

revista de   
ESTUDOS & PESQUISAS  
sobre as **AMÉRICAS**



Volume 15, Nº 3, 2021



ISSN: 1984-1639



Fotografias por **Marcia Grisotti**. Rio Xingu, depois da inunda o para o reservat3rio



Fotografia por **Guillaume Leturcq**. Regi3o da Transmaz3nica

## EDITOR-CHEFE

**Elaine Moreira**, Departamento de Estudos Latino-Americanos – Universidade de Brasília, Brasil

## SECRETÁRIO EXECUTIVO

**Paulo Roberto**, Universidade de Brasília

## COMITÊ EDITORIAL

**Raphael Lana Seabra**, Departamento de Estudos Latino-Americanos — Universidade de Brasília, Brasil

## CONSELHO EDITORIAL

**Ana Laura Rivoir Cabrera**, Departamento de Sociología de la Universidad de la República, Uruguai

**Ana Maria Fernandes**, Universidade de Brasília (*in memoriam*)

**Andy Higginbottom**, Associate Professor Kingston University

**Benício Viero Schmidt**, Universidade de Brasília

**Carlos Eduardo da Rosa Martins**, Universidade Federal de Rio de Janeiro, Brasil

**César Germaná Cavero**, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Peru

**Cristóbal Kay**, Rotterdam Erasmus University, Haia, Holanda

**Daniel H. Levine**, Pontificia Universidad Católica del Perú, Peru

**Daniel Mato**, Investigador Principal de CONICET, Argentina

**Danilo Enrico Martuscelli**, Universidade Federal da Fronteira Sul, Erechim, Brasil

**Eduardo Devés Valdés**, Universidad de Santiago de Chile, Chile

**Eugenio Enrique Espinosa Martínez**, Professor titular da Universidad de La Habana, Cuba

**Evelina Dagnino**, Universidade Estadual de Campinas, Brasil

**Gilberto Maringoni de Oliveira**, Universidade Federal do ABC

**Juan Agulló Fernández**, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil

**Juan Pablo Pérez Sáinz**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Costa Rica

**Marcos Roitman Rosenmann**, Universidad Complutense de Madrid, Espanha

**Mariano Feliz**, Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina

**Maristella Svampa**, Universidad Nacional de la Plata, Argentina

**Marie Laure Geoffray**, Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine-Sorbonne Nouvelle/Paris 3, França

**Mirian Jimeno**, Universidad Nacional de Colombia, Colômbia Nildo Domingos Ouriques, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

**Nildo Domingos Ouriques**, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

**Nora Garita Bonilla**, Universidad de Costa Rica, Costa Rica  
**Pablo Gentili**, CLACSO, Argentina/ UFRJ, Brasil

**Pablo Gentili**, CLACSO, Argentina/ UFRJ, Brasil

**Patrício Valdivieso**, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

**Ronald Inglehart**, Universidade de Michigan, EUA

**Sònia E. Alvarez**, University of Massachusetts, Estados Unidos da América do Norte

**Sònia E. Alvarez**, University of Massachusetts, Estados Unidos da América do Norte

**Timothy Power**, University of Oxford, Inglaterra

**Victor Armony**, Université du Québec à Montréal, Canadá

**Wilson Fernandez**, Universidad de la Republica, Uruguai

**Yamandú Acosta Roncagliolo**, Universidad de la República, Uruguai

Copyright © 2015

Departamento de Estudos Latino-Americanos — ELA Universidade de Brasília (UnB)

Desenho Gráfico: Odisseia Consultoria Literária e Linguística

Arte e Créditos: Odisseia Consultoria Literária e Linguística

Capa: Marcelo Salazar. Foto do Instituto Socioambiental (ISA), no início da obra de Belo Monte.

É permitida a reprodução dos artigos desde que mencione a fonte.

Universidade de Brasília (UnB)

Reitora: Márcia Abrahão

Vice-reitor: Enrique Huelva

Instituto de Ciências Sociais

Diretor: Arthur Trindade Maranhão Costa

Vice-Diretora: Carla Costa Texeira

Departamento de Estudos Latino-Americanos — ELA

Chefe: Raphael Lana Seabra

Coordenação do Programa de Pós-Graduação: Moisés Villamil Balestro

Coordenação de Graduação: Lilia Tavolaro

A correspondência comercial deve ser enviada para Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas Campus Universitário Darcy Ribeiro - Multiuso II, 1º piso, Brasília – Distrito Federal - Asa Norte, CEP 70910-900 Brasília-DF - Brasil

A **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas** (ISSN 1984-1639) é uma publicação quadrimestral do Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília (UnB), indexa da embases de dados Nacionais e Internacionais, como o LATINDEX, DOAJ,, REDIB, Sumários e periódicos CAPES. Na classificação QUALIS da CAPES está situada como B1 nas áreas Interdisciplinar, direito e Planejamento Urbano e Regional/Demografia. A revista aceita trabalhos inéditos sob a forma de artigos, resenhas de livros ou entrevistas. A Revista abrange todas as áreas classificadas no CNQP como Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas. Os trabalhos deverão contemplar: (i) a discussão dos grandes temas e problemas que caracterizam o pensamento sobre as Américas; (ii) a ênfase nos estudos comparativos e interdisciplinares; e (iii) a consistência com as linhas de pesquisa do programa de pós-graduação do ELA. A Revista publica trabalhos em português, espanhol e inglês. Poderão ser publicados trabalhos em outras línguas, a critério do Comitê Executivo.



# Sumário

## Dossiê

- Apresentação ao Dossiê: Hidrelétricas nas Américas: dimensões sociopolíticas da interface saúde-ambiente - *Maria Assunta Busato e Márcia Grisotti*..... • 5
- Limites e Potências quanto ao Uso do Termo “Terrorismo de Barragens” na Lida de Conflitos Minerio-Energéticos em Minas Gerais - *Victória Veloso Faraco e Gustavo Seferian*..... • 11
- Frentes de Expansão Hidrelétrica no Brasil: um mapeamento sob a perspectiva da reprodução ampliada do capital - *Humberto José da Rocha*..... • 34
- Controle do *Aedes aegypti* em Altamira/Pará: A integração do Agente de Controle de Endemias no contexto da implantação da hidrelétrica de Belo Monte - *Oswaldo Correia Damasceno e Jose Bento Pereira Lima*..... • 60
- Hidrelétrica de Tucuruí: impactos da malária na saúde da população atingida - *Rosa Carmina de Sena Couto*..... • 79
- Alternativas teóricas sobre saúde e responsabilização em projetos hidrelétricos: teoria dos *commons* e abordagem ecossistêmica em saúde - *Marina Reche Felipe*..... • 94
- Comunicação como Centralidade das Políticas Públicas de Saúde e Energia - *Luiz Signates e Lígia Regina Guimarães Clemente*..... • 117

## Artigos

- Lawfare, Guerra Psicológica e Desestabilização na América Latina - *Silvina M. Romano*..... • 139
- As Transformações recentes no plano econômico internacional: uma análise paralela da ascensão do “gigante” asiático e da estagnação latino-americana - *Victor Emmanuel Feitosa Hortencio, Ivo Costa Novais e Ana Maria Rita Milani*..... • 161
- Ressignificações Insurgentes: o Rap de fronteira - *Ronaldo Silva, Angela Maria de Souza e Janaina de Jesus Lopes Santana*..... • 180
- Pan-americanismo e cinema durante a política externa da boa vizinhança (1933-1945) no Brasil: os embaixadores Disney, Orson Welles e Carmen Miranda - *Isaias Albertin de Moraes e Matheus Felipe Silva*..... • 197

## Resenhas

- Arte popular, memórias e resistências indígenas e latino-americanas: críticas descolonizadoras em “Contestaciones: arte y política en América Latina (Textos reunidos de Ticio Escobar: 1982-2021)” - *Marcos Antonio da Silva*..... • 225

## Hidrelétricas nas Américas: dimensões sociopolíticas da interface saúde-ambiente

Maria Assunta Busato<sup>1</sup>

Márcia Grisotti<sup>2</sup>

Barragens hidrelétricas são exemplos de projetos de desenvolvimento e infraestrutura de grande escala que trazem um influxo repentino de pessoas, mercadorias e capital. Elas representam, em si, um evento de grande magnitude que afeta a curto e a longo prazo as trajetórias das regiões onde são instaladas. O processo de planejamento pode levar muitos anos e envolver múltiplos reajustes ao projeto original, em resposta direta às pressões políticas e aos interesses locais e nacionais (incluindo, neste caso, mudanças na localização da barragem e do reservatório). Embora necessárias para o desenvolvimento econômico, as barragens provocam impactos socioambientais que apresentam significativas alterações no modo de vida e na saúde da população residente na região da abrangência da obra, especialmente devido ao alagamento, à formação de reservatórios e ao deslocamento compulsório de populações. Esses impactos socioambientais tendem a perdurar por décadas após o término da construção.

Diversos estudos têm mostrado as mudanças e os já mencionados impactos socioambientais decorrentes da construção de usinas hidrelétricas. Aliás, há um consenso entre especialistas quanto à repetição dos impactos nos diferentes contextos e espaços onde são implantadas, principalmente quanto aos problemas derivados da migração e do reassentamento de pessoas (CERNEA, 1988, 2003; SCUDDER, 1997, 2005, FEARNSIDE, 2001, 2006). Porém, poucos são os estudos que avaliam os impactos à saúde em decorrência destes empreendimentos. Por certo, isso está relacionado ao fato de haver poucos projetos de pesquisa e de observação que acompanhem, de forma longitudinal, os processos pré, durante e após a instalação de uma usina hidrelétrica e, no caso específico dos impactos à saúde, da falta de estudos que avaliem as condições de saúde, as quais vão além dos aspectos ligados puramente à medicina; das falhas existentes nos registros dos dados oficiais de saúde das populações atingidas e da escassez de pesquisas sobre as condições de saúde humana e animal prévias à construção das barragens (GRISOTTI, 2016).

A partir da consulta nas bases de dados da SciELO, Biblioteca Virtual em Saúde e Lilacs (Literatura Latino-Americana em Ciências da Saúde), identificamos que estudos que tratam da saúde da população atingida, em regiões de implantação das usinas hidrelétricas, são pouco frequentes no Brasil e nos demais países das Américas, o que contribui para justificar a importância de estudos dessa natureza.

1 Doutora em Biologia pela Universidade de Barcelona. Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde da Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, Santa Catarina (UNOCHAPECÓ).

E-mail: [assunta@unochapeco.edu.br](mailto:assunta@unochapeco.edu.br)

2 Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professora titular do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

E-mail: [marcia.grisotti@ufsc.br](mailto:marcia.grisotti@ufsc.br)

Há uma vasta literatura que detalha os impactos sociais e ambientais decorrentes dos projetos de barragens hidrelétricas, bem como os danos provocados às comunidades atingidas. No entanto, identificamos uma carência de estudos que analisam os impactos à saúde humana, com dados de fontes primárias e dados longitudinais que abrangem os processos decorrentes antes, durante e após a finalização das obras. Neste sentido, há evidências de que, diante das transformações do ambiente, a totalidade das dimensões da saúde humana sejam afetadas (BUSATO *et al.*, 2010).

Em vista disso, a Organização Mundial da Saúde (OMS, 1999) e a Organização Panamericana de Saúde (OPAS, 2013) orientam que sejam avaliados previamente os possíveis impactos e riscos à saúde que possam decorrer do processo de implantação desses empreendimentos. De acordo com essas organizações, algumas doenças como filaríases, malária e esquistossomose são frequentemente citadas em estudos sobre implantação de hidrelétricas enquanto outros impactos à saúde são negligenciados, como o aumento na incidência de Infecções Sexualmente Transmissíveis (ISTs), aumento de lesões, doenças e mortes associadas com o movimento de pessoas envolvidas em tais projetos, além da falta de habilidade para detectar outras doenças emergentes que não fazem parte dos registros oficiais de saúde pública, mais especificamente daquelas contidas na lista de doenças de notificação obrigatória (GRISOTTI, 2016).

A importância de um olhar sistêmico sobre as alterações do ambiente é reiterada por Nielsen (2001), Waltner-Toews (2001), Minayo (2012) além de outros, que consideram a saúde ambiental como campo de convergência entre o meio ambiente e a saúde humana e animal. Avaliar o impacto à saúde decorrente da construção de uma hidrelétrica, a partir de uma abordagem ecológica e sistêmica, pressupõe a análise das características do ambiente regional, e não apenas local. Isto é, em termos de saúde pública, os estudos de impacto precisam avaliar não apenas a prevalência de doenças conhecidas e os equipamentos médicos e serviços de assistência médica disponíveis no local atingido, mas também identificar, por meio de estudos sistemáticos e contínuos, os patógenos que circulam ou venham a circular no ambiente, os quais desconsideram as fronteiras geográficas. Da mesma forma, as pesquisas etnográficas possibilitam a compreensão dos significados das experiências vividas pelas populações afetadas, bem como os modos pelos quais elas se adaptam às novas situações.

Considerando esse cenário, o presente dossiê teve como objetivo refletir sobre os impactos socioambientais e na saúde das populações atingidas em regiões de implantação de grandes empreendimentos hidrelétricos das Américas, no âmbito de uma agenda de pesquisas que envolvem a análise de: i) Problemas ambientais e riscos à saúde em regiões de implantação de hidrelétricas; ii) Abordagens teóricas e metodológicas para o estudo da categoria *saúde*, aplicadas à Avaliação de Impacto Ambiental (AIS); iii) Especialistas e redes de atores envolvidos nos aspectos de saúde dos Estudos de Impacto Ambiental/Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA); iv) Saúde e participação social nos processos de preparação, instalação e operação de hidrelétricas; v) As relações de poder (político e econômico) no âmbito da implantação de empreendimentos hidrelétricos; vi) As relações *público-privado* e o processo de responsabilização pela mitigação dos impactos pós-construção de barragens.

Os artigos selecionados tratam dos impactos à saúde decorrentes da implantação de hidrelétricas em diferentes contextos sociais e geográficos do Brasil. Tal diversidade enriqueceu o debate e apresentou novas questões.

A maior parte dos artigos tratam da temática de saúde e hidrelétricas no contexto de uma região brasileira complexa e diversa: a Amazônia legal. Considerando as características do federalismo brasileiro, a pouca tradição das políticas de saúde com, de um lado, a descentralização regional e, de outro, com as articulações macrorregionais, e as particularidades dos territórios que abrangem a Amazônia legal, esses artigos colocaram em evidência as dificuldades estruturais, institucionais e políticas que têm prejudicado a reparação e mitigação dos impactos à saúde de projetos de infraestrutura, como é o caso das hidrelétricas construídas na região. Os artigos tratam também das perspectivas teóricas que podem ser mobilizadas para compreender os danos causados à saúde e o processo de responsabilização pela mitigação desses danos, de temas como a presença de vetores transmissores de doenças em região de implantação de hidrelétrica, conflitos minero-energéticos e reflexões sobre Plano Básico Ambiental para a construção desses empreendimentos.

Iniciamos o dossiê com o artigo de Marina Reche Felipe, intitulado **Alternativas teóricas sobre saúde e responsabilização em projetos hidrelétricos: teoria dos *Commons* e abordagem ecossistêmica em saúde**. Partindo da premissa de que *saúde* é uma categoria que sofre diretamente com os impactos dos sistemas ambientais e sociais na região de implementação de uma barragem, a autora sugere algumas abordagens teóricas (Teoria dos *Commons* e Abordagem Ecossistêmica em Saúde) para analisar, de forma sistêmica, os efeitos socioambientais resultantes do processo de construção de usinas hidrelétricas no Brasil, especialmente aqueles que recaem sobre a saúde humana. A partir de uma revisão da literatura, a autora identificou uma carência de estudos que contemplem a relação de causalidade e interdependência entre a instalação de usinas hidrelétricas e saúde; uma tendência, nos EIA/RIMA, em priorizar alguns aspectos inerentes em detrimento de outros e em negligenciar as conclusões dos estudos já realizados sobre os impactos da instalação de hidrelétricas. Assim, utilizando a saúde como categoria analítica, a autora abordou o processo de licenciamento ambiental, a falta de transparência quanto a quem caberia o papel de responsável pela mitigação dos problemas relacionados à saúde coletiva e/ou individual e, em nível social, dos impactos à saúde no contexto da hidrelétrica de Belo Monte (PA).

O artigo **Hidrelétrica de Tucuruí: impactos da malária na saúde da população atingida**, de Rosa Couto, analisa, por meio de um estudo epidemiológico, a tendência e risco da malária na área de influência da hidrelétrica de Tucuruí, estabelecendo nexos causais entre a 1ª etapa da construção da UHE (onde verificou aumento da mortalidade infantil e de casos de febre tifoide e de malária, bem como os impactos devido ao uso de agrotóxicos para a limpeza das áreas destinadas às linhas de transmissão) e a 2ª etapa (efeitos da inundação), finalizando com a análise da situação atual. A malária, de acordo com a autora, é a expressão do processo saúde-doença das populações amazônicas e determinada pelo modelo de desenvolvimento excludente e predatório no qual a UHE Tucuruí está inserida. Essa usina foi construída no período de 1975-1984 com a ocorrência explosiva de casos de malária, consequências ambientais, sociais e uma reconfiguração do território provocado pela criação de novos municípios. Para a autora, é evidente a possibilidade de controle da malária em grandes obras quando existem parâmetros legais para cobrar responsabilidades do empreendedor, situação que ocorreu, segundo ela, na construção da UHE Belo Monte (PA): mesmo não controlando outras endemias, o empreendedor controlou a malária nos municípios da área de influência direta da UHE Belo Monte.

Na mesma direção, o artigo **Controle de *Aedes aegypti* em Altamira/Pará: a integração do Agente de Controle de Endemias no contexto da implantação da hidrelétrica de Belo Monte**, de Osvaldo Damasceno, relata as ações desenvolvidas pela Atenção Básica de Saúde integradas ao trabalho realizado pela equipe de Agentes de Combate a Endemias (ACE), especialmente no controle do mosquito *Aedes aegypti*, no município de Altamira, Pará. Como o próprio título indica, o estudo teve como área de observação uma região atingida pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Para conhecer o ambiente e as ações desenvolvidas pelas equipes foi utilizada uma metodologia de pesquisa-ação.

O estudo identificou que houve uma importante incidência de dengue e presença de focos de *A. aegypti*, bem como transformações socioambientais em Altamira no período da construção da hidrelétrica. Embora dificuldades e desafios tenham sido enfrentados pelos profissionais de saúde, a execução dessas ações integradas contribuiu para o fortalecimento da atenção básica, e dos próprios ACE, para a efetivação de suas atividades.

Para os autores, a integração nos serviços de saúde é fundamental para efetivar, junto às demais atividades, o controle de *A. aegypti* na região, tendo em vista a alta incidência de dengue e a presença do vetor no período durante e após a construção da hidrelétrica e as inúmeras variáveis condicionantes que interferem no seu controle.

O artigo de Victória Veloso Faraco e Gustavo Seferian intitulado **Limites e potências quanto ao uso do termo “terrorismo de barragens” na lida de conflitos minero-energéticos em Minas Gerais** analisa uma das mais complexas tramas e imbricações – política, econômica, cultural e ideológica – em torno da questão mineral e energética: a do “terrorismo de barragens”, que afeta significativamente a saúde e segurança das classes trabalhadoras.

As práticas pautadas pelo amedrontamento e fomento ao pânico das populações que vivem nas proximidades de barragens de rejeitos também alcançam as represas hidrelétricas. Essas ações causam um desequilíbrio das condições harmônicas antes vivenciadas pela população que, pelo medo permanente, potencializam a afetação da saúde mental das/dos moradores/as. O dano gerado é de difícil recomposição, demonstrando o quanto as intervenções no meio ambiente impactam a saúde mental da coletividade.

Os autores concluem que é fundamental perceber que não só os desastres-crime ocorridos em Minas Gerais por decorrência da mineração estão na lógica do terrorismo de barragens, como também os modos de vida, a permanência de existências tradicionais, a saúde e a segurança de parcelas imensas da população afetada pela contaminação de rios, do solo e lençóis freáticos.

O artigo **Comunicação como centralidade das políticas públicas de saúde e energia: reflexões democráticas e cidadãos sobre o Plano Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica Estreito**, de Luiz Signates e Ligia Clemente, investiga como o Plano Básico Ambiental (PBA) da Usina Hidrelétrica Estreito, no Maranhão, e das usinas de Palmeiras do Tocantins e Aguiarnópolis, ambas em Tocantins, abordaram os impactos e a mitigação dos problemas na área saúde a partir de uma perspectiva que foca no papel da comunicação como aspecto central para o desenvolvimento de políticas públicas.

Os autores mostram que o Estudo dos Impactos Ambientais (EIA) previu que a instalação do empreendimento alteraria as condições ambientais da região e, dentre diversos impactos na área da saúde, potencializaria a proliferação de vetores, principalmente de doenças endêmicas, como malária, dengue, febre amarela,

leishmaniose; doenças de veiculação hídrica, como hepatite A e cólera; além de outras doenças infecto-contagiosas-parasitárias, incluindo Infecções Sexualmente Transmissíveis (ISTs). Aumentaria também o risco de acidentes com animais silvestres e peçonhentos, especialmente durante as obras e períodos de desmatamento da área, resultando em uma sobrecarga do sistema de saúde local.

O artigo faz uma reflexão sobre a indissociabilidade entre saúde, comunicação e cidadania nos programas analisados, além da necessidade de maior participação dos atores sociais e de uma percepção sistêmica dos processos pertinentes ao licenciamento ambiental.

Finalizamos o dossiê com o artigo de Humberto Rocha Frentes, **Expansão Hidrelétrica no Brasil: um mapeamento sob a perspectiva da reprodução ampliada do capital**, que trata da teoria de reprodução do capital tendo as hidrelétricas como objeto da discussão. Utilizando a ideia de *Frente de Expansão Hidrelétrica*, como ferramenta teórico-metodológica, busca compreender a evolução do setor hidrelétrico brasileiro e as dimensões sociopolíticas da interface saúde-ambiente no tocante às barragens hidrelétricas.

O autor conclui que as hidrelétricas correspondem às formas privilegiadas de reprodução ampliada do capital, pelo fato de que a energia elétrica é um elemento fundamental para a retroalimentação do sistema capitalista. O autor destaca que essa retroalimentação significa um processo no qual a *expertise* no campo técnico (engenharia civil e elétrica) se aprimora a cada estágio de desenvolvimento, ao passo que os problemas socioambientais (remanejamento e saúde) são relegados a um segundo plano, tratados como meras ocorrências inerentes ao processo estabelecido. Dessa forma, a compreensão e o reconhecimento de tal projeto devem estar no âmago da abordagem sobre essas obras de grande escala, de forma que os problemas relacionados ao ambiente e à saúde regional não sejam tomados como meros desdobramentos a serem compensados monetariamente, mas como efeitos cumulativos que, assim como os próprios projetos hidrelétricos, não podem ser entendidos como algo aleatório no espaço-tempo.

Desejamos uma boa leitura!

Maria Assunta Busato  
Márcia Grisotti  
Organizadoras

Agradecimento – Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio à pesquisa.

## Referências

BUSATO, Maria Assunta; NOTHAFT, Simone Cristine dos Santos; FELIPE, Marina Reche; GRISOTTI, Márcia. “Impactos à saúde humana em regiões de implantação de empreendimentos hidrelétricos: uma revisão integrativa da literatura”. *Hygeia - Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde*, v. 16, pp. 373-385, 2020.

CERNEA, Michael M. “Why economic analysis is essential to resettlement. A sociologist’s view”. In: CERNEA, Michael M. (ed.). *The Economics of Involuntary Resettlement: Questions and Challenges*. Washington-DC: World Bank, 1999.

FEARNSIDE, Philip. M. “Dams in the Amazon: Belo Monte and Brazil’s Hydroelectric Development of the Xingu River Basin”. *Environmental Management*, v. 38, n. 1, pp. 16-27, 2006.

FEARNSIDE, Philip. M. “Environmental Impacts of Brazil’s Tucuruí Dam: Unlearned Lessons for Hydroelectric Development in Amazonia”. *Environmental Management*, v. 27, n. 3, pp. 377-396, 2001.

GRISOTTI, Márcia. “A construção de relações de causalidade em saúde no contexto da hidrelétrica de Belo Monte”. *Ambiente & Sociedade*, v. 19, n. 2, pp. 291-310, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. “Saúde e ambiente: uma relação necessária”. In: GASTÃO, Wagner de Souza Campos *et al.* (org.). *Tratado de Saúde Coletiva*. 2. ed. Rio de Janeiro: Hucitec, 2012, pp. 81-109.

NIELSEN, N. Ole. “Ecosystem approaches to human health”. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 17 (Supl.), pp. 69-75, 2001.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD. *Conceptos y guía de análisis de impacto en salud para la Región de las Américas*. Washington: OPS, 2013. Disponível em: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2013/evaluacion-impacto-2013.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2022.

SCUDDER, Thayer. “Social impacts of large dams”. In: Dorcey, T; STEINER, A; ACREMAN, M. C; ORLANDO, B. (ed.). *Large Dams: Learning from the past, looking at the future*. Workshop proceedings. Gland-Switzerland: IUCN. Washington-DC: The World Bank, 1997, pp. 41-68.

SCUDDER, Thayer. *The future of large dams: Dealing with Social, Environmental, Institutional and Political Costs*. London: Earthscan from Routledge, 2005.

WALTNER-TOEWS, David. “An ecosystem approach to health and its applications to tropical and emerging diseases”. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 17 (Supl.), pp. 7-36, 2001.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. “Health impact assessment: main concepts and suggested approach”. Brussels: WHO, 1999. Disponível em: [http://www.healthedpartners.org/ceu/hia/hia01/01\\_02\\_göthenburg\\_paper\\_on\\_hia\\_1999.pdf](http://www.healthedpartners.org/ceu/hia/hia01/01_02_göthenburg_paper_on_hia_1999.pdf). Acesso em: 04 abr. 2022.

## Limites e potências quanto ao uso do termo “terrorismo de barragens” na lida de conflitos minero-energéticos em Minas Gerais

Victória Veloso Faraco<sup>1</sup>

Gustavo Seferian<sup>2</sup>

### Introdução

A humanidade e a natureza atravessam uma crise civilizatória de diversas dimensões. Trata-se de uma crise sistêmica e global, que afeta os domínios econômico, social, político, cultural, ecológico, entre outros (LÖWY, 2013; SÓLON, 2017), e tem sua origem no ímpeto expansivo e destrutivo do modo capitalista de produção e reprodução da vida social. Tal ímpeto, que lhe é inerente e inescapável, enseja a exploração à exaustão de corpos e territórios em sua cadência de produção, circulação, consumo e descarte de riquezas sociais na forma de mercadorias, agudizando os efeitos de tal crise.

É certo que não tratamos da crise da civilização enquanto tal, mas de uma de suas particulares manifestações, que se aspira única e universal (SEFERIAN, 2017). Daí que:

“o colapso ecológico planetário, muito embora alcance todas as dimensões de nossa vida”, mostrar-se como “a dimensão de uma crise de espectro ainda mais totalizante: própria de um modo de vida específico, liga-se estruturalmente à civilização capitalista, industrial, moderna e ocidental” (SEFERIAN e BRASILEIRO, 2020, p. 297).

Por estas disposições de afirmação em escala planetária, tal crise, diferentemente das anteriores na história, parece ameaçar não apenas uma certa parcela da humanidade – social, histórica e geograficamente circunscrita –, mas sim ameaça a vida em suas variadas formas em todo o planeta.

Evidências dessa crise são o aquecimento global, as mudanças climáticas, a extinção massiva e a perda da biodiversidade (SVAMPA, 2019, p. 105), isso para além da intensificação de eventos extremos (LÖWY, 2014), que indicam uma nova era geológica, o Antropoceno, marcada pela ação antrópica capaz de alterar de forma intensa e acelerada a realidade do planeta (CRUTZEN, 2002; ARTAXO, 2014; ANGUS, 2016).

Neste contexto, é necessário pontuar que a ação antrópica não é empreendida por todos os seres humanos de forma idêntica. Mais que isso, os grandes impactos causados ao meio ambiente e ao trabalho são promovidos principalmente pela ação de segmentos das classes proprietárias e pela práxis empresarial, em ação integrada com Estados nacionais imperialistas e imperializados. Enquanto os danos se estendem por toda a humanidade, ainda que de forma mais agravada sobre aqueles mais vulnerabilizados na sociedade – o conjunto de oprimidos e oprimidas, explorados e exploradas, sobretudo na periferia da ordem social

1 Advogada. Mestranda em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais na área de estudos “As Relações na Cidade, a Alteridade, o Usufruto Equitativo e o Meio Ambiente”. Bacharela em Direito pela mesma instituição. E-mail: victoriafaraco@gmail.com

2 Professor na graduação e pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel, mestre e doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Pesquisador convidado, em sede pós-doutoral, no CéSor/EHESS/CNRS. Membro da secretaria nacional do IPDMS. Diretor do ANDES-SN. E-mail: seferianacad@gmail.com; seferian@ufmg.br.

capitalista –, os beneficiários dessas ações são alguns poucos, que lucram a partir da expropriação da natureza e da precarização do trabalho.

Esses beneficiários agem na floresta, campo e cidade de forma a construir e a determinar esses espaços segundo os interesses exclusivos do mercado. Isto é, a forma que o espaço adquire está intimamente ligada com a organização do capital e com a divisão internacional do trabalho. Daí apontar Milton Santos, em nítido compasso marxista, que “o espaço é uma realidade relacional, e a sua definição não pode ser encontrada senão em relação a outras realidades: a natureza e a sociedade, mediatizadas pelo trabalho” (SANTOS, 2014, p. 30).

A organização do processo extrativo minerário e a produção energética revelam exemplarmente o modo como internacionalmente o capitalismo arranja a divisão do trabalho e como, de modo desigual e combinado, a violência extraeconômica recai na natureza e no labor (SEFERIAN, 2020b), afetando significativamente a saúde e segurança das classes trabalhadoras.

Em razão disso, conferimos como objetivo deste trabalho a análise de uma destas facetas específicas, em que se imbricam aspectos de afirmação política, econômica, cultural, ideológicas em complexas tramas, equacionando a questão mineral e energética: a do “terrorismo de barragens”. Tomando a realidade concreta e atual vivenciada por municípios de Minas Gerais com barragens de rejeitos minerais e o represamento para fins energéticos em seus territórios, busca-se com o presente texto evidenciar de que forma o espaço da extração mineral e da produção energética é construído para o atendimento às necessidades do capital. Percebendo os conflitos resultantes destes processos econômicos, tomando em conta o modo como estes vem sendo apreendidos por acadêmicos e movimentos sociais, pretende-se então discutir os limites e potências do uso do termo “terrorismo de barragens”, qual desponta do léxico político posto em nosso tempo, entremeando em nossa incursão aspectos ligados às condições de qualidade e afirmação da vida da população mineira.

Para tanto, o presente estudo passará pela (i) apresentação do problema minero-energético, discutindo a questão do espaço e tais atividades econômicas; (ii) articulação do processo de extração mineral, produção energética e exploração da força de trabalho como indutores comumente articulados desde a lógica de apropriação de riquezas em Minas Gerais; (iii) discutir o uso político do termo “terrorismo de barragens”, revolvendo os sentidos históricos conferidos ao termo terrorismo, a fim de sinalizar suas potências e limites.

### ***O espaço e sua construção histórico-social***

Partimos da premissa, qual formulada por Henri Lefebvre (2016, p.53), de que o espaço não é “um dado a priori”. Este é sim um instrumento político intencionalmente manipulado (LEFEBVRE, 2016, p. 44), que guarda da mesma sorte funcionalizações ideológicas (LEFEBVRE, 2016, p. 60). Deste modo, ainda quando uma cidade ou outro território pareça ser tecnicamente planejado para atingir a maior eficácia para seus moradores, de forma aparentemente neutra, conectando os diversos espaços de forma harmônica, faz-se necessário pensar tal espaço como um instrumento político, que poderá estar a serviço das forças políticas mais fortes num dado momento histórico. A cidade – e também como sua contraface, o campo – é o resultado da obra de “agentes”

ou “atores” sociais e de “sujeitos” coletivos que atuam por impulsos sucessivos, que projetam e modelam o espaço (LEFEBVRE, 2019, p. 143).

Ressaltamos assim que, no pensamento desse autor, todo espaço é produto. Esta percepção resulta da interação de relações sociais e de produção, dado que o espaço é um produto da história (LEFEBVRE, 2016, p. 60), que nada mais é, como preceituam Marx e Engels (2010), também a expressão da luta de classes. Enquanto produto, ele é hoje uma mercadoria vendida e comprada (LEFEBVRE, 2019, p. 170). Não é difícil perceber como essa análise da década de 1970 – posto que voltada aos mesmos registros civilizacionais capitalistas, industriais, modernos e ocidentais em que nos inscrevemos contemporaneamente- ainda se aplica à expressiva parte da realidade a nível mundial, e mais especificamente, à realidade mineira.

Em nosso contexto, a privatização do espaço avança a despeito da legislação urbanística brasileira. A utilidade pública, seja para moradia ou para a manutenção de espaços verdes e da biodiversidade, fundamentais ao bem-viver humano, é dispensada em favor do lucro. A função mais importante do espaço passa a ser a geração de mais-valor, o que se experimenta, desde tempos imemoriais e com um polo de acumulação deslocado ante a dinâmica colonial, com a mineração e de produção elétrica.

Essa busca incessante pelo mais-valor acaba por gerar genocídios, ecocídios e epistemicídios, que são elos inseparáveis e marcam o princípio da mineração moderno-colonial (ARÁOZ, 2020, p.133). Isso se dá de forma violenta, mas não apenas no aspecto destrutivo, como também produtivo – o espaço é produzido a partir da movimentação capitalista –, a qual, simultaneamente, realiza a destruição de ecossistemas e o molde de territórios e de corpos que precisa para a manutenção e a reprodução do sistema (ARÁOZ, 2020).

### ***Mineração, produção energética e superexploração do trabalho e da natureza***

Na América Latina, são as atividades de natureza extrativa responsáveis pela maior parte da geração de riqueza, também pela maior parte dos efeitos nocivos e danos às populações em que tais atividades se instalam. Tais danos alcançam múltiplas dimensões, tanto no que é a continuidade de modo de vida, afetações na saúde mental e na higidez física destes trabalhadores e trabalhadoras, isso para além de potenciais danos materiais a que estão sujeitos e sujeitas. Para os fins deste trabalho, será analisada mais especificamente a extração mineral sob o extrativismo e sua direta correlação com o processo de produção energética em Minas Gerais, equacionando a temática das barragens como elemento de conexão política.

Ainda que as atividades extrativas sejam inerentes à existência humana na busca de seus bens de vida (SEFERIAN, 2020b, p.108), o extrativismo se caracteriza por processo outro, mais amplo e complexo. Os extrativismos referem-se, sim, a um conjunto particular de apropriações de recursos naturais caracterizados pelo grande volume removido e/ou pela alta intensidade, com expressiva parcela voltada à exportação como matéria-prima, sem processamento industrial ou processamentos limitados (GUDYNAS, 2015, p.14). São exemplos a mineração, a extração de petróleo ou de gás natural e os monocultivos voltados para a exportação.

Os extrativismos empreendidos na América Latina – dos quais o Brasil não se exclui – estão voltados para o comércio exterior e à manutenção do sentido colonial (PRADO JÚNIOR, 1994) de nossa economia. Apesar

dos impactos locais gerados, sentidos em cada território, a atividade responde a pressões externas e está atrelada à globalização. Isso porque o extrativismo é a primeira etapa de uma longa cadeia de comercialização e de produção que se desdobra globalmente (GUDYNAS, 2016, p. 27).

O Estado de Minas Gerais é marcado, desde a colonização europeia, pela extração mineral. Um tipo de negócio extremamente rentável ao capital estrangeiro, desde sua conformação originária às contemporâneas predileções de acumulação, que consegue em terras brasileiras a matéria bruta em abundância, situa o trabalho em níveis de exploração destrutivos e os utiliza sem maiores preocupações. Esse processo é tratado por autores como Eduardo Galeano como uma maldição, por gerar sim riqueza, mas destinada ao exterior, situação repetida em toda a América Latina. Em suas palavras:

Nossa derrota esteve sempre implícita na vitória alheia. Nossa riqueza gerou sempre nossa pobreza para alimentar a prosperidade dos outros: os impérios e seus agentes nativos. [...] o bem-estar de nossas classes dominantes – dominantes para dentro, dominados para fora – é a maldição de nossas multidões, condenadas a uma vida de bestas de carga. (GALEANO, 2017, p. 19)

A mineração causou devastação à natureza e perigo à saúde e segurança dos trabalhadores. Entretanto, devido aos benefícios econômicos que a atividade traz, muitos a aceitam e a louvam sem uma análise mais detida de quem realmente obtém esse benefício econômico (SEFERIAN, 2019, p.174), em detrimento da continuidade de condições dignas de vida à massa maior da população atingida pela mineração.

O cenário de precarização da vida dos trabalhadores acompanha o rastro mórbido desta faceta extrativista, mostrando-se não só no fato de que diversas cidades mineradoras nas Gerais se erigiram sob as bases da escravidão, como também sinalizam em suas histórias a sujeição a riscos laborais intensos também àqueles que sob a forma de assalariamento empreenderam suas atividades desta natureza. A pesquisa empreendida por Rafael de Freitas e Souza (2015) revela que as mineradoras inglesas não se utilizavam das melhores técnicas e dos métodos seguros para extração de minérios no Brasil, o que, somado à inaptidão dos profissionais responsáveis pelas minas, ocasionou diversas falhas e mortes de trabalhadores. Ele ressalta três eventos dessa categoria em Minas Gerais, sendo em Itabira (do Campo, à época), na Mina de Cata Alta: (a) desabamento da mina, sem data especificada, com a morte de 11 escravos; (b) desabamentos parciais que ocasionaram um pequeno número de vítimas; e (c) desmoronamento de maior proporção, em 1844, que ocasionou a morte de 30 trabalhadores.

O autor salienta em sua conclusão que, apesar dos ganhos econômicos trazidos pela atividade mineradora ao estado, os impactos negativos trazidos às vidas dos que trabalham na atividade não é um fato apenas do presente, marcando também o passado:

[...] não se pode esquecer que a atividade mineradora modificou sua tessitura social, degradou o meio ambiente, explorou o trabalho de crianças, elevou a taxa de criminalidade e de prostituição. Além disso, descendo um pouco mais fundo nas “galerias da vida”, cumpre lembrar que o impacto foi duro também para os parentes dos mineiros soterrados nos diversos acidentes. Famílias foram dilaceradas com a morte de pais e filhos e nada disso foi contabilizado numa fase da história do trabalho onde não havia qualquer forma de indenização aos familiares ou punição aos responsáveis por este tipo de perda. (SOUZA, 2015. p. 51-52)

Esse elemento não aparece de forma episódica, mas constitui estruturalmente o modo como a mineração se estabeleceu de modo destrutivo às condições de saúde e segurança do trabalho no estado (XAVIER, 2021), inclusive espraiando esta marca de destruição no restante da natureza (SEFERIAN, 2020b, p.113-114).

Se, nos tempos coloniais, o destaque era do ouro e da prata, desde o século XIX esse cenário mudou, e o minério de ferro tornou-se o mais importante para a economia brasileira (respondendo por 60% da exportação mineral do país) e também o mais demandado pelo comércio exterior. Os dois fatos estão intrinsecamente relacionados: o minério de ferro e seus derivados correspondem a 10% das exportações brasileiras, sendo este minério o terceiro produto mais exportado pelo país<sup>3</sup>.

A esse processo de expropriação e acumulação de riqueza em intensidade imensa fez-se encontrar um dinâmico processo de reconfiguração espacial na região das Minas Gerais na virada dos séculos XIX para o XX, período que coincide com a formação de um mercado de trabalho no Brasil (BARBOSA, 2008), que se assenta dentro dos marcos de superexploração da força de trabalho, esta que se caracteriza pela “maior exploração da força física do trabalhador, em contraposição à exploração resultante do aumento de sua produtividade e tende normalmente a expressar-se no fato de que a força de trabalho se remunere por baixo de seu valor real” (MARINI, 2000, p.160). Guardando traço estrutural na desatenção das condições mínimas necessárias à reprodução da vida dos trabalhadores e trabalhadoras, o processo de superexploração enseja na minoração das condições existenciais, subnutrição, maior sujeição a acidentes, fatores estes todos aptos a ensejar à redução a expectativa de vida daqueles e daquelas que trabalham.

De um lado, tal se deu pelo forjar de novas cidades – inclusive uma planejada capital do ente federativo – e o recompor de outras já existentes – como era o caso de Juiz de Fora –, que reclamaram em seu constituir não só uma mobilização energética enorme no processo da construção civil, mas também na eletrificação de domicílios, de transporte e iluminação públicas, entre outras (OLIVEIRA, 2018, p.321). Tal fato levará inclusive o ente da federação ter, de forma vanguardista, a instalação de uma barragem hidrelétrica, que teve destinação à mineração e abre veredas para outros tantos empreendimentos à época:

A primeira barragem hidrelétrica do Brasil foi a barragem do Ribeirão do Inferno no rio Jequitinhonha em Minas Gerais, edificada em 1883 para fornecer energia para uma mina de extração de diamantes. A construção dessa barragem advém apenas um ano depois da inauguração da primeira barragem hidrelétrica do mundo em Appleton, Wisconsin, nos Estados Unidos. Em 1889, foi inaugurada no rio Paraíba, em Minas Gerais, a primeira usina de grande porte na América do Sul, chamada Marmelos. (OLIVEIRA, 2018, p.321)

De outro lado, os processos de transporte e de transformação primária de minérios impulsionarão nos anos subsequentes o incremento da produção energética no Estado, atrelando umbilical e estruturalmente os dois processos na formação social, econômica, política e ambiental das Minas Gerais. De início sob uma agenda não centralizada de afirmação – a exemplo das usinas construídas pelo Governador Benedito Valadares entre 1935 e 1946 (OLIVEIRA, 2018, p. 327) –, tais barragens passaram a pulular no Estado e assumir sua profusão fundamentada por agenda estratégica, ora financiada pelo governo federal – a exemplo da Usina Hidrelétrica 3 Informação disponível no Comex Stat, um sistema para consultas e extração de dados do comércio exterior brasileiro, produzido pelo Ministério da Economia. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>.

do Funil, no governo Dutra (OLIVEIRA, 2018, p.327) –, ora por políticas no seio da própria gestão estadual, como foi o caso da constituição da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), empresa estatal hoje ameaçada de privatização, que foi responsável nas décadas de 1950 e 1960 pela construção de dezenas de barragens para produção energética (OLIVEIRA, 2018, p.332).

A dimensão de tais empreendimentos no período assume, inclusive, o fato da Usina Hidrelétrica de Furnas, de gestão empresarial estatal e federal, ser a primeira central geradora de energia superior a 1.000MW no país (OLIVEIRA, 2018, p.332), sendo também sua obra a maior em escala de toda a América Latina à época de sua construção.

Este atrelamento entre o processo de extrativismo mineral e de produção energética mostrou-se de tal modo orgânico que, em 1960, o então Presidente da República, o mineiro Juscelino Kubitschek, criou o Ministério das Minas e Energia, que passou a englobar em suas atribuições institucionais as duas atividades de modo articulado em sua afirmação estratégica desde uma cadência de cariz desenvolvimentista.

Nosso olhar ao tema, porém, não se encontra em elementos que se esgotam na dimensão das políticas econômicas empresariais ou de Estado, mas sim em um elemento que articula também a comum conformação das atividades mineradoras nas Gerais – fundamentalmente no último período, em que a mineração de ferro assume vulto – e a produção energética de matriz hidrelétrica: a construção de barragens.

Ainda que cientes da insuficiência das categorizações jurídicas para apreensão da realidade material é certo que estas também expressam um dimensionamento da materialidade. O Art. 2º, I, da Lei n. 12.334/2010, com redação conferida pela Lei n. 14.066/2020 define juridicamente o conceito de barragem:

[...] qualquer estrutura construída dentro ou fora de um curso permanente ou temporário de água, em talvegue ou em cava exaurida com dique, para fins de contenção ou acumulação de substâncias líquidas ou de misturas de líquidos e sólidos, compreendendo o barramento e as estruturas associadas.

É esta *estrutura* construída pelos esforços humanos que articula *estruturalmente* nosso conjunto de reflexões, e que procuraremos atrelar enquanto indutor de questões sociais, econômicas, trabalhistas e ambientais de máximo relevo desde a chave do *terrorismo de barragens*.

## **Terrorismo de barragens**

Os desastres recentemente ocorridos em Mariana, em 5 de novembro de 2015, e Brumadinho, em 25 de janeiro de 2019, alçaram à vista os riscos resultantes da manutenção das barragens de rejeitos das atividades minerárias predatórias de toda forma de vida em Minas Gerais. Apesar da urgência do enfrentamento dessa realidade é certo que também são imensos os impactos sociais resultantes da construção de reservatórios hídricos para fins de produção de energia hidrelétrica. Grande parte destes impactos resultam das remoções forçadas de populações, conforme estudo conduzido sobre a construção da Usina Hidrelétrica Candonga<sup>4</sup>:

4 É de se registrar uma mórbida confluência minero-energética quanto ao caso da Usina Hidrelétrica Candonga: foi esta barragem, que quando da sua construção tantos impactos sociais trouxe, que conteve 9,6 milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos que resultaram do rompimento da barragem do Fundão, em Mariana (G1, 2020a).

Nessa desterritorialização as identidades de comunidades rurais atingidas se deterioram e é imposta nelas uma forma particular de apropriação do espaço que rompe com os equilíbrios básicos entre cultura e natureza. Esses estudos têm mostrado também que são as populações que sofrem as mais severas implicações, porque perdem referências construídas ao longo de gerações. (SOARES, 2009, p. 11)

Os efeitos socioambientais lesivos promovidos por barragens de hidrelétricas não despontam tão somente do processo de construção e instalação. E aqui encontram uma caminhada de igual compasso com as barragens de rejeitos minerais promovidos por atividades extrativistas. Muito embora os supracitados casos mineiros tenham levado à evidência o risco de barragens de rejeito mineral, acidentes diversos – ainda que em escalas menores – ocorreram no país no último período envolvendo o rompimento de barragens de destinação energética, causando não apenas danos diretos à saúde das pessoas atingidas pelos acidentes, como também uma série de impactos à saúde mental das pessoas que vivem sob o risco de novos rompimentos.

São estes os ocorridos na Pequena Central Hidrelétrica (PCH) de Apertadinho, em Vilhena-RO, da Usina Hidrelétrica (UHE) de Espora, entre Itarumã e Iporé-GO, da UHE de Santo Antônio, em Laranjal do Jari-AP, e da PCH Rudolf Heidrich, em Taió-SC.

Quanto ao primeiro caso, dado em janeiro de 2008, indicaram as autoridades públicas um dano a ser reparado de 100 milhões de reais, considerando o impacto socioambiental em 1314 hectares (FOLHA DE S. PAULO, 2015). O rompimento gerou pânico nas populações das cidades de Pimenta Bueno e Cacoal (RONDONIA AO VIVO, 2008), ensejando a remoção de 200 famílias das duas cidades (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Dias depois do ocorrido em Rondônia, a barragem da UHE de Espora, no sudoeste goiano, rompeu e consigo trouxe um rastro de destruição nas fazendas das proximidades, ceifando pontes, animais e áreas de plantação (G1, 2008a). Um total de trinta e três pessoas foram desalojadas ou desabrigadas pelo ocorrido, que alcançou 88 propriedades nos municípios de Itajá, Aporé e Itarumã, todos em Goiás, gerando preocupações aos fazendeiros da região (G1, 2008b).

No terceiro caso, uma braçadeira de barragem de contenção da quarta maior UHE do país – hoje ameaçada de paralisação ante a crise hídrica que nos assola (UOL, 2021) – rompeu, vitimando quatro operários que nela trabalhavam. Estes – Uverlando de Souza Lima, Trancredo Coelho de Souza Silva, Altenizio Tavares Cardoso e Antônio Marques Filho – não eram do Amapá e eram naturais do Pará, Maranhão e Piauí (G1, 2014a, 2014b). Seus corpos não foram de todo encontrados, e aqueles que foram tardaram a ser identificados (AGÊNCIA BRASIL, 2014, G1, 2014c).

Já o derradeiro ocorrido, dado na localidade de Passo Manso, comunidade de Ribeirão das Pedras, em Taió-SC, nem um mês após o crime de Brumadinho, acabou ensejando danos à moradia e à propriedade de diversas pessoas, porém não resultou em feridos (NSC TOTAL, 2019). Ainda que as proporções do acidente tenham sido de menor dimensão quando comparado aos demais, trouxe, pela proximidade do ocorrido em Brumadinho imensa comoção e receio, afetando potencialmente a saúde mental das populações que vivem próximas à barragem.

Internacionalmente, as situações envolvendo rompimentos de barragens de hidrelétricas são ainda mais dramáticas. Um dos casos de maior repercussão é o da barragem de Vajont, na Itália. Construída pela *Società Adriatica di Elettricità*, constituía-se como uma das mais altas represas do mundo e cedeu por um abalo

geológico (GENEVOIS e GHIROTTI, 2005). Mais de duas mil pessoas morreram e um prejuízo à época estimado em 50 bilhões de Liras se deu em razão do tsunami que atingiu o vilarejo de Longarone (BBC, 2013).

Todavia, aquele que maior número de vítimas resultou foi o da barragem da hidrelétrica de Banqiao, na China, em 1975. Ainda que também resultante de causas naturais – no caso, ante a passagem do tufão Nina –, causou um rastro de destruição que afetou um milhão de hectares, submergindo quase três dezenas de cidades, matando de imediato mais de 26 mil pessoas e desalojando outros 10 milhões de chineses e chinesas. Calcula-se, em valores da época, um prejuízo de 6,7 bilhões de dólares e um total de 100mil vítimas fatais indiretas, tanto pela fome, doenças e carência de abrigo (YANG *et al.*, 2017)

Mais recentemente, em meados de 2018, a hidrelétrica de Xe-Pian Xe-Namnoy, no Laos, rompeu deixando mais de seis mil desabrigados (BBC, 2018), 49 mortos e 22 desaparecidos, isso para além dos impactos ambientais, no preço de gêneros alimentícios à população pobre do país, sobretudo em seus aspectos sanitários, e aos patrimônios históricos laosianos (INTERNATIONAL RIVERS, 2020).

Estes exemplos nos revelam que as barragens de usinas hidrelétricas não se encontram isentas de suscetibilidade, trazendo consigo uma série de riscos às populações trabalhadoras e à natureza em seu potencial raio de alcance de destruição em casos de rompimento. Estas mortes ou as ameaças de morte de populações vulnerabilizadas, que não são meros acidentes ou episódios isolados, devem ser objeto de atenção de modo articulado. Os eventos em Mariana, e sobretudo Brumadinho, também trouxeram alarme a atingidos – direta ou potencialmente – por barragens de hidrelétricas (CANAL SIC TV, 2019; G1, 2019a; TUDO RONDONIA, 2019), que alcançaram até mesmo os maiores e mais impactantes projetos energéticos do país, como Belo Monte (BRUM, 2019).

O chamado “terrorismo de barragens” integra esse sistema, em que a agência do capital, com seus diversos atravessamentos institucionais ou não, controla politicamente quem vive ou morre, e como a gestão da vida sob o medo da morte se opera.

“Terrorismo de barragem” é um termo que vem sendo utilizado por variadas organizações civis, acadêmicos e movimentos sociais para denominar o fenômeno de violações de direitos – sobretudo no que se refere às condições de saúde e segurança das populações que vivem nas proximidades dos espaços de despejo de resíduos – causadas com fundamento no risco de rompimento de barragens de rejeitos da mineração.

Dentre os grupos que utilizam o conceito, cita-se a Frente Mineira de Luta das Atingidas e dos Atingidos pela Mineração (FLAMa-MG, s/d) – importante articulação estabelecida na região do quadrilátero ferrífero (BERTOLLO, 2021) –, a Articulação Internacional de Atingidas e Atingidos pela Vale (AIAAV, s/d) da mesma sorte o fez, A AIAAV, em conjunto com o Movimento Pela Soberania Popular na Mineração (MAM) e o Coletivo Margarida Alves (AIAAV *et al.*, 2021) elaboraram também dossiê sobre a mineração na região do Caraça-MG tratando do termo, Acompanhando, o Gabinete de Crise - Sociedade Civil (MANUELZÃO, 2019a; ESTADO DE MINAS, 2019) - uma articulação de movimentos sociais, pesquisadores e ativistas que se organizaram como forma de contrapor o gabinete oficial montado pelo estado para definir ações relativas ao crime de Brumadinho. No campo acadêmico, o projeto Manuelzão, da Faculdade de Medicina da UFMG, dedicou uma matéria (MANUELZÃO, 2019b) da edição 84 de sua revista para o tema. Por sua vez, o Programa

Transdisciplinar Polos de Cidadania (2020), da Faculdade de Direito da UFMG, divulgou nota pública em que se utilizava do termo para denunciar a situação vivida por moradores de Conceição do Mato Dentro. O mesmo termo foi usado pela Clínica de Direitos Humanos da UFMG (2019). Por fim, o reconhecido Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais (GESTA-UFMG) lançou nota usando o termo (GESTA, 2020), o qual um de seus principais pesquisadores já mobilizara em artigo científico (LASCHEFSKI, 2020).

Declarações usando o mesmo termo foram mobilizadas também por sindicalistas – a exemplo de Ivan Targino, diretor do METABASE de Congonhas-MG<sup>5</sup> –, por movimentos sociais – como as Brigadas Populares (2019) – e da militância partidária – como em recentes declarações da vereadora em Belo Horizonte, Bella Gonçalves (2019), do PSOL e do jornal A Verdade (2020), da Unidade Popular –, a demonstrar a difusão do termo.

No supracitado dossiê elaborado pela AIAAV, MAM e Margarida Alves, chegou-se a definir o “terrorismo de barragens” como “qualquer ação ou omissão ocorrida no contexto da exploração minerária que cause pânico, comoção ou mobilização de pessoas e comunidades em decorrência de suposto risco de acidente ou desastre que posteriormente se mostre injustificado” (AIAAV *et al.*, 2021, p. 18), que encontra sua principal expressão no manejo indiscriminado, cauteloso e temerário de sirenes de alerta às populações sob a jusante de barragens.

Tal se diz em razão de, diferentemente do caso do rompimento da barragem em Brumadinho, em que a Vale alegou que “devido à velocidade com que ocorreu o evento, não foi possível acionar as sirenes relativas à barragem 1” (ROSSI, 2019), em diversas cidades mineiras as sirenes são acionadas desde 25 de janeiro de 2019. Ainda que (felizmente) nenhum outro rompimento tenha ocorrido, diversas cidades mineiras tiveram suas rotinas completamente afetadas. Lamentavelmente, em alguns casos, as sirenes soaram de noite, e em outros, enquanto chovia. O que torna ainda mais grave a situação, porque pessoas são tiradas de seu sono no meio da noite, afetando diretamente sua qualidade de vida, em circunstâncias de insegurança, sem ter maiores informações e sem poder reagir corretamente diante da situação.

Esses episódios são marcados por uma alteração drástica na condição da vida das e dos moradores, que se veem numa situação de apreensão, prontidão e desespero. Apreensão, por escutarem um barulho intenso sem saberem para onde ir, o que o som significa e se estão em situação de risco de morte. A prontidão, porque a partir do momento em que entendem estarem em uma situação de risco que exige uma ação imediata, precisam separar seus documentos, preparar uma mala com seus pertences e lamentar pelos objetos que não terão condições de levar consigo o que conseguem carregar. Além disso, pela própria casa que terão que se despedir às pressas, local de memórias e construído arduamente para ser um lar. Muitas dessas pessoas possuem hortas ou pequenas plantações que servem de sustento ou contribuem para sua fonte de renda. A ideia de ir para um abrigo ou a casa de um parente não é mais animadora, afinal, não preserva as mesmas características da casa em que viviam. E o desespero que acompanha a concretização de deixar a casa, a vizinhança, o conhecido, e ir em busca do incerto, do não desejado, do imposto por condições externas.

Tendo em vista o conceito de saúde mental como qualidade de vida, vinculada a uma pauta emancipatória do sujeito, de natureza política (DE ALMEIDA FILHO e COELHO, 1999), não resta dúvida que se configura

---

5 A menção se deu em um encontro da disciplina “(Neo)extrativismo, trabalho e Direito”, junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, ocorrida em 26 de agosto de 2021.

um quadro de intensa afetação da saúde mental dessas pessoas. A saúde outros tempos foi entendida como a ausência de doença, ou mesmo como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, de acordo – desde 1947 – com a Organização Mundial da Saúde. Ainda que tenha avançado a prestigiar uma categorização mais complexa e profunda, é de se ter em conta que mesmo assim tais conceitos não alcançam em profundidade a complexidade da vida e suas agruras sob o capitalismo, que torna impossível atingir esse ideal de perfeição de condições em um mundo profundamente marcado por desigualdades das mais várias, dentre elas sanitárias e socioambientais. Entretanto, é inegável que a vida das e dos atingidos pelo terrorismo de barragens sofreu (e segue sofrendo) uma considerável piora nas condições de satisfação e autonomia. Portanto, as alterações no ambiente feitas pelas empresas com a permissão do Estado trouxeram impactos negativos na saúde da população.

A fim de detalhar as circunstâncias, elaboramos um quadro com essas informações. O momento em que o acionamento ocorreu é relevante para compreender a apreensão gerada na população. Outro ponto relevante para a leitura do quadro é a coluna que trata das remoções ou evacuações. As remoções das pessoas de suas casas justificam-se quando elas moram em Zonas de Auto Salvamento (ZAS). Esta é a região que está a até 10 km ou 30 minutos do ponto de rompimento da barragem. Como o nome indica, a própria pessoa deve providenciar o seu salvamento. Ela deve sair da mancha de inundação e ir para uma zona segura por conta própria. Não há tempo para nenhum órgão público realizar esse salvamento.

Ademais, constam no quadro fatos ocorridos em treze cidades. Os espaços marcados com “-” indicam que não foram feitas evacuações. Em todos esses casos, a sirene foi acionada por engano. Isto é, não foi seguido nenhum protocolo e não havia risco real. Percebe-se que não são casos isolados, mas sim um fenômeno que vem sendo repetido de forma semelhante em diversos territórios.

<b>QUADRO I: ACIONAMENTO DE SIRENES DE BARRAGENS EM MINAS GERAIS</b>				
<b>CIDADE</b>	<b>MOMENTO</b>	<b>BARRAGEM/MINA E MINERADORA PROPRIETÁRIA</b>	<b>REMOÇÕES</b>	<b>MUDANÇA DO NÍVEL DE SEGURANÇA</b>
Brumadinho (VALE, 2019a)	27/01/2019 às 5h30	Barragem VI, Mina Córrego do Feijão (Vale)	Não foi encontrado o número	-
Itatiaiuçu (MPF-MG, 2021)	8/02/2019 às 4h	Mina de Serra Azul (ArcelorMittal)	50 famílias	De 2 para 3
Barão de Cocais (VALE, 2019,b)	8/02/2019 à 1h	Gongo Soco (Vale), à jusante da Barragem Sul Superior (nível 3)	452 pessoas (CORREIO BRASILIENSE, 2019)	De 2 para 3
	22/03/2019 às 21h30		0	-

Macacos (São Sebastião das Águas Claras, distrito de Nova Lima) (VALE, 2019c)	17/02/2019 às 20h20	B3/B4, da Mina Mar Azul (Vale)	305 pessoas (ALMG, 2019)	De 1 para 2
	27/03/19 às 22h30		0	De 2 para 3
	26/09/2019		0	-
Ouro Preto (VALE, 2019c)	20/02/19 e 27/02/19	Forquilha I e III (Vale)	25 pessoas (G1,2019b)	De 2 para 3
Rio Preto (HOJE EM DIA, 2019a)	16/03/19, de madrugada	Pequena Central Hidrelétrica Mello (Vale)	29 pessoas	De 1 para 2
São Gonçalo do Rio Abaixo (VALE, 2019d)	22/03/19 às 21h30	Sul, da mina Brucutu (Vale)	0	Não houve alteração do nível
Itabira (VALE, 2019e)	27/03/19 à noite	-	0	-
Congonhas (PREFEITURA DE CONGONHAS, 2018)	4/08/2018 às 13h15	Casa de Pedra (CSN)	Em 12/03/19, o Ministério Público recomendou a remoção de 2.500 pessoas. A CSN não cumpriu. (HOJE EM DIA, 2019b)	-
Conceição do Mato Dentro (ANGLO AMERICAN, 2020)	03/01/2020 às 16h	Minas-Rio (Anglo American)	0	-
Santa Bárbara (G1,2021)	08/01/2021 às 14h30 e 19h30	Córrego do Sítio (AngloGold Ashanti)		
Paracatu (KINROSS, 2021)	20/05/2021 à tarde	Eustáquio (Kinross), Mina Morro do Ouro	0	-
Serra do Salitre e Cruzeiro da Fortaleza (ESTADO DE MINAS, 2021)	17/08/2021	Complexo Minerioindustrial de Serra do Salitre	0	-

Percebe-se que a primeira notícia de acionamento indevido se deu em 27 de janeiro de 2019, dois dias após o rompimento da barragem de rejeitos em Brumadinho. A maioria dos casos, inclusive, se deu em datas próximas ao ocorrido, que vem sendo nominado pelos movimentos sociais de desastre-crime (AIAAV *et al.*, 2021). Apenas um dos casos relatados ocorreu antes de 25 de janeiro de 2019, mas podemos inscrevê-lo em tal condição dada a situação de desconhecimento e pavor ante as sirenes, proporcionado à população afetada.

Além dos acionamentos retratados, em 26 de setembro de 2019, em Macacos, a sirene da mineradora Vale tocou sem nenhum aviso de que seria um alerta apenas para os funcionários que trabalham na obra de uma mina. Os moradores alegam que ficaram bastante assustados, por não saberem do que se tratava.

Relatos sobre o terror experienciado foram amplamente divulgados na mídia, como o de Romer Soares, vereador de Itatiaiuçu:

Foi um pânico total, foi um terror, porque a gente vem acompanhando as tragédias tanto de Mariana quanto de Brumadinho. Sabemos das represas e lagoas de rejeitos em Pinheiros. Então a gente já estava apreensivo e recebeu a notícia às 3h da manhã, então é pânico, todo mundo em pânico, pensando que tinha estourado a lagoa. Até agora ninguém falou o porquê foi evacuado, a gente acompanhou a coletiva de imprensa, falou, falou, falou e não falou o que realmente tem com a lagoa, se tem rachadura, se elevou o nível. Então nós na verdade estamos no escuro e lá está o pânico total, todo mundo com medo, todo mundo sem informação. Para mim não teve a tragédia física, mas teve a tragédia mental. Porque imagina, como a gente vai, mesmo que daqui um mês libere, como que a gente volta para nossa casa? Como que vai voltar e dormir? Você sabendo que a qualquer hora a represa pode estourar. Então pra mim, o que tem que fazer é acabar com as lagoas de rejeitos. Não adianta mais. Eu não confio em mineração. O que eles falaram aqui, eu não confio, acabou. (SANTANA FM, 2019) (Grifo nosso).

Ocorreram também mudanças no nível de classificação de diversas barragens, mesmo que sem o acionamento de sirenes, como é o caso da barragem Capitão do Mato, do mesmo distrito, que, no dia 11 de fevereiro de 2020, teve seu nível elevado para 2. Novas remoções foram realizadas ano passado, em que três famílias residentes de Macacos foram retiradas de suas casas após uma reavaliação da Zona de Auto Salvamento das barragens B3/B4.

Ressalta-se que a partir do nível 2 deve ser feito o acionamento de sirene, como dispõe a Portaria que regulamenta o tema. A sirene, portanto, não é um método para ser utilizado a qualquer momento ou sem algum motivo. Isso porque o acionamento indiscriminado faria com que o alerta fosse ineficaz, frustrando o objetivo de comunicar a população do risco de rompimento.

Conforme pode-se notar, essas medidas causam apreensão e outros sofrimentos sociais e psíquicos na população, que não tem maiores informações sobre os riscos aos quais está submetida, sendo obrigada a deixar suas casas sem saber para qual direção correr e o que levar consigo. A desconfiança da população sobre a atuação das empresas mineradoras é patente. E não basta que a mineradora publique uma nota informando que o acionamento da sirene se deu por um “desacerto técnico” e que “os moradores da cidade podem manter a tranquilidade” (VALE, 2019e). As diversas falhas técnicas fazem com que a população se sinta insegura, e um futuro acionamento pode não ser percebido como real, o que colocará em risco a integridade dos moradores das regiões no entorno de barragens.

A recomposição da situação anterior ao acionamento das barragens, da remoção de famílias ou da mudança do nível de emergência das barragens não é possível. Uma vez alterada a situação de vida da população, esta se vê com um trauma que poderá levar semanas, meses ou anos para ser sanado, a depender de como (e se) as empresas farão a gestão do cuidado e assistência à saúde mental das comunidades.

Sobre o assunto, Lucas Nasser Marques de Souza (2019, p.88) aponta também o papel permissivo do Poder Público:

Acrescenta-se que a manutenção dessas barragens em zonas de incerteza, de extermínio pessoal direto ou de entes queridos, de ameaça permanente da lama invisível, mas que, sem aviso prévio, torna-se implacável para extirpar vidas e arrasar o meio ambiente. O fazer das autoridades aquém de seu poder de determinar a salvaguarda da população potencialmente atingível pela lama de rejeitos real dos reservatórios e barragens de rejeitos, auxilia a zona de conforto das empresas e de desconforto e comprometimento [da] segurança e da saúde física e mental das comunidades.

Tão grave é o cenário, que a Prefeitura de Itabira propôs ação judicial (O FOLHA DE MINAS, 2019), para impor multa à Vale em casos de acionamento equivocado de sirene, pelos danos gerados à população. Houve liminar favorável à Prefeitura (DE FATO, 2019) impondo 500 mil reais de multa para cada acionamento equivocado que a Vale incorrer.

É de se notar que do total de casos levantados, apenas um remete a uma usina hidrelétrica – a PCH Mello, de propriedade da Vale, em Rio Preto-MG. O caso sinaliza sintomática e exemplarmente o modo como um processo social e político agudo, qual é o que vem se chamando de “terrorismo de barragens”, não se limita tão somente às barragens de rejeito de minério, alcançando também aquelas ligadas à produção energética.

Neste caso, a ligação umbilical entre a produção energética com a extração mineral mostra-se inescapável. A Vale é a proprietária da PCH Mello, e sua gestão opera dentro dos mesmos ditames de obtenção de lucro que a da gestão de suas outras barragens de rejeitos, em que a extração do mais-valor e espólio da riqueza da terra são a destinação maior, operando com o trabalho, o modo de vida das pessoas nos arredores das barragens e as riquezas naturais de modo instrumental e incauto. Ainda que a empresa já soubesse dos riscos e operasse para contê-los desde novembro de 2018 (VEJA, 2019), a situação aguda veio a se cristalizar em março de 2019 para a surpresa das moradoras e dos moradores da região. Foi apenas em fins de maio de 2019 – ou seja, mais de dois meses após a remoção às pressas das 29 pessoas afetadas – é que a Vale, realizando obras reforço na barragem e contratando auditoria externa para atestar a carência de riscos, retornou ao nível de segurança de outrora (G1, 2019c).

No caso em menção, novas situações de alarme foram colocadas às famílias que vivem nas imediações da PCH Mello. Em 6 de fevereiro de 2020, cinco famílias foram removidas às pressas ante uma aparente surgência de água da barragem, que posteriormente foi reputada a um encharcamento do solo. Bombeiros e a Defesa Civil realizaram vistorias a fim de constatar a higidez da barragem, que proporcionou, após a remoção às pressas para hotéis e pousadas das famílias em menção, seu paulatino retorno (G1, 2020b).

Ainda que se trate de caso mais emblemático, que articula o problema minero-energético de forma evidente, sobretudo na constituição do capital hidrelétrico (SEVÁ, 2008), outros tantos despontam desde a realidade de Minas Gerais e podem ser mencionados:

a) a evidenciação de riscos de ruptura da barragem da UHE de Candonga, - da qual a Vale é sócia do consórcio responsável pela sua operação – em razão da contenção por si proporcionada dos rejeitos resultantes do acidente de Mariana (CÂMARA MUNICIPAL DE DOM SILVÉRIO, 2016);

b) o fato de que quando do ocorrido em Brumadinho, Minas Gerais teria 11 barragens com “risco médio” de rompimento, segundo relatório da Agência Nacional de Águas, sendo seis delas – Taquaruçu de Minas, Rio

Pomba, Carmo do Cajuru, Divinópolis, Três Maris, Curvelo e Pompéu – voltadas à produção energética, e as demais à contenção de resíduos da mineração (O TEMPO, 2019);

c) a sinalização, em relatórios de consultorias disponíveis na internet – como a envolvendo a PCH Túlio Cordeiro de Melo, no rio Matipó, em Abre Campo-MG – da iminência de rompimentos diante de flagrantes elementos de risco (BROOKFIELD, s/d).

O contexto relatado evidencia o impacto trazido à vida cotidiana das pessoas que vivem ao redor de barragens, tanto de rejeitos quanto as voltadas à produção hidroelétrica. A afetação da saúde das e dos moradores, por meio da projeção do medo, das angústias quanto à suscetibilidade de suas vidas e a interdição das rotinas vivenciadas pelo conjunto de trabalhadores e trabalhadoras sob impacto legítima o entoar do termo do terrorismo de barragens, que nas próximas linhas tangenciaremos desde uma perspectiva crítica.

### ***Alguns apontamentos sobre as potências e limites do uso do termo “terrorismo de barragens”***

É de se ter em conta que o uso do termo “terrorismo de barragens” traz consigo uma série de polêmicas e tensões. Pretendemos assim, ante a sua difusão política e relevo assumido no debate e nas intervenções públicas, lançar algumas linhas iniciais acerca de sua caracterização e mobilização, que deve contemplar a pluralidade de sentidos a que o termo pode remeter.

De início, e de forma inescandível, um dos sentidos que mais intuitivamente despontam do senso comum quanto ao terrorismo é aquele que adere ao conceito adotado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, de “atos criminosos destinados ou calculados para provocar um estado de terror no público em geral, num grupo de pessoas ou em particular pessoas para fins políticos” (UNITED NATIONS, 1994).

Não só esta caracterização, como também a agenda afirmativa imperialista inscrita e instrumentada por órgãos de Direito Internacional Público – dos quais a Organização das Nações Unidas não faz exceção – apontam necessariamente ao trato do terrorismo desde um registro da construção negativo dos inimigos da ordem social, a justificar uma “guerra ética” de escala global na promoção da paz social e da democracia burguesa (BENSAÏD, 1999, 2004; SEFERIAN, 2020a).

Já como um segundo sentido, tem-se a reivindicação do terrorismo como agenda política insurrecional, largamente atrelada às práticas anarquistas de dissolução, sem mediações, de toda forma de poder, bem como dos agentes neste poder investidos. O terrorismo individual sempre se colocou como objeto crítico dos posicionamentos socialistas de cariz marxista, pelas mais diversas vertentes em que se assentou (KAUTSKY, 1920; TROTSKY, 1911, 1920), muito embora a militância organizada e revolucionária que tomou tal embocadura foi por muito – e segue sendo (IG, 2018) – assim caracterizada, pelas razões próprias elencadas nos dois parágrafos anteriores.

Lado outro, por fim, é aquele que confere, em um nítido caráter de disputa de sentidos, a alcunha de terrorista não a quem atenta contra a ordem social (capitalista), mas sim aos próprios agentes do poder. Subvertendo o conceito, acaba por impulsionar importantes usos políticos do tema, a título de denúncia e

mobilização social. Essa inflexão, que no país comporta uma primeira costura no campo teórico-acadêmico (FRAGOSO, 1980) e que alcança contemporaneamente cotejo que lida até mesmo da mencionada “guerra ética” (SAINT-PIERRE, 2015), tem a sua mais potente mobilização conduzida por movimentos sociais, que na caracterização de “crimes de Estado” praticados por agentes públicos em regimes ditatoriais ou democráticos buscam responsabilização e reparação por graves violações a direitos humanos. São exemplos evidentes não só os movimentos que buscam a responsabilização dos agentes públicos no período ditatorial instituído no país em 1964, como também as mobilizações contrárias aos permanentes achaques às populações indígenas e à juventude negra do país, que clamam e lutam contra o genocídio que contra si é perpetrado tendo no reconhecimento na ação e omissão estatais um importante vetor.

Busquemos articular estas perspectivas com o termo em discussão.

O que mais nos interessa discutir quanto ao “terrorismo de barragem” remete ao seu uso costumeiro, conforme descrito pelos moradores atingidos pela construção e (não)manutenção de barragens – bem como pelos diversos movimentos sociais que intervêm no enfrentamento da questão minero-energética –, sobretudo no que concerne às práticas utilizadas para causar terror, pânico e apreensão.

Tomamos por premissa que “a linguagem das classes populares é tão concreta quanto concreta é a sua vida mesma” (FAUNEZ; FREIRE, 2017, p. 94), o que impõe reconhecer a caracterização do “terrorismo de barragens” como marcada por toda uma série de elementos de ordem material a lhe conferir sentidos pulsantes e genuínos.

Entendemos que esta construção, qual vem sendo proposta e evidenciada pelas suas razões constitutivas nos itens precedentes, remete de forma mais aproximada à terceira nuance de sentidos da palavra “terrorismo”, remetendo às perspectivas postas quanto à projeção aos agentes no poder como praticantes de atos de terror para manter-se em tais condições. No caso, não só as empresas que operam o capital minero-energético, mas também seus gestores diretos seriam os responsáveis por tais práticas com vistas à manutenção de seu poder político e sobretudo econômico, ao arripio dos interesses das populações direta ou indiretamente atingidas pelo receio de rompimento das barragens.

A aproximação em menção é apenas parcial tendo em conta que a terceira perspectiva lançada no texto remete a uma projeção ao Estado como agente decisivo nestas práticas de terror, quando no caso do “terrorismo de barragem”, os principais agentes são privados – ainda que não se destitua a responsabilização estatal pela condescendência, permissividade e por vezes ação direta na manutenção dos interesses do capital minero-energético no Estado.

Deste modo, é possível reconhecer a potência disruptiva a que o termo remete, que dentro de suas possibilidades de articulação política tende não só a impulsionar importante percepção pelos atingidos e atingidas pelo risco de rompimento de barragens à sujeição de processo complexo de opressão, que não só esmigalha suas bases subjetivas de condução da vida, como arrasta ao abandono de formas tradicionais de existência ante ao medo que lhes é imposto.

Todavia, a aderência da perspectiva do “terrorismo de barragens” a uma tônica punitivista, voltada à criminalização e encarceramento de agentes políticos e econômicos – que se inclinaria a uma saída legalista,

institucionalista, que sempre se mostrou pouco ou nada funcional à luta das oprimidas e oprimidos, em proximidade àquela aferição de sentidos evidenciada no primeiro tipo caracterizado neste item – pode ensejar um esvaziamento de seu potencial político, dado o encurtamento de perspectivas estratégicas postas na mobilização do repertório penalista para a ação transformadora da sociedade (SEFERIAN, 2019).

Deste modo, parece-nos que a reivindicação do termo “terrorismo de barragens” pode ter, caso conscientemente mobilizado para perspectivas de compreensão de mundo e qualificação negativa das práticas políticas e econômicas do complexo minero-energético do capital, distanciando-se de atravessamentos institucionalistas e punitivistas próprios das práticas burguesas, um importante papel de reputar marcadores negativos, proibitivo e de necessária contenção às práticas destrutivas perpetradas pela referida agenda capitalista.

### *Considerações finais*

Diante de todo o exposto, foi possível demonstrar o modo como o presente contexto de crise de civilização – marcada por um pronunciado tom ecológico e sanitário – evidencia a urgência de compreender o modo como a ação destrutiva do capital – fundamentalmente voltado à extração mineral – compõe e recompõe o espaço em seu próprio proveito.

Notando o modo como o complexo minero-energético se articula na formação social e histórica de Minas Gerais, foi possível notar a maneira como, contemporaneamente, a evidenciação dos riscos concernentes à manutenção de barragens de rejeitos de minério – sobretudo ante os ocorridos em Mariana e Brumadinho – também se projetam às barragens hidrelétricas mantidas no estado.

Percebemos que estas não são destituídas de riscos à saúde e segurança das populações que dela se avizinham, isso tomando não só referências práticas no contexto internacional e nacional, mas especificamente desde a realidade mineira.

Daí que práticas pautadas no amedrontamento e fomento ao pânico das populações que vivem nas proximidades de barragens de rejeitos – que, sobretudo ante ao uso abusivo e “preventivo” de sirenes passaram a ser chamadas de “terrorismo de barragens” – também alcance as barragens de hidrelétricas, donde o exemplo da PCH Mello é exemplo sintomático e evidente. Essas práticas causam um desequilíbrio das condições harmônicas antes vivenciadas pela população, que pelo medo permanente ensejam potencial afetação da saúde mental das e dos moradores. O dano gerado é de difícil recomposição ao estado anterior, o que demonstra o quanto as intervenções no ambiente impactam a saúde mental da coletividade.

Por fim, foi possível tecer uma caracterização própria quanto ao uso do termo terrorismo de barragens, sinalizando uma tipologia elementar quanto ao vocábulo terrorismo e sinalizando as potências políticas – postas no uso consciente para a aferição de marcadores negativos às práticas perpetradas pelo complexo minero-energético – e limites – sobretudo postos na mobilização institucionalista e jurídico-penal do tema – de sua mobilização.

Daí que nos parecer fundamental perceber que não só os casos mais emblemáticos resultantes dos desastres-crime ocorridos em Minas Gerais por decorrência da mineração – que afetaram diretamente as vítimas fatais e seus familiares, mas também os modos de vida, a permanência de existências tradicionais, a saúde e a segurança de parcelas imensas da população afetada pela contaminação de rios, do solo e lençóis freáticos – mereçam se inscrever nesta lógica do terrorismo de barragens, estando também a questão energética direta e indissociavelmente conectada com esta chaga que marca a história do estado.

## **Referências**

A VERDADE. *Mineradoras fazem “terrorismo de barragem” em MG*. Publicado em 30 jul. 2020.

AGÊNCIA BRASIL. *Encontrado corpo de uma vítima do acidente na barragem da Usina Santo Antônio*. Publicado 31 mar. 2014.

AIAAV. *Terrorismo de barragens no Vale do Rio Doce*. Sem data.

AIAAV *et alii*. Dossiê-denúncia: Direitos humanos e mineração na região do Caraça-Minas Gerais. Publicado em 2021.

ALIMONDA, Héctor. La colonialidad de la naturaleza: una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana. In: *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2011.

ALMG. *Moradores de Macacos exigem providências da Vale*. Publicada em 14.03.2019.

ANGLO AMERICAN. Comunicado sobre toque não intencional da sirene da barragem. Publicado em 03.01.2020.

ANGUS, Ian. *Facing the Anthropocene: Fossil Capitalism and the Crisis of the Earth System*. New York: Monthly Review, 2016.

ARTAXO, Paulo. Uma nova era geológica em nosso planeta: o Antropoceno? *Revista USP*, São Paulo, n. 103, p. 13-24, 2014.

ACOSTA, Alberto.; BRAND, Ulrich. *Pós-extrativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista*. São Paulo: Elefante, 2018.

ARÁOZ, Horacio Machado. *Mineração, genealogia do desastre: o extrativismo como origem da modernidade*. São Paulo: Elefante, 2020.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. *A formação do mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.

BBC. *Italy Vajont anniversary: Night of the ‘tsunami’*. Publicado em 10.10.2013..

BBC. *Rompimento de barragem deixa centenas de desaparecidos no Laos*. Publicado em 24.07.2018.

BELLA GONÇALVES. *Terrorismo de barragem: bomba-relógio em Barão de Cocais*. Postado em 21.05.2019.

BENSAÏD, Daniel. *Contes et legendes de la guerre éthique*. Paris: Textuel, 1999a.

BENSAÏD, Daniel. *Une lente impatience*. Paris: Stock, 2004.

BERTOLLO, Kathiúça. O enfrentamento à mineração extrativista no quadrilátero ferrífero de Minas Gerais: considerações sobre o surgimento, constituição e atuação da FLAMa. *Germinal: Marxismo E Educação Em Debate*, v.13, n.2, p. 316–342, 2021.

BRIGADAS POPULARES. *Tragédia monitorada em Minas Gerais: sirenes de barragens espalham terror pelo estado*. Sem data.

BROOKFIELD. *Plano de ação de emergência - PAE - Barragem da PCH Túlio Cordeiro de Melo, Rio Matipó, Abre Campo-MG*.

BRUM, Eliane. Erro de projeto coloca estrutura de Belo Monte em risco. In: *El País*. Disponível em: Publicado em 08.11.20219.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório da Comissão de Fiscoização Financeira e Controle na Proposta de Fiscalização e Controle n. 71, de 2009, relatada pelo Deputado Moreira Mendes*. Elaborada em 2010.

CÂMARA MUNICIPAL DE DOM SILVÉRIO. *Ibama teme rompimento da barragem da Candonga*. Publicado em 2016.

CANAL SIC TV. *Aneel define que risco de rompimento de barragem é baixo na usina hidrelétrica de Santo Antonio*. Publicado em 20.11.20219.

CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS - UFMG. *O terrorismo de barragens como violação de direitos humanos*. Publicado em 15.05.2019.

CORREIO BRAZILIENSE. *Sirene dispara em Barão de Cocais e risco em barragem aumenta*.

CRUTZEN, Paul J. Geology of mankind. *Nature*. v. 414, janeiro 2002, p. 23.

DE ALMEIDA FILHO, Naomar; COELHO, Maria Thereza Ávila; PERES, Maria Fernanda Tourinho. O conceito de saúde mental. *Revista USP*, n. 43, p. 100-125, 1999.

DE FATO. *Vale será multada em R\$ 500 mil a cada toque equivocado de sirenes de barragens em Itabira*. Publicado em 30.10.2019.

ESTADO DE MINAS. *Gabinete de crise denuncia “terrorismo e direitos violados” em barragens da Vale*. Publicado em 16.04.2019.

ESTADO DE MINAS. *Sirene de rompimento de barragem é acionada; empresa alega problema técnico*. Publicado em 17.08.2021.

FLAMa-MG. *Vale e prefeitura de Outro Preto pretendem praticar terrorismo de barragens com crianças e adolescentes de Antônio Pereira*. Sem Data.

FOLHA DE S. PAULO. *Após 7 anos, rompimento de barragem em Rondônia segue sem punição*. Publicado em 08.07.2015.

FRAGOSO, Heleno. *Terrorismo e criminalidade política*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

FREIRE, Paulo; FAUNDEZ, Antonio. *Por uma pedagogia da pergunta*. Tradução de Heitor Ferreira da Costa. 8ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

GALEANO, Eduardo H.. *As veias abertas da América Latina*. Tradução de Sergio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2017.

GENEVOIS, Rinaldo. GHIROTTI, Monia. The 1963 Vaiont Landslide. *Giornale di Geologia Applicata* n.1, v.1, 2005, p. 41-52.

GESTA-UFMG. *Nota pública do Gesta-UFMG: terrorismo de barragem em Conceição do Mato Dentro*. Publicado em 05.01.2020.

GUDYNAS, Eduardo. Extractivismos en América del Sur y sus efectos derrame. *La Revista, boletín Sociedad Suiza Americanistas*, Nº 76, pp. 13-23, 2015.

GUDYNAS, Eduardo. Extractivismos en América del Sur: conceptos y sus efectos derrame. In: ZHOURI, A. BOLADOS, P. CASTRO, E. (Orgs). *Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais*. São Paulo: Annablume, 2016.

G1. *Água arrastou pontes após rompimento de usina em GO*. Publicado em 31.01.2008a.

G1. *Barragens da Vale em Ouro Preto chegam a nível máximo de alerta e sirenes serão acionadas*. Publicado em 27.03.2019b.

G1. *Barragem de hidrelétrica se rompe em Laranjal do Jari*. Publicado em 29.03.2014a.

G1. *Bombeiros realizam vistoria na barragem PCH Mello e moradores de Rio Preto são retirados*. Publicado em 08.02.2020.

G1. *Pela 2ª vez, no mesmo dia, alarme de rompimento de barragem assusta moradores em Santa Bárbara, no interior de MG*.

G1. *Politec identifica corpo encontrado 3 meses após acidente em hidrelétrica*. Disponível em: Publicado em 13.08.2014c.

G1. *Rompimento de barragem provoca prejuízos em Goiás*. Publicado em 13.02.2008b.

G1. *Rondônia tem 22 barragens com alto potencial de dano ambiental e mortes, diz ANA*. Publicado em 30.01.2019a.

- G1. *Trabalhadores estavam a 1km da barragem rompida, diz empresa*. Publicado em 30.03.2014b.
- G1. *Tragédia de Mariana: em 5 anos, apenas 10% dos rejeitos retidos na usina de Candonga são retirados*. Publicado em 09.10.2020a.
- G1. *Vale encerra estado de alerta da barragem de Mello em Rio Preto, MG*. Publicado em 22.05.2019c.
- G1. *MP recomenda evacuação em Congonhas e diz que rejeitos de barragem atingiriam casas em segundos*. Publicado em 12.03.2019b.
- HOJE EM DIA. *Moradores são removidos de casas sob risco de rompimento de barragem de água, na Zona da Mata*. Publicado em 16.03.2019.
- IG. *Para Eduardo Bolsonaro, MST é terrorismo e comunismo deve ser criminalizado*. Publicado em 12.11.2018.
- INTERNATIONAL RIVERS. *The Xe Pian-Xe Namnoy Dam Disaster: situation update two years on*. Publicado em 2020.
- KAUTSKY, Karl. *Terrorismo e comunismo*. Milano: Fratelli Boccia, 1920.
- KINROSS. *Comunicado*. Disponível em: <http://www.kinross.com.br/noticia/comunicado/>. Publicado em 21.03.2021. Acesso em 13 out. 2021.
- LASCHEFSKI, Klemens Augustinus. *Rompimento de barragens em Mariana e Brumadinho (MG): Desastres como meio de acumulação por despossessão*. *AMBIENTES*. Volume 2, Número 1, 2020, pp. 98-143.
- LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Trad. Sérgio Martins. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.
- LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política: O direito à cidade II*. Trad. Margarida Maria de Andrade, Pedro Henrique Denski e Sérgio Martins. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- LÖWY, Michael. *Crise ecológica, crise capitalista, crise de civilização: a alternativa ecossocialista*. *Caderno CRH*, Salvador, v. 26, n. 67, p. 79-86, 2013.
- LÖWY, Michael. *O que é ecossocialismo?* 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.
- MANUELZÃO. *Sociedade Civil denuncia “terrorismo” de barragens e violação de direitos*. Publicado em 12.04.2019.
- \_\_\_\_\_. *Revista Manuelzão*, n.84. 23.03.2019.
- MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso, 2000.
- MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. Trad. Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo, 2010.

MOURA, Julia. Um ano após Brumadinho, Vale recupera valor que tinha antes da tragédia. *Folha*, São Paulo, 17 jan. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/um-ano-apos-brumadinho-vale-recupera-valor-que-tinha-antes-da-tragedia.shtml>. Acesso em 02 ago 2020.

MPF-MG. *Barragem em Itatiaiuçu: acordo estabelece medidas inéditas de reparação a atingidos*. Publicado em 07.06.2021.

NSC TOTAL. *Barragem de usina hidrelétrica se rompe em Taió, no AltoVale do Itajaí*. Publicado em 23.02.2019.

O FOLHA DE MINAS. *Prefeitura de Itabira obtém liminar contra acionamento indevido de sirenes de barragens*. 2019.

OLIVEIRA, Nathalia Capellini Carvalho de. A grande aceleração e a construção de barragens hidrelétricas no Brasil. *Varia Historia*, v. 34, n.65, p.315-346.

O TEMPO. *Brasil tem 1.118 barragens com 'risco alto' de rompimento; 5 em MG*. Publicado em 30.01.2019.

PÓLOS DE CIDADANIA. NOTA PÚBLICA. 03 jan. 2020.

PRADO JÚNIOR, Caio. “O sentido da colonização”. In: PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. 23ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PREFEITURA DE CONGONHAS. *Defesa Civil de Congonhas agiu rápido após acionamento involuntário de sirene na área da barragem da CSN*. Publicado em 04.08.2018.

RONDONIA AO VIVO. *Barragem rompe em Vilhena*. Publicado em 10.01.2008.

ROSSI, Amanda. *Tragédia em Brumadinho: Vale diz que sirenes não foram acionadas por 'velocidade' do deslizamento*. *BBC, Brumadinho (MG)*. 2019.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. 11 de Setembro: do terror a injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. *Rev. Sociologia Política*, v.23 n.53, p.9-26, mar.2015.

SANTANA FM. “A sirene não tocou”, diz vereador de Itatiaiuçu. 8 fev. 2019.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. 6 ed. São Paulo: Edusp, 2014.

SEFERIAN, Gustavo. Da revolução inacabada à guerra ética: Bensaïd como defensor e crítico dos Direitos Humanos. *Século XXI*. v. 10, n. 1, p.103-44, jan./jun. 2020a.

SEFERIAN, Gustavo. Duas provocações ecossocialistas e abolicionistas à luz dos desastres empresariais de Mariana e Brumadinho. *InSURgência*, v.5, n.2, 2019, p.166-187.

SEFERIAN, Gustavo. Extrativismo e a Divisão Internacional do (Direito do) Trabalho: uma abordagem ecossocialista. *Revista Direito em Debate*, n. 29, v. 54, p. 106-117, 2020b.

SEFERIAN, Gustavo; BRASILEIRO, Carol Matias. Meio ambiente, cuidado e direito: intersecções teóricas e práticas desde a dialética da diferença. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 3. p.293-311, 2020.

SEVÁ, Oswaldo. Estranhas catadrais: notas sobre o capital hidrelétrica, a natureza e a sociedade. *Ciência e Cultura*, v. 60, n. 3, set. 2008, p. 44-50.

SOARES, Vânia Ribeiro. *Impactos sociais causados pela construção de hidrelétricas em populações ribeirinhas na Zona da Mata mineira: o caso específico da Usina Hidrelétrica Candonga - Rio Doce/Santa Cruz Escalvado - Minas Gerais*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para fins de conclusão de bacharelado em Ciências Sociais na Universidade Federal de Juiz de Fora, 2009.

SÓLON, Pablo. *Alternativas Sistémicas*. La Paz: Fundación Solón-Attac France-Focus on the Global South, 2017.

SOUZA, Lucas Nasser Marques de. *Entre a vila e a mina: violações de direitos em Itabira*. Dissertação de mestrado defendida junto à Faculdade de Direito da UFMG, 2019.

SOUZA, Rafael de Freitas e. A efêmera e fatal Mina de Cata Branca: mineração e trabalho numa companhia aurífera inglesa em Minas Gerais (1832-1844). *Revista Mundos do Trabalho*, vol. 7, n. 14, jul./ dez. 2015, p. 37-52.

SVAMPA, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Cidade do México/México: CALAS, 2019.

TROTSKY, Leon. Por que os marxistas se opõem ao terrorismo individual. Trad. Fernando Antônio de Souza Araújo, nov.1911, disponível em Marxists.org.

\_\_\_\_\_. *Terrorisme et communisme (L'Anti Kautsky)*. Paris: Bibliothèque communiste, 1920.

TUDO RONDONIA. E se fosse Santo Antônio?. Publicado em 29.01.2019.

UNITED NATIONS. Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism. 1994.

UOL. Quarta maior do Brasil, hidrelétrica Santo Antônio vê risco de paralisação total. Publicado em 05.03.2021.

VALE. Acionamento de sirenes em Itabira. 2019. Publicado em 27.03.2019e.

\_\_\_\_\_. Comunicado urgente: aumento dos níveis de água na barragem VI. Publicado em 27.01.20219a. Acesso em 13 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Vale eleva nível de alerta de três barragens <http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/news/Paginas/vale-eleva-nivel-de-alerta-de-tres-barragens.aspx>. Publicado em 23.03.2019c.

\_\_\_\_\_. Vale informa sobre a barragem Sul de Brucutu, em São Gonçalo do Rio Abaixo. Publicada em 23.03.20219d.

\_\_\_\_\_. Vale informa sobre barragem em Barão de Cocais. Publicado em 22.03.2019b.

VEJA. Moradores são retirados de área de risco de barragem em MG após chuva. Publicado em 16.03.2019.

XAVIER, Juliana Benício. *Dos montes às cavas: a emergência do ser coletivo obreiro na abolição*. Tese (doutorado) defendida junto à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2021.

YANG, Long et alii. Typhoon Nina and the august 1975 flood over central China. *Journal of hydrometeorology*, v.18, n.2, p.451-472, 2017.

## **Limites e potências do uso do termo “terrorismo de barragens” na lida de conflitos minero-energéticos em Minas Gerais**

### **Resumo**

Tomando a realidade de Minas Gerais e o contexto da crise de civilização contemporânea como referências, o presente artigo tem por intuito: i) explicitar o modo como o complexo minero-energético se articulou histórica e socialmente no território mineiro, plasmando o espaço em sua funcionalização voltada à exploração de todas as formas de riqueza social; ii) evidenciar a relação de semelhança entre as atividades de extrativismo mineral e produção energética hidrelétrica que compartilham elementos estruturais comuns, a exemplo das barragens, que proporcionam riscos eminentes às populações que convivem em seu entorno; iii) sinalizar a instauração comum que o “terrorismo de barragens” é operado tanto em casos de barragens de rejeito mineral como em usinas hidrelétricas, trazendo prejuízos à saúde e segurança da população afetada; iv) discutir os limites e potências do uso “terrorismo de barragens” por atingidos e movimentos sociais.

Palavras-chave: Crise de civilização; Barragens; Complexo minero-energético; Terrorismo de Barragens; saúde e segurança.

## **Limits and potencies of the use of the term “dam terrorism” dealing with mining-energy conflicts in Minas Gerais**

### **Abstract**

Taking the reality of Minas Gerais and the context of the contemporary crisis of civilization as references, this article aims to: i) explain how the mining-energy complex was historically and socially articulated in the territory of Minas Gerais, shaping the space in its functionalization aimed at exploiting of all forms of social wealth; ii) show how mineral extraction and hydroelectric energy production activities share common structural elements, such as dams, which pose imminent risks to the populations living in their surroundings; iii) signs the common way that “dam terrorism” is operated both in cases of mineral tailings dams and in hydroelectric plants, which brings damage to the health and safety of the affected population; iv) discuss the limits and potencies of the use of “dam terrorism” by the people affected by their risks and other social movements.

Keywords: Crisis of civilization; Dams; Mineral-energetic complex; Dam Terrorism; health and safety.

## **Límites y potencias del término “terrorismo de represas” en el tratamiento de los conflictos minero-energéticos en Minas Gerais**

### **Resumen**

Tomando como referentes la realidad de Minas Gerais y el contexto de la contemporánea crisis de la civilización, este artículo tiene como objetivo: i) explicar cómo el complejo minero-energético se articuló histórica y socialmente en el territorio de Minas Gerais, configurando el espacio en su funcionalización destinada a explotar todas las formas de riqueza social; ii) mostrar cómo las actividades de extracción de minerales y producción de energía hidroeléctrica comparten elementos estructurales comunes, como las represas, que presentan riesgos inminentes para las poblaciones que viven en su entorno; iii) señalar la forma común en que se opera el “terrorismo de represas” tanto en los casos de represas de relaves minerales como en plantas hidroeléctricas, que conlleva daños en la salud y seguridad de la población afectada; iv) discutir los límites y potencias del uso del “terrorismo de represas” por parte de los afectados y movimientos sociales.

Keywords: Crisis de civilización; Represas; Complejo mineral-energético; Terrorismo de represas; salud y seguridad.

## Frentes de Expansão Hidrelétrica no Brasil: um mapeamento sob a perspectiva da reprodução ampliada do capital

Humberto José da Rocha<sup>1</sup>

### *Considerações Iniciais*

Quando é anunciada a instalação de uma nova hidrelétrica em determinado ponto de um rio, as atenções voltam-se para o projeto em si, destacando, em primeiro plano, os aspectos energéticos e o desenvolvimento regional. Na sequência, dependendo do nível de mobilização social, aparecem elementos socioambientais, tais como o remanejamento, a saúde da população e os impactos ambientais. De fato, cada caso tende a ser tratado em sua especificidade e, no caso brasileiro, isso faz sentido em função das peculiaridades de um país com dimensões continentais. Todavia, ao discutir-se a hidreletricidade sob a perspectiva da reprodução tanto do sistema elétrico quanto do capitalista, é importante ter em vista que essas obras de grande escala não são projetadas de forma isolada, mas tendem a considerar tanto elementos da geografia natural que condicionam outros projetos – a jusante e a montante – quanto elementos de âmbito político e econômico que dizem respeito à mobilização de empresas e governos, além de elementos sociais referentes às populações nos locais onde são pretendidos esses projetos.

No tocante ao tema das barragens hidrelétricas nas Américas, em suas dimensões sociopolíticas da interface saúde-ambiente, o fundamental é compreender como esses projetos de desenvolvimento e infraestrutura de grande escala, a partir de um influxo repentino de pessoas, mercadorias e capitais, invariavelmente refletem nas condições ambientais e, conseqüentemente, de saúde das populações nas regiões desses projetos. Abordando a questão sob essa perspectiva, é possível vislumbrar relações de poder envolvendo diferentes agentes públicos e privados tanto no estabelecimento de problemas socioambientais quanto na responsabilização e mitigação desses que, na linguagem do empreendedor, aparecem naturalizadas como *externalidades*, mas se tomadas pelo ângulo das populações locais, estão no centro da discussão sobre a instalação desses projetos de grande escala.

Na expansão do setor energético, no que diz respeito ao Brasil, as usinas hidrelétricas (UHE)<sup>2</sup> são formas consagradas de produção<sup>3</sup> de eletricidade. Essa matriz corresponde a 58,30% da capacidade instalada para produção (ANEEL, 2021) e a 63,8% da energia elétrica consumida no Brasil, considerando o fechamento do

---

1 Professor Associado do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal da Fronteira Sul (PPGH/UFFS). Contato: <humberto.rocha@uffs.edu.br>.

2 Neste trabalho, tratar-se-á as UHE simplesmente como “hidrelétricas” e, em virtude das especificidades, optamos, metodologicamente, por selecionar somente aquelas com potência superior a 50MW para embasar nossa discussão. Para uma categorização técnica pormenorizada dos aproveitamentos hidrelétricos segundo potência e reservatório, ver a Resolução Normativa da ANEEL, nº 875, de 10 de março de 2020.

3 Do ponto de vista físico, o termo “geração” de energia mostra-se mais adequado considerando que está se tratando da conversão de força hidráulica em energia elétrica. Todavia, optamos pelo termo “produção” ao invés de “geração”, por entender este mais adequado à discussão da produção de energia e produção de capital.

ano de 2020 (EPE, 2021). Embora essa ainda seja a principal matriz energética brasileira, discutir a hidreleticidade e, principalmente, a instalação de hidrelétricas apenas sob o ângulo da produção de energia elétrica é simplificar uma questão complexa que envolve, além dessa premência energética, aspectos ambientais, sociais, políticos e econômicos. A concepção e a viabilidade de um projeto hidrelétrico, sem desprezar o fator energético, depende substancialmente de elementos políticos e econômicos, pois a geração de energia, ponto culminante do projeto, só é possível mediante iniciativas que articulam estado, mercado e sociedade civil em perspectiva multiescalar.

Com base nisso, o objetivo deste trabalho é discutir a questão hidrelétrica sob a perspectiva da reprodução ampliada do capital, de forma a desenvolver a ideia de *frente de expansão hidrelétrica*, situando essas obras de grande escala no espaço-tempo para compreender como se desenvolveu o setor no Brasil. Para alcançar esse objetivo, a metodologia baseia-se em análise, no sentido macro da discussão, sobre o conjunto da expansão no território brasileiro, o que é feita a partir de revisão documental, de literatura e de informações sistematizadas a partir do Sistema de Informações de Geração da ANEEL (SIGA/ANEEL) sobre o setor elétrico brasileiro. Isso estrutura o texto de forma a apresentar uma primeira sessão que retoma a teoria de reprodução do capital, tendo as hidrelétricas como objeto da discussão. A segunda sessão parte da discussão teórica sobre fronteira a fim de estabelecer a ideia de *Frente de Expansão Hidrelétrica* como ferramenta teórico-metodológica para análise desse processo. A terceira sessão aplica as ideias estabelecidas nas sessões anteriores – reprodução do capital e frente de expansão – de forma a compreender a evolução do setor hidrelétrico brasileiro. Finalmente, são encaminhadas algumas considerações finais no sentido de corroborar essa perspectiva de análise como base para a discussão sobre dimensões sociopolíticas da interface saúde-ambiente no tocante a barragens hidrelétricas.

### ***A reprodução ampliada do capital através das hidrelétricas***

Ao estabelecer as bases teóricas, Karl Marx orienta que, ao se falar em produção do capital, é preciso ter em vista um “estágio específico do desenvolvimento social”, em que será considerado um “ramo particular” da totalidade dessa produção (Marx, 2011, p. 57). Aproximando o ramo da energia elétrica nessa discussão, é importante ressaltar que as primeiras hidrelétricas instaladas no Brasil foram iniciativas em função da exploração mineradora e têxtil. O atrelamento dos recursos naturais à propriedade privada de terra e a relação desta com empresas estrangeiras apontam a natureza política desse processo. As relações de poder envolvendo *lobbies* multinacionais e políticas governamentais de industrialização reforçam esse aspecto e promovem reestruturações no setor elétrico brasileiro ao longo da sua história.

Essa síntese – minudenciada na sequência do trabalho – serve para assinalar a relação do setor elétrico dentro de uma totalidade de produção do capital, que aumenta na medida em que se busca compreender o sistema capitalista – e o elétrico – e sua necessidade intrínseca de reprodução. Essa constância do sistema em que a sociedade “não pode parar de consumir, tampouco deixar de produzir” faz com que “todo processo social

de produção implique num processo de reprodução”, em que a premissa seria “retransformar continuamente parte de seus produtos em meios de produção ou em elementos da nova produção” (Marx, 1996, p. 199).

Na mesma linha, Rosa Luxemburgo discute a acumulação e a reprodução do capital a partir do exemplo da indústria carbonífera, que, segundo o esquema proposto pela autora, amplia a produção de ferro para aumentar a produção de máquinas, visando aumentar a produção de meios de consumo que, fechando o esquema de retroalimentação, propõe-se sustentar operários inseridos nas etapas anteriores, confirmando o que a autora classifica como um círculo *ad infinitum* (Luxemburgo, 1970, p. 282). Aproximando-se do caso brasileiro, pode-se considerar como exemplo o Projeto Carajás, lançado oficialmente na década de 1980. Para viabilizar a exploração mineral no norte do Brasil, um complexo infraestrutural foi montado, compreendendo rodovias, ferrovias, portos e a UHE Tucuruí, que começou a ser construída ainda na década de 1970 e entrou em operação no ano de 1984 com o objetivo inicial de apoiar o complexo Carajás.

Sobre esses ramos que contam com formas de extrativismo natural (carvão, água...), a autora enfatiza que “as matérias-primas não constituem um elemento dos avanços realizados pelo capital, pois que o objeto de trabalho não é produto de trabalho anterior, mas foi obtido gratuitamente através da natureza”, dessa forma, concluindo que “a ação direta do homem sobre a natureza fornece assim uma nova fonte de acumulação, sem intervenção de um capital adicional” (Luxemburgo, 1970, p. 305-306). Mas esse adiantamento propiciado naturalmente não está ao alcance de qualquer empreendedor, pois ele precisa contar com recursos naturais e com força de trabalho que estão em muitos dos casos “acorrentadas a formas de produção pré-capitalistas” que podem dificultar o acesso, daí, advém o “impulso irresistível do capital de apoderar-se daqueles territórios e sociedades” (Luxemburgo, 1970, p. 315). Essa apropriação requer uma articulação estado-mercado-sociedade civil de forma tanto a permitir o acesso quanto introduzir uma lógica de mercado que hegemonize esses recursos em suas lógicas naturais. Essa penetração e transformação, levada a cabo, poderia sugerir, teoricamente, a exaustão do sistema de acumulação, daí é que se impõe o estágio multiescalar desse processo, reforçando a articulação global entre mercado-estado-sociedade civil, o que implica, nas palavras da autora, “empréstimos exteriores, concessões, revoluções e guerras” (Luxemburgo, 1970, p. 365).

Essas linhas teóricas gerais fundamentam a análise sobre a relação multissetorial e multiescalar, que perpassa todo o processo de expansão do capital através das hidrelétricas. Desde a concepção de um projeto hidrelétrico já estão relacionadas diferentes perspectivas escalares<sup>4</sup>, reunindo iniciativas globais (empresas multinacionais, Banco Mundial), que buscam cristalização em locais específicos. Estudos técnicos e articulações de mercado global concebem esses projetos que se desenvolvem em escala nacional, sendo viabilizados política e juridicamente através de órgãos de Estado. Leilões de energia e processos de licenciamento ambiental são mecanismos que relacionam essas escalas global e nacional, selecionando determinada Sociedade de

---

4 Adequando as ideias Milton Santos (2004), neste trabalho, propomos a abordagem do espaço em quatro níveis: o global, o nacional, o regional e o local. Em *nível global*, consideramos as grandes corporações internacionais que agem de forma desterritorializada; em *nível nacional*, consideramos as normas dos respectivos territórios (estados) que precisam ser compreendidos em suas especificidades política, jurídica, econômica, ambiental, social e cultural; em *nível regional*, consideramos as distintas regiões hidrográficas, que, além do aspecto ambiental, sobretudo fluvial, distinguem-se política, econômica e culturalmente, conferindo a esses espaços particularidades, que são importantes para o tratamento da questão hidrelétrica; o *nível local* refere-se especificamente ao ponto do espaço onde ocorre a instalação da hidrelétrica, assinalando suas especificidades geográficas e sociais.

Propósito Específico (SPE) que conduzirá o processo de instalação da hidrelétrica em determinado local. No licenciamento, essa empresa precisa atender a condicionantes socioambientais que implicam discussão com a sociedade regional (governos estaduais, municipais, empresas, organizações da sociedade civil) o que tem se mostrado conturbado na maioria dos casos de instalação de hidrelétricas no Brasil. Ocorre que a inserção dessas obras de grande escala põe em choque agentes com interesses distintos, tais como uma empresa multinacional que busca otimizar seus resultados na bolsa de valores e uma família de pequenos agricultores que tem, como objetivo primeiro, a manutenção de um modo de vida centrado, sobretudo, na subsistência e na qualidade de vida.

Embora sejam conhecidas situações de cancelamento desses projetos, como da UHE Pai Querê (Brasil) ou o emblemático caso da Foz Coa (Portugal), onde a suspensão ocorreu com boa parte da obra já edificada, pode-se falar em uma relativa inevitabilidade de concretude quando movimentadas essas “máquinas de guerra”, como mencionam Deleuze e Guattari (1997), referindo-se a essas parcerias entre empresas multinacionais e estatais para a viabilização de grandes projetos. O que se tem visto, sobretudo, no Brasil, é que questões ambientais, sociais e culturais, são relegadas a planos secundários em detrimento de arranjos jurídicos, políticos e sobretudo econômicos. Assim, o que se verifica são eventuais adiamentos ou reprojeções, que, cedo ou tarde, tendem a ser retomados e executados. Essa visível inevitabilidade desses projetos não pode ser entendida unicamente pela necessidade de energia elétrica, racionalidade desses projetos ou desmobilização social, o que precisa estar em evidência é que esses projetos têm em sua essência, a reprodução “ampliada” do capital, estabelecendo um circuito que se retroalimenta, garantindo não só o caráter *ad infinitum* do processo, mas agregando diferentes agentes sociais em projetos de engenharia elétrica, civil, mas, sobretudo, política, jurídica e econômica.

Começa que está se falando de um “produto”, a energia, que, embora o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) defenda que “água e energia não são mercadorias”, o que se percebe é que esses dois elementos tendem a assumir exatamente esse contorno no processo. Neste sentido, retomando as ideias de Marx (1996, p. 339), é importante o que o autor chama de “pecado original”, a partir do qual se pode compreender o início desse processo vicioso de produção, acumulação e reprodução do capital, chamado de “acumulação primitiva” do capital. Basta assinalar que a energia elétrica parte da conversão – aqui chamada de produção – da energia hidráulica pela usina, que, embora construída pelo homem, possibilita o que Luxemburgo (1970, p. 306) entende como uma espécie de adiantamento de capital sem a necessidade de um grande dispêndio de capital adicional. O mesmo leilão que indica o empreendedor responsável pela construção da hidrelétrica em determinado ponto do rio, já garante, de certa forma, que a energia produzida tenha mercado garantido, o que, ironicamente, é denominado “mercado cativo”, ou seja, ela tem destino certo pelas linhas de transmissão até as residenciais ou comércios, isso quando o próprio produtor não é o consumidor dessa energia na qualidade de autoprodutores, como nos casos de empresas do ramo de cimento e siderurgia, por exemplo, que compõem as SPE que constroem hidrelétricas. Seja qual for dos caminhos, o importante é destacar que o ramo hidrelétrico oferece mercado certo para um produto antes mesmo da sua “fabricação” (geração), neste caso, um privilégio para poucos no sistema capitalista concorrencial.

A forma como a produção desse capital se estabelece no caso da hidreletricidade condiz tanto com a natureza expropriatória, apontada por Marx (1996, p. 342), na acumulação primitiva, quanto com os empréstimos exteriores, concessões e conflitos mencionados por Luxemburgo (1970, p. 365). Tomando o caso da UHE Belo Monte, por exemplo, quando do leilão para a instalação dos 11233 MW no rio Xingu, foi constituída a SPE Norte Energia, integrando empresas do ramo da energia e da construção civil (ANEEL, 2010). Seguindo a dinâmica do capital, desde o leilão até os dias atuais, a composição acionária alterou-se e empresas multinacionais do ramo da mineração como a Vale S.A e a Siderúrgica Norte Brasil S.A. (Sinobras) e fundos de previdência como Petros (Fundação Petrobras de Seguridade Social) e Funcef (Fundação dos Economiários Federais), além da própria Eletrobras, aparecem como acionistas na atual conformação da SPE. O que é importante ressaltar é a corroboração da teoria da reprodução ampliada pelo fato de empresas de diferentes ramos (engenharia, siderurgia, seguridade), sobretudo, do ramo da hidroeletricidade (Chesf, Eletrobras, Malucelli, Gaia), detentoras de usinas em operação, reproduzirem o capital por meio de novas hidrelétricas.

Não bastando o poder econômico representado nessas *holdings*, a participação do Estado é fundamental para além da composição acionária. É recorrente, nas instalações de hidrelétricas no Brasil, o aporte financeiro substancial por parte do Estado para essas empresas. Mantendo o caso de Belo Monte como exemplo, chama a atenção o fato de que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) concedeu um financiamento de 80% dos recursos necessários para implantação do projeto (com custo inicial estimado em 19,6 bilhões de reais), o que acabou se tornando o maior financiamento na história do BNDES até então. O autor ainda chama a atenção para outros dois pontos importantes: primeiro, é o fato de que o recurso foi disponibilizado pelo banco a uma taxa de juro de 4% a.a., abaixo das taxas praticadas pelo mercado e por um período de 30 anos, superior aos usuais 25 anos, o que tem previsão de pagamento com a própria operação da UHE, sem comprometer o patrimônio da SPE como garantia (Nascimento, 2017).

Além desse aporte financeiro em condições diferenciadas, o Estado ainda contribui no processo de reprodução acumulada do capital a partir das hidrelétricas. Seguindo na corroboração dos elementos teóricos sugeridos por Marx e Luxemburgo, a expropriação é o elemento que viabiliza definitivamente a inserção do projeto, fechando o circuito global-local. Fechando o caso de Belo Monte, notícia publicada pela própria ANEEL dá conta de 282,3 mil hectares de terras desapropriados por pedido da Norte Energia para viabilização do projeto (ANEEL, 2011). Embora essas ações sejam tratadas no sentido da Declaração de Utilidade Pública, que, em tese, justifica-se em função do bem maior, social, o próprio caso de Belo Monte tem registrado mobilizações de resistência e contestação muito mais no sentido da “expropriação”<sup>5</sup> do que da utilidade pública.

A conclusão prévia a que se chega é que o setor hidrelétrico apresenta qualidades importantes para a reprodução ampliada do capital, pois mais do que produzir energia, a instalação de uma hidrelétrica catalisa diferentes agentes e setores nesse processo que se retroalimenta. Partindo de um produto naturalmente concebido, a força hidráulica, iniciativas de mercado, Estado e sociedade civil articulam-se para acessar esse produto, dando, assim, o *start* nesse processo. Empresas nacionais e multinacionais estabelecem essas SPEs

---

5 Sobre a questão da expropriação na perspectiva de projetos hidrelétricos, ver: REZENDE, Leonardo Pereira. Dano moral & licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas. Curitiba: Juruá, 2006.

que contam com a participação estatal tanto na composição acionária quanto na disponibilidade de recursos em condições mais favoráveis do que as praticadas no mercado. Não bastasse isso, o Estado ainda dispõe de mecanismos de desapropriação para utilidade pública sobre áreas de interesse desses empreendimentos, de forma que o acesso desses projetos globais nos locais é facilitado sobremaneira. Assim, empresas que já controlam hidrelétricas instaladas contam com essa *energia* para construir novas hidrelétricas, dispondo ainda do apoio de outros setores que utilizam essa mesma energia como *commodities* (siderurgia, construção civil) ou mesmo aquelas que utilizarão os lucros para otimizar outros ramos do sistema capitalista (bancos, fundos de previdência), assim, a hidrelétrica ocupa lugar central nesse processo de reprodução ampliada do capital.

Situada a questão hidrelétrica sob a perspectiva da teoria da reprodução ampliada do capital, passa-se a discutir esse processo retomando as perspectivas multiescalares do espaço e multissetoriais entre Estado, mercado e sociedade civil. Nesse sentido, a discussão está orientada segundo o que David Harvey propõe ao debater essa expansão, quando assinala que esse processo de reprodução do capital acontece simultaneamente por meio da “intensificação dos relacionamentos nos centros capitalistas de produção” e da “expansão geográfica desses relacionamentos no espaço” (Harvey, 2005, p. 62). É sob essa perspectiva que se desenvolve a ideia de *Frente de Expansão Hidrelétrica*, buscando compreender como esse processo desenvolveu-se historicamente no Brasil.

### ***A ideia de Frente de Expansão Hidrelétrica***

Abordando a discussão sob uma perspectiva macro da expansão hidrelétrica, consideramos o território brasileiro em suas regiões políticas e hidrográficas como um referencial espacial para relações multissetoriais que privilegiam, nessa escala, as relações entre mercado e Estado. Reafirmando que um projeto hidrelétrico a ser instalado em determinado ponto de um rio é concebido a partir arranjos técnicos, econômicos e políticos que reúnem empresas multinacionais, nacionais e os governos desses países, nesta sessão, é estabelecida a ideia de “Frente de Expansão Hidrelétrica” como possibilidade teórico-metodológica.

Uma breve retomada do conceitual sobre fronteira é fundamental para situar essa discussão em escala macro no decorrer do trabalho. Os conceitos fundantes de Arthur Hehl Neiva sobre as *fronteiras demográfica* e *econômica* abrem a discussão ao distinguir essas linhas fronteiriças. Segundo o autor, uma “fronteira demográfica” pode ser considerada como “a que unisse numa linha contínua os últimos focos permanentes de população neste vasto interior e que as separasse do vazio que fica além” (Neiva, 1949, p. 226); ao passo em que uma “fronteira econômica” corresponderia à “linha que une os últimos pontos cuja atividade econômica se integre na economia geral brasileira, à qual esteja ligada por meios de transportes adequados para permitir a existência de uma economia de troca razoável entre ela e a faixa de civilização moderna” (Neiva, 1949, p. 226). Situada entre essas duas fronteiras, Leo Waibel desenvolve o conceito de “zona pioneira”, assinalando que “a fronteira no sentido econômico é uma zona, mais ou menos larga, que se intercala entre a mata virgem e a região civilizada, a esta zona damos o nome de zona pioneira” (Waibel, 1955, p. 390). Conforme o autor,

essa zona pioneira implica a “introdução de melhoramentos no campo da técnica e mesmo da vida espiritual” (Waibel, 1955, p. 391), o que ele discute considerando a atividade agrícola. Fechando essa conceituação básica, Roberto Cardoso de Oliveira considera os três autores anteriores para chegar ao conceito de “frente de expansão”, que ele apresenta como sendo o momento em que “a sociedade nacional, através de seus segmentos regionais, se expande sobre áreas e regiões cujos únicos habitantes são as populações indígenas. Mas esse processo de expansão não é conduzido ao acaso. Interesses econômicos os conduzem, motivando as populações nele envolvidas” (Cardoso de Oliveira, 1967, p. 352-353). O autor reconhece a proximidade com a ideia de zona pioneira, todavia, o que ele distingue na frente de expansão é o caráter tanto civilizador quanto alienador dessas frentes, o que ele analisa através do que chama de “fricções interétnicas”.

Essa confluência de conceitos e disciplinas é discutida por José de Souza Martins, que oferece um caminho interessante que pode ser considerado para o que se pretende sobre a discussão hidrelétrica. Embora o autor admita diferenças do ponto de vista teórico-metodológico, chama a atenção para o fato delas não terem “a intenção de supor uma realidade específica e substantiva”, logo, por não serem “propriamente conceitos”, o autor entende “que essas distintas e, de certo modo, desconstruídas perspectivas levam a ver diferentes coisas porque são expressões diferentes da mesma coisa” (Martins, 1997, p. 153). O que aproxima essas diferentes ideias seria o fato de que, analiticamente, estariam “juntas na complexidade de um tempo histórico composto pela mediação do capital, que junta sem destruir inteiramente essa diversidade de situações” (Martins, 1997, p. 159). Nessa complexidade, o autor privilegia a ideia de “frente de expansão”, estando as outras diluídas nesta, podendo referir-se tanto à expansão da sociedade nacional, do capitalismo ou mesmo do modo capitalista de produção (Martins, 1997, p. 154-155). Dessa forma, o autor encaminha que “a categoria mais rica e apropriada para a reflexão sociológica é a de frente de expansão porque ela se refere a lugar e tempo de conflito e de alteridade”, o que ele reforça dizendo que “o Brasil é um país particularmente apropriado para se estudar a fronteira nessa perspectiva” (Martins, 1997, p. 162-163).

Estabelecida a ideia de “frente de expansão” – antes do acréscimo da perspectiva hidrelétrica –, convém alguns apontamentos feitos por Otávio Velho acerca da expansão capitalista no Brasil relacionando aspectos políticos e econômicos sob uma perspectiva geográfica de fronteira. Utilizando um método comparativo, o autor, toma como exemplo, a Europa Oriental para assinalar uma combinação entre “pressão externa” com “circunstâncias internas” nos setores comercial e militar, na perspectiva tanto de mercado quanto de Estado, de forma que “essa combinação parece ter caracterizado o que ele entende como sendo “um modo autoritário de desenvolvimento capitalista” (Velho, 1979, p. 40-42).

Embora o autor reconheça um cenário caracteristicamente capitalista, ressalva que “no que se refere à articulação entre o político e o econômico, o capitalismo autoritário caracteriza-se – em comparação com o capitalismo burguês – por uma dominação particularmente intensa da instância política” (Velho, 1979, p.43), que sugere um protagonismo estatal importante para argumentação sobre a questão hidrelétrica pelo fato de que é isso que facilita a inserção de projetos articulados globalmente nos respectivos locais de exploração. Essa inserção é analisada para além da dicotomia civilizadora ou alienadora, sob uma forma sofisticada que o autor menciona como uma “pressão a meia força”, que fundamentalmente não destrói o campesinato, mas

o mantém subordinado (Velho, 1979, p.55). No que se refere ao Brasil, o autor retoma ideias de Richard Morse para ressaltar o caráter multilinear desse avanço pelas frentes, contrariamente à unilinearidade do caso norte-americano. Assim, no caso brasileiro, a expansão seguiria “um padrão de arquipélago”, o que implica discutir a fronteira “mais como interpenetração do que como avanço, mais como uma relação com o meio do que como uma projeção sobre ele, mais como uma busca intermitente por um jardim das delícias do que como uma construção sistemática de um” (Morse, 1967, p. 30-31 *apud* Velho, 1979, p.114-115).

Esse apanhado sobre a questão da fronteira, embora siga uma linha teórica nítida, considera uma variedade de situações envolvendo diferentes atores e atividades. Todavia, é possível, a partir das ideias gerais, reunir elementos que ajudam a fundamentar uma ideia na especificidade da nossa discussão. Assim, pode-se entender uma *Frente de Expansão Hidrelétrica* como o avanço desse setor sobre determinado rio ou região hidrográfica de forma planejada, mas não necessariamente linear, podendo uma frente explorar determinado rio ou região com projetos hidrelétricos instalados entre espaços de tempo superiores a décadas e em pontos alternados. Os “ótimos energéticos”<sup>6</sup> são prospectados de forma integrada, estabelecendo diferentes frentes de expansão hidrelétrica que são desenvolvidas simultaneamente de acordo com a articulação multiescalar entre estado e mercado conferindo uma ideia de arquipélago<sup>7</sup>. Assim sendo, uma hidrelétrica pode ser instalada antes ou depois de fronteiras demográficas e econômicas, aspecto que influenciará diretamente na medida da natureza civilizadora e/ou alienadora desses projetos, mas que de qualquer forma, implica naquilo que caracteriza, sobremaneira, uma frente de expansão, a relação conflito e alteridade, o que, no Brasil, em se considerando individualmente as centenas de UHEs instaladas, permite perceber sua natureza autoritária sob diferentes perspectivas.

Feita essa apresentação geral da ideia de *Frente de Expansão Hidrelétrica*, é interessante a uma breve retomada do processo histórico de maneira a aplicar a ideia e registrar os principais eventos, evidenciando aspectos políticos e econômicos, segundo uma lógica histórica da expansão do setor hidrelétrico no Brasil.

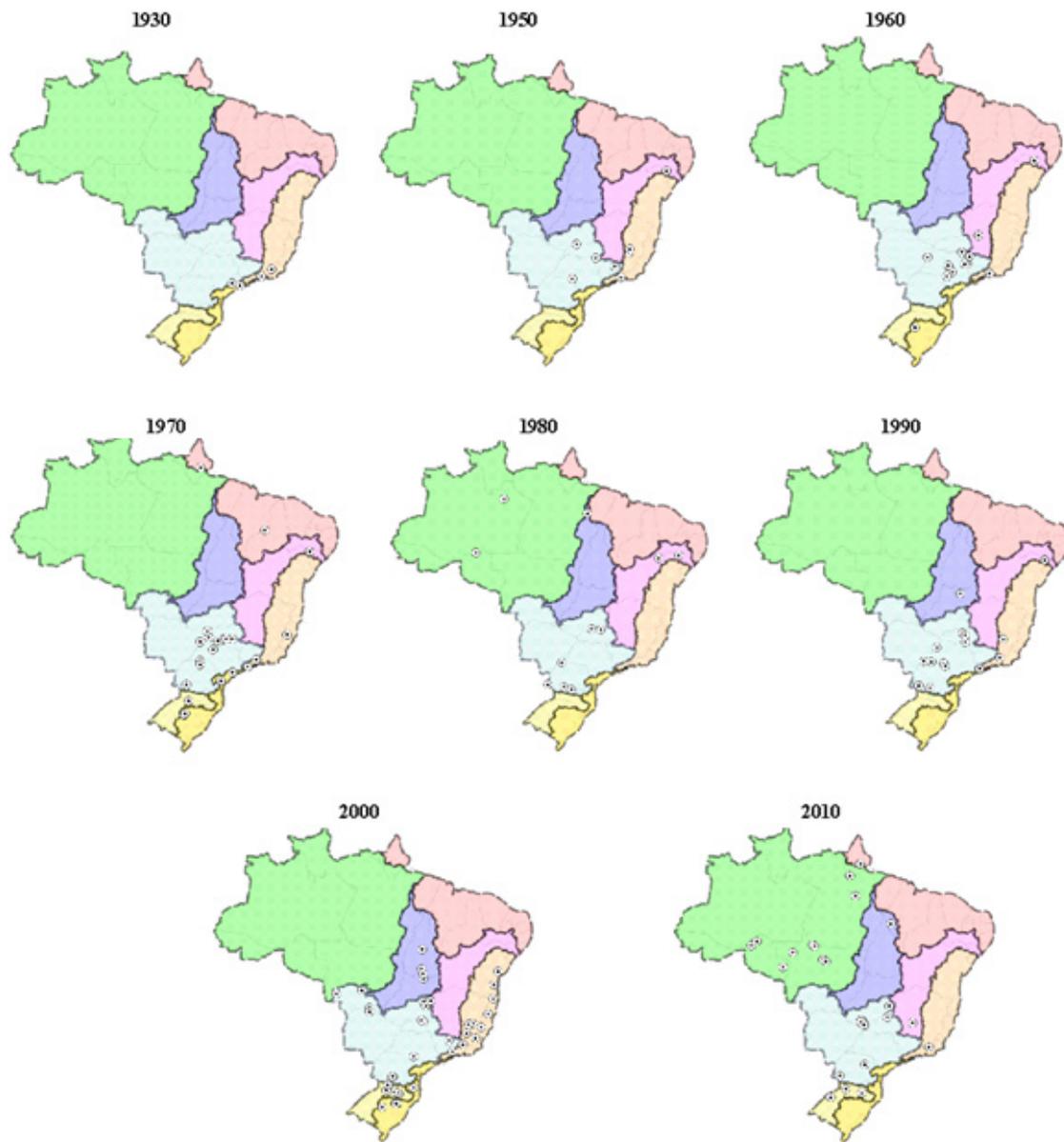
### ***As Frentes de Expansão Hidrelétrica no Brasil***

A concepção de uma Frente de Expansão Hidrelétrica, em termos técnicos, geográficos, procura formas de explorar um rio ou região, obtendo o máximo do seu potencial. Assim, a envergadura de uma usina depende do que se pretende a jusante e montante do mesmo rio ou região hidrográfica em função de elementos, como cota de inundação e vazão. Obviamente, as usinas projetadas em determinada frente não são construídas concomitantemente pelo fato de integrarem um processo de reprodução do capital. O mapa a seguir retoma a disposição das hidrelétricas no território brasileiro sob uma cronologia orientada em décadas, considerando a interface Estado-mercado, ilustrando expansão do setor elétrico nas diferentes frentes.

6 Para fins de concessões, a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, em seu Artigo 5, § 3º, estabelece que “considera-se “aproveitamento ótimo”, todo potencial definido em sua concepção global pelo melhor eixo do barramento, arranjo físico geral, níveis d’água operativos, reservatório e potência, integrante da alternativa escolhida para divisão de quedas de uma bacia hidrográfica”.

7 A ideia de arquipélago conferida pela intermitência espaço-temporal na instalação das hidrelétricas não significa perda da lógica conjunta do planejamento hidrelétrico sob frentes de expansão. Neste sentido, é importante o papel do Sistema Interligado Nacional (SIN) de permitir a manutenção dessa lógica expansiva mesmo em diferentes espaços e tempos dentro do território nacional, conforme explica Cataia (2019).

## Expansão do Setor Hidrelétrico Brasileiro



### LEGENDA

⊙ UHs instaladas nos respectivos períodos

#### Bacias Hidrográficas

- Atlântico (Trecho Leste)
- Atlântico (Trecho Norte-Nordeste)
- Atlântico (trecho Sudeste)
- Amazonas
- Paraná
- São Francisco
- Tocantins
- Uruguai



1:108055468

**Fonte:** Elaborado pelo autor através do programa *QGIS* a partir de dados do SIGA/ANEEL (2021).

O conjunto dos mapas anteriores tem como objetivo ajudar na percepção histórica do setor hidrelétrico brasileiro sob a luz da ideia das *Frentes de Expansão Hidrelétrica*. Foram consideradas apenas as UHEs com potência superior a 50MW como alternativa metodológica sobre eventuais confusões entre PCH e UHE na faixa entre 30MW e 50MW em função dos reservatórios. O recorte temporal por década procura obedecer a uma cronologia mínima, mas não rígida ao ponto de desconsiderar projetos que são iniciados em um período e concluídos no seguinte. Assim, a sequência da sessão busca caracterizar, mesmo que sumariamente, cada período mapeado no sentido de corroborar a ideia das Frentes de Expansão Hidrelétrica.

### ***Iniciativas privadas na Frente de Expansão Sudeste (até a década de 1930)***

O potencial hidrelétrico brasileiro começou a ser explorado para a geração de energia no ano de 1883, através da instalação da UHE Ribeirão do Inferno (500 kW), num afluente do rio Jequitinhonha em Diamantina-MG por iniciativa de uma autoprodutora, a mineradora Santa Maria. Em 1889, entrou em operação a primeira hidrelétrica nacional – e a primeira da América do Sul – considerada de grande porte. A UHE Marmelos-Zero (4 MW), no rio Paraibuna, município de Juiz de Fora-MG, foi instalada através da união entre o Estado e a iniciativa privada, já que a Companhia Mineira de Eletricidade era controlada pelo industrial Bernardo Mascarenhas (Mielnik; Neves, 1988, p. 17-18).

A hidreletricidade chegou ao Brasil junto com a República aproximadamente, acompanhando o momento político de descentralização administrativa, ficando a cargo de estados e municípios. A primeira Constituição da República (1891) previa que os recursos naturais, inclusive os hídricos, eram acessórios à propriedade da terra, logo, de direito de exploração dos proprietários. Desde então, pequenas hidrelétricas foram instaladas no Brasil, todavia, foi a articulação entre proprietários, políticos e capital internacional (canadenses e norte-americanos) que possibilitou a formação do Grupo *Light*, que, em julho de 1889 recebeu concessão para atuar em São Paulo e, em maio de 1905, passou a atuar também no Rio de Janeiro. A Primeira Guerra Mundial fez diminuir a importação de carvão e a industrialização e urbanização aceleravam aumentando a demanda por energia elétrica. Em 1922, o engenheiro norte-americano Asa K. Billings veio ao Brasil a convite da *Light* para estudos de aumento na geração elétrica, o que orientou a empresa a investir na incorporação e instalação de novas hidrelétricas nos dois estados a partir de 1925 (A Energia, 1977; CMEB, 1988).

Foi nesse clima de incorporações que chegou ao Brasil outra gigante do setor elétrico da época. A *American & Foreign Power Company (Amforp)*, empresa do grupo norte-americano Electric Bond & Share Corporation (EBASCO), ligado a *General Electric*, instalou-se no interior paulista em 1927, por meio do controle de empresas, embora aquelas mantivessem suas respectivas personalidades jurídicas. A incorporação seguiu para outros estados brasileiros em cidades importantes como Natal e Maceió, Recife, Salvador, Vitória, Niterói, São Gonçalo e Petrópolis, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, formando o já mencionado grupo denominado Empresas Elétricas Brasileiras (CMEB, 1988).

O início da hidreletricidade no Brasil foi marcado pela iniciativa privada, potencializada pela chegada do capital estrangeiro ainda no final do século XIX. Assim, a descentralização política do setor elétrico brasileiro

seguia paralelamente à centralização econômica em torno de duas empresas principais, a *Light* no eixo Rio-São Paulo e a *Amforp* que, embora atuasse também em São Paulo (interior), concentrava suas operações nas outras capitais brasileiras. Embora o período tenha se notabilizado por pequenas hidrelétricas com objetivos locais, no que diz respeito à instalação de UHE, destacaram-se a UHE Itapararanga (55MW), instalada pela Companhia Brasileira de Alumínio no rio Paraná, a UHE Ilha dos Pombos (187MW), instalada pela *Light* no rio Paraíba do Sul e a UHE Henry Borden (889MW), instalada pela Empresa Metropolitana de Águas e Energia no Rio Cubatão. No conjunto, essas usinas representaram 1131MW instalados (ANEEL, 2021).

Essas e outras hidrelétricas menores representam a articulação entre capital internacional e Estado descentralizado que se instalaram, sobretudo, na região Sudeste do Brasil, naquele período, epicentro da industrialização e urbanização no país. Tentativas de regulamentação do setor e mesmo de centralização estatal foram feitas desde o início do século XX, todavia, as iniciativas não avançavam em função dessa articulação a partir do monopólio agroexportador que era mantido a partir do fortalecimento dos poderes locais, além do *lobby* da *Light* e *Amforp* no mesmo sentido deles.

### ***Organização do setor hidrelétrico e projeção de novas frentes de expansão (1930-1950)***

Um segundo estágio do desenvolvimento do setor hidrelétrico no Brasil pode ser compreendido como abrangendo as décadas de 1930, 40 e 50, quando o cenário internacional reconfigurado pela crise norte-americana de 1929 debilitou o poderio econômico do setor agroexportador brasileiro, refletindo politicamente na ascensão de Vargas ao governo. A industrialização e urbanização brasileira condiziam com a Segunda Guerra Mundial implicando maior necessidade de energia elétrica. Além da repetida dificuldade na importação, o carvão de pedra, combustível principal da indústria moderna, apresentava-se “de qualidade inferior” e de “exploração difícil e precária” no Brasil (Prado Júnior, 2004, p. 257), o que aumentava a atenção sobre a exploração sistemática da matriz hidrelétrica brasileira.

A ascensão de Vargas ao governo federal deu força a uma proposta de reorganização do setor elétrico sob a égide estatal que vinha sendo tentada sob orientação do jurista Alfredo Valadão, desde o início da República. Em setembro de 1931, foram suspensas todas as concessões hidrelétricas a serem feitas pelos estados e municípios, a “cláusula-ouro” – que permitia às concessionárias o reajuste das tarifas de acordo com as oscilações cambiais – foi extinta em 1933, mesmo ano em que foi criada uma “Divisão de Águas” chamada de “Serviço de Águas”, no ano seguinte, que, subordinada ao Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), tinha a incumbência de regular o setor. O principal marco na mudança de direção do setor elétrico brasileiro foi o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas), determinando que a concessão de aproveitamentos hídricos, públicos ou privados, só aconteceria através do governo federal, com prazo de 30 anos e restrita a empresas nacionais, guardadas as concessões já existentes (CMEB, 1988; Lima, 1995).

Porém no Estado Novo, a Constituição de 1937 restringiu ainda mais a concessão, exigindo que as concessionárias deveriam ser brasileiras ou com acionistas brasileiros e não simplesmente organizadas no Brasil, como previa a Constituição de 1934. O Decreto-Lei nº 852, de 11 de novembro de 1938, previa a integração

do sistema e a padronização da frequência em 50 Hz, o que colocava o país na frequência dos equipamentos elétricos europeus<sup>8</sup>. O Decreto de nº 1285, de 18 de maio de 1939, criou o Conselho Nacional de Águas e Energia, transformado em “Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE)”, sendo responsável pelas estatísticas e encaminhamento das questões de interligação e concessão no setor elétrico brasileiro (CMEB, 1988).

A intervenção estatal estendeu-se às Unidades da Federação, sendo que foi criada, no Rio Grande do Sul, a Comissão Estadual de Energia Elétrica (CEEE) em fevereiro de 1943, a Empresa Fluminense de Energia Elétrica, em agosto de 1945, e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), em outubro do mesmo ano. Naquele período, a seca no início da década de 1940, levou o governo a flexibilizar a legislação através do Decreto nº 2079, de 5 de março, permitindo a ampliação das usinas sem revisão dos contratos. Na mesma linha, a Lei Constitucional nº 6, de 12 de maio de 1942, liberou a exploração hidrelétrica por empresas estrangeiras já atuantes no país ou que se organizassem em empresas nacionais e, no ano seguinte, o CNAEE procedeu à revisão das concessões e tarifas com as concessionárias (CMEB, 1988; Lima, 1995).

A crise hídrica intensificou os estudos de exploração do setor hidrelétrico brasileiro. Em 1943, organizou-se uma Comissão Técnica Especial do Plano Nacional de Eletrificação, formada por técnicos da Divisão de Águas e do CNAEE, tendo sido realizada a Missão Cooke, enfatizando a importância da matriz hidrelétrica do país e sugerindo a interligação das usinas. Disso, em 1946, foi apresentado o Primeiro Plano Nacional de Eletrificação, prevendo a divisão do país, segundo as regiões hidrográficas, a criação de sistemas interligados regionais (inspirado no modelo inglês), seguindo o traçado das ferrovias que passariam a ser eletrificadas, minimizando o uso de carvão. Em 1948, outro estudo estrangeiro, a Missão Abbink, foi organizada com o intuito dos aliados buscarem apoio brasileiro no pós-guerra e, no ano seguinte, um estudo norte-americano (“*Point Four*”), seria realizado na região hidrelétrica do Tocantins-Araguaia (CMEB, 1988; Lima; Lopes; Cotrim, 1995).

Já no governo Dutra (1946-51), o Plano Salte articulou iniciativas desenvolvimentistas e corroborou a importância da Chesf para a exploração da região hidrográfica do São Francisco. Outro importante registro é da cooperação entre os governos estaduais do RS, SC, PR, SP, MG, MT e GO que resultou na Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai, instituída em 1951 para sistematizar a exploração hidrelétrica nessas regiões hidrográficas (Chiquito, 2012). De volta ao governo, Vargas reafirmou a parceria com os EUA, através da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, instituída em 1951, viabilizando a criação do “Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)”, que, até o governo JK, geriu os recursos do Fundo Federal de Eletrificação (FFE), que financiaria iniciativas das concessionárias estaduais já mencionadas, além da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), criada em 1952, da Companhia Paranaense de Energia (Copel), criada em 1954, e da Centrais Elétricas de Santa Catarina (Celesc) criada em 1955. Ainda na parte econômica, o setor elétrico foi reformulado através da proposição do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE), fortalecendo o Fundo Federal de Eletrificação (Lei nº 2.308, de agosto de 1954) (Lima; Lopes; Cotrim, 1995, p. 43-44). No

8 Gradativamente, a frequência foi sendo alterada por regiões, sendo que a Lei 4.454, de 6 de novembro de 1964, determinou o padrão de 60 Hz para transmissão em todo o país. Do ponto de vista técnico, essa variação de frequência foi sendo gradativamente equacionada por ocasião de mudança de operação dos equipamentos em diferentes redes, todavia, retrocedendo a períodos anteriores, isso merece ser analisado sob a ótica das relações político-econômicas entre Brasil, Europa e Estados Unidos.

final da década de 1950, a articulação entre Estado e mercado consolidaria uma das mais importantes empresas do setor elétrico brasileiro: FURNAS - Centrais Elétricas S.A., que foi estabelecida em 1957, consorciando o governo federal, os estaduais paulista e mineiro, a *Light* e a CPFL.

O cenário econômico internacional representado pela crise de 1929 refletiu no declínio do poder político do setor agroexportador brasileiro. Estudos nacionais e internacionais, a estruturação do setor nos planos político (Código de Águas) e econômico (BNDE, FFE), o apoio à criação de empresas nas unidades da federação e parcerias entre estatal e privado estabeleceram uma estrutura que não significou controle absoluto do Estado, mas garantiu seu predomínio na expansão do setor hidrelétrico. Os estados da região Sudeste seguiram recebendo os principais UHEs, mas estudos já demonstravam a intenção de expansão nas Frentes Nordeste (bacia do São Francisco) Centro-Norte (bacia do Tocantins-Araguaia) e Centro-Sul (bacias do Paraná e Uruguai), sendo que as UHEs Paulo Afonso I (180MW), na bacia do São Francisco, e a UHE Cachoeira Dourada (658MW), na bacia do Paraná, foram instaladas no mesmo período, uma vez que, no total das UHEs, foram 2.131 MW instalados em nove UHEs entre 1930 e 1950 (ANEEL, 2021).

### ***A institucionalização com o Ministério de Minas e Energia e o Sistema Eletrobras (1960)***

A planificação do setor hidrelétrico empreendida desde 1930 seguia seu curso e, desde a década de 1950, já se pretendia a institucionalização (centralização) do setor, que acabou postergado em função de arranjos entre Estado e mercado, sobretudo pela contrariedade do mercado internacional nessa matéria. Em 1960, a Lei nº 3.782, de 22 de julho, criou o Ministério de Minas e Energia (MME), assumindo função até então delegada ao Ministério da Agricultura. Sob a luz do Plano de Metas, o governo de Juscelino Kubitschek distribuiu os recursos do IUEE aos estados mediante a apresentação de projetos de estruturação de empresas estaduais, aumentando o protagonismo estatal nas concessões (Lima; Lopes; Cotrim, 1995).

Foi no governo Jânio Quadros, através da Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, que foi criada a Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.), uma *holding* que reuniu a Chesf, Furnas, Chevap e a Termochar (Termoelétrica de Charqueadas) passando a gerir o FFE, até então papel do BNDE, o que, ainda em função dos já mencionados arranjos entre mercado e Estado, só seria efetivamente instalada em 11 de junho de 1962, muito em função da renúncia do presidente e posse do vice, João Goulart, quando a empresa definitivamente iniciou sua atividade organizada em quatro subsidiárias regionais: Chesf (Nordeste), Furnas (Sudeste), Eletrosul (Sul) e a Eletronorte (Norte), além de duas empresas controladas de âmbito estadual, a Light Serviços de Eletricidade S.A. e a Excelsa (Lima; Richer, 1995).

A institucionalização do setor elétrico representou um avanço significativo na proporção da relação entre mercado e Estado. Considerando que, ao final da década de 1940, 98% do abastecimento de energia era privado e, em 1952, o setor privado respondia por 92% enquanto 8% eram estatais, o ano 1962 registrava 64% privados e 36% estatais, sendo que, em 1964, a maior parte da capacidade instalada para geração de energia estava no âmbito estatal (Lima; Richer, 1995). Isso não significa a exclusão da iniciativa privada do setor, mas uma forma diferente de atuação que conta com o apoio estatal muito mais do que rivaliza com ele, fato foi a

formação da Companhia Energética de São Paulo (CESP), em 1966, reunindo empresas privadas e do estado paulista. Essa relação Estado e mercado – sobretudo internacional – se mostraria fundamental no desenvolvimento subsequente do setor hidrelétrico.

Os estudos para a abertura de novas frentes de expansão hidrelétrica prosseguiram e foi a vez do sul do Brasil ter seu potencial hidrelétrico avaliado. Além do já mencionado estudo solicitado em 1951 pelos governos dos estados drenados pelas bacias do Paraná e Uruguai, destacam-se os estudos realizados pelo *Canambra Engineering Consultants Limited* e pelo Comitê de Estudos Energéticos da Região Sul (Enersul) na década de 1960, que anunciavam a sistematização da exploração nessa região hidrográfica, sendo que, no limite desta, no rio Jacuí, já fora instalada a UHE com o mesmo nome.

A década de 1960 marcou a consolidação institucional do setor elétrico brasileiro através do MME e do sistema Eletrobras. A região Sudeste, sobretudo, a bacia do Paraná, seguiu sendo o carro-chefe da expansão hidrelétrica; a Frente Nordeste seguiu sua expansão com a UHEs Paulo Afonso II e Três Marias na bacia do São Francisco, por sua vez, o sul do Brasil recebeu sua primeira grande hidrelétrica, a UHE Jacuí na bacia do Atlântico-Sul. Para além de uma dicotomia Estado/mercado, a força dessa relação ficaria evidenciada também nesse período através de Furnas, que, mesclando empresas de capital privado e estatal, inaugurou a instalação de hidrelétricas com capacidade de geração superior a mil megawatts, com os 1216MW da UHE Furnas, instalada no rio Grande, bacia do Paraná. No total das UHEs, na década de 1960, foram 5.642 MW instalados em 13 UHEs (ANEEL, 2021).

### ***A “Década Ganha” e o Sistema Interligado (1970)***

O período do “milagre econômico” (1968-73), no qual a industrialização e a urbanização aumentaram a demanda de energia, agravado pela crise do petróleo (1973), conferiu maior importância aos projetos hidrelétricos. A expansão confirmou-se através dos Estudos Energéticos da Amazônia (Eneram), em 1972, e os Estudos Energéticos da Região Nordeste (Enenorde) em 1973, atualizando o planejamento da expansão hidrelétrica nessas frentes. Por recomendação do Eneram, foi criada, através da Lei nº 5.824, de 14 de novembro de 1972, as Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte), que, no ano seguinte, já figurava como uma das quatro subsidiárias regionais da Eletrobras. Em 1974, já no governo Geisel, foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento, priorizando a hidreletricidade como alternativa ao problema do petróleo, tanto que, em dezembro do mesmo ano, foi lançado o “Plano 90” prevendo a instalação das hidrelétricas de Itaipu e Tucuruí.

A Lei nº 5.899, de julho de 1973, estabeleceu o marco legal do sistema interligado brasileiro, que seria controlado pelo Grupo Coordenador da Operação Interligada (GCOI), priorizando a matriz hidráulica ao estabelecer que as termoeletricas seriam utilizadas apenas para compensar as faltas hidrelétricas. Em outubro de 1977, foi aprovada a interligação Nordeste-Sudeste, depois incorporada à ligação Norte-Nordeste. Segundo Lima, Barbalho e Carvalho (1995, p. 190), o fato pioneiro da interligação aconteceu em 1977, “quando a Eletrosul utilizou pela primeira vez energia excedente no reservatório de Furnas, através dos sistemas de transmissão da Cesp e da Light”. Em 29 de agosto de 1979, foi firmado um convênio entre a Eletrobras e as

subsidiárias de forma a viabilizar o Sinsc (Sistema Nacional de Coordenação e Operação Interligada), que funcionaria através do CSC (Centro Nacional de Supervisão e Coordenação da Eletrobras), sediado em Brasília, coordenando todo o sistema interligado (Lima, Barbalho; Carvalho, 1995, p. 209-210).

O final do período foi marcado por medidas no âmbito do II PND previsto para os anos de 1975-1979. Além das obras de construção da UHE Itaipu, já em curso, em 1976, o governo começou a construção da UHE Tucuruí como parte do “Projeto Carajás” para exploração mineradora. Em dezembro de 1978, o governo brasileiro proveu a compra da *Light*, passando a empresa ao controle acionário da Eletrobras.

Então, a década de 1970 ficou marcada como o período de maior expansão na capacidade instalada, tanto no que diz respeito ao número de usinas, que praticamente dobrou em relação ao período anterior, quanto na capacidade instalada, que triplicou em relação ao mesmo período. A expansão da Frente Nordestina através da instalação das UHEs Paulo Afonso III e IV (794MW e 2462MW) é o destaque na região hidrográfica do São Francisco. A UHE Ilha Solteira, com seus 3.444MW instalados no rio Paraná, ratifica a expansão naquela região hidrográfica. Mais ao sul do país, o rio Iguaçu recebeu a UHE Salto Osório (1078MW) enquanto as UHEs Passo Real (158MW) e Itaúba (500MW) foram instaladas no rio Jacuí (Atlântico-Sul) paralelamente à UHE Passo Fundo (226MW), instalada na bacia do Uruguai, consolidando a participação das empresas estaduais e anunciando a intensificação da frente de expansão naquela direção. Ao Norte, a UHE Coracy Nunes (78MW) inaugurou a Frente Amazônica materializando a ação da recém criada Eletronorte. De certa forma, esse período consolidou a presença de hidrelétricas em todas as regiões hidrográficas, abrindo ou intensificando diferentes frentes de expansão hidrelétricas. Essa expansão em forma de “arquipélagos”, característica do desenvolvimento brasileiro, tem, na hidreletricidade um elemento fundamental, a interligação do sistema, que permite uma exploração conjunta sob diferentes frentes de expansão. Assim sendo, o número expressivo de obras e a sua interligação consolidou as bases que fizeram com que esse período ficasse conhecido como a “década ganha” do setor elétrico brasileiro, contabilizando 17.203 MW instalados em 24 UHEs na década de 1970 (ANEEL, 2021).

### ***A “Década Perdida”: recessão econômica e ascensão socioambiental (1980)***

A década de 1980 iniciou sob a pressão da segunda crise do petróleo (1979), que, embora parecesse ratificar a importância do setor hidrelétrico brasileiro, foi ao encontro de uma conjuntura econômica adversa em relação ao que se viveu em períodos anteriores como o “milagre econômico”. Embora a segunda crise do petróleo favorecesse a hidreletricidade, havia uma desvalorização do cruzeiro e um elevado endividamento externo, inclusive, entre 1980-84, do próprio setor elétrico. Para responder à crise, a Lei nº 1.849, de 1981, intensificou a transferência de recursos entre as empresas do setor, causando um conflito entre as empresas concessionárias estaduais e a Eletrobras (Lima; Penna; Camozzato, 1995, p. 223-225).

Sobre esse período da economia brasileira, Ricardo Carneiro explica que a década de 1980 inaugurou a chamada “crise da dívida”, segundo a qual países periféricos como os da América Latina passaram a “transferir recursos para o exterior em razão do pagamento da dívida” (Carneiro, 2006, p. 115). Sob a perspectiva brasileira, o autor esclarece que essa crise aconteceu em função da crescente perda do protagonismo econômico dos

Estados Unidos para países como o Japão, fazendo com que o governo norte-americano aumentasse as taxas de juros sobre empréstimos a economias periféricas já no final de 1979, resultando no enfraquecimento delas que passariam a ter seus financiamentos controlados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) no sentido de uma política de austeridade. Isso aconteceu gradativamente, sendo que, até 1982, ainda ocorreu alguma absorção de recursos reais do exterior, financiada por queimas de reservas. A partir de 1983, aconteceu um racionamento maior de créditos sob supervisão do FMI e, em 1985, registrou-se a ruptura absoluta de novos financiamentos e a insistência sobre pagamentos crescentes ao exterior (Carneiro, 2006, p. 121).

Paralelamente à austeridade econômica, dois outros aspectos passaram a ser considerados de forma a ampliar a discussão hidrelétrica para além do crescimento econômico ou simplesmente do parque gerador. Ainda em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, já pautava a discussão ambiental, sobretudo no que implicava obras de grande escala. No Brasil, o ano de 1981 foi considerado o marco inicial da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), com o seu Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Embora a questão ambiental já tenha de alguma forma aparecido na discussão de usinas anteriores, desde a promulgação desse marco legal, a questão ambiental passou a figurar de forma mais incisiva nos projetos, o que, para além da dicotomia ambiente/economia, sugere uma racionalidade na linha da sustentabilidade.

A sustentabilidade ambiental foi acompanhada também de um avanço da discussão sob a perspectiva de uma sustentabilidade econômica voltada para os locais onde essas obras seriam instaladas. Ante esse quadro de mudança, instituiu-se, em 1987, a Revisão (Revisão Institucional do Setor de Energia Elétrica), discutindo aspectos tarifários, legislativos, de financiamentos e sinalizando para a privatização que ocorreria posteriormente. No ano seguinte, a Constituição de 1988 previa o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Finsocial (atual COFINS) e a compensação financeira no setor elétrico (Lima; Penna; Camozzato, 1995). Isso conformou a Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH), comumente chamada de – e confundida com – *royalties*, regulamentada no ano seguinte através da Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, correspondendo a uma compensação financeira paga aos municípios pelo proponente da obra em função da área alagada pela usina, o que aumenta o interesse e, conseqüentemente, a atenção das comunidades locais nesses processos de instalação.

Em termos da expansão territorial da hidreletricidade, a região hidrográfica do Paraná manteve seu protagonismo destacando a UHE Itaipu, maior hidrelétrica do mundo até então com 14000MW, sendo 7000MW brasileiros. Na Frente Nordeste teve o destaque da UHE Sobradinho (1050MW) na bacia do São Francisco ao passo em que a UHE Tucuruí (8535MW) merece destaque na região do Tocantins-Araguaia e as UHEs Samuel (216MW) e Balbina (249MW), embora mais modestas, deram prosseguimento à Frente Amazônica. O gigantismo das obras que refletiu num aumento de aproximadamente 50% na capacidade instalada contando apenas com metade do número de hidrelétricas construídas na década anterior, considerada como “década ganha”, precisa ser relativizado levando em conta que hidrelétricas importantes como as do rio Iguaçu (Salto Santiago, 1420MW e Foz do Areia, 1676MW), Sobradinho, Tucuruí e a própria Itaipu, correspondem

a conclusões de projetos que tiveram boa parte – senão a maior parte – dos trabalhos de instalação desenvolvidos naquele período. Isso, somado ao maior espaço conferido à questão ambiental e tributária desses empreendimentos, permite essa relativização indo ao encontro da ideia de que 1980 pode ser considerada uma “década perdida” no que diz respeito à expansão do setor, todavia, esses novos elementos refletiriam na sequência do processo de expansão, adicionando 25.603 MW em 12 UHEs instaladas e qualificando os aspectos socioambientais desses projetos.

### ***Restrução do setor Elétrico sob a perspectiva neoliberal (1990)***

No cenário político e econômico, ainda nos anos de 1980, o neoliberalismo representava uma tendência mundial capitaneada principalmente pelos governos Thatcher (Inglaterra) e Reagan (Estados Unidos). No Brasil, a eleição de Fernando Collor de Mello marcou o avanço do modelo através do Plano Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, dando diretrizes para a organização da economia em todos os setores. O Brasil apresentou o maior pacote de privatização do mundo no período da década de 1990 chegando a 48,3% de transferência de capital estatal para a esfera privada, dos quais a maior parte coube ao setor de energia elétrica correspondendo a 31% do capital transferido (Gonçalves Jr., 2007, p. 25).

Já no governo Fernando Henrique Cardoso, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, estabeleceu as linhas gerais para o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, que, no tocante às normas para outorga, prorrogações das concessões e permissões específicas para o setor hidrelétrico, tiveram regulamentação pela Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Nesse marco regulatório, o Estado assumiu definitivamente a condição de parceiro da iniciativa privada na instalação de hidrelétricas, o que, no governo Lula, foi ratificado através da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a qual estabeleceu as normas gerais para as Parcerias Público-Privadas (PPP), a partir do que os projetos de grande escala como as hidrelétricas passaram a ser conduzidos por Sociedades de Propósitos Específicos (SPE), tendo sua constituição em virtude da obra (usina) que pretendam instalar e operar.

Na parte institucional e operacional, o Ministério de Minas e Energia foi reformulado tendo, como destaque, a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Autarquia sob regime especial, ela assumiu o papel de regular e fiscalizar a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal. Vinculado à Agência, foi estabelecido o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) através da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, sendo responsável pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN) e pelo planejamento da operação dos sistemas isolados do país, sob a fiscalização e regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

O rearranjo institucional e operacional do sistema elétrico e os reflexos da crise atravessada no período anterior foram elementos que implicaram na diminuição do ritmo de expansão da capacidade instalada que caiu pela metade ao passo em que o número de hidrelétricas teve pequeno aumento (de 12 para 16) em função da possibilidade de empreendedores menores participarem dos certames junto com empresas maiores, como

no caso da UHE Guilman Amorim (140MW), instalada no rio Piracicaba, que foi o primeiro consórcio sob a nova regulamentação. No quadro geral, a bacia do Paraná manteve sua constância através da UHE Porto Primavera (1540MW) e das UHE Segredo (1260MW) e Salto Caxias (1240MW), que deram seguimento à intensificação da exploração no rio Iguaçu. Noutras frentes, destacam-se as UHEs Xingó com seus 3162MW na bacia do São Francisco e a UHE Serra da Mesa, contando 1275MW na região do Tocantins-Araguaia. No total, o período agregou 11.723 MW em 16 UHEs instaladas (ANEEL, 2021).

### ***Apagão, Reprojeções e Mobilizações Sociais na Frente Centro-Sul (2000)***

Com a crise de energia elétrica em 2001, a Lei 10.438, de abril de 2002, estabeleceu o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), para viabilizar projetos de geração de energia em diferentes matrizes. A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) foi criada através do Decreto nº 5.184, de 16 de agosto de 2004, estabelecendo-a como uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com a função de prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético. No mesmo dia, a Lei nº 10.848 estabeleceu a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) que passou a organizar a comercialização de energia elétrica no mercado brasileiro.

A reestruturação do setor elétrico, promovida no sentido da privatização, encontrou na crise energética de 2001 um estímulo e uma justificativa – a eminência de um apagão – para a expansão do setor. Paradoxalmente, outro aspecto dessa mesma perspectiva de mercado enfatiza as já mencionadas questões socioambientais em função da sustentabilidade que precisaria ser observada para fins de financiamento. Ainda em 1997, o Banco Mundial iniciou uma série de debates envolvendo governos dos países, empresas privadas, instituições financeiras, organizações da sociedade civil e representantes de populações atingidas por hidrelétricas. Foi estabelecida então a Comissão Mundial de Barragens (CMB), reunindo representantes desses segmentos com o objetivo de avaliar as barragens já construídas e propor diretrizes para elaboração de projetos futuros na linha da sustentabilidade socioambiental e econômica. O relatório final dessa comissão foi publicado em novembro de 2000 e representou uma importante ferramenta de questionamento a essa expansão do setor hidrelétrico.

Esse questionamento ante esses projetos tem como expoente o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), que, embora tenham sido registradas resistências a instalações de hidrelétricas em diferentes partes do país, foi na bacia do Uruguai, a partir do final da década de 1970, que a CRAB se organizou e se transformou em um movimento de escala nacional em 1991 (MAB) e, atualmente, desempenha um protagonismo internacional nessa questão. Essa trajetória de mobilização social, embora anterior ao período em tela, inclusive com conquistas sociais importantes quando do caso da UHE Itá, teve, na década de 2000, além da participação do movimento social na CMB, uma sequência de embates na mesma bacia, onde a reestruturação do setor refletiu nas negociações para a instalação da UHE Machadinho. Na mesma bacia, a questão ambiental teve repercussão internacional no caso da UHE Barra Grande e a judicialização da questão social foi destaque na UHE Campos Novos e na futura UHE Foz do Chapecó, que iniciara seus trabalhos de instalação nesse período.

A análise sobre os dados do período revela um aumento no número de UHEs e uma diminuição do gigantismo das obras corroborando a participação de empreendedores menores, tanto que, dentre as 37 usinas que entraram em operação no período, registram-se 25 hidrelétricas com potência instalada abaixo de 200MW e apenas duas (Itá, 1450MW e Machadinho 1140MW) superando os 1000MW, contrariando tendências de períodos anteriores. Isso pode ser compreendido sob a perspectiva das frentes de expansão tanto pelo aspecto institucional e de conformação do mercado através dos consorciamentos, quanto pelo aspecto técnico, pois as grandes hidrelétricas já instaladas interferem no posicionamento e envergadura de futuras usinas a montante e jusante na calha do mesmo rio ou bacia.

Do ponto de vista das frentes de expansão, a região Centro-Norte mantém seu avanço destacando com as UHEs Lajeado (902MW), Cana Brava (450MW) e Peixe Angical (498MW), ambas na bacia do Tocantins-Araguaia. Mas o grande salto tanto em número de usinas quanto em capacidade instalada ficou por conta da Frente Sul, destacando a bacia do Uruguai com a entrada em operação de seis hidrelétricas (Itá, Machadinho, Quebra-Queixo, 120MW, Barra Grande, 690MW, Campos Novos, 880MW e Monjolinho, 74MW) somando 4354MW instalados na bacia no período e mais duas em fase de construção, que entraram em operação no período seguinte. No total da década de 2000, foram instalados 10.405 MW em 37 UHEs (ANEEL, 2021).

### ***A Frente de Expansão Amazônica (2010)***

No período considerado a partir do ano de 2010, o setor elétrico brasileiro atuou sob a perspectiva do Plano Nacional de Energia com horizonte considerado para 2030. Nesse plano, a Empresa de Pesquisa Energética tinha como diretriz que os potenciais hidrelétricos nas Frentes Centro-Sul, Sudeste e Nordeste, embora ainda com margem de exploração, já estavam relativamente contemplados no horizonte das pesquisas realizadas, indicando um potencial pequeno, ao passo em que a “grande parte do potencial hidrelétrico a explorar concentra-se nas regiões Norte e Centro-Oeste” (Brasil, 2007, p. 58).

Nesse período, o setor hidrelétrico já tinha consolidado seu *modus operandi* através das Sociedades de Propósito Específico (SPE), a partir das quais empresas públicas e privadas de diferentes nacionalidades e tamanhos organizaram-se para executar obras de grande escala que tinham, na questão socioambiental, seu principal obstáculo, conforme apresentado nas sessões anteriores. Nesse antagonismo entre a sustentabilidade socioambiental e o crescimento da capacidade instalada e, conseqüentemente, econômico, o segundo prevaleceu tendo como palco o espaço natural de maior visibilidade no mundo, a Amazônia.

Do ponto de vista das frentes de expansão, ao sul, segue o avanço com a entrada em operação da UHE Foz do Chapecó (855MW), na calha do rio Uruguai; ao centro-norte, segue avançando com a UHE Estreito chegando a 1087MW de potência na bacia do Tocantins-Araguaia. Mas a frente de expansão que ganhou destaque nesse período é a Amazônica. Embora já se registrem usinas menores como as UHE Coaracy Nunes (78MW), Samuel (216MW), Balbina (249MW) e Guaporé (120MW) nessa região, a década de 2010 ficou marcada definitivamente pela forte expansão hidrelétrica na Frente Amazônica tanto pelo número de usinas (12 instaladas) e capacidade instalada (22.968MW), quanto pelo retorno do gigantismo das obras, no que se

destacam a UHE Teles Pires (1819MW) que leva o nome do rio onde foi instalada, as UHEs Santo Antônio (3568MW) e Jirau (3750MW) instaladas no rio Madeira e a UHE Belo Monte, que com seus 11233MW instalados no rio Xingu, supera a UHE Itaipu sendo a maior hidrelétrica brasileira. No total da década de 2010, foram instalados 27.000 MW em 28 UHEs.

Ao final do período, a EPE publicou um novo estudo considerando então um horizonte para 2050. Nesse estudo, do ponto de vista hidrelétrico, “merece destaque o fato de a maior parte dos grandes projetos inventariados se concentrar nas regiões hidrográficas Amazônica e do Tocantins-Araguaia” (Brasil, 2020, p. 77). Todavia, o mesmo estudo assinala o que entende como “principais desafios, dentre os quais destacam-se a “complexidade socioambiental para a expansão hidrelétrica”, a “modernização e repotenciação de usinas hidrelétricas”, a “vulnerabilidade da geração hidrelétrica por efeito das mudanças climáticas” e a possibilidade de “expansão da integração energética na América do Sul por meio de UHEs” (Brasil, 2020, p. 79-82). Embora essas questões apareçam também em estudos anteriores, são indicativos para reflexões acerca do futuro do processo de expansão hidrelétrica no Brasil.

### ***Considerações Finais***

Como síntese do que foi apresentado neste trabalho, pode-se concluir que as hidrelétricas correspondem a formas privilegiadas de reprodução ampliada do capital pelo fato de que a energia elétrica é um elemento fundamental para a retroalimentação do sistema capitalista. Essa retroalimentação significa um processo no qual que a *expertise* no campo técnico (engenharia civil, elétrica) se aprimora a cada estágio ao passo em que os problemas socioambientais (remanejamento, saúde) são relegados a um segundo plano, tratados como meras ocorrências inerentes ao processo estabelecido. Dessa forma, a compreensão e o reconhecimento desse processo devem estar no âmago da abordagem sobre essas obras de grande escala, de forma que os problemas relacionados ao ambiente e a saúde regionais não sejam tomados como meros desdobramentos a serem compensados monetariamente, mas como efeitos cumulativos que, assim como os próprios projetos hidrelétricos, não podem ser entendidos como algo aleatório no espaço-tempo.

Considerando o caso brasileiro, pode-se vislumbrar um processo histórico que compreende uma expansão que começa através de iniciativas privadas (até a década de 1930). A partir da chegada de Vargas ao governo, inicia-se um planejamento do setor sob a égide estatal (décadas de 1930-1950) que culmina com a institucionalização na década de 1960. Nesses primeiros setenta anos – considerando 1883 –, é possível perceber uma concentração de empreendimentos nas regiões Centro e Sudeste do Brasil, destacando as Frentes de Expansão do Atlântico-Sudeste, Paraná e São Francisco. A década de 1970 registrou a abertura de frentes ao norte e ao sul, todavia, o que marcou o período foi o gigantismo das obras e o início do processo de interligação do setor. A década de 1980 assinalou o avanço das questões socioambientais na concepção desses projetos ao passo em que a década de 1990 marcou a reestruturação do setor elétrico através do protagonismo das parcerias público-privadas, em que a tendência é o predomínio do segundo em relação ao primeiro. Nos anos 2000, a crise energética promoveu a retomada de projetos corroborando a expansão, sobretudo, na bacia

do Uruguai. Na década de 2010, a Frente de Expansão Amazônica é definitivamente assumida e o gigantismo é a marca do período.

Analisando a perspectiva futura, é possível perceber que a maior parte das frentes de expansão estão muito próximas das suas *fronteiras hidrelétricas*, ou seja, estão alcançando seus limites de exploração através de UHEs. Segundo dados referenciados pelo SIGA/ANEEL em julho de 2021 (ANEEL, 2021), se consideradas apenas as usinas com 50MW ou mais, a perspectiva é de instalação de aproximados 18.717MW correspondendo a avanços nas Frentes do Tocantins-Araguaia, destacando a UHE Marabá (2.160MW), do São Francisco, a UHE Formoso (306MW) e na bacia do Uruguai<sup>9</sup>, a UHE Itapiranga (724MW). Todavia, a grande fronteira hidrelétrica a explorar seria a Amazônica, onde se destacam projetos na região do Tapajós, como as UHE Jatobá (1.649MW), UHE São Luiz (8.040MW), UHE Cachoeira do Caí (802MW), UHE Cachoeira dos Patos (528MW) e UHE Jamanxim (881MW), além das UHE Bem Querer (708MW na bacia do Negro) e UHE Tabajara (400MW na bacia do Madeira).

Para além das frentes de expansão mediante UHEs – foco deste trabalho –, é importante destacar que, nas projeções do setor elétrico, se consideradas as UHEs com potência inferior a 50MW, seriam acrescentados mais de 30 usinas somando 1280MW e se consideradas as PCHs, estão projetadas mais de 500 usinas que somariam aproximadamente 7888MW de potência distribuídas em diferentes regiões hidrográficas das quais se destacam a Frente do Paraná (155 PCHs projetadas) e do Uruguai (90 PCHs projetadas) que abrigariam quase a metade dessas usinas (ANEEL, 2021). Seja o gigantismo na Frente Amazônica ou as hidrelétricas menores para explorar outras frentes, o setor ainda conta com uma expansão importante em outras matrizes como a eólica e fotovoltaica que ganham espaço no país, sobretudo, a partir dos anos 2000. Embora este trabalho se restrinja às UHEs superiores a 50MW como parâmetro de análise, é possível compreender o setor elétrico brasileiro sob um processo de reprodução ampliada do capital, sendo que as hidrelétricas ocupam lugar de destaque porque sua projeção e expansão encontram *energia* nas usinas instaladas anteriormente que capitalizam grupos que repetem consórcios em projetos futuros.

Finalmente, o trabalho discutiu a reprodução ampliada do capital tendo as hidrelétricas enquanto objeto desse processo que se retroalimenta numa cadeia que envolve setores de projeto (empresas estatais e privadas), financiamento (bancos), licenciamento (governos, empresas de pesquisa) infraestrutura (engenharia civil, mineração, transporte) e equipamentos (desde as turbinas que geram a energia até eletrodomésticos nas residências consumidoras). Normalmente figurando por fora dessa cadeia, estão as comunidades locais que se mobilizam pró e contra esses empreendimentos nos respectivos lugares onde são pretendidos e de diferentes formas ao longo do processo. Concebidos através de arranjos globais, esses projetos se inserem nos lugares mobilizando governos nacionais e comunidades regionais. Como desdobramento da discussão, a alteração de escala das usinas (CGH, PCH) bem como da própria matriz energética (eólica, fotovoltaica), segundo o potencial das respectivas frentes de expansão, são indicadores para futuras pesquisas que requerem perspectivas de microanálise considerando as *fronteiras hidrelétricas*.

---

<sup>9</sup> Nessa bacia, ainda é importante o destaque sobre os projetos de Garabi e Roncador, suspensos, mas que podem ser retomados em função das condições econômicas e políticas de Brasil e Argentina.

## Referências

A ENERGIA elétrica no Brasil: da primeira lâmpada à Eletrobrás. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.

ANEEL - AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Sistema de Informações de Geração da ANEEL (SIGA). Disponível em: <<https://www.aneel.gov.br/sigaf4Q0>>. Acesso em 29/07/2021.

ANEEL - AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. *Consórcio Norte Energia vence o leilão de energia da Usina Hidrelétrica Belo Monte, 20/04/2010*. Disponível em: <[http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias/Output\\_Noticias.cfm?Identidade=3385&id\\_area=9](http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias/Output_Noticias.cfm?Identidade=3385&id_area=9)>. Acesso em: 02/08/2021.

ANEEL - AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, *ANEEL declara utilidade pública de 282,3 mil hectares para obras de Belo Monte. 27/12/2011*. Disponível em: <<https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa>>. Acesso em: 03/08/2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Plano Nacional de Energia 2030* (em colaboração com a Empresa de Pesquisa Energética). Brasília: MME:EPE, 2007.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia, Empresa de Pesquisa Energética. *Plano Nacional de Energia 2050*. Brasília: MME/EPE, 2020.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. *Problemas e hipóteses relativos à fricção interétnica: sugestões para uma metodologia*. *Revista do Instituto de Ciências Sociais*, v. 4, n. 1, 1967, pp. 339-388.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2006.

CASTRO, Edna. *Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana*. Caderno CRH, Salvador, vol. 25, núm. 64, 2012, pp. 45-61.

CATAIA, Marcio. *Macrossistema elétrico brasileiro: integração nacional e centralização do poder*. V Simposio Internacional de la Historia de la Electrificación: La electricidad y la transformación de la vida urbana y social. Universidade de Barcelona, 2019, p. 581-602.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida. *A criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: referencial norte-americano no planejamento regional brasileiro dos anos 1940-50*. *Revista faac*, Bauru, v. 2, n. 1, p. 69-78, abr./set. 2012.

CMEB - Centro da Memória da Eletricidade no Brasil. *Panorama do setor de energia elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1988.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. *Mil Platôs: Capitalismo e Esquizofrenia*. Vol. 5. São Paulo: Editora 34, 1997.

EPE - EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. *Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2021* (Ano base 2020). Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/anuario-estatistico-de-energia-eletrica>>. Acesso em 29/07/2021.

GONÇALVES JUNIOR, Dorival. *Reformas na Indústria Elétrica Brasileira: a disputa pelas fontes e o controle dos excedentes*. (Tese de Doutorado) Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia (PIPGE) da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

HARVEY, David *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

LIMA, José Luiz. *Formação e desenvolvimento do setor de energia elétrica no Brasil republicano até a década de 1930*. In: CMEB. Ciclo de palestras: a Eletrobrás e a história do setor de energia elétrica no Brasil. Rio de Janeiro: CMEB, 1995, pp. 9-36.

LIMA, José Luiz; LOPES, Lucas; COTRIM, John R.. *A intervenção direta do Estado e os novos padrões de desenvolvimento do setor de energia elétrica nas décadas de 1940 e 1950*. In: CMEB. Ciclo de palestras: a Eletrobrás e a história do setor de energia elétrica no Brasil. Rio de Janeiro: CMEB, 1995, pp. 37-85.

LIMA, José Luiz; BARBALHO, Arnaldo Rodrigues; CARVALHO, José Marcondes Brito de. *A trajetória do setor de energia elétrica na década de 1970*. In: CMEB. Ciclo de palestras: a Eletrobrás e a história do setor de energia elétrica no Brasil. Rio de Janeiro: CMEB, 1995, pp. 163-219.

LIMA, José Luiz; PENNA, João Camilo; CAMOZZATO, Izaltino. *A trajetória do setor de energia elétrica na década de 1980*. In: CMEB. Ciclo de palestras: a Eletrobrás e a história do setor de energia elétrica no Brasil. Rio de Janeiro: CMEB, 1995, pp. 221-262.

LIMA, José Luiz; RICHER, Paulo. *O processo de constituição da Eletrobras e a evolução do setor de energia elétrica nos primeiros anos ad década de 1960*. In: CMEB. Ciclo de palestras: a Eletrobrás e a história do setor de energia elétrica no Brasil. Rio de Janeiro: CMEB, 1995, pp. 87-122.

LUXEMBURGO, Rosa. *A acumulação de capital: contribuições à explicação econômica do imperialismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MARTINS, José de Souza. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARX, Karl. *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política*. Livro I: O Processo de Produção do Capital. Tomo 2. São Paulo: Abril Cultural, 1996. (Coleção “Os Economistas”).

MIELNIK, O; NEVES, C. C. *Características da estrutura de produção de energia hidrelétrica no Brasil*. In: ROSA, Luiz Pinguelli; SIGAUD, Lygia; MIELNIK, Otavio. Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares: aspectos econômicos e tecnológicos, sociais e ambientais. Rio de Janeiro; São Paulo: AIE/COPPE: Marco Zero, 1988; CNPq: [s.n.].

NASCIMENTO, Alexandre Sabino do. *Usinas Hidroelétricas em Tempos de Crise do Capital: Belo Monte, entre o mito da necessidade constante de energia e a produção de capital fixo em larga escala como um grande negócio no setor elétrico do Brasil*. In: IV Simpósio Internacional sobre História de la Electrificación - La electrificación y El Territorio: Historia y Futuro. Universidade de Barcelona, 2017.

NEIVA, Arthur Hehl. A imigração na política brasileira de povoamento. *Revista Brasileira dos Municípios*, ano 11, n.6, abril-junho, 1949, pp. 220-244.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2004.

VELHO, Otávio Guilherme. *Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. São Paulo; Rio de Janeiro: Difel, 1979.

WAIBEL, Leo. “As zonas pioneiras do Brasil”, *Revista Brasileira de Geografia*, ano XVII, n. 4, 1955, pp. 389-422.

## **Frentes de Expansão Hidrelétrica no Brasil: um mapeamento sob a perspectiva da reprodução ampliada do capital**

**Resumo:** A análise sobre as hidrelétricas não pode ser feita restrita a uma usina ou ao fator energético. São projetos de grande escala que envolvem aspectos econômicos, políticos, sociais e ambientais, articulando estado, mercado e sociedade civil em perspectiva multiescalar. Com base nisso, o objetivo deste trabalho é discutir a questão hidrelétrica sob a perspectiva da reprodução ampliada do capital de forma a desenvolver a ideia de Frente de Expansão Hidrelétrica. Metodologicamente, é feita retomada da expansão do setor elétrico situando essas obras de grande escala no espaço-tempo, o que é feito a partir de revisão documental, de literatura e de informações sistematizadas a partir do banco de dados do setor elétrico brasileiro. A argumentação está estruturada de forma a retomar a teoria da reprodução do capital tendo as hidrelétricas como objeto da discussão. Em seguida, partindo da discussão teórica sobre fronteira, se estabelece a ideia de Frente de Expansão Hidrelétrica como ferramenta teórico-metodológica. Essas duas ideias são aplicadas na compreensão da evolução do setor hidrelétrico brasileiro evidenciando essas Frentes de Expansão Hidrelétrica como forma privilegiada para a reprodução ampliada do capital.

**Palavras-chave:** Frente de Expansão Hidrelétrica; Reprodução Ampliada do Capital; Relações de Poder; Setor Elétrico Brasileiro.

## **Hydroelectric Expansion Fronts in Brazil: a mapping from the perspective of the expanded reproduction of capital**

**Abstract:** The analysis of hydroelectric power plants cannot be restricted to a power plant or energy factor. These are large-scale projects that involve economic, political, social and environmental aspects, linking state, market and civil society in a multiscalar perspective. Based on this, the objective of this paper is to discuss the hydroelectric issue from the perspective of the expanded reproduction of capital in order to develop the idea of a Hydroelectric Expansion Front. Methodologically, the expansion of the electricity sector is resumed, placing these large-scale works in space-time, which is done based on a review of documents, literature and systematized information from the database of the Brazilian electricity sector. The argument is structured in such a way as to resume the theory of capital reproduction with hydroelectric plants as the object of discussion. Then, starting from the theoretical discussion about frontier, the idea of a Hydroelectric Expansion Front is established as a theoretical-methodological tool. These two ideas are applied in understanding the evolution of the Brazilian hydroelectric sector, evidencing these Hydroelectric Expansion Fronts as a privileged way for the expanded reproduction of capital.

**Key words:** Hydroelectric Expansion Front; Enlarged Reproduction of Capital; Power relations; Brazilian Electric Sector.

## **Frentes de expansión hidroeléctrica en Brasil: un mapeo desde la perspectiva de la reproducción ampliada del capital**

**Resumen:** El análisis de centrales hidroeléctricas no puede limitarse a una central eléctrica o factor energético. Se trata de proyectos de gran envergadura que involucran aspectos económicos, políticos, sociales y ambientales, vinculando al Estado, el mercado y la sociedad civil en una perspectiva de múltiples escalas. Con base en esto, el objetivo de este trabajo es discutir el tema hidroeléctrico desde la perspectiva de la reproducción ampliada del capital para desarrollar la idea de una Frente de Expansión Hidroeléctrica. Metodológicamente, se retoma la expansión del sector eléctrico, ubicando estas obras de gran envergadura en el espacio-tiempo,

lo que se hace a partir de una revisión de documentos, literatura e información sistematizada de la base de datos del sector eléctrico brasileño. El argumento está estructurado de tal manera que retoma la teoría de la reproducción del capital con las centrales hidroeléctricas como objeto de discusión. Luego, a partir de la discusión teórica sobre la frontera, se establece la idea de una Frente de Expansión Hidroeléctrica como herramienta teórico-metodológica. Estas dos ideas se aplican para comprender la evolución del sector hidroeléctrico brasileño, destacando estos Frentes de Expansión Hidroeléctrica como una vía privilegiada para la reproducción ampliada del capital.

**Palabras clave:** Frente de Expansión Hidroeléctrica; Reproducción ampliada del capital; Relaciones de poder; Sector eléctrico brasileño.

## Controle do *Aedes aegypti* em Altamira/Pará: A integração do Agente de Controle de Endemias no contexto da implantação da hidrelétrica de Belo Monte

Oswaldo Correia Damasceno<sup>1</sup>

Jose Bento Pereira Lima<sup>2</sup>

### Introdução

#### Controle do *Aedes aegypti* em Altamira

Os municípios são responsáveis pela execução da política de vigilância em saúde, implementando ações de controle e monitoramento da situação de saúde no nível local. Eles também participam do financiamento da saúde, gestão dos sistemas de informação, desenvolvimento de estratégias de controle, mobilização social, gerenciamento dos insumos estratégicos e organização do processo de vigilância em saúde no seu território (BRASIL, 2017b).

Altamira é um município brasileiro situado no estado do Pará, na região Norte do país (Figura 1), e tem uma área de 159.533,328 km<sup>2</sup> e a população estimada para 2019 foi de 114.594 habitantes, a densidade demográfica é de 0,62 hab/km<sup>2</sup>. A rodovia Transamazônica atravessa o município de Altamira no sentido leste-oeste numa extensão de 60 km, ligando-a a Belém (800km de distância). O rio Xingu banha a cidade, e uma série de afluentes e cachoeiras se distribuem por toda região como: Rio Iriri, Rio Curuá, Riozinho do Anfrísio, Rio Novo, Rio Ituna e Rio Ipiaçava (ALTAMIRA. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, 2019).

A presença indígena no território altamirense é forte; a região da Terra do Meio situada entre os rios Xingu e Tapajós, no Estado do Pará, possui uma das maiores áreas de floresta na Amazônia Oriental. Nos seus arredores há terras indígenas, como Baú, Xipaia e Curuá (ALTAMIRA. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, 2019).

Altamira foi fundada em 6 de novembro de 1911. Consolidou-se como um centro polarizador do sul do Pará com a extração da borracha até metade do século XX. A abertura da transamazônica na década de 1970 e a construção da Hidrelétrica de Belo Monte, iniciada em 2010, foram os marcos recentes que influenciaram sua urbanização e permitiram que Altamira fosse um polo de referência para a região do Médio Xingu (ALTAMIRA. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, 2017).

---

1 Oswaldo Correia Damasceno (Universidade Federal do Pará – Campus Universitário de Altamira, Faculdade de Medicina. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Vigilância e Controle de Vetores (PPGVCV) da Fiocruz/RJ. E-mail: osvaldocd1977@gmail.com);

2 Jose Bento Pereira Lima: Pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz – Pesquisador Titular e chefe do Laboratório e Chefe do laboratório de Fisiologia e Controle de Artrópodes Vetores – IOC – Fiocruz. E-mail: jbento@ioc.fiocruz.br.

Figura 1- Representação do mapa do Brasil com destaque para o município de Altamira, Pará.



(<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/altamira.html>)

Em Altamira, após intensos debates e conflitos sociais, foi construída a Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, que teve o pico da construção em 2015. No período de 2010 a 2017, houve uma reconfiguração do modo de vida das pessoas e do espaço urbano do município com a criação de novos bairros e reassentamento das pessoas em áreas que anteriormente não existiam. Houve um deslocamento de mais de 8 mil famílias para Altamira, o que exerceu forte pressão no sistema local de saúde (LADISLAU, et al, 2016; LIMA, 2021).

As diretrizes nacionais lançadas pelo Ministério da Saúde em 2009 reconhecem o controle vetorial como atividade complexa e destacam a importância de implementar uma política de intersetorialidade envolvendo gestão e sociedade. Destaca-se no documento a necessidade de articulação da vigilância epidemiológica com a atenção básica visando potencializar o trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e do Agente de Controle de Endemias (ACE). Os ACS podem atuar no monitoramento sistemático dos domicílios e, quando identificam criadouros de difícil acesso ou que necessite o uso do larvicida, acionam o ACE de sua referência (BRASIL, 2009).

A integração do Agente de Controle de Endemias (ACE) com ACS consiste no desenvolvimento das ações de educação em saúde e mobilização social pelo ACE e ACS de forma conjunta, pressupondo para isso uma reorganização do processo de trabalho, bases territoriais comuns aos dois, com definição dos papéis de cada um sob supervisão de um profissional de nível superior da ESF, conforme preconiza a Portaria nº 1007/2010 do Ministério da Saúde (BRASIL, 2019).

Este artigo descreve uma experiência de intervenção na realidade local, com base na metodologia da pesquisa-ação (PA), que teve como objetivo a integração das ações do Agente de Controle de Endemias (ACE) nas Estratégias de Saúde da Família (ESF) no contexto da recente transformação do território de Altamira, resultante da criação de novas áreas residenciais e o aumento populacional da cidade nos anos de construção

da UHE Belo Monte. Analisamos a incidência de dengue no município ao decorrer das etapas de instalação, construção e desmobilização da construção da UHE Belo Monte e identificamos as percepções e as principais dificuldades de integração do trabalho do ACE na ESF.

### ***Materiais e Métodos***

A metodologia utilizada nesse trabalho foi a pesquisa-ação (PA), que possui uma base teórica próxima do método indutivo e dialético. Tem como procedimentos a combinação dos métodos operativos como o experimental-observacional, usado conforme os passos seguidos no decorrer do trabalho. Ao mesmo tempo em que se realizava cada passo da pesquisa, definiam-se ajustes metodológicos que foram sendo realizados ou revistos conforme o andamento do trabalho.

Os passos necessários para o desenvolvimento da pesquisa foram quatro: visitas exploratórias; reunião preparatória para as oficinas; realização das oficinas e apresentação do plano de ação.

**Visitas exploratórias** – Foram realizadas reuniões com a secretária municipal de saúde, diretores e coordenadores dos programas de saúde e apresentação da proposta de pesquisa ao Conselho Municipal de Saúde (CMS) visando o apoio do controle social. Identificou-se a estrutura da atenção primária, da vigilância em saúde e como o processo de trabalho dos profissionais da ESF e dos ACE, que atuam no controle do *Aedes aegypti*, estava ocorrendo. Esta última identificação foi realizada considerando a nova conformação do território que levou a redução dos ACS nas unidades de Saúde, pois os agentes precisaram ser redistribuídos para as ESF construídas nos RUC. Dados epidemiológicos também foram coletados para o estudo utilizando a base de dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação da Dengue (SINAN-Dengue) no modo on-line. A série temporal da ocorrência de casos de dengue levou em consideração o período de 2007 a 2020, abrangendo as diferentes etapas da construção do empreendimento desde sua operação até o período posterior a desmobilização das obras.

Foram ouvidos os técnicos e coordenadores dos programas que são responsáveis pelo gerenciamento dos programas e ocupam espaços da gestão da saúde. Suas falas foram transcritas no trabalho sendo nomeados como G1, G2, G3 e G4 visando preservar o anonimato. Visitas às Unidades Básicas de Saúde (UBS) foram realizadas para promover a aproximação com os profissionais das ESF e para a apresentação do projeto, para o levantamento informações relativas ao território e para a escolha de quais das ESF participariam da pesquisa.

Os ACE são profissionais que trabalhavam em itinerários definidos pela coordenação das ações de controle do vetor; dois foram escolhidos para serem integrados nas ESF. Como critério de escolha, optou-se pelos profissionais que já estavam há mais de cinco anos atuando e não tinham previsão de processo de licença ou afastamento programado. As ESF com menos de quatro ACS na composição, com limites territoriais imprecisos, em fase inicial de organização do território ou que não aceitaram as condições relativas aos aspectos éticos da pesquisa foram excluídas.

**Reunião Preparatória para as Oficinas** – Nesse passo foi apresentado a proposta de organização do grupo de pesquisa que participou das oficinas. O grupo foi composto pelos profissionais da ESF Cruzeiro e

ESF Mutirão, incluindo dois ACE que passaram a fazer parte da equipe. A composição do grupo ficou com 12 participantes: enfermeiros (2), ACS (8) e ACE (2). Os componentes do grupo de PA, tiveram suas falas transcritas e foram nomeados com siglas, E1, E2, ACE1, ACE2, ACS1C, ACS2C, ACS3C, ACS4C, ACS1M, ACS2M, ACS3M, ACS4M, visando preservar o anonimato na descrição das falas que foram coletadas.

Realização das oficinas: as oficinas tiveram uma carga horária de 4 horas cada uma, totalizando nove encontros com intervalo médio de 30 a 40 dias. Utilizamos metodologias ativas com apresentação e problematização dialogadas, visando fomentar o debate entre os participantes sobre as situações desafiadoras postas diante do grupo. Para análise das falas ou registros feitos no decorrer das visitas exploratórias e pelos participantes das oficinas foi utilizado a técnica de Análise de Conteúdo (AC) na modalidade análise temática (BARDIN, 2011; MINAYO, 2016).

**Reunião de apresentação do plano de ação** – Este passo ocorreu no auditório da Secretaria Municipal de Saúde de Altamira, sendo realizada uma apresentação expositiva aos gestores e coordenadores da atenção básica, vigilância em saúde e representantes do CMS. Nesse momento, mostrou-se os resultados do trabalho e como estava sendo desenvolvidas as ações de controle do *Aedes* nas áreas integradas.

### **Caracterização das áreas de intervenção e controle**

As áreas do estudo têm algumas características socioeconômicas e ambientais que são importantes para entender a ecoepidemiologia desses territórios, principalmente a falta de serviços como saneamento básico, que tem influência no aumento da transmissão da dengue e foram afetados pela forma de ocupação desordenada do território pressionado pelo forte movimento de migração que Altamira recebeu.

Área da ESF Cruzeiro: A área do Cruzeiro compreende o bairro Brasília e Conjunto Ivalândia. É uma área residencial com moradias populares. Esses bairros têm dificuldade de abastecimento de água, principalmente em locais mais altos, pois esse território apresenta características de relevo mais acidentado. Há duas escolas na área, uma de ensino fundamental e outra de ensino médio. A ESF tem quatro ACS.

Área da ESF Mutirão: Abrange o bairro de mesmo nome, composto por moradias populares da população de baixa renda e vulnerabilidade socioeconômica com localização próxima aos RUC Jatobá e Água Azul. A área central tem uma importante avenida comercial. Há uma escola próxima à UBS. O território enfrenta constante desabastecimento de água, principalmente nas áreas mais elevadas do bairro. A ESF tem quatro ACS.

O resumo das características das áreas está apresentado no Quadro 1.

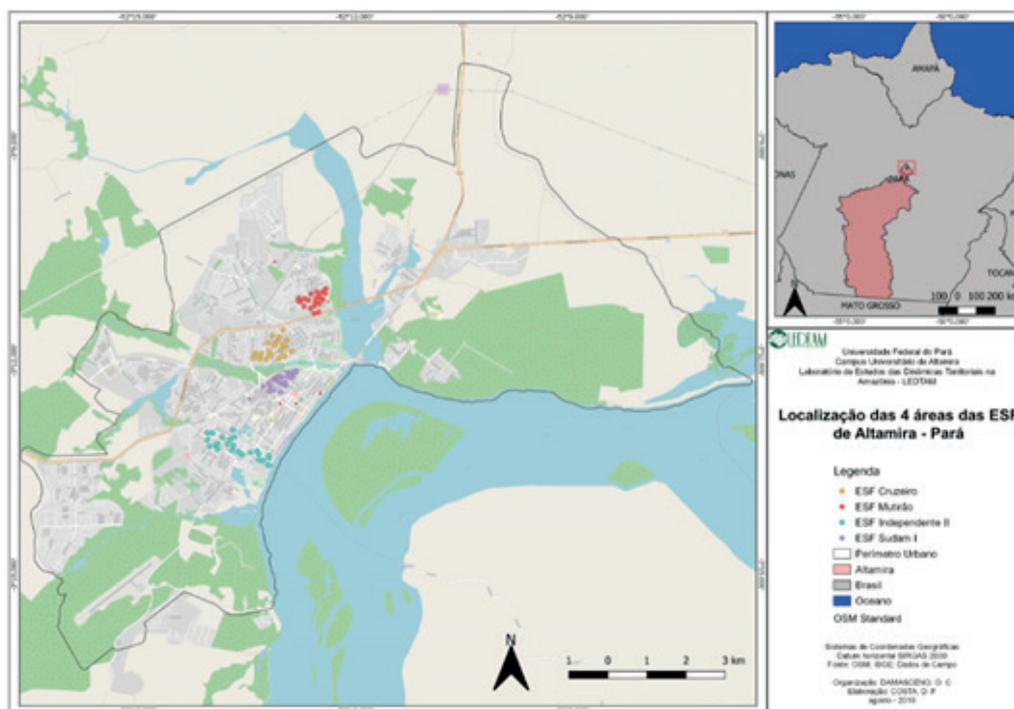
Quadro 1 – Características dos territórios pesquisados.

CARACTERÍSTICAS DO TERRITÓRIO	ESF CRUZEIRO	ESF MUTIRÃO
Território de abrangência	Bairro Brasília	Parte do Bairro Mutirão
	Conjunto Ivalândia	
No de Quarteirões	46	34
No de Ovitampas instaladas	20	21
No de Imóveis residenciais	1460	1279
No de imóveis comerciais	11	23
No terrenos baldios	123	42
Outros imóveis	74	81
Total de Imóveis	1668	1425
Número de ACS	4	4

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde (2019).

As duas áreas do estudo estão indicadas na Figura 2, sendo possível localizar os territórios das ESF onde houve a inserção do ACE na ESF; também está indicado as áreas dos RUC, onde moram famílias impactadas diretamente pela UHE Belo Monte e que foram remanejadas.

Figura 2 - Pontos indicativos nas quatro áreas de monitoramento entomológico delimitado por círculos na zona urbana de Altamira, Pará.



Nota: Áreas de intervenção: Pontos laranja (ESF Cruzeiro) e vermelho (ESF Mutirão). Polígonos em Vermelho: Áreas dos Reassentamentos Urbanos Coletivos com famílias impactadas pela UHE Belo Monte.

## Aspectos Éticos da Pesquisa

A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética e Pesquisa do Instituto Oswaldo Cruz (IOC)/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) sob o parecer No 3.152.420. Os participantes da pesquisa assinaram o Termo de Compromisso Livre e Esclarecido (TCLE) e o termo de autorização de uso de imagem. Eles receberam uma declaração de confidencialidade, assinada pelo pesquisador.

## Resultados

As oficinas foram realizadas na perspectiva de construir conhecimentos com troca de ideias entre os participantes utilizando trabalho em grupo, apresentações dialogadas e debate às perguntas norteadoras, visando entender as diferentes concepções do grupo quanto às temáticas abordadas.

As visitas exploratórias permitiram definir com o grupo as datas das oficinas e os temas específicos que foram abordados. As temáticas de cada oficina estão apresentadas na tabela 1.

**Tabela 1- Cronograma das oficinas com temas e datas de realização.**

OFICINA	TEMÁTICA	DATA DE REALIZAÇÃO
1ª	OFICINA 1 - Aproximação e caracterização do grupo de pesquisa	21/03/2019
2ª	OFICINA 2 - Territorialização: Identificando as áreas e organizando o trabalho.	17/04/2019
3ª	OFICINA 3 - Processo de trabalho: Conhecendo os mosquitos transmissores de arbovírus e atribuições do ACS e do ACE na prevenção.	17/05/2019
4ª	OFICINA 4 - Índices entomológicos e as estratégias de controle do Aedes. O que fazer para reduzir a infestação?	07/06/2019
5ª	OFICINA 5 - Organizando o processo de trabalho: O que fazer para reduzir a infestação pelo <i>Aedes</i> ?	UBS Cruzeiro 17/07/2019 UBS Cruzeiro 18/07/2019
6ª	OFICINA 6 - Discutindo propostas de intervenção - A educação em saúde para o controle do <i>Aedes</i>	28/08/2019
7ª	OFICINA 7 - Construção de um plano de ação para o Controle do <i>Aedes aegypti</i> na Estratégia Saúde da Família	26/09/2019
8ª	OFICINA 8 - Implantação do plano de ação e uso do material educativo	UBS Cruzeiro 09/11/2019 UBS Mutirão 20/11/2019
9ª	Avanços e desafios no processo de integração do ACE na ESF.	11/03/2020

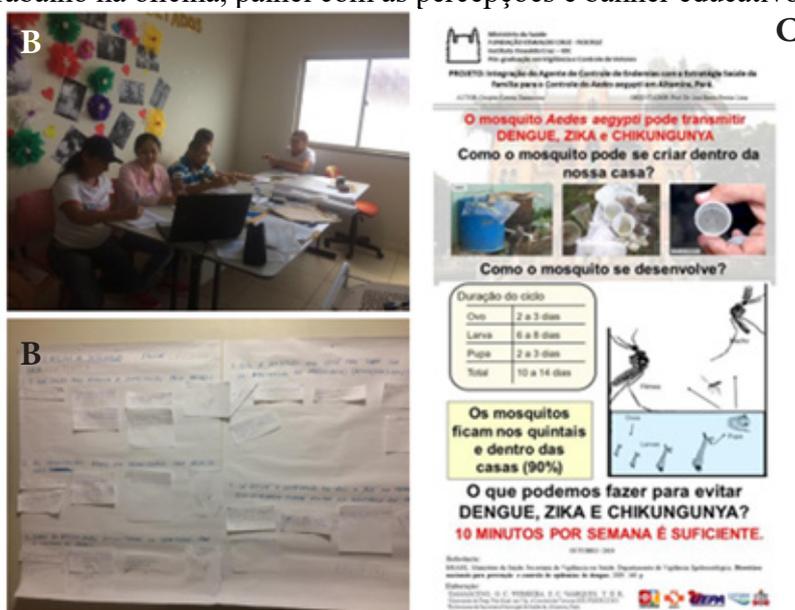
A primeira oficina teve como objetivo a aproximação do grupo, sendo apresentado com mais detalhes o projeto e fomentada a socialização dos participantes. Na segunda oficina, discutiu-se as intensas transformações

urbanas no decorrer de 2008 a 2016, com elevado fluxo migratório visando a instalação e posterior construção da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, na Região do Xingu, no Pará.

As oficinas três e quatro ocorreram em maio e junho de 2019. Houve maior foco na biologia do vetor, discutindo-se os índices de infestação e as formas de controle do *Aedes aegypti* usadas atualmente. Na quinta oficina, foi abordado o território e os indicadores entomológicos e selecionado áreas prioritárias para ação. A sexta oficina tratou de questões operacionais relativas às medidas que poderiam ser adotadas frente aos resultados de infestação no território, com intensificação das visitas domiciliares nas áreas de maior risco. A oficina sete foi destinada à construção de uma proposta de trabalho que incluía um plano de ação utilizando a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional. A oficina oito, ocorrida em novembro de 2019, serviu para ajustes no plano de ação e discussões relativas ao uso do material educativo, banner e cartazes produzidos. Procurou-se identificar a percepção do grupo quanto aos avanços, dificuldades e desafios encontrados no processo de integração.

A Figura 3 apresenta o grupo de trabalho em uma das oficinas, o mural construído com a percepção do grupo e um banner educativo, elaborado para educação em saúde na ESF.

Figura 3 – A, B e C – Trabalho na oficina, painel com as percepções e banner educativo construído pelo grupo.



Nota: Os participantes assinaram o termo de uso de imagem.

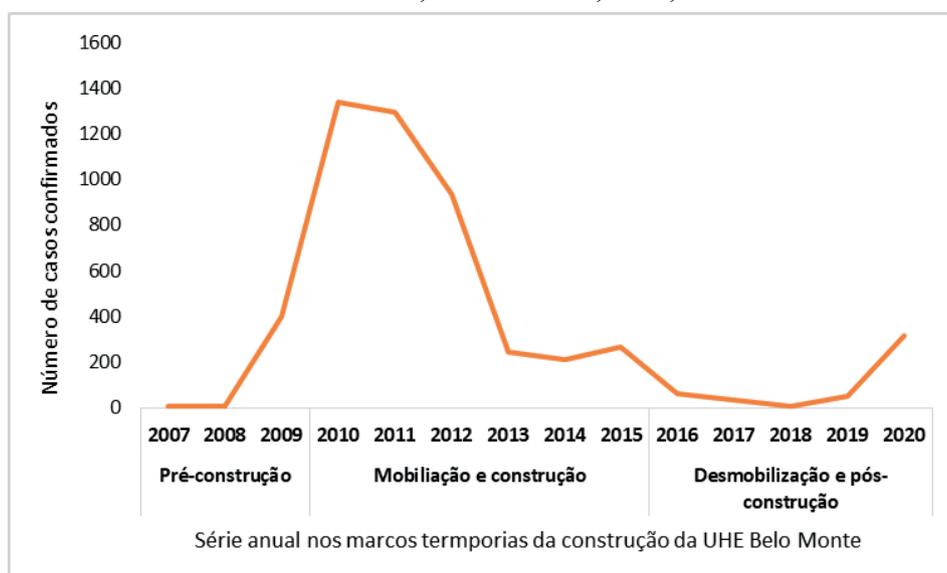
Na oficina nove foram apresentados os principais resultados alcançados, os avanços e as dificuldades encontradas para realização do trabalho. Essa apresentação foi realizada no auditório da Secretaria Municipal de Saúde e contou com a presença de convidados como os técnicos do 10º CRS/SESPA, CMS, Coordenadores da Vigilância em Saúde municipal e da APS.

### ***Desfecho das visitas exploratórias: incidência de dengue nas diferentes etapas de implantação da UHE Belo Monte.***

As visitas exploratórias serviram para observação e registro de campo. Identificou-se que, a partir de 2009, Altamira passou a ter um índice de infestação maior que 1%, iniciando logo em seguida a primeira epidemia de dengue no município. Os anos seguintes foram de elevados número de casos, com epidemias em 2010, 2011 e 2012. O programa de controle chegou a ter 36 agentes efetivamente em campo, com 3 supervisores nos anos de 2010 a 2013; em 2019, o número de agentes era de apenas 15 (ALTAMIRA. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, 2013 p. 27).

A Figura 4 apresenta o gráfico com registro de número de casos de dengue nos períodos em que ocorrem as transformações sociais e demográficas do território de Altamira, regidos pelo processo de implantação e desmobilização da construção da hidrelétrica. É possível identificar três anos de epidemias, 2009, 2010 e 2011, na fase em que ocorre o processo de licença de instalação e início da construção da UHE Belo Monte, sendo esses três anos os de maior impacto com relação à dengue. Nos anos seguintes, há uma estabilização dos casos, que voltam a aumentar em 2019 e 2020.

Figura 4 – Registro Anual de casos de dengue, com identificação dos marcos temporais da construção da UHE Belo Monte, em Altamira, Pará, Brasil.



Fonte: SINAN Dengue on-line.

### **Desfecho das oficinas: percepções do grupo de pesquisa-ação quanto ao processo de integração do ACE na ESF e os avanços obtidos.**

Categorizamos os resultados qualitativos das falas dos informantes-chave e as discussões do grupo de pesquisa-ação em duas dimensões: (i) Percepções do grupo de PA (pesquisa-ação) quanto ao processo de integração do ACE na ESF; (ii) Percepções do grupo quanto aos avanços obtidos no processo de integração.

Quando perguntado ao grupo “Qual a percepção quanto a integração do ACE na ESF para o controle das arboviroses” obteve-se dois núcleos temáticos: a) Melhora no processo de trabalho e b) fortalecimento da atenção básica. Os temas e subtemas e a quantidade de registros estão no Quadro 2.

Quadro 2 – Quadro temático das percepções quanto a integração do ACE na ESF para o controle das arboviroses, pelo grupo de pesquisa-ação (PA).

UNIDADE TEMÁTICA	SUB TEMA	Nº DE REGISTROS
a) Melhora no processo de trabalho	Oportunidade de aprendizagem	2
	Trabalho em equipe	4
b) Fortalecimento da atenção básica		5

#### a) Melhora no processo de trabalho

Essa temática desdobrou-se em dois subtemas: oportunidade de aprendizagem e trabalho em equipe, sendo ao todo 6 (seis) registros de fala que explicitaram essa unidade temática.

A oportunidade de aprendizagem foi observada nos registros abaixo.

“...Significa que **podemos ter um resultado satisfatório no controle e que podemos aprender mais sobre as possíveis doenças que podem vir a ter...**” ACE 1M.

“...Significa **mais conhecimentos, cabeças pensando juntos, palestras...**” ACS 1C.

Nessa última fala há ênfase no aprendizado e no trabalho em equipe.

O trabalho em equipe foi um dos subtemas mais citados pelo grupo PA (4 registros). O conhecimento adquirido permitiu ampliar a concepção que os profissionais tinham sobre o trabalho no território, e o quanto era necessária uma ação conjunta e colaborativa dos mesmos para a melhora do trabalho. As falas transcritas abaixo identificam a percepção do trabalho em equipe presente nos componentes do grupo PA:

“...Significa bastante essa unificação destes profissionais. **O ACS conhecendo sua área de atuação ajudará bastante para que o ACE desenvolva melhor o seu trabalho. Tendo principalmente uma receptividade por parte do morador...**” ACS 2M.

“...Uma **parceria, um completando o outro, muito bom...**” ACS 4C.

A estratégia mais adequada foi citada por um dos componentes do grupo.

“...Muito inteligente e bem bolada **estratégia para o bom resultado...**” ACS 2C.

#### b) Fortalecimento da Atenção Básica

Os participantes das oficinas perceberam que a estratégia de integração do ACE na equipe para o controle do *Aedes aegypti* resultou em maior envolvimento da comunidade, relatando como sendo um avanço para o serviço de saúde. As falas apresentadas a seguir têm no seu contexto a unidade temática fortalecimento da atenção básica.

“...Essa **integração entre esses dois profissionais foi bastante importante. Tanto o ACS na parte da prevenção, quanto o ACE na prevenção e eliminação desses possíveis criadouros de mosquito...**” ACS 2M.

*“...Significa um grande avanço na atenção básica... E1*

*“...Muito importante para nossa comunidade para a saúde das nossas famílias da área...” ACS 2 C.*

Sobre os avanços obtidos com a integração do ACE na ESF, a percepção do grupo resultou na análise temática de três unidades, conforme demonstra o quadro 3: redução de casos e de vetores; mais conhecimento da equipe; e maior sensibilização da comunidade.

Quadro 3 – Quadro temático das percepções do grupo de PA quanto aos avanços ocorridos no processo de integração do ACE na ESF para o controle das arboviroses.

UNIDADE TEMÁTICA	SUB TEMA	Nº DE REGISTROS
a) Redução de casos e de vetores		3
b) Mais conhecimento da equipe	Conhecimento sobre o vetor	1
	Mudanças na prática de trabalho	1
	Mapeamento dos riscos	1
c) Maior sensibilização da comunidade	Interação com a comunidade e confiança do morador	3
	Comunidade mais consciente	1

#### a) Redução de Casos e Vetores

Apesar de não ter sido o objetivo específico deste trabalho, a redução de casos de dengue e outras arboviroses foi citada nos registros junto com a percepção de redução de vetores, estando em 3 (três) dos registros formando uma unidade temática. Uma das falas está registrada abaixo:

*“...Os avanços foi a queda no número de casos e proliferação de vetores nas áreas que foi colocada as ovitrampas...” E1.*

#### b) Mais Conhecimento da Equipe

Nessa unidade temática emergiram três subtemas: conhecimento sobre o vetor; mudanças na prática de trabalho; e mapeamento dos riscos.

Apesar da temática dengue e *Aedes aegypti* serem bastante abordadas, podemos perceber na fala de um dos profissionais que o processo de integração trouxe informações desconhecidas quanto ao vetor.

*“...Foi que eu conheci os ovos, as larvas do mosquito, o tempo que ele tem para se transformar no mosquito...” ACS1.*

As mudanças na prática de trabalho foram relatadas por ACS, participante do grupo. No registro abaixo, observa-se o avanço percebido pelo mesmo, onde é relatado a melhora da sua prática de visita domiciliar:

*“...Pra mim foi muito proveitoso pois aprimorei o que já sabia aprendi muitas coisas e tirei muitas dúvidas, ter o ACE na nossa unidade foi muito bom, hoje sei que chegar na comunidade não é só fazer o*

**meu papel de ACS, mais sim fazer avaliações nos quintais nas caixas de água e etc...” ACS2MMaior sensibilização da Comunidade**

Na percepção do grupo, a sensibilização da comunidade aumentou e, dentro da análise do conteúdo, identificou-se duas subtemas: interação com a comunidade e confiança do morador; e comunidade mais consciente. A interação com a comunidade foi citada em 3 (três) registros e a comunidade mais consciente em 1 (um). As principais falas dessa temática estão descritas abaixo:

*“...Os principais avanços obtidos com essa interação entre ACS e ACE foi o elo criado entre profissionais e comunidade. Percebi que a comunidade passou a ter uma maior integração com os profissionais que através destas visitas passou a se preocupar mais com seus domicílios e ter uma maior consciência, passando a se conscientizar tanto com ele tanto com seu vizinho...” ACS1M*

*“...O conhecimento na área e ver de perto as dificuldades do morador, e ajudá-lo quando necessário e com isso o morador passou a confiar no ACE...” ACS3M*

*“...Achei que com a chegada da colega, trocamos ideias, houve uma boa aceitação dela na área, e na unidade também foi bastante produtiva em relação a convivência e integração, não só no posto, nas áreas também...” EIC*

**Desafios e dificuldades: a percepção dos gestores e coordenadores quanto a integração do ACE na ESF.**

Até esse momento, os gestores e técnicos de saúde de Altamira não tinham buscado nenhuma alternativa que viabilizasse a integração das ações de controle do *Aedes* com a APS, prevista nas portarias, leis e diretrizes atuais.

Os registros obtidos com os informantes chave durante as visitas exploratórias no decorrer das oficinas permitiram identificar os desafios e dificuldades percebidos pelos técnicos e gestores quanto a viabilizar efetivamente esse processo de integração, que até o momento não tinha sido buscada.

Os relatos foram categorizados em três unidades temáticas: a) déficit na gestão/política; b) falta na organização no processo de trabalho e c) deficiência no processo de educação permanente em saúde.

O Quadro 4 apresenta o demonstrativo da análise temática do conteúdo.

Quadro 4 – Demonstrativo da Análise temática do conteúdo

UNIDADE TEMÁTICA	SUB TEMA	Nº DE REGISTROS
a) Déficit na gestão	Falta de sensibilização do gestor	1
	Falta de integração intrasetorial	1
b) Falta de organização no processo de trabalho		2
c) Deficiência no processo de educação permanente em saúde	Fragilidade no processo educativo	2
d) Escassa interface com a comunidade	Pouca conscientização	6
	Falta de autonomia	4
	Pouco conhecimento	1

### **A) Déficit na gestão/política**

Nesta unidade temática, déficit na gestão, emergiram dois subtemas: a falta de sensibilização do gestor e a falta de integração intrasetorial, com um registro em cada, estando transcritas as falas abaixo.

*“... a principal dificuldade é a **sensibilização do gestor e da coordenação da atenção básica para o processo de integração do agente no trabalho de controle de Aedes...**” G 01*

*“... **não existe integração direta dentro do organograma da Secretaria Municipal de Saúde de Altamira...**” G 02*

### **B) Falta de organização no processo de trabalho**

Nesta unidade temática há dois registros, sendo relevante a fala abaixo:

*“...A dificuldade que nós sentimos é que seria interessante a questão do **matriciamento desse agente de endemias, se conseguíssemos fixar eles na ESF, o agente conseguiria fixar na área, mas como são poucos em quantidade para o território, a gente tem dificuldade de inserir e fixar eles na estratégia e trabalhar integrado. Se tivéssemos uma quantidade maior poderíamos dividi-los por área. A quantidade e rotina de trabalho da dengue que de acordo com o programa é diferenciada,** não trazendo isso detalhadamente, acho que impede a integração deles, pois eles têm uma estrutura de trabalho diferente no programa...” G 03*

### **C) Deficiência no Processo de Educação Permanente em Saúde**

Nesta unidade temática emergiu o seguinte subtema: fragilidade no processo educativo, onde se destaca a seguinte fala:

*“... **A ACS achar que terá uma maior sobrecarga de trabalho; número reduzido de ACE para um território grande; entender quais são as atribuições de cada profissional dentro da ESF; entretanto essa integração vem a somar com a ESF trazendo assim maior resolutividade nas ações...**” G 04*

## **Discussão**

A reorganização do território de Altamira, frente aos impactos da construção da UHE Belo Monte, resultou em epidemias seguidas de dengue que depois estabilizaram e voltaram a uma tendência de aumento.

A construção de grandes represas gera grande impacto ambiental que pode repercutir na saúde humana, manifestada pelo aumento de doenças infecciosas e não infecciosas. As alterações na dinâmica do território levam a alterações no modo de vida da população e influencia diretamente no processo de trabalho dos serviços e programas de saúde pública. (LADISLAU, J. L. B, et al, 2016, p. 9)

No estudo realizado por Couto (2018), a dengue foi apresentada como um problema de saúde pública que nos primeiros anos da construção da UHE Belo Monte teve picos de adoecimento, passando por um período de redução e estabilidade, vindo depois a aumentar. A dengue é uma doença de alta subnotificação, e são necessários ainda mais estudos para relacionar esse processo de redução de casos ocorridos no período de implementação com outras variáveis.

O Plano Básico Ambiental, que define as ações de mitigação a serem realizadas pelo empreendedor, não previu ações diretas para controle de arboviroses em Altamira, sendo essas ações limitadas ao financiamento das

ações ao controle da malária, ficando os demais agravos e doenças sujeitos apenas ao monitoramento, com pouca ou nenhuma intervenção do empreendedor junto aos municípios para o controle desses agravos. Não ficaram claros os parâmetros e de que forma se daria o acompanhamento (LIMA, 2021)

### ***Percepções quanto ao processo de integração e os avanços obtidos.***

A integração do ACE na APS ainda é um desafio para muitos municípios brasileiros, considerando as especificidades das categorias envolvidas e as dificuldades de reorganização do processo de trabalho que é diferenciado e precisa de acompanhamento e adaptações conforme a realidade local (CAZOLA *et al.*, 2014, p. 5)

A experiência de integração ocorrida na cidade de São José do Rio Preto, no estado de São Paulo, teve resultados que se aproximam do que ocorreu em Altamira, Pará. O processo de integração ocorrido naqueles municípios tem dois estudos realizados em momentos distintos. É importante salientar que o município vem realizando a inserção das ações de controle do *Aedes* na atenção primária desde o ano 2000.

Chiaravalloti Neto e colaboradores (2017, p. 8) avaliaram o impacto do trabalho de controle da dengue pela ESF em relação ao programa tradicional de controle de vetor de 2001 a 2003. Nesse trabalho, foi identificado o ganho do reconhecimento da população da prática de controle da dengue como uma prática do serviço de saúde na área da ESF, sendo que, no modelo tradicional, a prática era reconhecida pelos moradores como um serviço de fiscalização e inspeção, característica das práticas de intervenção verticalizada. Esse reconhecimento também foi observado no trabalho realizado em Altamira, onde a comunidade passou a conhecer o ACE e valorizar o seu trabalho.

Nesse estudo também foi possível identificar a adoção de práticas de cuidado do domicílio, com desenvolvimento da autonomia do morador, visto que na visita o ACS passou a abordar a necessidade de eliminação de criadouros e incentivou o mesmo a adotar esse comportamento. O trabalho resultou numa redução que foi significativa nos recipientes com potencial de proliferação de foco do mosquito e ainda redução do índice de infestação. Foi observado também o aumento do conhecimento da população em relação ao vetor, dando ênfase no quanto é necessário a educação em saúde desenvolvida pelos ACS, a visualização de mostruários com formas imaturas ou incentivo a visualização do ciclo de vida do mosquito. Na experiência de Altamira, enfocamos bastante os temas educação em saúde no decorrer das oficinas, e o grupo elaborou um material educativo tipo banner, onde era possível identificar o ciclo de vida do vetor, suas características na forma imatura e os principais tipos de criadouro da região.

Cesarino e colaboradores (2014, p. 9) designados agentes de saúde (AS estudaram o processo de integração ao analisar a inserção do ACE nas ESF de Ribeirão Preto/SP, no período de 2006 a 2009. Foram realizados 16 fóruns com os profissionais, onde foi possível identificar avanços e fragilidades ocorridas no processo de integração. Esse trabalho vem a corroborar no sentido de que a oportunidade de junção dos profissionais de diferentes áreas agrega conhecimento e troca de experiências que podem ser potencializadas para a estratégia que se quer adotar na atenção primária.

É importante que os ACE se sintam parte da equipe de saúde num processo de inserção social, onde são reconhecidos como agentes que atuam na melhoria das condições de saúde do território; foi uma ampliação do

olhar da equipe sobre as ações de controle do *Aedes*, além da necessidade de adaptação de estratégias que permitissem o desenvolvimento do trabalho – entre elas uma reorganização do processo de supervisão – que permitiu o compartilhamento da atividade entre o supervisor de área e a enfermeira da ESF.

Quando se abre espaço para troca de saberes no grupo de trabalho, com inserção de componentes novos na equipe, leva-se naturalmente a uma troca de experiências, é o que identificamos na unidade temática “mais conhecimento da equipe”.

Nos estudo de Mesquita et al. (2017, 1p. 2), que realizaram uma revisão de literatura quanto a temática da integração do ACE na ESF, foi possível identificar que a aquisição de conhecimento é percebida em vários trabalhos. Essa temática foi identificada no processo de integração em São José do Rio Preto, no estado de São Paulo e Piraí no Rio de Janeiro.

Em trabalho realizado por Libânio (2014), foram apontados resultados qualitativos favoráveis na integração do ACE na ESF no município de Piraí, Rio de Janeiro. Os ACS referiram ter mudado seu olhar com a incorporação das práticas da vigilância da dengue, mas ainda restam muitas dúvidas das ações dos sujeitos na prática, levando a questionamentos se não seria uma sobrecarga do trabalho e se essa responsabilidade não deveria ser de outro setor.

ACE que atuam integrados na ESF passam a ser identificados como profissionais que prestam serviços de saúde, o que gera ganho na relação com a comunidade, deixando de ser visto apenas como alguém que “fiscaliza” o imóvel, ou que é responsável por aplicar inseticida e fazer limpeza. Esse processo foi identificado por Chiaravalloti Neto et al. (2017, p. 10). A mudança na relação com a comunidade também foi percebida pelo grupo de PA do estudo em Altamira, ganhando mais interação e confiança com os moradores.

### ***Desafios e dificuldades: a percepção dos gestores e coordenadores na integração do ACE na ESF***

A falta de iniciativa de gestores para implementar o processo de integração é uma das principais dificuldades percebidas pelos próprios gestores e coordenadores dos programas. Nas percepções dos mesmos, não há um envolvimento ativo do gestor no processo de integração, o que precisaria de um trabalho de sensibilização.

Na fala do sujeito observa-se a fragilidade no conhecimento dos gestores sobre o organograma da secretaria de saúde, transparecendo a fragmentação dos serviços prestados por essa secretaria.

Segundo a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS, 2019, p.15), um dos maiores obstáculos para efetivar o controle dos focos do mosquito tem sido a falta de habilidade dos órgãos de saúde pública para mobilizar os recursos necessários à consecução e manutenção do impacto sobre o comportamento das populações em situações de risco de dengue. A organização recomenda o modelo de gestão integrado para prevenir e controlar como a estratégia de comunicação para mudança de comportamento dirigida às problemáticas específicas.

O SUS apresenta como um de seus compromissos e desafios a necessidade permanente de fomentos às políticas de desenvolvimento para os trabalhadores e trabalhadoras que integram seu cenário, propondo para tal um processo permanente de aprendizados pelo trabalho, projetando possibilidades de desconstrução/construção de novos valores, ideais e lutas para produzir mudanças de práticas, de gestão e de participação social (MONTENEGRO, 2010, p. 14).

As falhas no processo de trabalho apontadas como dificuldades revelam a necessidade de organização do PMCD municipal. As rotinas do trabalho do ACE são formatadas num modelo de trabalho mecânico e repetitivo que leva ao desinteresse do profissional.

Criação de instrumentos específicos para avaliação de risco podem ser feitos, como no município de São José do Rio Preto/SP, no trabalho descrito por Cesarino et al. (2014, p. 10), em que ele verificou situações importantes, como a apropriação pelo território por parte do ACE, que usando instrumentos que classificavam os imóveis com maior risco, conseguia voltar aos imóveis com maior regularidade e permitiu envolvimento dos mesmo em outras ações, inclusive orientações sobre o uso dos serviços de saúde e ações educativas em sala de espera.

O estudo aponta que houve conflitos no processo de integração quanto ao compartilhamento das atribuições de supervisão entre o supervisor de campo e a enfermeira, o que levou a necessidade de inovação das formas de trabalho, com um serviço voltado para além das necessidades do modelo médico individualizado.

Estimular a autonomia dos profissionais de saúde, principalmente em seu trabalho em equipe, é questão central para construir processos de trabalho mais efetivos; evitar a alienação decorrente da divisão do trabalho e manter a consciência do todo; adotar normas flexíveis que não inibam a criatividade da equipe; estimular, também, a autonomia dos usuários, incentivando-os para o autocuidado, oferecendo informações sobre os processos de adoecimento e o papel dos serviços de saúde na preservação da saúde, aumentando a consciência sanitária (SILVA *et al.*, 2010).

No estudo de Pessoa *et al.* (2016), realizado em Goiânia em 2012, foram analisados os consensos produzidos entre ACS e ACE quanto a integração realizada no município. Foi identificado que os ACS e ACE tinham necessidade de realizar uma capacitação funcional entre esses profissionais e todos os profissionais de saúde, incluindo os supervisores e gestores, com sensibilização dos envolvidos com a finalidade de favorecer a realização de atividades integradas. Destaca-se que detalhar as funções dos profissionais permite que o trabalho dos agentes seja maximizado, atuando em parceria (ACE/ACS) no controle da dengue.

As oficinas organizadas em Altamira tiveram momentos formativos importantes, abordando temáticas relativas ao território, às atribuições dos profissionais, à biologia do vetor, aos índices de infestação, às formas de controle do vetor e ao processo de educação em saúde com a comunidade. Esse processo precisaria ser mantido de forma contínua e levado aos ACE e ACS pelos seus supervisores e coordenadores, conforme está descrito na política de educação permanente.

### ***Conclusões***

A pesquisa realizada no município de Altamira, integrando o ACE nas ESF Cruzeiro e Mutirão, construiu uma proposta de ações para o controle do *Aedes*, atuando de forma integrada, no decorrer de 2019, com intenso trabalho de campo. Baseando-se numa metodologia prática de intervenção na realidade, propôs-se um caminho a ser adotado para o fortalecimento da integração da APS com a vigilância em saúde no controle do *Aedes* realizado pelos profissionais e gestores do SUS, que precisam comprometer-se com essa integração, contextualizando-os com os impactos da construção da UHE Belo Monte.

É necessário ampliar o processo de educação permanente para as equipes no decorrer da integração, fortalecer o processo de educação em saúde e as estratégias de articulação intersetorial, algo que é essencial para o controle do *Aedes* tendo em vista as inúmeras variáveis condicionantes que interferem no seu controle.

Apontamos como pontos importantes no desfecho dessa pesquisa:

- O município teve alta incidência de dengue, com epidemias nos anos de mobilização e início da construção do empreendimento de Belo Monte (2010 a 2012).
- O processo de integração foi percebido como positivo para o fortalecimento da atenção básica e o processo de trabalho, sendo citado como uma oportunidade de aprendizagem e valorização do trabalho em equipe.
- Identificamos que as coordenações reconhecem um déficit na gestão da saúde em relação à falta de sensibilidade para implementar a integração, falta de organização no processo de trabalho, as dificuldades na educação permanente em saúde e a demora para inserir o ACE na ESF.
- No decorrer do início da construção da UHE Belo Monte, o município de Altamira foi impactado pela alta incidência de dengue e a integração do ACE na ESF é fundamental para complementar as demais atividades no controle do *Aedes aegypti* e prevenir a transmissão de patógenos por esse vetor.

## Referências

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Saúde. *Plano de Contingência para o controle da dengue em Altamira, 2013*. Altamira-PA, 2013.

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Saúde. *Programação Anual de Saúde - PAS do município de Altamira, 2019*. Altamira-PA, 2019b.

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Saúde. *Plano Municipal de Saúde de Altamira, Pará. PMS 2017 a 2020*. Altamira-PA, 2017.

ALTAMIRA. Secretaria Municipal de Saúde. *Relatório Anual de Gestão - RAG do município de Altamira, Pará. 2018*. Altamira-PA, 2019a.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 70. ed. São Paulo: Almedina, 2011. p 279.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação No 5, Consolidação das normas sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Brasília - DF, Ministério da Saúde, 2017b 926.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia de Vigilância em Saúde*. 3a. ed. Brasília-DF: Editora MS, 2019. 740p.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia Política Nacional de Atenção Básica: Integração Atenção Básica e Vigilância em Saúde*. 1a. ed. Brasília-DF: Editora MS, 2018. 70p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretária de Vigilância em Saúde. Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue. Brasília-DF: Ministério da Saúde. 2009. 162p. CESARINO, M. B. *et al.* “A difícil interface controle de vetores - Atenção básica: Inserção dos agentes de controle de vetores da dengue junto às equipes de saúde das unidades básicas no município de São José do Rio Preto, SP”. *Saude e Sociedade*, v. 23, n. 3, p. 1018–1032, 2014.

CAZOLA, L. H. de O. *et al.* “Incorporação das atividades de controle da dengue pelo agente comunitário de saúde”. *Rev Saude Publica*, v. 48, n. 1, p. 113–122, 2014.

CHIARAVALLOTI NETO, F. *et al.* “Controle do dengue em uma área urbana do Brasil: avaliação do impacto do Programa Saúde da Família com relação ao programa tradicional de controle”. *Cad Saude Pública*, v. 22, n. 5, p. 987–997, 2017.

COUTO, R. C. de S. “Hidrelétrica Belo Monte: Impactos na Saúde”. In: Rosa Carmina de Sena Couto e Rosa Elizabeth Acevedo Marin (Org). *Hidrelétrica Belo Monte: impactos na saúde*. Belém. Editora Amazônica, 2018, pp 47-134.

LADISLAU, J. L. *et al.* “Controle da malária em área de construção de hídrelétricas no Ecossistema amazônico, pode ter êxito?” *Revista Pan-Amazônica de Saúde*, v. 7, n. especial. 2016.

LIBANIO, K. R.; FAVORETO, C. A. O.; PINHEIRO, R. “Análise da integração da Vigilância Ambiental no controle da dengue com a Estratégia Saúde da Família: impacto nos saberes e práticas dos agentes comunitários de saúde”. *Physis* (Rio J.), v. 24, n. 1, p. 147–163, 2014.

LIMA, A. C.; *Avaliação das medidas compensatórias da Hidrelétrica de Belo Monte, Relacionadas à Saúde do Município de Altamira*. 2021. Dissertação (Mestrado em Saúde na Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Campus Universitário de Altamira, Programa de Pós-Graduação em Biodiversidade e Conservação, Altamira, 2021.

MESQUITA, F. O. DE S.; PARENTE, A. S.; COELHO, G. M. P. “Agentes Comunitários de Saúde e Sgntes de Combate a Endemias: Desafios para controle do *Aedes aegypti*”. *Revista de psicologia*, v. 11, n. 36, p. 64, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa. “Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade”. In: Maria Cecília de Souza Minayou (Org). *O desafio da pesquisa social*. Petrópolis. RJ: Vozes, 2016. p. 9–28.

MONTENEGRO, L. C. A formação profissional do enfermeiro: avanços e desafios para a sua atuação na atenção primária à saúde. 2010. 98 p. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) - Escola de Enfermagem, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Estrategia de gestión para la prevención y el control de las enfermedades arbovirales. Whashington - DC: OPAS, 2019. 85p.

PESSOA, J. P. DE M. *et al.* “Controle da dengue: os consensos produzidos por Agentes de Combate às Endemias e Agentes Comunitários de Saúde sobre as ações integradas”. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, n. 8, p. 2329–2338, ago. 2016.

SILVA, J. C. *et al.* “Pesquisa-ação: concepções e aplicabilidade nos estudos em enfermagem”. *Rev Bras Enferm*, Brasília, v. 64, n. 3, p. 592–595, 2010.

### **Controle do *Aedes aegypti* em Altamira/Pará: A integração do Agente de Controle de Endemias no contexto da implantação da hidrelétrica de Belo Monte**

#### **Resumo**

A integração das ações de controle do *Aedes aegypti* na atenção básica aparece como uma alternativa possível de ser implementada. O objetivo desse trabalho foi propor ações de controle do *Aedes aegypti*, com a integração do Agente de Controle de Endemias na Estratégia Saúde da Família em Altamira, Pará, em 2019. Utilizou-se a metodologia da pesquisa-ação com abordagem qualiquantitativa. Os dados mostraram a incidência de dengue no período de transformações socioambientais em Altamira, com a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a percepção dos profissionais de saúde quanto a integração, avanços e desafios vividos na unidade de saúde Cruzeiro e Mutirão. Na percepção do grupo, o processo de integração contribuiu no fortalecimento da atenção básica. Como avanços eles perceberam redução de vetores, maior conhecimento da equipe sobre assuntos relacionados ao vetor e maior sensibilidade da comunidade. Altamira sofreu forte aumento de dengue no período de mobilização e início da construção da hidrelétrica. Dentre os desafios a serem superados, identificou-se a falta de sensibilidade dos gestores para implementar a integração. Essa pesquisa pode fortalecer o processo de integração, do Agente de Controle de Endemias nas equipes da atenção básica.

**Palavras-chave:** integração; agente de controle de endemias; hidrelétrica; pesquisa-ação.

### **Control of *Aedes aegypti* in Altamira/Pará: The integration of the Endemic Control Agent in the context of the implementation of the Belo Monte hydroelectric plant**

#### **Abstract**

The integration of *Aedes aegypti* control actions in primary care appears as a possible alternative to be implemented. The objective of this work was to propose actions to control *Ae. aegypti*, with the integration of the Endemic Control Agent in the Family Health Strategy in Altamira, Pará, in 2019. The action research methodology was used, with a qualitative and quantitative approach. The data showed the incidence of dengue in the period of socio-environmental changes in Altamira, with the construction of the Belo Monte Hydroelectric Power Plant and the perception of health professionals regarding the integration, advances and challenges experienced by professionals at the Cruzeiro e Mutirão health unit. In the group's perception, the integration process contributed to strengthening primary care. As advances, they perceived vector reduction, greater knowledge of the team on vector-related issues and greater community sensitivity. Altamira suffered a strong increase in dengue during the period of mobilization and the start of construction of the hydroelectric plant. Among the challenges to be overcome, it was identified the lack of sensitivity of managers to implement the integration. This research can strengthen the process of integration of the Endemic Control Agent in primary care teams.

**Keywords:** Integration. Endemic control agent; hydroelectric plant; Action research;

## **Control de *Aedes aegypti* en Altamira/Pará: La integración del Agente de Control Endémico en el contexto de la implantación de la usina hidroeléctrica de Belo Monte.**

### **Resumen**

La integración de las acciones de control de *Aedes aegypti* en la atención primaria aparece como una posible alternativa a implementar. El objetivo de este trabajo fue proponer acciones para el control de *Ae. aegypti*, con la integración del Agente de Control Endémico en la Estrategia de Salud de la Familia en Altamira, Pará, en 2019. Se utilizó la metodología de investigación acción, con enfoque cualitativo y cuantitativo. Los datos mostraron la incidencia del dengue en el período de cambios socioambientales en Altamira, con la construcción de la Usina Hidroeléctrica de Belo Monte y la percepción de los profesionales de la salud sobre la integración, los avances y los desafíos vividos en la unidad de salud de Cruzeiro y Mutirão. En la percepción del grupo, el proceso de integración contribuyó al fortalecimiento de la atención primaria. Como avances percibieron reducción de vectores, mayor conocimiento del equipo en temas relacionados con vectores y mayor sensibilidad de la comunidad. Altamira sufrió un fuerte aumento de dengue durante el período de movilización y el inicio de la construcción de la hidroeléctrica. Entre los desafíos a superar, se identificó la falta de sensibilidad de los gestores para implementar la integración. Esta investigación puede fortalecer el proceso de integración del Agente de Control de Endemias en los equipos de atención primaria.

**Palabras clave:** integración; agente de control endémico; planta hidroeléctrica; investigación para la Acción

## Hidrelétrica de Tucuruí: impactos da malária na saúde da população atingida

Rosa Carmina de Sena Couto<sup>1</sup>

### Introdução

A Hidrelétrica (UHE) de Tucuruí (PA) foi construída pelas Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Elettronorte) e pela empreiteira Camargo Correia no período compreendido entre 1975 e 1984. Está localizada no rio Tocantins a 320 km ao sul de Belém, capital do estado do Pará, e 11 km a montante da cidade de Tucuruí (PA). Com potência inicial instalada de 4.000 megawatts (MW), atualmente apresenta capacidade para produzir 8.000 MW. A formação do lago que se estendeu por 2.875 km<sup>2</sup>, na 1ª etapa da hidrelétrica, atingiu treze vilas e povoados rurais do baixo Tocantins: Repartimento, Breu Branco, Remansão do Centro, Remansão da Beira, Areião, Jatobal, Chiqueirão, Coari, Canoal, Vila Braba, Ipixuna e Sta. Tereza do Tauri. Além disso, inundou nove reservas indígenas pertencentes a cinco diferentes tribos: Assurinís, Gavião, Suruí, Parakanã e Xicrim e deixou submersos 250 km de rodovia – sendo 150 km da rodovia Transamazônica – e a cobertura vegetal que não foi retirada na quase totalidade do reservatório (CASTRO, 1989; COUTO, 1996).

As estimativas de população afetada na 1ª etapa da UHE variam de 25.000 a 55.000 pessoas. Os expropriados de Tucuruí estão relacionados a três situações: a) os expropriados da 1ª etapa da UHE Tucuruí, localizados a montante; b) os expropriados da 2ª etapa da UHE Tucuruí, localizados na área alagada em decorrência do alteamento da cota de 72 m para 74 m, também a montante; c) os impactados de jusante, desde a 1ª etapa (COUTO, 1996; MAGALHÃES, 2005).

Tucuruí foi construída no contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) para dar suporte ao Programa Grande Carajás e às indústrias de alumínio e alumina da ALBRAS e ALNORTE, sendo esses os principais clientes subsidiados (COUTO, 1996).

Tucuruí produziu vários problemas sociais e ambientais, entre eles, podemos elencar: alteração do ambiente aquático a montante e a jusante da UHE; perda da biodiversidade; perda florestal; eliminação do pescado a jusante; ausência da escada de peixes; deslocamento compulsório de populações (povos indígenas, ribeirinhos e comunidades rurais). Assim como, houve praga de mansônia e risco de metilação de mercúrio, sendo um potencial problema de saúde pública para os consumidores de peixes. Evidenciamos que o empreendimento gerou poucos empregos, além de subsidiar a energia de Tucuruí para a indústria de alumínio em Barcarena (PA) e São Luís (MA) (COUTO, 1999, 2007; PINTO, 2010; FEARNSSIDE, 2015a, 2015b, 2019). Ressaltamos que as hidrelétricas em área de floresta tropical emitem gases de efeito estufa, tais como dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e metano (CH<sub>4</sub>). Tucuruí é um exemplo

<sup>1</sup> Médica sanitária. Doutora em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública “Sérgio Arouca” da Fundação Oswaldo Cruz. Atualmente, trabalha como Secretária Regional-PA da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Universidade Federal do Pará (UFPA).

E-mail: [rosasenacouto@gmail.com](mailto:rosasenacouto@gmail.com)

concreto de que as hidrelétricas não produzem energia limpa, pois essas emissões contribuem para as mudanças climáticas (FEARNSIDE, 2015c).

Foram inúmeros os impactos sobre a saúde produzidos pela UHE Tucuruí. Dentre esses, chama a atenção, na 1ª etapa da UHE, os coeficientes de mortalidade infantil para o município de Tucuruí nos anos de 1980 e 1981: 410‰ e 320‰ dos nascidos vivos morreram antes de completarem um ano de idade respectivamente. Esses coeficientes eram bem mais elevados em comparação com os encontrados para o Estado do Pará (67‰, 53‰) e para o Brasil (82‰ e 76‰) nos respectivos anos, conforme se pode inferir a partir das informações da Secretaria de Estado de Saúde Pública do Estado do Pará e informações analisadas por Szwarcwald, Leal e Jourdan (1992). Outro fato relevante é que, no surto de febre tifoide de 1981, foram registrados 103 casos da doença em Tucuruí, correspondendo a 53% dos casos registrados para o território paraense (n=193) (COUTO, 1996).

O uso indiscriminado de agrotóxicos pelas subempresiteiras da Eletronorte no período de 1980-1982, objetivando a limpeza total da área de servidão das linhas de transmissão para o controle de rebrotas de vegetação, foi outro fator agravante sobre o quadro de saúde das populações residentes na área da hidrelétrica. Foram utilizados os herbicidas Tordon 101 Br (picloran+2,4, D) e Tordon 155 (picloran + 2,4,5 T). Esses agrotóxicos foram proibidos por apresentarem composição semelhante ao “Agente Laranja”, um poderoso desfolhante usado pelos americanos durante a guerra do Vietnã (SÁ *et al.*, 1992; COUTO, 1996).

A construção da UHE Tucuruí se caracterizou por aumentar a endemicidade, a vulnerabilidade e a receptividade ambiental da área a montante em relação à malária e, por esse motivo, chamamos a atenção para o aumento explosivo de casos dessa doença na 1ª etapa da UHE.

Considera-se a 2ª etapa da UHE Tucuruí a instalação de novas turbinas para duplicação de sua capacidade de geração de energia de 4.000 MW para 8.370 MW, no período de 1998 a 2006. A 2ª etapa caracterizou-se pelo aumento da cota de inundação de 72 m para 74 m e pela ausência de estudos ambientais. Como consequência, foram ampliadas as áreas de alagamento e sobreposição dos impactos sociais nas pendências compensatórias dos expropriados de Tucuruí (MAGALHÃES, 2005).

A partir dos dados apresentados, o objetivo deste trabalho foi analisar os impactos da malária na saúde da população atingida pela UHE Tucuruí estabelecendo nexos causais com a 1ª e 2ª etapa da UHE, finalizando com a análise da situação atual. Nesse contexto, consideramos a malária a expressão do processo saúde-doença das populações amazônicas determinado pelo modelo de desenvolvimento excludente e predatório ao qual a UHE Tucuruí está inserida (SABROZA *et al.*, 1992; COUTO, 2002).

### ***Considerações metodológicas***

Realizamos um estudo epidemiológico de tipo ecológico sobre a tendência e risco da malária na área de influência da UHE Tucuruí, estabelecendo nexos causais com a hidrelétrica, tendo como unidade de análise o município. Na análise da 1ª etapa da UHE, estratificamos os municípios de estudo em: a) municípios a montante: Tucuruí, Itupiranga e Jacundá. Para a análise da 2ª etapa da UHE Tucuruí e situação atual, separamos os municípios estudados em (Figura 1): b) municípios da Região de Integração (RI) Lago de Tucuruí, da qual fazem parte

os municípios localizados a montante da hidrelétrica: Tucuuruí, Itupiranga, Jacundá, Breu Branco, Novo Repartimento, Goianésia do Pará e Nova Ipixuna; e c) municípios da Região de Integração Tocantins da qual fazem parte os municípios localizados a jusante da hidrelétrica: Baião, Mocajuba e Cametá (SILVA E SILVA, s/d).

Considerando os pressupostos acima e a disponibilidade das informações da malária, selecionamos os indicadores a seguir para descrever as situações epidemiológicas a respeito do estudo de malária (COUTO, 1996; BRASIL, 2019, 2020).

- Incidência parasitária anual

$$IPA\% = \frac{(N^{\circ} \text{ de lâminas positivas no ano})}{(\text{População residente no ano})} \times 1000$$

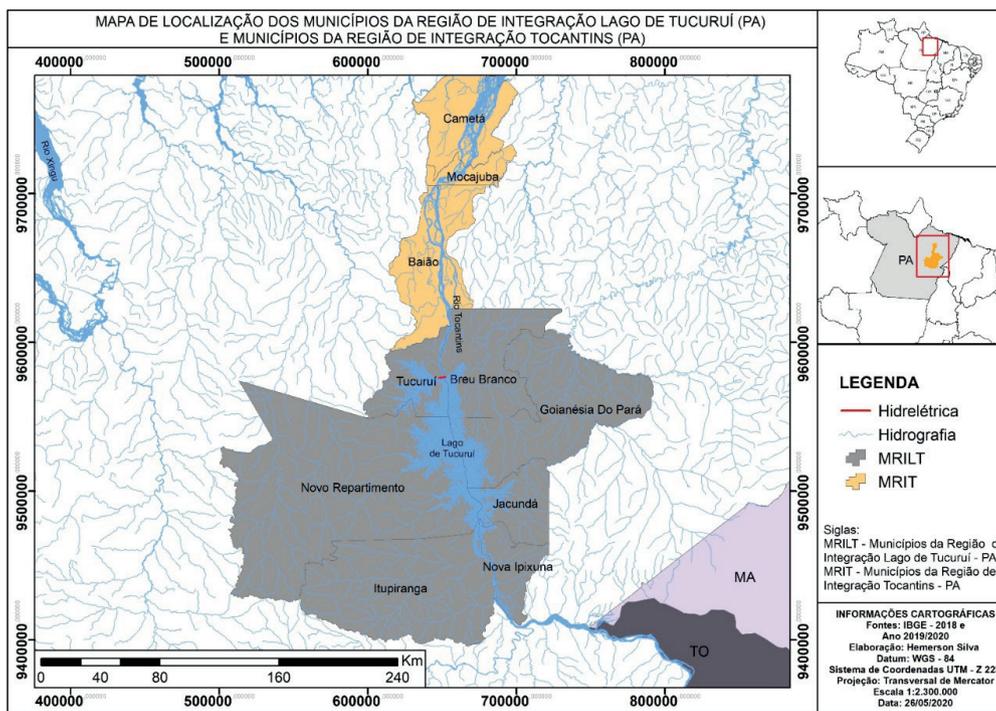
- Índice de *P. falciparum*

$$\%IF = \frac{(N^{\circ} \text{ de casos positivos por } P.falciparum)}{(\text{total de casos positivos de malária})} \times 100$$

- Incremento populacional

$$\Delta\% = \sqrt[n]{\frac{p1}{p0}} - 1$$

Figura 1. Mapa de localização dos municípios da Região de Integração Lago de Tucuuruí (PA) e alguns municípios da Região de Integração Tocantins (PA)



Fonte: IBGE, 2018, 2019/2020.

A estratificação epidemiológica da malária da área de estudo foi feita com base no seguinte critério (BRASIL, 2020):

- a) Município em muito baixo risco:  $IPA < 1$  caso/1.000 habitantes;
- b) Municípios em baixo risco:  $IPA = 1$  a 10 casos/1.000 habitantes;
- c) Municípios em médio risco:  $IPA \geq 10$  a 50 casos/1.000 habitantes;
- d) Municípios em alto risco:  $IPA \geq 50$  casos/1.000 habitantes.

Para construir os indicadores selecionados, acessamos o banco de dados do Sistema de Informação de Vigilância Epidemiológica-Malária (SIVEP-Malária) do Ministério da Saúde (BRASIL, 2019) e os Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre os anos de 1950 e 2010. Os indicadores foram analisados no contexto do período da construção da UHE Tucuruí:

- a) 1ª etapa (1975-1984) – analisamos as informações da Fundação Nacional de Saúde a partir de Couto (1996);
- b) 2ª etapa (1998-2006) e situação atual – analisamos as informações disponíveis de 2004-2020.

### ***Hidrelétrica de Tucuruí e Impactos na saúde: Malária***

Couto (1996) ressalta que os impactos na saúde decorrentes do aumento do número de casos de malária durante a construção da UHE Tucuruí foram mais significativos entre os municípios a montante do que entre os municípios a jusante da UHE Tucuruí.

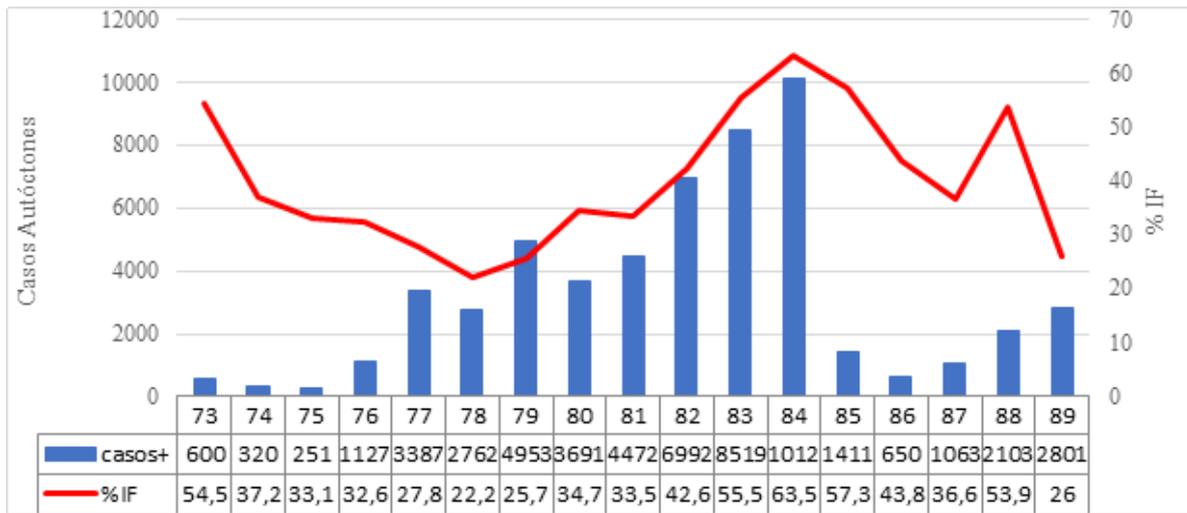
No município de Tucuruí, observamos que a malária começa a aumentar no início da construção da hidrelétrica (1974), atingindo o pico no final (1984). Neste ano, foram registrados 10.126 casos:  $IF = 63,5\%$ ;  $IPA = 149\%$ . No período de construção da UHE Tucuruí, predominou IPA acima de 50 casos por 1.000 habitantes, caracterizando área de alto risco para malária (Figuras 2 e 3). Nesse período, criou-se uma situação propícia para a produção da malária: construção de grande obra; entrada de grupo de risco; baixo investimento em saúde em uma região receptiva e vulnerável para malária. No período de operação, a partir de 1985, a malária se manteve predominantemente em médio risco com IPA entre 10 e 50 casos/1.000 hab. (Figura 2).

Destacamos as situações dos municípios de Itupiranga e Jacundá. A partir de 1982, o município de Itupiranga se torna de alto risco para malária, permanecendo nessa categoria mesmo na etapa de operação da hidrelétrica. Em 1983, observamos um pico na ocorrência da doença: 3.124 casos;  $IF = 52,8\%$ ;  $IPA = 157,8\%$ . (Figuras 4 e 5).

No município de Jacundá, o padrão se repete. No período de 1981 a 1984, o município se torna de alto risco para malária com os seguintes IPA: 1981=104,4%; 1982=306,2%; 1983= 165,5%; 1984= 119,8% (COUTO, 1996). Destacamos que em 1982 foram registrados em Jacundá 5.520 casos de malária, sendo  $IF = 47,3\%$ , (Figura 6).

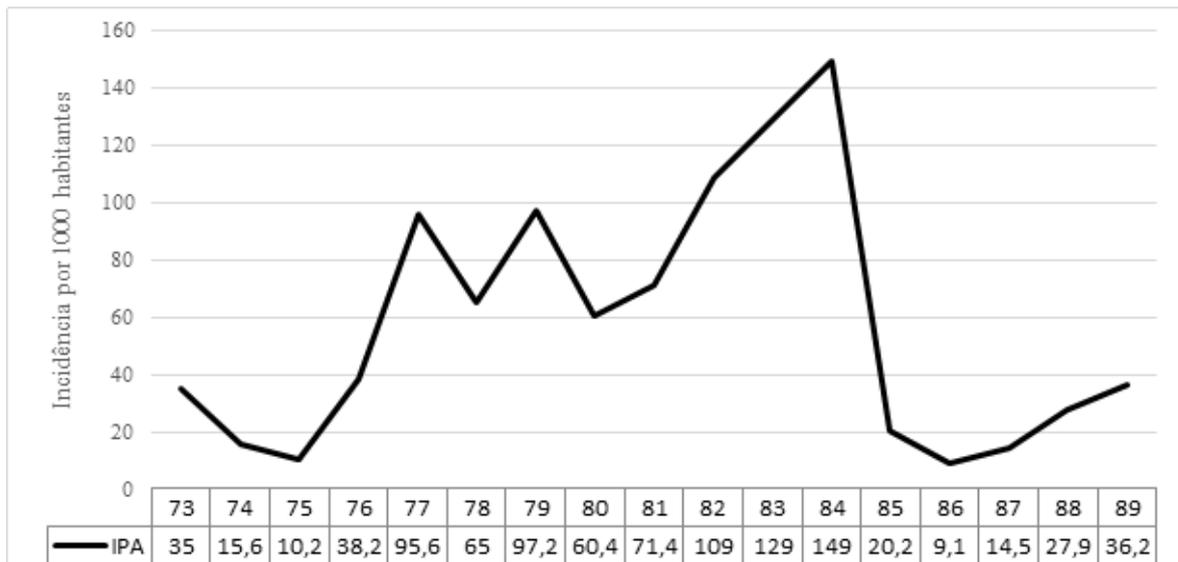
O surto epidêmico em Itupiranga e Jacundá pode ser explicado pelos deslocamentos compulsórios das populações da área do lago para outras regiões com o objetivo de reassentamento. Ressalta-se que os referidos municípios tiveram parte de seus territórios inundados, como a cidade de Jacundá para a formação do lago da hidrelétrica (COUTO, 1996).

Figura 2. Malária. Casos Autóctones. Município a Montante da Hidrelétrica de Tucuruí. Tucuruí (PA) (1973 – 1989)



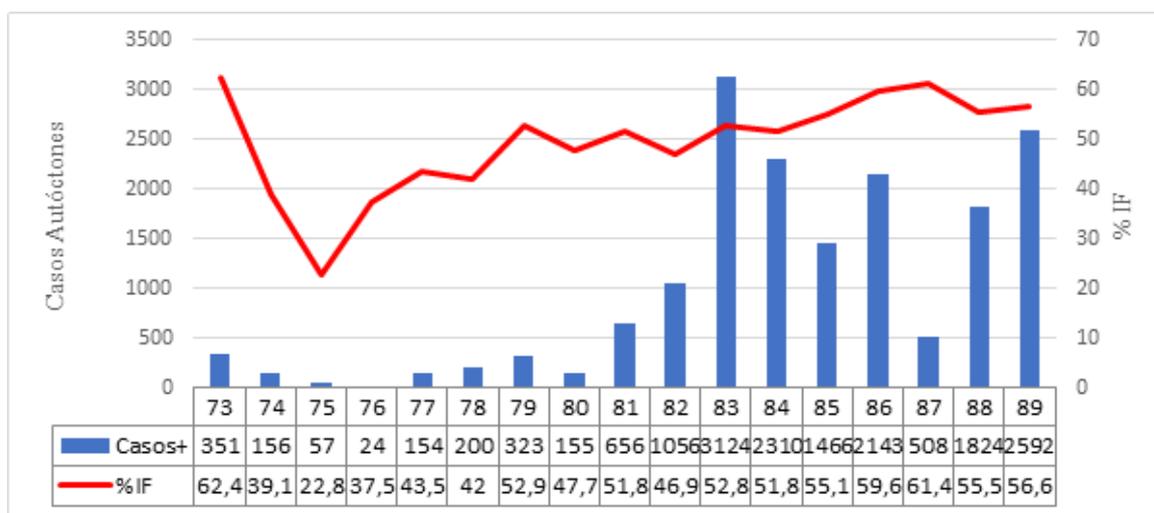
Fonte: Fundação Nacional de Saúde, 1996. In: Couto, 1996.

Figura 3. Malária. Incidência Parasitária Anual (IPA). Município a montante da Hidrelétrica de Tucuruí. Tucuruí (PA) (1973 – 1989)



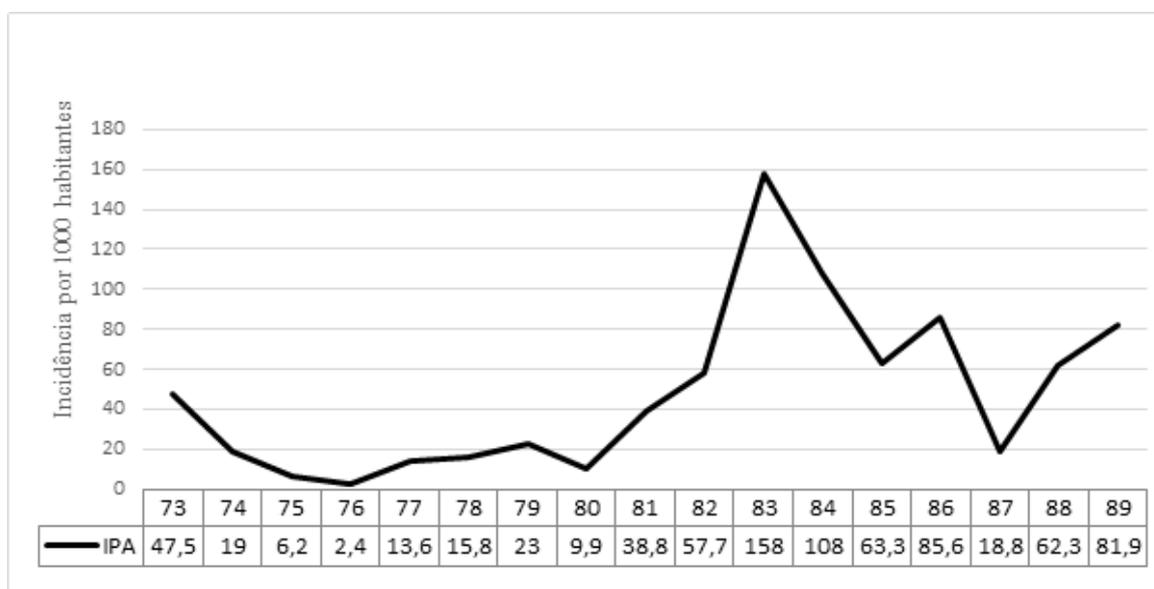
Fonte: Fundação Nacional de Saúde, 1996. In: Couto, 1996.

Figura 4. Malária. Casos Autóctones. Município a montante da Hidrelétrica de Tucuruí. Itupiranga (PA) (1973 – 1989)



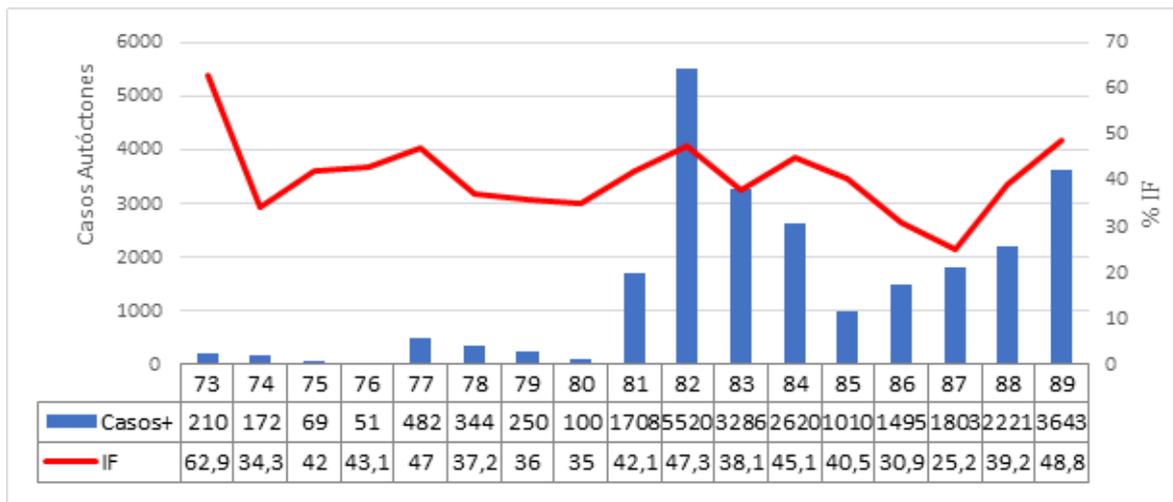
Fonte: Fundação Nacional de Saúde, 1996. In: Couto, 1996.

Figura 5. Malária. Incidência Parasitária Anual (IPA). Município a montante da Hidrelétrica de Tucuruí. Itupiranga (PA) (1973 – 1989)



Fonte: Fundação Nacional de Saúde, 1996. In: Couto, 1996.

Figura 6. Malária. Casos Autóctones. Município a montante da Hidrelétrica de Tucuruí. Jacundá (PA) (1973-1989)



Fonte: Fundação Nacional de Saúde, 1996. In: Couto, 1996.

### ***Impacto demográfico***

O impacto demográfico produzido pela construção da UHE Tucuruí nos municípios da Região de Integração Lago de Tucuruí (a montante) foi significativo, não acontecendo na mesma proporção com os municípios da Região de Integração Tocantins (a jusante). Na década de construção da hidrelétrica (1970/1980), Tucuruí cresceu 19,94%, Jacundá 20,94% e Itupiranga 11,34%, acima da média nacional (2,48%) e regional (4,62%). Esses resultados expressam o intenso processo migratório ocorrido no período de construção de Tucuruí. Com isso, ocorreram milhares de casos de malária. O mesmo não aconteceu com os municípios a jusante, pois Baião cresceu 2,97%, Mocajuba 3,49% e Cameté 2,87%, abaixo dos municípios a montante, porém acima da média nacional e abaixo da média regional. Na década de conclusão da obra (1980/1991), houve um declínio das taxas de crescimento (Tucuruí: 2,66%), porém Itupiranga e Jacundá ainda mantiveram crescimentos significativos: 8,14% e 10,14% respectivamente, acima da média nacional e regional. Na década posterior (1991/2000), houve crescimento populacional negativo nos municípios de Tucuruí, com -1,11%, Jacundá com -0,65 e queda de 3,32% em Itupiranga.

### ***Etapa 2 da UHE Tucuruí e situação atual***

Destacamos na série analisada o impacto da 2ª etapa da UHE Tucuruí na ocorrência da malária nos anos de 2004, 2005 e 2006 para os municípios estudados: alto risco – Itupiranga, Novo Repartimento, Goianésia do Pará e Nova Ipixuna; médio risco – Tucuruí, Jacundá e Breu Branco. No período de 2010 a 2015, foram implementadas ações de controle da malária pelo Governo do Estado, sendo que, em 2018, a Secretaria de Estado de Saúde Pública do Pará implementou o Plano de Contingência de Combate à Malária para os municípios de maior incidência, com repercussões positivas na área analisada. As informações dos últimos cinco anos apontam uma tendência dos municípios da Região de Integração Lago de Tucuruí de muito baixo

risco para malária, alguns municípios inclusive não registraram casos em 2020: Itupiranga, Breu Branco e Nova Ipixuna. Os outros notificaram menos de treze casos: Tucuruí (n=3), Jacundá (n=3), Goianésia (n=5) e Novo Repartimento (n=12 casos). Ressaltamos que a transmissão interrompida por *P. falciparum* é observada na maioria dos municípios.

A ocorrência da doença no Pará, de 2004 a 2006, apresenta-se de médio risco, com número de casos significativo. Desde 2011, está havendo uma mudança no cenário epidemiológico do estado, o qual vem alcançando redução significativa dos números de casos de malária, sendo um resultado da implementação de política de controle da malária. Em 2019, ocorreram 32.754 casos autóctones, enquanto em 2020 foram 23.605, uma variação de - 28%. Desde 2013, o Pará apresenta baixo risco para malária.

Para os municípios da Região de Integração Tocantins (a jusante), apenas Baião apresentou alto risco para a doença entre os anos de 2004 e 2006, explicado pelas obras da 2ª etapa da UHE Tucuruí. Os outros municípios – Mocajuba e Cametá – não foram impactados pelas obras, apresentando muito baixo risco para malária nesse período. Atualmente, a tendência é de controle na área.

## **Discussão**

Os impactos ambientais e sociais decorrentes da construção de hidrelétricas têm sido significativos na Ásia, África e América Latina, onde os rios sustentam as economias locais e modos de vida de numerosas populações que habitam às margens dos rios (COMISIÓN MUNDIAL DE REPRESAS, 2000).

Organizações internacionais têm alertado sobre os impactos desses projetos de desenvolvimento sobre a saúde e ressaltam a necessidade de identificar os grupos vulneráveis e os riscos a que estão expostos, a fim de mitigá-los em todas as etapas desses projetos. Assim como, o desenvolvimento socioeconômico não produza deterioramento do quadro sanitário (SCHORR, 1984; HUNTER *et al.*, 1994).

A UHE de Tucuruí foi construída no rio Tocantins, Pará, Amazônia brasileira, em uma região endêmica para malária, durante um período em que não havia legislação ambiental, resultando nos inúmeros problemas ambientais, sociais e sanitários, como a malária.

A Eletronorte contratou o ecólogo Robert Goodland para realizar uma avaliação dos efeitos sobre os ecossistemas, ocasionados pelo aproveitamento hidrelétrico de Tucuruí. O relatório de Goodland recomendou os seguintes estudos: a elaboração de um programa de desmatamento; o inventário sociocultural das populações afetadas; o levantamento do patrimônio histórico e arqueológico; o inventário da fauna e da infraestrutura regional, entre outros. Também apontou medidas de salvamento e preservação da ecologia social e do meio biótico (MEMÓRIA TÉCNICA, 1989, p. 430 *apud* MEMÓRIA TUCURUÍ, s.d.).

Atualmente, com base na Resolução do CONAMA n. 286/2001, tornou-se obrigatório que todos os empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental em áreas de risco ou endêmicas para malária desenvolvam estudos e programas com o objetivo de prevenir o aumento da transmissão e o agravamento da situação em áreas de influência da doença. De acordo com a referida legislação ambiental, deverá ser realizada a Avaliação do Potencial Malarígeno (APM) e respectiva emissão do Laudo de Avaliação do Potencial Malarígeno

(LAPM), além do Plano de Ação para o Controle da Malária (PACM), para posterior emissão do Atestado de Condição Sanitária (ATCS).

A APM e o PACM deverão ser realizados pelo empreendedor e orientados pelos órgãos de saúde competente no processo de licenciamento ambiental. O LAPM é condicionante para a Licença Prévia, sendo expedido pela Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS); o PACM é aprovado pela SVS, que emite o ATCS, documento condicionante da Licença de Instalação (BRASIL, 2001, 2014, 2020).

Abe e Miraglia (2018) chamam a atenção para o fato de que esses são os únicos mecanismos legais de participação de saúde no processo de licenciamento ambiental, pois, para outros determinantes da saúde, não há legislação ou diretrizes específicas vinculadas ao licenciamento.

É evidente que é possível o controle da malária em grandes obras quando existem parâmetros legais para cobrar responsabilidades do empreendedor, situação que ocorreu na construção da UHE Belo Monte (PA): o empreendedor controlou a malária nos municípios da área de influência direta da UHE Belo Monte, mesmo não havendo o controle de outras endemias como a dengue e a leishmaniose tegumentar (COUTO, 2018).

A UHE Tucuruí foi construída no período de 1975-1984, com a ocorrência explosiva de casos de malária e, portanto, apresentando alto risco de transmissão e um surto da doença no final da obra. Neste contexto, houve impactos ambientais, sociais e uma reconfiguração do território expressa na criação de novos municípios.

No período de 2004-2006, observamos a situação de médio e alto risco para malária nos municípios da Região de Integração Lago de Tucuruí (a montante) e levantamos a hipótese de esses achados estarem relacionados com as obras da 2ª etapa da UHE Tucuruí (1998-2006) e seus impactos sociais e ambientais relacionados com o aumento da cota de inundação de 72,00 m para 74,00 m. Ressaltamos que não houve impacto demográfico significativo nesse período. Observamos que nos municípios analisados da Região de Integração Tocantins (a jusante), apenas Baião sofreu impacto na saúde relacionado às obras da 2ª etapa da UHE, apresentando médio e alto risco para malária nesse período. Isso ocorreu, provavelmente, pelo aumento da entrada de grupo de risco no município de Baião, que cresceu no período (2000/2010):  $\Delta=5,73\%$ , crescimento acima das taxas dos municípios a montante e a jusante analisados e acima da média regional e nacional.

A explicação para a tendência de muito baixo risco para malária nos municípios da RI Lago de Tucuruí a partir de 2011 está relacionada à tendência de baixo risco para malária que o estado do Pará vem apresentando, resultado da implementação das ações de controle da doença. Ressaltamos a eliminação da transmissão da malária por *P. falciparum* nesses municípios nos últimos anos, sendo uma das metas do Plano Nacional de Eliminação da Malária (BRASIL, 2020).

O estado do Pará reduziu significativamente as notificações de novos casos em 92,98% durante o período de 2010 a 2015, resultado da ação do governo junto aos municípios de maior incidência de casos. Em decorrência de alguns problemas operacionais, houve aumento do número de casos de malária nos anos de 2016 e 2017. Nesse cenário epidemiológico, a Secretaria de Estado de Saúde Pública do Pará (SESPA) implementou, em 2018, o Plano de Contingência de Combate à Malária em colaboração com o Ministério da Saúde, que viabilizou apoio financeiro para a intensificação das ações de controle da doença para 17 municípios prioritários.

Com esse Plano, foi possível controlar o ritmo de transmissão da malária, embora tenha ocorrido aumento de 23% no número de casos em 2018 em relação a 2017. Desde então, a tendência é de declínio dos casos no estado. As ações de vigilância da malária incluem busca ativa de casos e agilização do diagnóstico e tratamento, aplicação de inseticida em localidades de risco, distribuição de mosquiteiros impregnados de inseticida e educação em saúde. Essas ações contribuíram para transformar o Pará em área de médio e baixo risco na transmissão da malária no período analisado (PARÁ, 2019).

Ressaltamos a tendência de controle da malária nos municípios da RI Lago de Tucuruí (a montante), entretanto o processo saúde-doença é complexo, havendo outros determinantes sociais que favorecem outras formas de adoecimento das populações afetadas/expostas pela desestruturação da vida social produzida pela UHE Tucuruí (BIRLEY, 2011).

Alguns autores analisaram os impactos sobre a saúde em outras regiões de construção de hidrelétricas, evidenciando os seguintes problemas de saúde na população atingida: doenças causadas por arboviroses e protozoários; problemas psicossociais e alcoolismo; violência e infecções sexualmente transmissíveis (ISTs) (GRISOTTI, 2016; ROSA *et al.*, 2018; BUSATO *et al.*, 2020).

O impacto demográfico que ocorreu na década de construção da UHE Tucuruí (1970/80) expressa a atração da força de trabalho pelas grandes obras na Amazônia que contribuiu com a entrada de grupos de risco susceptíveis e aumento da endemicidade na área. Tal impacto demográfico não foi evidenciado nos municípios a jusante. Todavia, observamos um declínio populacional nas décadas posteriores nos municípios a montante e jusante (COUTO, 2002). Por fim, ressaltamos que não houve impacto demográfico significativo decorrente das obras da 2ª etapa da UHE Tucuruí.

Sobre o deslocamento compulsório, Acevedo (2020) destaca o discurso de agentes sociais enunciados por expropriadas, expropriados, deslocadas, deslocados, pescadores de jusante, de montante, moradores das ilhas, vítimas atingidas pela eclusa, extrativistas, ribeirinhos, agricultores, que identificam suas vidas transformadas com as obras da UHE Tucuruí e pela empresa responsável: a Eletronorte. Os depoimentos ressaltam uma situação de fartura e bem viver antes da instalação dos projetos e a situação posterior, de carência material, pendências e insegurança. É ressaltada a violência institucional exercida pela empresa, expressa na deslegitimação do discurso dos agentes, organizações e movimentos envolvidos no processo. Birley (2011) destaca os efeitos sobre a saúde do deslocamento compulsório e o padrão de vida das populações: 7% melhoram de padrão; 11% conseguem viver de forma integrada; enquanto 82% pioram seu padrão de vida.

Os grupos atingidos “expropriados”, desde o anúncio da instalação da UHE Tucuruí até o presente, expressam a violência a que estão submetidos na Amazônia, atingindo gerações em diferentes espaços. O modelo de desenvolvimento possibilita ao estado impor um padrão de desenvolvimento contra as formas de vida dos diferentes grupos: indígenas, povos e comunidades tradicionais (CADERNO NOVA CARTOGRAFIA, 2014).

Os estudos de Sigaud (1988, 1992) analisam situações semelhantes, a partir da premissa inquestionável da produção de hidreletricidade, em duas regiões brasileiras (Nordeste e Sul). Ele destaca os impactos sociais produzidos pela intervenção do estado na população rural que se encontrava nas áreas dos reservatórios dos projetos hidrelétricos e as respostas dessas populações a essa ação.

Acselrad (2019, p. 405), ao problematizar sobre a “memória técnica” das grandes barragens numa perspectiva da aplicação da noção de memória a fatos técnicos, apresenta uma de suas conclusões:

[...] o (des)encontro entre dois mundos distintos; em nosso caso, o mundo do setor elétrico e o mundo dos grupos sociais atingidos, os quais são concebidos pelos promotores do grande projeto como, respectivamente, aquele civilizado, do progresso, e aquele selvagem, do atraso, que o primeiro pretende governar.

### ***Considerações finais***

São de grande magnitude os impactos ambientais e sociais produzidos por projetos hidrelétricos na Ásia, África e América Latina. Organizações internacionais de saúde têm alertado para investimentos nessa área em todas as etapas do projeto no sentido de mitigar essas sequelas, pois os efeitos sobre a saúde são evidentes. Na Amazônia, as características ecológicas da região, a densidade elevada de vetores da malária e o processo migratório produzido por esses empreendimentos contribuem para a produção e manutenção da doença.

A UHE Tucuruí produziu impactos significativos, reconfigurando o território de sua área de influência, bem como se caracterizou por aumentar a endemicidade, a vulnerabilidade e a receptividade ambiental da área a montante com relação à malária durante as etapas do projeto. Atualmente, a legislação ambiental responsabiliza o empreendedor a fazer o controle da malária sob orientação do órgão de saúde competente no processo de licenciamento ambiental, o que tem mitigado o impacto na saúde.

Atualmente, na Região de Integração Lago de Tucuruí (a montante), há uma tendência de controle da malária graças aos investimentos da Secretaria de Estado de Saúde do Pará, que colocou essa região, nos últimos anos, em situação de muito baixo risco para a malária, sendo a tendência do estado do Pará de baixo risco. Os municípios analisados da Região de Integração Tocantins (a jusante) não tiveram impacto significativo com relação à doença. Entretanto, ressalta-se que ações de vigilância à saúde devem ser mantidas nas áreas analisadas.

Por outro lado, o processo saúde-doença é complexo e diferentes determinantes atuam produzindo adoecimentos nas populações afetadas/expostas pela desestruturação da vida social produzida pela UHE, tais como: população deslocada compulsoriamente com indenizações irrisórias; populações que se descapitalizaram; populações que ainda esperam por indenizações; populações que mudaram para pior seu padrão de vida. Esses habitantes estão adoecidos e precisam que seu direito à assistência médica seja garantido. O modelo de desenvolvimento excludente e predatório em que a UHE Tucuruí está inserida tem um custo social que recai sobre as populações que não foram beneficiadas pelo projeto, como os povos indígenas e as comunidades rurais.

No contexto global de transição energética, a Amazônia seria beneficiada com desinvestimentos em megaprojetos, como a UHE Tucuruí, e mais investimentos em projetos de reflorestamento, energia renovável (eólica, solar) e bioeconomia, pois isso possibilitaria a inclusão social e a ampliação da cidadania das populações amazônicas.

## Referências

- ABE, Karina Camasmie; MIRAGLIA, Simone Geoges El Khouri. “Avaliação de Impacto à Saúde (AIS) no Brasil e América Latina: uma ferramenta essencial a projetos, planos e políticas”. *Interface*, v. 22, n. 65, pp. 349-358, 2018.
- ACEVEDO, Rosa. *et al. Tempos de destruição. Na calha do rio Tocantins: incessantes efeitos sociais e ambientais da UHE Tucuruí*. São Luís-MA: EDUEMA, 2020.
- ACSELRAD, Henri. “A ‘memória técnica’ das grandes barragens: considerações sobre a aplicação da noção de memória a fatos técnicos”. *Novos Estudos – CEBRAP*, v. 38, n. 2, pp. 389-408, 2019.
- BIRLEY, Martin. “Water resource development”. In: BIRLEY, Martin. *Health Impact Assessment: principles and practice*. Londres: Routledge, 2011, pp. 237-268.
- BRASIL. Ministério da Saúde. “Malária 2020”. *Boletim Epidemiológico*. Número especial. pp. 22, 2020. Disponível em: [www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2020/dezembro/03/boletim\\_especial\\_malaria\\_1dez20\\_final.pdf](http://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2020/dezembro/03/boletim_especial_malaria_1dez20_final.pdf). Acesso em: 4 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Estabelece diretrizes, procedimentos, fluxos e competência para obtenção do Laudo de Avaliação do Potencial Malarígeno (LAPM) e do Atestado de Condição Sanitária (ATCS) de projetos de assentamento de reforma agrária e outros empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental em áreas de risco ou endêmica para malária*. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs/2014/prt0001\\_13\\_01\\_2014.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs/2014/prt0001_13_01_2014.html). Acesso em: 29 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância Epidemiológica. “Malária”. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância Epidemiológica. *Guia de Vigilância Epidemiológica: volume único*. Brasília: Ministério da Saúde, 2019, pp. 522-552. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_vigilancia\\_saude\\_3ed.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_vigilancia_saude_3ed.pdf). Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 286, de 30 de agosto de 2001*. Dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos nas regiões endêmicas de malária. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=283>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- BUSATO, Maria Assunta. *et al.* “Impactos à saúde humana em regiões de implantação de empreendimentos hidrelétricos: uma revisão integrativa da literatura”. *Hygeia*, v. 16, pp.373-385, 2020.
- CADERNO NOVA CARTOGRAFIA. *Projeto Mapeamento Social como Instrumento de Gestão Territorial contra o Desmatamento e a Devastação: processo de capacitação de povos e comunidades tradicionais*. n. 10. Manaus: UEA Edições, 2014.
- CASTRO, Edna Maria Ramos. “Resistência dos Atingidos pela Barragem de Tucuruí e Construção de Identidade”. In: CASTRO, Edna Maria Ramos; HÉBETTE, Jean (org). *Na Trilha dos Grandes Projetos: modernização e conflito na Amazônia*. Belém: NAEA/UFPA, 1989, pp. 41-70.

COMISIÓN MUNDIAL DE REPRESAS. “La población y las grandes represas”. In: COMISIÓN MUNDIAL DE REPRESAS. *Represas y desarrollo – un nuevo marco para la toma de decisiones: el reporte final de la comisión mundial de represas*. Reino Unido: Earthscan Publications Ltd, 2000, pp. 99-136.

COUTO, Rosa Carmina de Sena. “Hidrelétrica Belo Monte: Impactos na Saúde”. In: COUTO, Rosa Carmina de Sena; MARIN, Rosa Acevedo (org). *Hidrelétrica Belo Monte: Impactos na saúde*. Belém: Editora Amazônia Bookshelf, 2018, pp. 47-93.

COUTO, Rosa Carmina de Sena. “Malária: o custo social da hidrelétrica de Tucuruí-PA, Brasil”. In: COUTO, Rosa Carmina de Sena; CASTRO, Edna Ramos de; MARIN, Rosa Acevedo (org). *Saúde, Trabalho e Meio ambiente: políticas públicas na Amazônia*. Belém: NAEA, 2002, pp. 107-121.

COUTO, Rosa Carmina de Sena. “Saúde e Projetos de Desenvolvimento na Amazônia: o caso das hidrelétricas”. *Novos Cadernos NAEA*, v. 2, n. 2, pp. 205-216, 1999.

COUTO, Rosa Carmina de Sena. *Hidrelétricas e Saúde: Um Estudo sobre a Tendência da Malária na Área do Lago da Hidrelétrica de Tucuruí (PA)*. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz. Rio de Janeiro, 1996.

COUTO, Rosa Carmina de Sena. Saúde e Hidrelétricas na Amazônia: o caso Tucuruí (PA). In: ENCONTRO CIÊNCIAS SOCIAIS E BARRAGENS, 2007, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. Disponível em: [http://www.ecsb2007.ufba.br/layout/padrao/azul/ecsb2007/arquivos\\_antigos/st5\\_10.pdf](http://www.ecsb2007.ufba.br/layout/padrao/azul/ecsb2007/arquivos_antigos/st5_10.pdf). Acesso em: 26 jun. 2021.

FEARNSIDE, Philip Martin. “Emissões de gases de efeito estufa de reservatórios hidrelétricos na Amazônia: o exemplo de Tucuruí e comparação com as alternativas de combustível fóssil”. In: FEARNSIDE, Philip Martin. *Hidrelétrica na Amazônia: Impactos sociais e ambientais na tomada de decisões sobre grandes obras*. v. 2. Manaus: Editora do INPA, 2015c, pp. 161-177. Disponível em: [http://philip.inpa.gov.br/publ\\_livres/2015/Livro-Hidro-V2/Livro%20Hidrel%C3%A9tricas%20V.2.pdf](http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2015/Livro-Hidro-V2/Livro%20Hidrel%C3%A9tricas%20V.2.pdf). Acesso em: 17 jun. 2021.

FEARNSIDE, Philip Martin. “Impactos ambientais da Barragem de Tucuruí: lições ainda não aprendidas para o desenvolvimento hidrelétrico na Amazônia”. In: FEARNSIDE, Philip Martin. *Hidrelétrica na Amazônia: Impactos sociais e ambientais na tomada de decisões sobre grandes obras*. v. 1. Manaus: Editora do INPA, 2015b, pp. 53-74.

FEARNSIDE, Philip Martin. “Impactos das hidrelétricas na Amazônia e a tomada de decisão”. *Novos Cadernos do NAEA*, v. 22, n. 3, pp. 69-96, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/7711>. Acesso em: 18 jun. 2021.

FEARNSIDE, Philip Martin. “Impactos sociais da Hidrelétrica de Tucuruí”. In: FEARNSIDE, Philip Martin. *Hidrelétrica na Amazônia: Impactos sociais e ambientais na tomada de decisões sobre grandes obras*. v. 1. Manaus: Editora do INPA, 2015a, pp. 37-52. Disponível em: [https://repositorio.inpa.gov.br/bitstream/1/4684/1/hidreletricas\\_na\\_Amazonia\\_v1.pdf](https://repositorio.inpa.gov.br/bitstream/1/4684/1/hidreletricas_na_Amazonia_v1.pdf). Acesso em: 21 abr. 2021.

GRISOTTI, Márcia. “A construção de relações de causalidade em saúde no contexto da Hidrelétrica de Belo Monte”. *Ambiente & Sociedade*, v.19, n. 2, pp. 287-304, 2016.

HUNTER, J. M. *et al.* *Enfermedades parasitarias y Desarrollo hidráulico: necesidad de una negociación intersectorial*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 1994.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *População*, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>. Acesso em: 2 jun. 2021.

MAGALHÃES, Sônia Barbosa. “Política e Sociedade na construção de efeitos das grandes barragens: o caso Tucuruí”. In: SEVÁ FILHO, A. Oswaldo (org). *Tenotã-Mô: alertas sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu*. São Paulo: International Rivers Network, 2005, pp. 245-254.

MEMÓRIA TUCURUÍ. *Contratação Robert Goodland*, s.d. Disponível em: <https://www.tiki-toki.com/timeline/entry/878253/Memria-UHE-Tucuru/>. Acesso em: 28 de jun. 2021.

PARÁ. Secretaria de Estado de Saúde Pública do Estado do Pará. *SESPA realizará 10ª Avaliação do Programa de Controle da Malária*. Pará: Secretaria de Estado de Saúde Pública do Estado do Pará, 2019. Disponível em: <http://www.saude.pa.gov.br/2019/08/26/sespa-realiza-10a-avaliacao-do-programa-de-controle-da-malaria/>. Acesso em: 28 ago. 2019.

PINTO, Lúcio Flávio. *Tucuruí: a barragem da ditadura*. Belém: Edição Jornal Pessoal, 2010.

ROSA, Lisiane. *et al.* “Repercussões na saúde das famílias que vivenciaram mudanças ambientais provocadas pela construção de usina hidrelétrica”. *Ambiente & Sociedade*, v. 21, pp. 1-14, 2018.

SÁ, Elisa Viana. *et al.* “Saúde e doenças tropicais”. *Saúde em Debate*, n. 36, pp. 89-93, 1992.

SABROZA, Paulo Chagastelles. *et al.* “A organização do espaço e os processos endêmico-epidêmicos”. In: LEAL, Maria do Carmo. *et al.* (org). *Saúde, Ambiente e Desenvolvimento: processos e consequências sobre as condições de vida*. v. II. São Paulo/RJ: Editora HUCITEC-ABRASCO, 1992, pp. 57-77.

SCHORR, Thomas S. (ed.). *Las represas y sus efectos sobre la salud*. México-D. F.: ECO/OPAS/OMS, 1984.

SIGAUD, Lygia. “Efeitos Sociais de Grandes Projetos Hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho”. In: ROSA, Luiz Pinguelli; SIGAUD, Lygia; MIELNIK, Otávio. (org). *Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares: aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais*. RJ: AIE/COPPE/ Editora Marco Zero, 1988, pp. 83-166.

SIGAUD, Lygia. “O efeito das tecnologias sobre as comunidades rurais: o caso das grandes barragens”. *RBCS*, v. 7, n. 18, s. p., 1992. Disponível em: [http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/18/rbcs18\\_02.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/18/rbcs18_02.pdf).

SILVA E SILVA. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Pará – FAPESPA. *Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental da Região de Integração Lago de Tucuruí*. Pará: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Pará, s/d. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/10005585/>. Acesso em: 3 jun. 2021.

SZWARCWALD, Célia L.; LEAL, Maria do Carmo.; JOURDAN, Angela. M. F. “Mortalidade Infantil: O custo social do desenvolvimento brasileiro”. In: LEAL, Maria do Carmo. *et al.* (org). *Saúde, Ambiente, Desenvolvimento: processos e consequências sobre as condições de vida*. v. II. SP/RJ: HUCITEC-ABRASCO, 1992. pp. 251-278.

## **Hidrelétrica de Tucuruí: impactos da malária na saúde da população atingida**

**Resumo:** Objetivo: Analisar os impactos da malária na saúde da população atingida pela Hidrelétrica de Tucuruí. Métodos: Realizamos estudo epidemiológico do tipo ecológico sobre tendência e risco da malária, estabelecendonexo causal com a hidrelétrica. Etapas do estudo: (a) Pesquisa bibliográfica; (b) Acesso aos bancos de dados - Sistema de Vigilância Epidemiológica-Malária, do Ministério da Saúde, e Dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; (c) Construção de indicadores de malária - Incidência parasitária anual (IPA‰); Índice de *Falciparum* (%IF) e Incremento populacional ( $\Delta\%$ ). Resultados: Houve ocorrência explosiva de casos de malária na 1ª etapa da hidrelétrica e ocorrência expressiva na 2ª etapa, transformando a área analisada em alto e médio risco para malária. Atualmente, a tendência é de controle. Conclusão: Os impactos ambientais e sociais das hidrelétricas têm sido significativos na África, Ásia e América Latina. Na Amazônia, esses impactos têm contribuído para agravar o quadro sanitário. No caso de Tucuruí, a hidrelétrica contribuiu para aumentar a endemicidade, a vulnerabilidade e a receptividade ambiental da área. Atualmente, a tendência é de controle da malária. Sugerimos novos projetos para a Amazônia fundamentados em energia sustentável (eólica e solar) e bioeconomia, com vistas à inclusão social e à ampliação da cidadania.

**Palavras-chave:** Impactos da malária. Saúde. Hidrelétrica. Amazônia.

## **Tucuruí Dam: impacts of malaria on the health of the affected population**

**Abstract:** Objective: To analyze the impacts of malaria on the health of the population affected by the Tucuruí Dam. Methods: We conducted an epidemiological study of the ecological type on malaria tendency and risk, establishing a causal link with the dam. Stages of the study: (a) Bibliographic research; (b) Access to databases – Epidemiological Surveillance System-Malaria, Ministry of Health, and Population Data of the Brazilian Institute of Geography and Statistics; (c) Construction of malaria indicators - Annual parasitic incidence (IPA‰); *falciparum* Index (%IF) and Population increase ( $\Delta\%$ ). Results: There was an explosive occurrence of malaria cases in the 1<sup>st</sup> stage of the dam and expressive occurrence in the 2<sup>nd</sup> stage, transforming the analyzed area into high and medium risk for malaria. Currently, the trend is to control it. Conclusion: The environmental and social impacts of dams have been significant in Africa, Asia and Latin America. In the Amazon, these impacts have contributed to aggravate the health situation. In the case of Tucuruí, the dam contributed to increase the endemicity, vulnerability, and environmental receptivity of the area. Currently, the trend is the malaria control. We suggest new projects for the Amazon based on sustainable energy (wind and solar) and bioeconomy, with a view to social inclusion and the expansion of citizenship.

**Keywords:** Impacts of malaria. Health. Dam. Amazon.

## **Hidroeléctrica de Tucuruí: impactos de la malaria en la salud de la población afectada**

**Resumen:** Objetivo: Analizar los impactos de la malaria en la salud de la población dañada por la Hidroeléctrica de Tucuruí. Métodos: Realizamos estudio epidemiológico, tipo ecológico sobre tendencia y riesgo de la malaria, estableciendo nexocausal con la hidroeléctrica. Etapas del estudio: (a) Investigación bibliográfica; (b) Acceso a bancos de datos - Sistema de Vigilancia Epidemiológica-Malaria, del Ministerio de Salud; Datos poblacionales del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística; (c) Construcción de indicadores de malaria - Incidencia parasitaria anual (IPA‰); Índice de *falciparum* (%IF); Incremento poblacional ( $\Delta\%$ ). Resultados: Hubo incidencia explosiva de casos de malaria en la 1ª etapa de la hidroeléctrica e incidencia expresiva en la 2ª etapa, transformando el área analizada en alto y medio riesgo para malaria. Actualmente, la tendencia es de control. Conclusión: Los impactos ambientales y sociales de las hidroeléctricas han sido significativos en África, Asia y América Latina. En Amazonia, esos impactos han contribuido para agravar el cuadro sanitario. En Tucuruí, la hidroeléctrica contribuyó para aumentar la endemicidad, vulnerabilidad y la receptividad ambiental del área. Actualmente, la tendencia es de control de malaria. Sugerimos nuevos proyectos para Amazonia fundamentados en energía sustentable (eólica y solar), bioeconomía, con vistas a la inclusión social y ampliación de la ciudadanía.

**Palabras clave:** Impactos de la malaria. Salud. Hidroeléctrica. Amazonia.

## Alternativas teóricas sobre saúde e responsabilização em projetos hidrelétricos: teoria dos *commons* e abordagem ecossistêmica em saúde

Marina Reche Felipe<sup>1</sup>

### Introdução

O Brasil possui o maior potencial hidrelétrico do planeta. Assim, é evidente e preocupante o papel central que a geração de energia por meio de barragens possui para o seu desenvolvimento econômico.

O governo federal vem debatendo sobre o conceito de água como um bem econômico, ou seja, como um bem passível de ser regulado economicamente (CASTRO *et al.*, 2014). Como exemplo da problemática da água enquanto bem econômico, podemos destacar a apropriação do rio/bacia hidrográfica para a construção de barragens. Essas obras acontecem mediante uma apropriação público/privada de parte da bacia de um rio e têm como base de legitimação o objetivo de gerar energia para o crescimento econômico do país. Entretanto, pesquisas como as de Castro *et al.* (2014, 2019), Magalhães (2016) e Fainguelernt (2016), dentre outras, demonstram que a produção de energia por meio de barragens deveria ser compreendida como uma forma de política pública; em outras palavras, cumprir a função pública da política, que é a superação de um problema social (falta de energia). Contudo, essas obras trazem consigo uma soma considerável de impactos socioambientais que, em grande parte, acabam por incidir negativamente sobre os modos de vida e reprodução social das populações que residem na região de construção da barragem.

Por conseguinte, diversos estudos<sup>2</sup>, no Brasil e no mundo, demonstram que a construção de usinas hidrelétricas (UHE) desencadeia uma gama de impactos<sup>3</sup> socioambientais decorrentes do barramento do rio para formação da represa, em sua maioria, impactos avaliados como negativos. Somado a isso, no processo de deslocamento compulsório das famílias atingidas pela barragem, há diversos efeitos que recaem sobre os Determinantes Sociais de Saúde (DSS), como destaca Birley (2011): risco do deslocado se transformar em sem-terra/sem-teto, desempregado e em situação de marginalização, ampliando assim a morbidade, mortalidade e a insegurança alimentar (BIRLEY, 2011).

1 Marina Reche Felipe: Doutora em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (2020), Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (2016), graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Catarina (2012). Pesquisadora do ECOS – Núcleo de Ecologia Humana e Sociologia da Saúde (UFSC). Contato: marina-reche@hotmail.com.

2 A respeito, ver: Couto (1999); Sevá-Filho (2005, 2015); Castro *et al.* (2014); Magalhães *et al.* (2016); Leturcq (2016); Giongo *et al.* (2015); dentre outros.

3 Sociodesaparecimento da fauna e flora locais; deslocamento compulsório; impossibilidade do atingido refazer sua vida em outro local devido à baixa indenização paga por suas terras ocasionando aumento dos índices de favelização dos deslocados; efeitos negativos sobre a saúde da população local como, por exemplo, aumento do número de doenças relacionadas à mudança socioambiental pelo desaparecimento da fauna e da flora, alcoolismo, violências contra a mulher e variadas doenças trazidas pelo enorme contingente de trabalhadores que migram de outras áreas do país para trabalhar nas obras da usina; aumento dos casos de depressão e outros transtornos psicológicos que incidem sobre a população deslocada.

Uma revisão da literatura sobre a problemática em questão demonstrou que há diversos estudos acadêmicos, como os de Ole-Nielsen (2001), Castro *et al.* (2014), Leturcq (2016), Grisotti (2016), Magalhães (2016) e Marin (2018), que discutem os impactos socioambientais gerados por usinas hidrelétricas, cujos temas são, preponderantemente: deslocamento compulsório, histórias de vida, direitos sociais das famílias atingidas, aumento da violência na região de construção da barragem, não reconhecimento de famílias atingidas indiretamente, violação dos direitos humanos, dentre outros. Não obstante, ainda existem poucos estudos que analisam a relação entre a saúde e projetos de desenvolvimento. A análise destas poucas pesquisas mostrou que existe insuficiente compreensão da amplitude dos efeitos que estas construções geram para a saúde humana. Isso decorre porque, em geral, os EIA/RIMA são feitos de forma inadequada e, em alguns casos, a avaliação dos efeitos sobre a saúde é inexistente ou se restringe a uma descrição da estrutura médico-hospitalar dos estabelecimentos de saúde na área de construção da barragem (CÂNCIO, 2008; GRISOTTI, 2016; COUTO, 2018; BUSATO *et al.*, 2020).

Busato *et al.* (2020) realizaram uma revisão integrativa das pesquisas que tratam sobre a relação entre saúde e hidrelétricas. Todavia, essa revisão mostrou que as pesquisas são restritas a um período específico (sem coleta de dados longitudinais e sistemáticos), além de não englobar a complexidade da relação entre doenças e vetores que circulam na região do reservatório; em outras palavras, são escassas as investigações acadêmicas que tratam das relações de interdependência e causalidade entre o meio socioambiental e a construção da barragem. O cenário se torna mais preocupante se considerarmos que muitos efeitos negativos provocados pela introdução da barragem no rio não são passíveis de previsão. Isso decorre do fato de esses estudos dependerem de uma série de condições socioambientais que entram em desequilíbrio quando o rio é barrado, colocando à prova a capacidade de resiliência e sustentabilidade do ecossistema regional na área.

Na maioria dos casos, no Brasil, as áreas que recebem estes projetos são carentes da presença do Estado, além de apresentarem elevados índices de pobreza e baixo saneamento básico. Isto posto, os novos projetos para construção de usinas hidrelétricas no país estão sendo apresentados à sociedade local com a promessa de trazerem consigo o desenvolvimento sustentável para a região e serem acompanhados de uma série de programas de mitigação dos impactos socioambientais. Como exemplo, temos o caso do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX), elaborado como forma de viabilizar a aceitabilidade social da usina hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu, estado do Pará.

Deste modo, apesar da difusão de diversas pesquisas que apontam as falhas nos processos de implantação de grandes projetos de infraestrutura no país, sobretudo, as falhas dos estudos ambientais, pergunta-se: por que ainda há repetição dos mesmos erros nas avaliações de impactos ambientais na construção de usinas hidrelétricas? Por que a saúde ainda não é incorporada, compreendida e dimensionada de forma consistente dentro dos estudos de impacto ambiental? Essas perguntas são importantes tendo em vista que o próprio Ministério da Saúde, organizações internacionais e investigadores acadêmicos defendem e propõem diretrizes para análise da saúde nos estudos ambientais com base na abordagem ecológica e sistêmica. Logo, seria necessária uma reformulação da gestão dos recursos hídricos no país, que possibilitasse definir os responsáveis pelos impactos, que fosse pautada na participação efetiva de todos os usuários do recurso natural e diminuir os efeitos negativos para a saúde humana da população local.

## **Metodologia**

A metodologia utilizada para a pesquisa se pautou na revisão bibliográfica e na análise documental. Assim, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre a temática nos principais *sites* de pesquisa acadêmica como: Scielo, as revistas de Estudos Avançados, Sustentabilidade em Debate, Desenvolvimento e Meio Ambiente, Ciência e Saúde Coletiva, InterfacEHS e Caderno CRH. Nesse levantamento, as palavras-chave utilizadas para a busca foram: usinas hidrelétricas, desenvolvimento sustentável, saúde, Belo Monte e Amazônia. Em um segundo momento, a revisão bibliográfica se concentrou nos mesmos periódicos, porém, com ênfase nos estudos sobre a Abordagem Ecosistêmica em Saúde e Hidrelétricas da Teoria dos *Commons*, quando as palavras-chave utilizadas na busca foram: abordagem ecosistêmica em saúde, *Commons*, gestão de recursos hídricos, saúde e sistemas complexos.

A revisão demonstrou carência de estudos que contemplem a relação de causalidade e interdependência entre a instalação de usinas hidrelétricas *versus* saúde. Além disso, há certa tendência tanto dos estudos acadêmicos quanto dos EIA/RIMA em priorizar alguns aspectos inerentes ao processo em detrimento de outros (ou seja, não há perspectiva interdependente/causal) e em negligenciar as conclusões dos estudos já realizados sobre a problemática. A saúde é uma categoria que recebe diretamente os impactos dos sistemas ambientais e sociais na região de implantação da barragem. Assim, utilizando a saúde como categoria analítica, torna-se possível a prospecção de novas estratégias e configurações de projetos dessa natureza.

A Abordagem Ecosistêmica em Saúde é uma perspectiva que surge em decorrência das preocupações acerca dos impactos socioambientais causados pela implantação de grandes usinas hidrelétricas. A revisão da literatura dos estudos que debatem a Teoria dos *Commons* foi uma ferramenta metodológica importante para entender a forma como os recursos naturais e, nesse caso específico, o rio, foram apropriados e gerenciados pelo Estado. Além disso, permitiu refletir a respeito da participação social e da responsabilização dos impactos das barragens no licenciamento ambiental, visto que a defesa do uso e acesso à água é tida como um dos pilares na luta pela cidadania e pelo desenvolvimento sustentável.

Como pano de fundo da pesquisa, valemo-nos de estudos e documentos referentes à UHE Belo Monte, localizada na bacia do rio Xingu, estado do Pará, na região Norte do país. Utilizamos o caso de Belo Monte pelo fato de que na construção de usinas hidrelétricas na região amazônica está ocorrendo a repetição de um padrão de política pública, que negligencia a legislação ambiental do país, bem como os direitos das populações atingidas (Couto; Silva, 2009; Magalhães; Hernandez, 2009; Castro *et al.*, 2014; Fainguelernt, 2016).

## ***Alternativas teóricas sobre saúde e responsabilização em projetos hidrelétricos: Abordagem Ecosistêmica em Saúde e a Teoria dos Commons***

Nas últimas décadas, surgiram muitos debates sobre a crise ambiental mundial, bem como sobre os modos de apropriação e uso dos recursos naturais de uso comum e, concomitantemente, discussões relativas à ecologia humana, visando entender e dimensionar os efeitos derivados do desenvolvimento econômico. Como resultado, emerge uma importante reflexão sobre a necessidade de adoção de uma perspectiva sistêmica dos

impactos derivados das atividades humanas em relação às mudanças ambientais, possibilitando uma possível mudança das estratégias de desenvolvimento.

A crise ambiental tem provocado mudanças globais em sistemas socioambientais complexos que, por conseguinte, recaem de forma negativa sobre as ações ecológicas praticadas pela sociedade, impossibilitando a sustentabilidade socioambiental. As relações estabelecidas entre o homem e o meio ambiente são pautadas pela imperfeição, devido a uma relação desequilibrada do uso e da gestão ambiental. Assim, uma determinada população humana, em um dado ecossistema, é caracterizada pelas respostas dadas pelas pressões ambientais do passado e do presente (Moran, 1990).

O método de análise das pesquisas em ecologia humana se pauta, portanto, na investigação mediante um olhar sistêmico que possibilita uma conceitualização dos problemas em investigação, guiando-nos a unidades analíticas apropriadas sobre o problema em análise. O comportamento dos sistemas complexos é caracterizado pela dimensão da “não linearidade”, ou seja, a perspectiva de que as relações de causa e efeito dentro do sistema não são dadas de forma clara e, portanto, são imprevisíveis (Vieira *et al.*, 2005). A resiliência do sistema complexo<sup>4</sup> é alterada, assim, pelo modelo de desenvolvimento e organização das atividades humanas em dado ecossistema. Dessa maneira, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS, 2009) defende que os ecossistemas são sistemas de suporte a todas as formas de vida no planeta.

No que diz respeito ao nexos existente entre o meio ambiente e a saúde, podemos dizer que ele é direto, ou seja, as alterações no meio ambiente de determinado local têm impactos diretos na saúde humana das populações locais e regionais (Couto, 2018; Gomez; Minayo, 2006; Waltner-Toews, 2001; Ole-Nielsen, 2001). Para Couto (2018), a concepção de saúde que dará suporte às pesquisas de cunho ecológico dependerá da relação sociedade-natureza e da base tecnológica dos processos de produção. O vínculo que pauta o binômio saúde/doença dentro de determinado ecossistema é descrito por Gomez e Minayo (2006) como sendo partes de um processo coletivo em que estão relacionadas às condições de saúde e seus determinantes culturais, sociais e ambientais. Neste sentido, o pesquisador Waltner-Toews (2001), a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2009) e a Constituição Federal do Brasil (1988) defendem a mesma perspectiva de compreensão da saúde, isto é, como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença ou enfermidade. Para o autor, a saúde está intrinsecamente vinculada à realização de objetivos desejáveis e viáveis, sendo a doença uma forma de fracasso dessas metas e, conseqüentemente, da possibilidade de se atingir um desenvolvimento sustentável efetivo.

De acordo com Freire, Lima e Silva (2018), as bacias hidrográficas são sistemas ambientais considerados como vulneráveis ao uso e ocupação do seu espaço devido ao fato de representarem sistemas abertos, dinâmicos e que dependem de forma direta do ciclo hidrológico. As diferentes funcionalidades da construção de barragens podem ser consideradas, segundo Waltner-Toews (2001), como formas de apoio à saúde. Todavia, o autor aponta que essas construções ampliam e dão início a novos habitats, tanto para a flora como para a fauna, provocando, assim, o aparecimento de doenças e o extermínio das fontes de renovação natural das terras agrícolas.

4 O estudo dos sistemas complexos tem como objetivo entender como as sociedades humanas tratam as inter-relações entre as dinâmicas naturais e sociais, tentando averiguar como se dão as respostas adaptativas e coevolutivas (VIEIRA *et al.*, 2005).

Apesar da vasta e bem disseminada literatura de pesquisas em ecologia humana, a construção de UHEs e todo o aparato de estudos que são realizados para o licenciamento ambiental da obra não são desenvolvidos com base na perspectiva de interdependência dos componentes que compõem o ecossistema. Como um dos objetivos desta pesquisa foi estudar o modo como a saúde poderia ser mais bem compreendida, dimensionada e trabalhada nos estudos de impacto ambiental mediante a Abordagem Ecosistêmica em Saúde e a Teoria dos *Commons*, é necessário compreendermos que ambas as abordagens têm na ecologia humana seus fundamentos e serão apresentadas a seguir.

### ***Abordagem Ecosistêmica em Saúde***

Ole-Nielsen (op. cit.) destaca que a gestão da saúde pautada em ecossistemas admite a conectividade entre as diversas partes que se encontram dentro e entre os ecossistemas, já que a admissão da existência dessas conexões é fundamental para atingirmos a estabilidade do ecossistema e sua função, bem como a diminuição dos riscos das atividades humanas sobre o meio ambiente e saúde humana locais. Dessa maneira, a gestão da saúde precisa ser compreendida em um contexto mais amplo da saúde do ecossistema, e não somente como a ausência de doenças.

A Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS, 2009) afirma que a Abordagem Ecosistêmica em Saúde faz a conexão da gestão ambiental integrada por meio de uma compreensão holística da saúde humana, levando em consideração os fatores sociais, econômicos e culturais que são intrínsecos aos ecossistemas. Para Gomez e Minayo (2006), o enfoque ecosistêmico da saúde deve buscar conciliar teoria e prática mediante a fusão interdisciplinar da saúde e ambiente por meio de ciência e tecnologia, em conjunção com os gestores públicos, privados e com a sociedade civil. Assim, a preocupação com o bem-estar dos seres humanos deve ser problematizada, tendo em vista seus aspectos constituintes.

A Abordagem Ecosistêmica à Saúde Humana (AESH), segundo Lawinsky (2012), visa ao enfoque nos aspectos humanos em sua relação e influência com o meio ambiente. A autora destaca que essa abordagem objetiva a promoção da saúde humana por meio da gestão dos ecossistemas, usando para isso metodologias de gestão participativa. Pesquisas que utilizam tal perspectiva trabalham de forma a desenhar as relações que se estabelecem entre os ambientes naturais e o surgimento de doenças nos humanos. Assim, essa abordagem visa “identificar estratégias de gestão dos ecossistemas para a construção participativa de soluções integradas que promovam a melhoria da saúde e das condições de vida das populações e a sustentabilidade dos ecossistemas” (Augusto *et al.*, 2005, p. 734). Além disso, são pilares da abordagem ecosistêmica para a gestão da saúde a transdisciplinaridade e a participação. O pilar da transdisciplinaridade é necessário por permitir a compreensão da amplitude da complexidade dos ecossistemas, visto que esse entendimento não é alcançável mediante pesquisas científicas de caráter disciplinar, pois não são capazes de lidar de modo sistêmico com os diversos componentes do meio ambiente que estão em interação (Ole-Nielsen, 2001). Assim, a prática transdisciplinar é caracterizada pelo emprego de metodologias de determinada ciência sobre outra área científica, ou seja, como a transposição de conceitos e teorias próprias de um objeto científico a outro (Leff, 2001). De acordo

com Ole-Nielsen (2001), as questões de saúde e bem-estar humanos são complexas e, conseqüentemente, é preciso fazer a integração das diferentes visões das diferentes disciplinas que analisam o contexto e estabelecer novos nexos de compreensão para esses problemas.

O pilar da participação traz consigo a noção de que a saúde (humana ou ecossistêmica) é um assunto que interessa a todos, convergindo, assim, em um objetivo maior da sociedade. Para Ole-Nielsen (op. cit.), os cientistas e tomadores de decisão devem ser conduzidos por meio das metas, necessidades e conhecimento das partes que estão em jogo. O autor faz sua argumentação em favor da participação em quatro pontos: 1. A parte interessada tem importante conhecimento do ecossistema para os cientistas ou decisores políticos; 2. Existe incerteza inerente, isto é, imprevisibilidade nos resultados da pesquisa e gerenciamento de ecossistemas; 3. Cientistas têm pontos de vista conflitantes; 4. As apostas são altas em decisões ambientais. É importante destacar que a participação nesses processos pode gerar conflitos entre as partes. Podemos dizer, portanto, que a meta da sustentabilidade exige a junção das partes envolvidas. Por conseguinte, o autor adverte que o desenvolvimento participativo sem ciência é política, e o contrário, ou seja, a ciência sem participação se restringe a uma prática acadêmica.

Sendo assim, a AESH traz importantes aspectos em sua metodologia para subsidiar a elaboração dos estudos de impacto ambiental no que diz respeito a compreensão sistêmica dos impactos na saúde humana. É fundamental, portanto, apreender os pontos de intersecção entre as atividades que afetam a condição atual do ecossistema e seu papel regional. Isso é possível com base em pesquisas transdisciplinares e participativas entre leigos (porém, que contam com conhecimento tradicional sobre o ecossistema regional) e cientistas.

A seguir, discutiremos mais detalhadamente como ocorre a gestão da saúde nos processos de licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas no Brasil e de que forma a AESH pode dar apoio à diminuição dos impactos à saúde.

### ***Abordagem Ecossistêmica em Saúde: contribuições para pensarmos a saúde no contexto da construção de usinas hidrelétricas***

Um dos indicadores do desenvolvimento sustentável é a qualidade da saúde humana e ambiental. Entretanto, como os projetos de barragens podem ser sustentáveis se eles não reconhecem a saúde como sendo impactada por estes empreendimentos?

Lebel *et al.* (2006) afirmam que a sustentabilidade do desenvolvimento regional, em condições em que incertezas e mudanças são aspectos fundamentais da paisagem ecológica e da organização social, pode ser pensada a partir das características-chave de planos de desenvolvimento que visem à sustentabilidade ambiental, a saber: a resiliência, a capacidade de enfrentar e adaptar-se e a conservação de fontes de inovação e renovação. De acordo com o autor, ao trabalharmos com a sustentabilidade dos sistemas socioambientais regionais, encontramos uma série de bens e serviços ecossistêmicos que se comunicam com uma rede de usuários que contam com diferentes interesses, tecnologias e níveis de poder (Lebel *et al.*, 2006).

Com relação aos impactos sobre a saúde humana decorrentes da construção da barragem no meio ambiente, Lawinsky (2012) argumenta que a saúde de uma população pode ser um dos principais indicadores do

modo como a sustentabilidade é implementada nos processos de desenvolvimento de um país. Para a autora (op. cit.), a compressão da saúde humana como sendo um indicador para avaliação do nível de desenvolvimento de um país traz consigo a necessidade de criação de instrumentos que possam dar suporte teórico e metodológico para as avaliações sobre o problema. Gomez e Minayo (2006) afirmam que os projetos que objetivam a sustentabilidade devem considerar os seres humanos e suas formas de vida dentro do ecossistema, ou seja, a partir de uma perspectiva de análise dos impactos que seja sistêmica e ecológica.

A OMS (2009) entende a “saúde” não somente como a ausência de doenças, mas, também, como uma medida em que, por um lado, um sujeito ou grupo é capaz de realizar aspirações e satisfazer suas necessidades e, por outro, como medida para alterar ou manejar o meio ambiente. O Ministério da Saúde do Brasil define a “saúde” como o “resultado dos modos de organização da produção, do trabalho e da sociedade em determinado contexto histórico” (Brasil, 2006, p. 9). Por conseguinte, podemos entender a saúde como um conceito interdisciplinar em que estão relacionados determinantes econômicos, sociais e ambientais. O conceito de saúde denota, portanto, uma dimensão política que está vinculada às questões sociais (Gomez; Minayo, 2006).

Os Determinantes Sociais da Saúde (DSS) se caracterizam por ser um grupo de condições sociais sobre as quais a população vive e trabalha. Da mesma forma, Giongo *et al.* (2015) argumentam que os DSS “incluem condições socioeconômicas, culturais e ambientais de uma sociedade, relacionando-se com as condições de vida e trabalho, como habitação, saneamento, ambiente de trabalho, serviços de saúde, educação, incluindo também a trama de redes sociais e comunitárias” (2015, p.11). Os DDS, deste modo, podem variar conforme a região e contexto em análise.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938/1981, define que a saúde é uma das condições que possibilita, abriga e estrutura a vida humana. Entretanto, os EIA deveriam assimilar os aspectos relativos à saúde mediante o entendimento complexo dos sistemas ecológicos da área que compreende a montante e a jusante da barragem. Além disso, Ole-Nielsen (op. cit.) adverte que as intervenções feitas pelo ser humano no meio ambiente devem ter como base pesquisas dos determinantes sociais da saúde, caso contrário, essas intervenções serão negativas.

Apesar das recomendações estabelecidas na Constituição Federal do Brasil, pelo Ministério da Saúde e pela legislação ambiental, a questão da saúde nos processos de licenciamento ambiental para UHEs é, muitas vezes, marginalizada, ficando restrita a um tópico do estudo social da área afetada e compreendida através de uma perspectiva disciplinar (Cunha, 2014). Além disso, os EIA se concentram na situação atual da saúde na região em termos de infraestrutura. Ou seja, esses estudos não trazem uma análise em termos de relação entre o meio ambiente que será modificado pela construção da barragem e suas possíveis implicações sobre a saúde da população local.

A Política Nacional do Meio Ambiente tem, ao menos em teoria, o objetivo de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental que propicia a vida, a fim de assegurar a proteção da dignidade da vida humana (Brasil, 1981). A PNMA também recomenda princípios, objetivos e instrumentos de planejamento, gestão e controle como meio de possibilitar um enfoque sistêmico no tratamento da problemática ambiental. Em seu artigo 9º, a PNMA trata das questões preventivas ambientais, institui a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)

e defende que a saúde deve ter ênfase em todo o processo da AIA. O licenciamento ambiental é considerado um instrumento de controle do uso dos recursos naturais no Brasil e tem como objetivo nivelar ou conciliar o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente. Quem gerencia esse procedimento é o governo federal por meio dos diversos órgãos ligados a ele.

A Avaliação de Impacto Ambiental é parte integrante do processo de licenciamento ambiental e tem como objetivo caracterizar e delimitar os efeitos negativos e positivos que o empreendimento tem potencial de causar no meio ambiente, além de elaborar formas de evitar a degradação socioambiental da área. A elaboração dos EIA deve ser baseada no Termo de Referência elaborado para cada UHE. Esse documento, produzido pelo IBAMA, em termos gerais, visa determinar a abrangência, os procedimentos e os critérios para a elaboração do EIA.

Dentre os itens que devem constar nos EIA, descritos na Resolução 001/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), não constam a obrigatoriedade de estudo dos possíveis impactos que a barragem poderá provocar sobre a saúde da população atingida. Os artigos 1º e 2º, da mesma resolução, que definem o que é impacto ambiental, conectam as relações entre as atividades humanas e suas consequências para o meio ambiente e a saúde humana. Entretanto, apesar de a “saúde” constar como passível de impacto pelas atividades humanas no meio ambiente, nota-se a ausência da menção da saúde nesses estudos. Ainda assim, pesquisadores e profissionais defendem que a avaliação da saúde deve constar dentro do EIA no item relativo à sociedade.

Além da falta de compromisso ou de capacidade para lidar com as pessoas afetadas pela instalação de hidrelétricas, outras razões têm sido apontadas para que os EIA sejam considerados incompletos, superficiais e, sobretudo, omissos quanto à previsão dos possíveis efeitos negativos consequentes da construção de barragens. Cunha (2014) afirma que a análise dos EIA é feita pelos órgãos ambientais que, em geral, não possuem profissionais com conhecimento específico na área da saúde ambiental; sendo assim, nesses estudos, não é dada a adequada atenção à análise dos potenciais impactos para a saúde (Cunha, 2014).

A problemática poderia ser mais bem dimensionada pela abordagem ecossistêmica em saúde, que tem como um dos seus pilares a transdisciplinaridade. Outro fator recorrente nestes estudos é que muitos deles não são elaborados, de fato, por uma equipe multidisciplinar, como determina a legislação. Seria fundamental que houvesse uma equipe multidisciplinar, antes de tudo, para fazer o levantamento adequado e sistemático do meio socioambiental e, também, para acompanhar o desenvolvimento dos projetos de mitigação de impactos para avaliar informações novas, interpretar movimentos e ações dos sujeitos envolvidos (mediadores, comunidade, empreendedores, governo).

O meio ambiente (em suas dimensões natural, artificial, cultural e do trabalho) é dinâmico e não permanece inalterado durante os anos que decorreram entre a apresentação pública do EIA/RIMA e a finalização da obra; ou seja, não há transdisciplinaridade na elaboração desses estudos. Sendo assim, uma série de outros impactos negativos da barragem são negligenciados, principalmente os impactos sobre a saúde, já que esta esfera não é sequer contemplada nos EIA/RIMA<sup>5</sup>. A transdisciplinaridade também poderia auxiliar na compreensão das relações consistentes de causalidade no que diz respeito aos impactos sobre a saúde na região da barragem.

<sup>5</sup> Além disso, Cunha (op. cit.) e Couto e Silva (2009) frisam que a ausência de uma avaliação adequada da saúde no EIA/RIMA está em desacordo com a Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da poluição e, também, com a Resolução 001/86 do CONAMA que trata sobre o impacto ambiental e o Decreto 99.274/90 que aborda os licenciamentos ambientais.

Isto posto, Couto (1999) considera primordial uma negociação intergerencial anterior à construção da barragem, pois, assim, o setor da saúde poderia organizar estratégias e programas de saúde visando à diminuição dos efeitos negativos da barragem que recaem na saúde da população local – mais especificamente com relação aos estudos em saúde para a região da Amazônia, onde há inúmeros projetos de hidrelétricas, dentre elas, Belo Monte. A autora afirma que estes precisam ser adaptados à complexidade do processo saúde-doença, bem como às particularidades geográficas, históricas e ambientais da região. Evidencia-se assim outro pilar da Abordagem Ecológica em Saúde negligenciado nos estudos ambientais, a participação. A negociação intergerencial poderia ser desenvolvida junto à comunidade local, por meio da troca de saberes entre profissionais da equipe multidisciplinar e os saberes da comunidade acerca da dinâmica socioambiental local.

A construção de uma barragem em um rio é uma forma de apropriação de um recurso natural de uso comum (o rio) que, conseqüentemente, tende a desencadear mudanças na dinâmica socioambiental da área em questão. Nos estudos ambientais para o licenciamento ambiental de UHEs no Brasil, a saúde é incorporada e trabalhada marginalmente, quase sempre, através de uma contextualização dos aspectos físico-hospitalares do sistema de saúde da região em que será instalada a usina hidrelétrica.

A seguir, analisa-se o Plano Nacional de Saúde e Meio Ambiente no Desenvolvimento Sustentável à luz da Abordagem Ecológica em Saúde.

### ***Abordagem Ecológica em Saúde Humana e o EIA/RIMA da usina Hidrelétrica de Belo Monte***

O Plano Nacional de Saúde e Meio Ambiente no Desenvolvimento Sustentável – Diretrizes para Implementação no Brasil, publicado em 1995, defende a necessária e fundamental compreensão acerca das inter-relações entre saúde e ambiente com vistas a alcançar o desenvolvimento sustentável.

Com relação ao processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de alto impacto ambiental, como as usinas hidrelétricas, o Plano propõe que os EIA sejam mais completos e que destaquem a dimensão e os temas relacionados à saúde; porém, são negligenciados nesses processos até a atualidade. O documento sugere, também, que desde a elaboração do Termo de Referência da obra até a licença de operação existam profissionais da saúde atuando no processo.

O documento traz uma crítica ao fato de que, no Brasil, as políticas ambientais, em grande parte dos casos, não estão associadas a outras políticas implantadas no país, como as políticas de saúde, por exemplo, considerando a relação direta entre estas duas esferas. Esse fato pode ser comprovado, também, com relação ao Plano de Desenvolvimento Sustentável do Xingu (PDRSX), elaborado para viabilizar a aceitação social da obra e mitigar os impactos da UHE Belo Monte na região (Grisotti *et al.*, 2020). Muitos dos projetos implementados dentro do PDRSX acabaram não tendo sucesso e vida útil devido ao fato de não estarem vinculados a outras políticas públicas estaduais ou federais.

A definição de saúde usada no EIA de Belo Monte é apresentada no documento tendo como fatores determinantes os seguintes aspectos: a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a educação, o acesso aos bens e serviços essenciais, dentre outros fatores que se destinam a garantir

às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social (Leme Engenharia LTDA, 2009, p. 231). Podemos dizer que a Leme Engenharia (empresa responsável pela elaboração dos estudos ambientais), ao menos no documento, entende que os fatores exteriores exercem influência na saúde humana, isto é, compreende a saúde como sendo influenciada pelos determinantes sociais da saúde. Entretanto, Fabara (2017) destaca que os principais conceitos utilizados para definir a saúde no EIA de Belo Monte foram: doenças transmissíveis, equipamentos médicos, situação hospitalar e centros de saúde, políticas regionais de saúde e o número de profissionais da área de saúde. Nos programas e planos de mitigação e impactos contidos neste documento, o foco da saúde ficou restrito à saúde do trabalhador das obras da usina, à segurança, aos estudos de saúde pública e da infraestrutura médica (Fabara, 2017).

Outro aspecto desconsiderado no citado documento é a questão da condição de vulnerabilidade das populações ribeirinhas da área de influência de Belo Monte em relação ao sistema de saúde e às doenças existentes no período anterior à construção da barragem. Isso implica que, se não há uma análise dos problemas de saúde já existentes na região antes da obra, não há como se mensurar e mitigar os impactos sobre a saúde dos ribeirinhos, nem no presente, nem no futuro. As análises de pesquisadores como Couto e Silva (2009) e Gorayeb (2009) destacam a forma pela qual as questões de saúde foram incorporadas ao EIA. Dentro do Plano de Gestão Ambiental, Couto e Silva (2009) afirmam que a população não foi envolvida na análise crítica do Sistema de Gerenciamento Ambiental, negligenciando, também, os aspectos da governança ambiental eficaz.

Couto (2018), em pesquisa sobre os efeitos de Belo Monte sobre a saúde da população local, destacou que em distintas fases do processo de construção da hidrelétrica teria sido possível detectar os possíveis riscos em relação à saúde; contudo, isso não foi feito. Deste modo, foram realizadas uma série de análises críticas ao EIA/RIMA de Belo Monte, divulgadas por meio de uma publicação denominada Painel de Especialistas (2009), na qual pesquisadores de diferentes áreas, mediante estudos, afirmavam haver perigo à segurança hídrica da região do Xingu. Os pesquisadores, desde o início do processo de licenciamento, já apontavam que, devido à redução da vazão da água à jusante da barragem, teríamos como consequência inúmeros impactos negativos ao ecossistema aquático do rio Xingu, que recairiam negativamente sobre os modos de vida dos ribeirinhos.

Além disso, o caso de Belo Monte é emblemático, pois houve grande articulação dos profissionais de diferentes áreas denunciando os diversos impactos que a obra traria para a região. Neste caso, o pilar da participação conseguiu reunir pontos de vista de diferentes profissionais e os colocou em diálogo, sinalizando um consenso dos profissionais e comunidade local acerca da gravidade dos impactos que a barragem traria. Assim, a participação e a transdisciplinaridade foram implementadas; entretanto, não foram abarcadas no licenciamento ambiental, e o empreendimento foi construído sem a incorporação destes olhares, considerados como fundamentais para a qualidade da saúde socioambiental e do desenvolvimento sustentável.

## **Teoria dos *Commons***

Neste tópico, analisa-se o modo de apropriação do recurso natural/*common* – o rio/bacia hidrográfica - para a construção de UHEs e os processos que envolvem os mecanismos de responsabilização pelos impactos

derivados da apropriação desse recurso. Este contexto coloca em debate a gestão de recursos hídricos no Brasil, no intuito de pensarmos coletivamente, com base nas pesquisas já existentes sobre o tema, outros sistemas de gestão de nossos rios que possam moldar os impactos sociais com vistas à sustentabilidade ambiental. Por isto, pergunta-se: quais mecanismos de governança dos recursos hídricos seriam mais eficazes visando à meta da sustentabilidade? Como implementá-los?

Contudo, temos que estar cientes de que ao pôr à prova a sustentabilidade dos sistemas socioecológicos regionais por meio da construção de barragens, nós nos deparamos com uma gama de bens e serviços ecossistêmicos que interagem com uma rede de usuários que possuem tecnologias, interesses e níveis de poder divergentes (Lebel *et al.*, 2006). Para Lebel *et al.* (2006), intervenções que alteram a resiliência do sistema socioecológico esbarram, necessariamente, em questões de governança. A governança pode ser caracterizada como um complexo de estruturas de processos mediante os quais as sociedades dividem o poder e configuram suas ações, tanto individuais, como coletivas, incluindo: leis, regulamentos, debates, negociações, mediações, resolução de conflitos, eleições, consultas públicas, protestos e outros processos relativos às tomadas de decisões (Lebel *et al.*, 2006). Neste viés, é fundamental refletirmos sobre a importância da criação e implementação de sistemas de gestão de recursos hídricos que visem não somente ao crescimento econômico, mas que também possam criar mecanismos para moldar os impactos ambientais visando à melhora da qualidade de vida dos seres humanos e à sustentabilidade no presente e no futuro do planeta.

Elinor Ostrom (1990), principal teórica dos *Commons*, destaca três questões fundamentais sobre os desafios da gestão dos *Commons*, ou recursos de uso comum: 1. “Quais soluções são mais viáveis para os problemas ambientais e para o uso sustentável dos recursos comuns?”; 2. “Quais políticas de gestão são mais adequadas para recursos de grande escala?”; 3. “Quais sistemas de direitos de propriedade garantem a melhor sustentabilidade ambiental?”. A autora defende que para frear a degradação ambiental e o esgotamento dos recursos de uso comum é imprescindível “tapar” os erros presentes na gestão de recursos. No entanto, é consenso entre os pesquisadores que não existe uma prática de manejo ou estratégias ideais, já que os ecossistemas se acham em diferentes estados alternativos.

Lebel *et al.* (2006) defendem que, de um lado, é fundamental no gerenciamento eficaz dos *commons* a gestão da resiliência dos sistemas socioecológicos regionais; de outro, para Ostrom (2011), a saída estaria no fortalecimento das instituições de governança, através da implementação de regras de funcionamento, instrumentos jurídicos e sistemas de *feedback*.

Os recursos de uso comum/*Commons* são comumente definidos como sendo os recursos naturais ou os elaborados pelo homem. A categoria *common pool resources* é utilizada por Ostrom (1990) para fazer referência aos recursos compartilhados nos quais cada parte tem igual interesse. Garret Hardin (1915-2003), pioneiro nos estudos sobre o tema, concluiu que a crescente e contínua demanda por recursos naturais e serviços ambientais levariam à “Tragédia dos *Commons*”, ou seja, ao esgotamento dos recursos no planeta. O problema se agrava pela forma como os humanos se organizam para extrair recursos do meio ambiente e lançar “resíduos” sobre os arranjos institucionais. Concebida sobre hipóteses, a tese de Hardin para evitar a “tragédia” é a de que devemos defender que os bens comuns sejam privatizados ou gerenciados como propriedade pública, para depois distribuir os direitos de acesso e uso (FEENY *et al.*, 1990).

Os críticos de Hardin (Ostrom, 1990, 2011; Dietz *et al.*, 2003; Feeny *et al.*, 1990) acusam sua teoria de ser muito simplificada, de duas formas: em primeiro lugar, para Dietz *et al.* (2003), Hardin erra ao fazer a defesa de que apenas dois arranjos institucionais estabelecidos pelo Estado, o governo e a propriedade privada, teriam sucesso na sustentabilidade dos recursos de uso comum em longo prazo. Em segundo lugar, ele acreditava que os usuários de recursos estavam presos em um dilema comum – incapazes de encontrar soluções. A tese de Hardin não levava em consideração a existência das instituições e dos sistemas de *feedbacks*. Além disso, Dietz *et al.* (2003) contestam que Hardin não considerava que muitos grupos sociais tiveram sucesso nos esforços contra as ameaças de degradação dos recursos e desenvolveram auto-governos em instituições.

Em “*Governing the Commons*”, Elinor Ostrom (1990) argumenta que nem o Estado nem o mercado são exitosos na capacitação dos atores visando à meta da sustentabilidade na gestão de recursos comuns em longo prazo. Ademais, Ostrom (1990) destaca que as comunidades que confiaram em instituições que não são parecidas com o Estado nem com o mercado para a gestão tiveram alguns graus de sucesso em prolongados períodos de tempo. No que diz respeito aos bens públicos, é extremamente difícil impedir as pessoas de utilizar os recursos de uso comum; porém, Ostrom aponta que, diferentemente dos bens públicos e, do mesmo modo dos privados, o que um indivíduo usa ele subtrai dos outros. As possibilidades de lidar com a “Tragédia”, seriam as seguintes: 1. Está ligada com o “Dilema do Prisioneiro”; 2. Em relação à lógica da ação coletiva. O “Dilema do Prisioneiro” é uma estratégia ideal para o indivíduo; contudo, não para a coletividade. A individualidade dos usuários seria a principal causa da “tragédia”, ou seja, o uso do *common* feito por um usuário é considerada não vantajoso para a coletividade quando um ou mais indivíduos lutam pelo melhor interesse no curso de um processo em ação (Ostrom, 1990). O dilema se dá quando ambas as partes escolhem se proteger às custas de outro participante, por não cooperar. Como produto desta ação racional e lógica, ambos os participantes se encontram em uma situação pior do que se tivessem agido em cooperação na tomada de decisões acerca do comum (Dietz *et al.*, 2003).

Para sair do dilema, os prisioneiros devem estabelecer um contrato com os demais jogadores mais propensos a cooperar ou a aceitar as regras de punição dos trapaceiros; ou ainda, criar uma instituição para dar rumos à ação coletiva que os beneficiará. No que concerne à lógica da ação coletiva, Ostrom (1990) afirma que o que ocorre na “tragédia” é a falta de comunicação entre os jogadores. É necessário, assim, o estabelecimento da comunicação entre os jogadores, bem como, a priorização do aprendizado baseado nos erros passados. O gerenciamento dos bens comuns não deve ser guiado pelas soluções clássicas de mercado ou mesmo por autoridades públicas, devendo haver, assim, uma terceira via (Ostrom, 1990).

Segundo Dietz *et al.* (2003), a criação de sistemas de governança eficazes requer um conjunto de regras idealizadas para atender determinada condição socioecológica. A governança dos *Commons*, para atingir sua efetividade, exige que as regras evoluam com o tempo. À vista disso, o desafio maior na governança ambiental eficaz dos recursos naturais está na questão de criar acordos institucionais que ajudem a estabelecer certas condições ou atender aos principais desafios de governança na ausência das condições ideais (Dietz *et al.*, 2003).

Para que a gestão dos *Commons* seja bem-sucedida, Ostrom (2011) acredita ser necessário o estabelecimento de instituições cooperativas organizadas e estruturadas pelos próprios usuários. A autora defende que

as instituições eficazes são aquelas que permitem aos indivíduos atingir resultados produtivos em situações em que estão sempre presentes oportunidades para aproveitar ou fugir. À medida que as comunidades humanas crescem, aumentam também as pressões seletivas sobre as instituições de governança ambiental e, assim, mesmo sem terem essa finalidade, as instituições acabam por modelar o impacto ambiental. Uma boa governança ambiental, portanto, deve ter como um dos pressupostos a busca por justiça social através da responsabilização das autoridades que, como regra, devem fornecer e explicar as informações sobre apropriação do recurso.

Lebel *et al.* (2006) chamam a atenção para um aspecto que é recorrente nos processos de apropriação dos rios para construção de hidrelétricas, a questão de que os grupos sociais vulneráveis (populações atingidas por barragens, por exemplo) são fundamentais para a preservação dos aspectos constituintes da diversidade socioambiental. Entretanto, seus conhecimentos tradicionais são negligenciados pela cultura científica e econômica dominante. Podemos dizer assim, que Lebel *et al.* (op. cit.) apontam na mesma direção da Abordagem Ecológica em Saúde, que faz a defesa da transdisciplinaridade do conhecimento e da troca de informações com a população local como meios de alcançar a sustentabilidade ambiental.

Como apontado por Bisighini (2013), no contexto da apropriação dos rios para geração de energia, temos em debate duas categorias de *Commons*: o rio e os serviços públicos (geração de energia). Assim, voltando à Hardin (1968), podemos dizer que a produção de energia por meio de barragens é a ferramenta tecnológica pela qual os humanos se organizaram para extrair energia dos recursos naturais. A ampliação do fornecimento de energia é defendida pelo governo tendo como justificativa o aumento da população, o crescimento da economia, do consumo e para fomentar o parque industrial do país. Para além das instituições defendidas por Ostrom (2011) e Dietz *et al.* (2003) como sendo fundamentais para os processos de responsabilização de apropriação dos *Commons*, os seguintes aspectos têm importância para ela: transparência, monitoramento independente, policentricidade, separação de poderes, recurso legal, controle orçamentário e a mídia livre.

Por meio de uma parceria com a iniciativa privada, o Estado, responsável pela gestão das águas no Brasil, ao decidir barrar o rio, limita, e até mesmo exclui, as populações locais de acesso ao rio nas suas mais variadas formas (subsistência, saúde, econômica, social e cultural) que constituem a vida sociocultural das populações ribeirinhas.

Conforme a discussão levantada sobre a Abordagem Ecológica em Saúde e da gestão ambiental dos *Commons*, no próximo tópico, será analisada a gestão de recursos hídricos no Brasil e, em particular, a gestão dos recursos hídricos à luz das teorias/abordagens em debate. Dessa maneira, amparados nos aspectos teóricos dos *Commons*, serão consideradas as potencialidades da governança eficaz dos recursos hídricos, tendo como parâmetro as instituições oficiais do Estado brasileiro, como a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), o Código das Águas, os Estudos de Impacto Ambiental e o pacto federativo.

### ***Gestão dos recursos hídricos no Brasil e a construção de usinas hidrelétricas***

A terminologia ‘hidronegócio’ é utilizada por Batista e Miranda (2019) para designar as determinações políticas e econômicas derivadas da relação mercantil com a água. Torna-se importante, portanto, a análise sobre a forma institucional da gestão de recursos hídricos, tendo em vista sua atual configuração como mercadoria.

Os recursos hídricos denotam as águas superficiais e subterrâneas de determinado território. No contexto brasileiro, a gestão de recursos hídricos pode ser definida como um grupo de ações que visam preservar, regular e controlar o uso das águas, e ela funciona de acordo com a legislação ambiental vigente no país (Brasil, 1997). Essa definição se assemelha à definição de sistema de governança ambiental de Dietz, Ostrom e Stern (2003), embora com diferenças na forma prática, como veremos. A legislação ambiental brasileira é composta pelas políticas e órgãos<sup>6</sup>.

Com base nas discussões sobre a gestão dos *Commons* feitas anteriormente, podemos afirmar que o problema da geração de energia hidroelétrica por meio da apropriação de rios está diretamente relacionado à problemática da gestão dos recursos naturais de uso comum. Isso porque, como destaca Bisiguini (2013), o que está em debate/luta no contexto da geração de energia hidroelétrica são duas formas de *commons*, a saber, os recursos hídricos (rios) e os serviços públicos (produção de energia). Refletindo, à luz da teoria (hipotética) de Hardin, ainda que cientes de suas limitações, podemos pensar que o problema ou “Tragédia dos *Commons*”, nesse contexto, seria a crescente demanda por energia no país - o que nos provoca alguns questionamentos: como implementar a apropriação e gestão eficaz dos recursos hídricos visando à sustentabilidade? Como fazer a apropriação de um rio para gerar energia sem afetar a capacidade de resiliência do meio ambiente e das populações ribeirinhas de manter e reproduzir seus modos de vida (social, cultural, econômico, saúde)? Como construir processos de responsabilização dos apropriadores pelos danos socioambientais?

Atualmente, os projetos de construção de hidrelétricas no país estão sendo propostos juntamente com a divulgação de que tais obras trariam consigo o desenvolvimento sustentável para a região. É possível questionar, entretanto, o significado de “desenvolvimento” que norteia essa propaganda, já que são pautados em termos de aumento do PIB e da infraestrutura do país, ao invés de melhoria da qualidade de vida das populações atingidas.

O PNRH e a legislação ambiental do Conama, dentro do arcabouço teórico dos *Commons*, podem ser entendidos como as instituições (Agrawal; Ostrom, 2001) que dão suporte à gestão dos rios no Brasil. O PNRH faz a regulação/gestão do acesso aos recursos hídricos no Brasil, já a legislação ambiental do Conama serve de instrumento para determinar o diagnóstico socioambiental da área referente à bacia hidrográfica e pontuar os meios de implementar o empreendimento de maneira sustentável. Todavia, o que vemos nestes processos é que não há uma gestão sistemática, participativa e com instrumentos de *feedback* na gestão dos recursos hídricos no Brasil.

De acordo com Dietz *et al.* (2003) e Ostrom (2011), para gerar uma governança eficaz, estas instituições precisam ser cooperativas organizadas e estruturadas pelos próprios usuários, pois elas são capazes de modelar o impacto ambiental, tanto negativo quanto positivo. Entretanto, a estruturação do PNRH é feita de cima para baixo, pelo próprio governo, sem a participação institucional dos usuários e das comunidades. Além

---

6 Os fundamentos da PNRH, estabelecidos no art. 1.º da mesma lei, são: I. água é um bem de domínio público; II. água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III. em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV. a gestão de recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V. a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da PNRH e atuação do SINGERH; VI. a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades.

disso, Berkes (2005) afirma que as instituições voltadas para a apropriação dos recursos naturais englobam parte do capital cultural através do qual as sociedades convertem o capital natural (rio) em capital criado pelo homem (energia).

Com relação ao aspecto participativo na gestão dos recursos, podemos citar o processo ocorrido em Belo Monte, onde a legislação ignora o conhecimento das populações nativas que vivem no Xingu há centenas de anos. Nos últimos anos, a Norte Energia<sup>7</sup> tem como objetivo implantar na Volta Grande do Xingu o chamado “Hidrograma do Consenso”. Esse hidrograma tem como meta controlar a água que vai passar pela Volta Grande do Xingu e o volume que será desviado para a produção de energia. O IBAMA<sup>8</sup> tem como proposta monitorar os impactos do “Hidrograma do Consenso” por cerca de seis anos. Entretanto, os indígenas da etnia Juruna já fazem o monitoramento de forma independente e, por meio de conhecimento tradicional, demonstram que caso o “Hidrograma” comece a funcionar, existem grandes chances de que ocorram danos irreversíveis ao ecossistema local. Logo, este fato demonstra que o consórcio responsável e o governo federal não estão fomentando a gestão participativa da bacia do rio Xingu. Além disso, Dietz *et al.* (2003) defendem que uma boa governança deve estar aberta aos conhecimentos e ferramentas das comunidades tradicionais que utilizam o recurso.

Tanto para a Teoria dos *Commons* como para a Abordagem Ecológica em Saúde é fundamental para a sustentabilidade do sistema socioambiental a troca de conhecimentos, informações e a transdisciplinaridade entre os atores que fazem parte do processo. Os índios Juruna vivem na região há centenas de anos, e seu conhecimento sobre o sistema ambiental local é importantíssimo para entendermos a complexidade do sistema ambiental e diminuir os impactos negativos da barragem; todavia, o conhecimento tradicional está sendo ignorado pelos responsáveis.

O segundo pressuposto de Ostrom (2001) para atingir a governança eficaz seria a questão de manejar os conflitos pela raiz do problema, por meio da participação de todos os componentes socioambientais que fazem parte do processo de apropriação do *common*. Essa questão é muito bem exemplificada no caso do uso dos rios para a geração de energia elétrica. Isso ocorre, pois é comum nestes casos que a gestão dos problemas seja feita de modo a ocultar as responsabilidades através de medidas temporárias e ineficientes, resultando assim em desastrosos cenários futuros, como é o caso da má qualidade dos estudos e impacto ambiental e da titularidade sobre a responsabilização dos impactos, debatidos anteriormente.

No tocante ao poder de decisão dos atores envolvidos, o que se vê, na maioria das vezes, é uma sobrevalorização do todo – no caso, a economia e a necessidade de seu desenvolvimento a todo custo, em detrimento das populações atingidas que possuem pequena margem de influência sobre todo o processo (Grisotti *et al.*, 2020). Esse aspecto fica evidente também no tocante à UHE Belo Monte, através do PDRSX, construído para viabilizar a aceitação social da obra na região, na tentativa de colocar um fim aos conflitos em torno da barragem (Grisotti *et al.*, 2020).

É importante destacar que a usina hidrelétrica de Belo Monte é a primeira hidrelétrica na Amazônia a ser pautada por uma gestão privada (Castro *et al.*, 2014). Belo Monte foi planejada e executada por meio de

---

7 Consórcio responsável pela UHE Belo Monte.

8 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.

um protocolo que incentiva a relação entre o sistema público e sistema privado (Castro *et al.*, 2014). Ou seja, a usina foi planejada e executada pela iniciativa privada, e o Estado fica responsável pelo acompanhamento e gerenciamento do projeto – o que caracteriza uma transferência de responsabilidade pelos impactos da obra do governo federal para a iniciativa privada. No caso de Belo Monte, o processo de governança se estabeleceu em um contexto em que as responsabilidades entre os setores públicos e privados eram nebulosas, não transparentes e conflitantes (Grisotto *et al.*; 2020).

O terceiro quesito proposto por Ostrom (2001) é a indução das regras em conformidade. Isso significa que a governança, para ser eficaz, requer que as regras de uso dos recursos sejam cumpridas por meio de padrões que possam, ao menos, suportar alterações modestas ou a resiliência do meio ambiente local. Todavia, para a autora, é imprescindível, além disso, que os mecanismos de aplicação dessas regras (formais ou informais) sejam considerados como legítimos e eficazes pelos usuários. No licenciamento ambiental de UHEs, vimos que os documentos nos quais os usuários podem se amparar, como a legislação ambiental, são considerados pelos estudiosos da problemática como ineficazes, tanto para dimensionar os impactos e capacidades de adaptação do sistema ecológico como para elencar os reais impactos da barragem sobre os modos de vida das populações atingidas antes, durante e depois da obra concluída.

Em termos dos aspectos referentes ao fornecimento da estrutura institucional, Ostrom (2001) destaca que ela é quem vai determinar o grau de exploração do recurso, bem como, a magnitude da diminuição do desperdício, comportamento e monitoramento dos usuários. A infraestrutura do PNRH pode ser caracterizada como hierárquica colocando em xeque, segundo Ostrom (2001), a eficácia do sistema de governança. Entretanto, apesar de a estrutura do PNRH ser configurada em multiníveis (requisito para a governança eficaz), no que concerne aos requisitos de pesquisas, capital social e as regras multiníveis (que deveriam coordenar os níveis do local ao global) a estrutura do PNRH é falha. Assim, por ser uma instituição hierárquica e, devido ao fato de os estudos de impacto ambiental serem produzidos pelos interessados na exploração do recurso, sem parceria com o restante dos usuários do recurso, o sucesso da governança se depara com um obstáculo. A estrutura deveria ser implementada mediante a troca de saberes entre os usuários, caso contrário, a exploração do recurso estará fadada à “Tragédia” de Hardin, ou seja, à degradação do meio socioambiental. No tocante aos mecanismos de responsabilização que contribuem para o sucesso da exploração do recurso, defendidos por Dietz *et al.* (2003) e Ostrom (2001), isto é, a transparência, o monitoramento independente, a policentricidade, a separação de poderes e a mídia livre, podemos dizer que tanto o PNRH como os EIA/RIMA esbarram nesses mecanismos, contribuindo para o fracasso da sustentabilidade dos recursos hídricos para a geração de energia no Brasil.

Os estudos sobre Belo Monte que vêm sendo realizados após a conclusão da obra, como os de Magalhães *et al.* (2016) e Castro (2014), já demonstram que a barragem produziu impactos na qualidade da água do Xingu, impossibilitando uma parte dos usuários, os ribeirinhos, de manter suas atividades de subsistência, sociais e culturais exercidas no rio. Podemos dizer que, na prática, não há processos de integração, visto que os sistemas de *feedback*, quando existentes, não são eficazes, tendo em conta o conjunto de impactos negativos causados por estas obras.

As experiências com hidrelétricas na Amazônia, como Tucuruí e Balbina, são exemplos da enorme degradação ambiental que ocorreu nessas áreas. Segundo Castro *et al.* (2014), isso se deu devido aos estudos ambientais que não consideravam que os espaços naturais não podem estar desconectados das práticas socioculturais. O exemplo catastrófico produzido por essas usinas na Amazônia não serviu para que o governo brasileiro revisasse o processo de licenciamento ambiental, no sentido de incorporar os avanços das pesquisas acadêmicas sobre o tema, da literatura dos *Commons* e da Abordagem Ecosistêmica em Saúde na tentativa de diminuição dos impactos socioambientais negativos.

O PNRH defende em seu texto a gestão sistemática dos recursos, a preservação do uso múltiplo das águas e a gestão participativa; entretanto, esses pressupostos não saem do papel. Acerca da preservação do uso múltiplo da água, podemos dizer, contudo, que ao decidir barrar o rio, o governo exclui grande parte da população que tirava dali seu sustento, pois os impactos da barragem sobre a dinâmica reprodutiva dos peixes são cruciais, visto que muda a dinâmica do rio (Magalhães *et al.*, 2016). No caso de Belo Monte, por exemplo, o EIA/RIMA não apresenta qualquer análise sobre os impactos na pesca e no transporte fluvial na região do Xingu. Por não apresentar essa análise, a importância social, econômica e cultural que o rio possui para as populações locais não será admitida e, com isso, mitigada (Magalhães *et al.*, 2009).

Magalhães *et al.* (2016) destacam que, desde o ano de 2012, os moradores da região de Belo Monte vêm monitorando e vivenciando as transformações socioambientais causadas pela barragem. As consequências identificadas são as restrições à navegação, ao aparecimento de micro-habitat, à turbidez mineral e a conflitos por novas áreas de pesca (Magalhães *et al.*, 2016). Dito de outro modo, a apropriação do rio Xingu para a construção de Belo Monte desestruturou os modos de vidas das populações ribeirinhas ao transformar o rio em reservatório, impossibilitando a pesca, a agricultura e, conseqüentemente, a subsistência e reprodução social dessas famílias (Silva; Lucas, 2019).

## **Conclusão**

Os resultados da pesquisa demonstraram que a gestão de recursos hídricos no Brasil parece estar presa ao Dilema do Prisioneiro, proposto por Hardim. O autor diz que esse dilema é gerado pela individualidade de certos usuários que escolhem se proteger durante o processo de apropriação do recurso – o rio – à custa de outros participantes, por não cooperarem da maneira como os primeiros gostariam. Assim, a análise de Ostrom (1990, 2011) sobre o dilema pode ser muito bem retratada pelo desenho dos atores no desenvolvimento do processo de licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas, onde temos indivíduos diferentes lutando pelo que consideram ser a melhor forma de apropriação do rio.

A instância governamental responsável pela obra e o consórcio privado escolhem se proteger das demandas trazidas pelos impactos resultantes da obra através de regras de uso que não são eficientes e da falta de transparência na indicação dos responsáveis pelos impactos sobre o meio socioambiental; tudo isso, às custas das populações locais e do meio ambiente. O resultado é que todos os participantes chegam à uma situação pior do que estavam antes da apropriação do recurso, assim como no dilema de Hardim. Além das instituições

(legislação ambiental e todo o seu aparato) presentes na gestão dos recursos hídricos no Brasil, em Belo Monte foi criada uma instituição paralela que visava moldar/diminuir os impactos da apropriação do rio, o PDRSX. Porém, ele não foi suficiente para dar rumo ao processo que estava em curso.

Apesar disso, a Abordagem Ecosistêmica em Saúde e a Teoria dos *Commons* nos trazem importantes aspectos para pensarmos a construção de UHEs através de uma perspectiva sistêmica e responsável do meio socioambiental. Ambas preconizam que a intervenção humana no meio ambiente deve realçar nos projetos os pontos de intersecção entre as atividades que impactam o estado atual e a função ecosistêmica e social. Assim, não temos uma participação efetiva das partes envolvidas que possuem importante conhecimento do meio ambiente. A Abordagem Ecosistêmica em Saúde afirma que é comum haver pontos de vista conflitantes entre os cientistas envolvidos nesses processos. Entretanto, em relação à usina de Belo Monte, o que foi observado foi um consenso dos especialistas acerca da magnitude dos impactos negativos que a barragem traria para a bacia do rio Xingu.

Existe, portanto, a necessidade urgente de pensarmos coletivamente quais seriam as soluções mais viáveis para os problemas ambientais decorrentes da introdução da barragem no rio, visando o uso sustentável desse *common*. Assim como defendido por Ostrom (2011), o foco deve ser pensar em sistemas de direitos de propriedade que possam garantir a sustentabilidade socioambiental sem nos ater às soluções reducionistas de que o melhor sistema seria o estatal ou o privado. A reflexão, para além desta dicotomia (estatal ou privado), nos leva a pensar em sistemas de gestão que possam abarcar a sustentabilidade socioambiental, definindo direitos, responsabilidades, monitoramento, transparência, participação de diferentes atores, regras e sistemas de *feedback* recorrentes sobre o estado do meio ambiente onde se localiza o rio, em conjunto com as comunidades locais.

Seria importante, portanto, a criação de uma instituição que modelasse o impacto ambiental, de maneira a gerir a resiliência do sistema ecológico local. Os EIA/RIMA têm se pautado em conhecimentos dos dados colhidos como se eles fossem estáticos no tempo presente, sem preocupação com os dados do passado nem projeções futuras. Ao trabalharmos com incertezas é fundamental nos abirmos para processos de aprendizagem, como a transdisciplinaridade e aceitar que a mudança ecosistêmica é inevitável.

Podemos dizer que problema não está na questão de ser o estado ou o mercado o responsável pelos impactos da apropriação do rio, mas, sim, na prerrogativa de que estes processos devam ser transparentes, que determinem as responsabilidades dos agentes sobre os impactos – se os serviços funcionam, são justos e atendem as necessidades da população. A defesa do uso e acesso à água deve ser compreendida como um dos focos que perpassam a luta pela cidadania e justiça social. Logo, é necessário entendermos que, para atingir o desenvolvimento sustentável, é necessária uma reavaliação participativa (com todos os sujeitos envolvidos) dos modos de apropriação e dos sistemas de gestão dos recursos naturais no país, buscando soluções em conjunto e em diálogo constante com a ecologia humana. Não estamos afirmando aqui que o mercado é bom – o problema não está em quem é bom –, mas na forma como o mercado ou o estado prestam os serviços. O estado tem a função de regular, de exigir que a empresa faça um serviço bem feito, se a empresa não faz, ele deve contratar outra.

## Referências

- AGRAWAL, A.; OSTROM, E. Collective Action, Property Rights, and Decentralization in Resource Use in India and Nepal. *Politics & Society*, v. 29, n. 4, p. 485–514, 2001.
- AUGUSTO, L.G.S; CARNEIRO, R.M.; MARTINS, P.H. (orgs.). *Abordagem ecossistêmica em saúde: ensaios para o controle do dengue*. Recife: Editora Universitária da UFPE; 2005.
- BATISTA, Iane Maria da Silva; MIRANDA, Leila Mourão. Os “Hidronegócios” nos rios da Amazônia. *Rev. Bras. Hist.*, São Paulo, v. 39, n. 81, p. 117-139, 2019.
- BERKES, F. Sistemas sociais, sistemas ecológicos e direitos de apropriação de recursos naturais. In: VIEIRA, P. H. F. (Org.). *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005.
- BIRLEY, Martin. *Health impact assessment: Principles and practice*. Ed: Routledge 2011. 184971276X, 9781849712767.
- BISIGHINI, Luca. *Review to Elinor Ostrom’s Book: “Governing the Commons.”* Relazione Finale, Universitas Studiorum Brixale, 2013.
- BUSATO, Maria Assunta; GRISOTTI, Márcia; FELIPE, Marina R.; NOTHAFT, Simone Cristine dos Santos. Aspectos da saúde humana em regiões de implantação de usinas hidrelétricas: uma revisão integrativa da literatura. *Hygeia*, v.16, p. 373 - 385, 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. *Avaliação de Impacto à Saúde – AIS: metodologia adaptada para aplicação no Brasil*. Brasília: Editora MS, 2014. 68 p.
- BRASIL. Eletrobrás. Leme Engenharia. *Estudo de Impacto Ambiental, EIA*. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2009a.
- BRASIL. Leme Engenharia. *Relatório de Impacto Ambiental, RIMA*. Ministério de Minas e Energia. Eletrobrás, 2009b.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Termo de Referência para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA – Aproveitamento hidrelétrico Belo Monte (PA)*. Dez. 2007.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas. *Diretrizes para a programação pactuada e integrada da assistência à saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006b. 148p. (Série B. Textos Básicos de Saúde; Série Pactos pela saúde, v. 5).
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 53, de 19-12-2006. Brasília: Senado Federal, 2006.

BRASIL. Lei nº. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. *Lei dos Recursos Hídricos*. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em: 5 janeiro 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Plano Nacional de Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Sustentável: Diretrizes para Implementação*. Brasília, 1995.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Política Nacional de Meio Ambiente*. Disponível em: [http://www.sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam2/legisla%C3%A7%C3%A3o%20ambiental/lei%20fed%201981\\_6938.pdf](http://www.sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam2/legisla%C3%A7%C3%A3o%20ambiental/lei%20fed%201981_6938.pdf). Acesso em fevereiro de 2018.

CANCIO, Jacira A. *Inserção das questões de saúde no estudo de impacto ambiental*. Programa de Pós-graduação “Stricto Sensu” em Planejamento e Gestão Ambiental da Universidade Católica de Brasília. Dissertação de Mestrado, Brasília, 2008.

CASTRO, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sulamericana. In: Caderno CRH: *Revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA*, n.1,1987 – Salvador, UFBA, 2012.

CASTRO, E. R. de; ALONSO, S.; NASCIMENTO, S.; CARREIRA, L. CORREA, S. de A. Hidrelétricas na Amazônia e grandes dilemas postos à sociedade no século XXI. In: *Papers do NAEA: Núcleo de Estudos Amazônicos*, n.º343. Belém, dez. 2014.

CASTRO, E. R. de; ALONSO, S.; NASCIMENTO, S.; CARREIRA, L. CORREA, S. de A. Amazônia: sociedade, fronteira e políticas. In: Caderno CRH: *Revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA*, 2012.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). *Resolução Conama nº 001*, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Diário Oficial da União, 17 Fev. 1986 [citado 27 set 2019]. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA\\_RES\\_CONS\\_1986\\_001.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1986_001.pdf).

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. CONAMA. *Resolução nº237* de 22 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. 2. ed./ Conselho Nacional do Meio Ambiente. – Brasília: Conama, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em junho de 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. CONAMA. *Resoluções do Conama: resoluções vigentes publicadas entre julho de 1984 e novembro de 2008* – 2. ed./ Conselho Nacional do Meio Ambiente. – Brasília: Conama, 2008. 928 p.

COUTO, Rosa C. de S. Saúde, problemas ambientais e Amazônia. In: COUTO, R. C. de S.; MARIN, R. E. A. (Orgs). *Hidrelétrica de Belo Monte: impactos na saúde*. Ed. Amazônica: Bookshelf. Belém, 2018.

COUTO, Rosa C. de S. Saúde e projetos de desenvolvimento na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, v. 2, n. 2, 1999.

COUTO, Rosa C. de S; SILVA, José M. da. As questões de saúde no estudo de impacto ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte. In: Painel de Especialistas. *Análise 139 Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009.

CUNHA, Guilherme Farias. *O estudo do impacto à saúde humana na avaliação de impacto ambiental*. Jundiaí, Paco Editorial: 2014.

DIETZ, Thomas; OSTROM, Elinor; STERN, Paul C. The Struggle to Govern the Commons. *Science, New Series*, v. 302, n. 5652, dezembro, 2003.

FABARA, Patrick James Medina. *A saúde nas águas do rio Xingu: uma análise da presença do termo “saúde” no estudo de impacto ambiental da usina hidroelétrica Belo Monte*. Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências Sociais na Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.

FAINGUELERNT, Maíra B. A trajetória histórica do processo de licenciamento ambiental da UHE Belo Monte. *Ambiente & Sociedade*, v. 19, n.2, p. 247-266, 2016.

FEENY, David; BARKES, Fikret; MCCAY, Bonnie J.; ACHESON, James M. “The Tragedy of “commons”: Twenty-Two Years Later. *Human Ecology*, v. 18, n.1, p. 1-19, 1990.

GOMEZ, Carlos M; MINAYO, Maria C. de Souza. Enfoque ecossistêmico de saúde: uma estratégia transdisciplinar. *Interfacehs – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, v.1, n.1, art 1, 2006.

GORAYEB, Inocência de S. Considerações sobre a problemática com insetos hematófagos vetores de doenças. In: Painel de Especialistas. *Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009.

GRISOTTI, Márcia. A construção de relações de causalidade em saúde no contexto da hidrelétrica de Belo Monte. *Ambiente e Sociedade*, v. XIX, n. 2, p. 291-310, 2016.

LAWINSKY, Maria L. de J. *Diálogo entre os conceitos de Abordagem Ecossistêmica à Saúde Humana e de Vigilância e Saúde no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LEBEL, L., J. M; ANDERIES, B; CAMPBELL, C; FOLKE, S; HATFIELD-DODDS, T. P Hughes. and J. Wilson. 2006. Governance and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems. *Ecology and Society*, v. 11, n. 1, art. 19, 2006

LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2001.

MAGALHÃES, Sonia B. de. Introdução: A voz dos Ribeirinhos. *A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte: relatório da SBPC*: [livro eletrônico] / Sônia Barbosa Magalhães, Manuela Carneiro da Cunha (Orgs.). – São Paulo: SBPC, 2017. 448 p.

MAGALHÃES, Sônia B.; SILVA, Ygor Y. P.; VIDAL, Cleice da Luz. Não há peixe para pescar neste verão: efeitos socioambientais durante a construção de grandes barragens – o caso de Belo Monte. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v.37, p.111-134, 2016.

MAGALHÃES, Sônia B.; HERNANDEZ, Francisco HERNANDEZ. Apresentação. Painel de Especialistas. *Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009.

OLE-NIELSEN, Nielson. "Ecosystem approaches to human health". *Cad. Saúde Pública*, v. 17 (Suplemento), p. 69-75, 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Reducir las inequidades sanitarias actuando sobre los determinantes sociales de la salud*. Comisión de Determinantes Sociales de la Salud. Ginebra: Organización Mundial da Saúde, 2009.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). *Enfoques ecossistêmicos em saúde – perspectivas para sua adoção no Brasil e países da América Latina*. / Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2009.

OSTROM, Elinor. *Governing the "commons."* The evolution of institutions for collective action. Cambridge University, 1990.

SILVA, Geysiane Costa; LUCAS, Flávia Cristina Araújo. Ribeirinhos e a hidrelétrica belo monte: a desterritorialização e influências no cultivo de plantas alimentícias. *Ambiente & Sociedade*, v. 22, e02961, 2019.

VIEIRA, Paulo H. F. Políticas ambientais no Brasil: do preservacionismo ao desenvolvimento territorial sustentável. *Política e Sociedade*, n 14, p. 1-52, 2009.

VIEIRA, Paulo H. F. Apresentação. In: LEFF, E. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2001.

VIEIRA, Paulo H. F; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. Introdução. *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005.

WALTNER-TOEWS, D. Uma abordagem ecossistêmica à saúde e suas aplicações às doenças tropicais e emergentes. *Cad. Saúde Pública*, 17, Sup. p. 7-36, 2001.

## **Alternativas teóricas sobre saúde e responsabilização em projetos hidrelétricos: teoria dos *commons* e abordagem ecossistêmica em saúde**

**Resumo:** Este artigo analisa os impactos socioambientais resultantes do processo de construção de usinas hidrelétricas no Brasil - especialmente os impactos na saúde humana. Examinamos os instrumentos do processo de licenciamento ambiental, como o relatório de impacto ambiental, além de aspectos ligados à participação social e à responsabilização dos impactos originados por essas obras. O estudo de projetos de grandes obras de infraestrutura exige um olhar sistêmico, como forma de garantir a resiliência social e ambiental na região da obra. Assim, analisamos algumas abordagens teóricas (Teoria dos *Commons* e Abordagem Ecossistêmica em Saúde) que poderiam contribuir nas estratégias interdisciplinares de avaliação dos impactos à saúde e sobre o processo de responsabilização social pela mitigação desses impactos, principalmente, tendo como estudo de caso a hidrelétrica de Belo Monte (PA). Como resultados, constatamos que os princípios de sustentabilidade não foram realizados durante a execução dos projetos de desenvolvimento. Observou-se, ainda, a frequente confusão e falta de transparência quanto a quem caberia o papel de responsável pela mitigação dos problemas relacionados à saúde coletiva e/ou individual.

Palavras-chave: Usinas hidrelétricas. Licenciamento Ambiental. Abordagem Ecossistêmica em Saúde. *Commons*.

## **Theoretical alternatives on health and accountability in hydroelectric projects: commons theory and ecosystem approach to health**

**Abstract:** This article analyzes the socio-environmental impacts resulting from the construction process of hydroelectric plants in Brazil - especially the impacts on human health. We examined the instruments of the environmental licensing process, such as the environmental impact report, in addition to aspects related to social participation and accountability for the impacts caused by these works. The study of projects for major infrastructure works requires a systemic view, as a way of ensuring social and environmental resilience in the region of the work. Thus, we analyze some theoretical approaches (Commons Theory and Ecosystem Approach to Health) that could contribute to interdisciplinary strategies for the assessment of health impacts and on the process of social accountability for the mitigation of these impacts, having as a case study the hydroelectric plant of Belo Monte (PA). As a result, we found that sustainability principles were not implemented during the execution of development projects. There was also frequent confusion and lack of transparency as to who would be responsible for mitigating problems related to collective and/or individual health.

**Keywords:** Hydroelectric plants. Environmental licensing. Health. *Commons*

## **Alternativas teóricas sobre salud y responsabilización en proyectos hidroeléctricos: teoría de los *commons* y enfoque ecosistémico de la salud**

**Resumen:** Este artículo analiza los impactos socioambientales resultantes del proceso de construcción de centrales hidroeléctricas en Brasil, especialmente los impactos en la salud humana. Examinamos los instrumentos del proceso de licenciamiento ambiental, como el informe de impacto ambiental, además de aspectos relacionados con la participación social y la rendición de cuentas por los impactos causados por estas obras. El estudio de proyectos de grandes obras de infraestructura requiere una mirada sistémica, como forma de asegurar la resiliencia social y ambiental en la región de la obra. Así, analizamos algunos enfoques teóricos (*Commons Theory* y *Ecosystem Approach to Health*) que podrían contribuir a estrategias interdisciplinarias para la evaluación de los impactos en la salud y en el proceso de responsabilidad social para la mitigación de estos impactos, teniendo como caso de estudio, principalmente, la hidroeléctrica planta de Belo Monte (PA). Como resultado, encontramos que los principios de sustentabilidad no fueron implementados durante la ejecución de los proyectos de desarrollo. También hubo confusión frecuente y falta de transparencia en cuanto a quién sería responsable de mitigar los problemas relacionados con la salud colectiva y/o individual.

**Palabras clave:** Centrales hidroeléctricas. Licenciamiento Ambiental. Enfoque ecosistémico de la salud. *Commons*

## Comunicação como centralidade das políticas públicas de saúde e energia: Reflexões democráticas e cidadãs sobre o Plano Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica Estreito

Luiz Signates<sup>1</sup>

Lígia Regina Guimarães Clemente<sup>2</sup>

### Introdução

Este artigo objetiva investigar como o Plano Básico Ambiental (PBA) da Usina Hidrelétrica Estreito aborda os impactos e a mitigação na área saúde a partir de uma perspectiva comunicacional na implementação dos programas que assuma o conceito de comunicação como central para o desenvolvimento das políticas públicas.

A UHE Estreito está localizada nos Municípios de Estreito, no Maranhão, e de Aguiarnópolis e Palmeiras do Tocantins, no Tocantins. Situada a 766 km da capital do estado do Maranhão, São Luís, e a 513 km da capital do estado do Tocantins, Palmas, possui um reservatório de 400 km<sup>2</sup>. Foram considerados atingidos diretamente os 12 municípios: Estreito e Carolina (no Maranhão) e Aguiarnópolis, Babaçulândia, Barra do Ouro, Darcinópolis, Filadélfia, Goiatins, Itapiratins, Palmeirante, Palmeiras do Tocantins e Tupiratins (no Tocantins).

O consórcio responsável pela construção e operação da UHE Estreito é o Consórcio Estreito Energia – CESTE, formado pelas empresas multinacionais GDF Suez-Tractebel Energia, Vale, Alcoa e Intercement.

A Usina teve seu processo de instalação, iniciado em 2008 e inaugurado em 2012, marcado por diversos conflitos e impasses judiciais. Após a determinação da anulação da Licença de Instalação da usina pela Justiça Federal do Maranhão em junho de 2008 as obras foram paralisadas até a complementação dos estudos de impacto ambiental da construção. A determinação argumentava irregularidades no termo de referência (primeira etapa do licenciamento), no Estudo de Impacto Ambiental e no Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), além da solicitação de novas audiências públicas.

O EIA e RIMA do empreendimento foram diversas vezes questionados pelos movimentos sociais, indígenas, sem-terra, ribeirinhos, pelo Ministério Público Federal e pela Justiça Federal por considerarem também a ausência das áreas indígenas nos estudos entendendo que seriam atingidas as Terras Indígenas Apinajé e Kraó, no Tocantins, e Krikati e Gavião, no Maranhão (ALMEIDA, 2007). Em 2012, o Ministério Público Federal na região tocantina impetrou ação contra o Consórcio Estreito Energia por não ter atendido uma condicionante da licença ambiental do empreendimento e por ser apontada como responsável direto pela grande cheia do rio Tocantins, que desabrigou famílias de ribeirinhos em Imperatriz no mês de janeiro daquele ano. O MP também informou que os procuradores pediram à Justiça a condenação do Consórcio em R\$ 10 milhões referentes aos

1 Docente efetivo dos PPGs Ciências da Religião (PUC-Goiás) e Comunicação (UFG). Doutor em Ciências da Comunicação (USP). E-mail: signates@ufg.br.

2 Doutoranda em Comunicação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Comunicação e Cultura Midiática pela Universidade Paulista (UNIP). Editora de Publicações da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: ligia.guimaraes@ufma.br.

danos morais coletivos e individuais provocados à comunidade ribeirinha e solicitou à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) a fiscalização do empreendimento para impedir novos abusos.

O Estudo dos Impactos Ambientais (EIA) da Usina previu que a instalação do empreendimento alteraria as condições ambientais da região e, dentre diversos impactos, na área da saúde: potencializaria a proliferação de vetores e, principalmente, de doenças endêmicas, como malária, dengue, febre amarela, leishmaniose; doenças de veiculação hídrica, como hepatite A e cólera; além de outras doenças infecto-contagiosas-parasitárias, incluindo Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST). Aumentaria também o risco de acidentes com animais silvestres e peçonhentos, especialmente, durante as obras e período de desmatamento da área e haveria uma sobrecarga do sistema de saúde local.

A discussão do modelo energético e suas fontes de energia é recortada, nesta pesquisa, a partir da perspectiva comunicacional do Licenciamento Ambiental, de como um documento, que é uma prerrogativa para a obtenção de licenças, concebe e articula as ações de comunicação no escopo da mitigação de impactos socioambientais.

Cabe explicitar que o licenciamento é uma exigência legal para todos os empreendimentos e atividades que empregam recursos naturais ou que possam causar algum tipo de poluição ou degradação ao meio ambiente.

No Brasil, atualmente, o licenciamento é regido por um conjunto de normas que visam garantir a preservação ambiental, como a Lei 6.938/81 — que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 001/86 e 237/97 e a Lei Complementar 140/11 — que fixa normas de cooperação entre as três esferas da administração (federal, estadual e municipal) na defesa do meio ambiente. No entanto, é válido ressaltar que o Licenciamento Ambiental está sofrendo mudanças substanciais com a aprovação na Câmara dos Deputados, em 12 de maio de 2021, da PL 3729/04 — enviada para aprovação no Senado Federal —, que estabelece novas regras gerais desse procedimento a serem seguidas pelos órgãos licenciadores, como prazos de vigência, tipos de licenças e empreendimentos dispensados de obtê-las.

Entende-se que o cumprimento do Licenciamento — implementação e o atendimento das condicionantes ambientais — prescinde de comunicação. Compreende-se que a relação estabelecida a partir da instalação de um empreendimento de grande porte, como a Usina, com a população do seu entorno se dá sistemicamente na relação homem-meio ambiente e comunicacionalmente em um processo histórico de busca pela construção da cidadania.

No caso da UHE Estreito houve a condicionante de planejamento e execução do conjunto de 35 Programas Ambientais previstos no Plano Básico Ambiental (PBA), que visa mitigar impactos nas áreas de meio ambiente, desenvolvimento social e econômico, saúde, educação, turismo, lazer e cultura, como prerrogativa para que fosse emitida a Licença Ambiental do empreendimento.

Nesta pesquisa, recorre-se a Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016) como procedimento metodológico para mapear e catalogar os 35 Programas que abordam os impactos socioambientais. Após uma categorização, analisam-se três programas que têm como enfoque central a mitigação de impactos na área da saúde, além dos dois programas de Educação Ambiental e de Comunicação Social — que fazem interface com os demais —, contemplando-se

uma análise qualitativa de cinco programas. A partir de como os programas conceituam e definem “comunicação” e “educação ambiental” encontram-se pistas para compreender o planejamento de ações para a população atingida.

Com base na contribuição teórica de autores como Fearnside (2015); Nielsen (2001); Stevanim e Mur-tinho (2021); Vainer (2007) e outros pesquisadores, faz-se uma reflexão sobre a indissociabilidade das áreas da saúde, comunicação e cidadania.

### **Impactos e o Plano Básico Ambiental (PBA) da UHE Estreito**

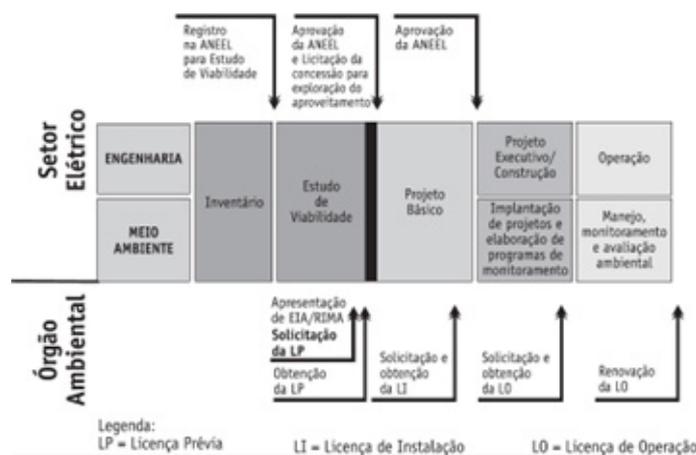
A UHE Estreito foi construída utilizando o potencial do rio Tocantins – que é formado a partir da confluência dos rios Paranã, das Almas e Maranhão, cujas nascentes localizam-se nas serras do Paranã e dos Pirineus, no estado de Goiás, com altitudes médias de 1.100 m.

O Rio Tocantins, de extensão total de 2.400 km, abriga, além da UHE Estreito, as usinas de Cana Brava (Minaçu, GO), Serra da Mesa (Alto Tocantins, GO), São Salvador (São Salvador do Tocantins e Paranã, TO), Luiz Eduardo Magalhães (Miracema do Tocantins e Lajeado, TO) e a Usina Hidrelétrica de Tucuruí (PA).

Um empreendimento como uma Usina Hidrelétrica precisa passar por três fases do Licenciamento Ambiental e conseguir três Licenças: a Licença Prévia, a Licença de Instalação e, ainda, a Licença de Operação. No caso da UHE Estreito, o processo de Licença prévia foi iniciado em no ano 2000; as de Instalação e Operação foram concedidas, respectivamente, em 2006 e 2010.

Para ser emitida a Licença Prévia, o Concessionário precisa apresentar o Estudo de Impactos Ambientais (EIA) e o Relatório de Impactos Ambientais (RIMA). O EIA, além de descrever a área a ser afetada pelo empreendimento, apresenta alternativas, compensações ambientais previstas no Projeto Básico Ambiental (PBA), assim como propostas de indenização, desapropriação por utilidade pública ou não e o reassentamento habitacional para as famílias atingidas. Esse fluxo é atravessado por processos comunicacionais. O gráfico a seguir ilustra as fases das obtenções de licenças.

Gráfico 1. Fluxograma de autorizações para início da construção de uma Usina



Fonte: BANCO MUNDIAL (2008, p.15).

O EIA da UHE Estreito foi realizado em 2001, pela empresa CNEC Engenharia, como condição para emissão da Licença Prévia pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). O estudo relata, no quesito “impactos socioambientais”, que a UHE Estreito resultaria num saldo inicial de 5.937 habitantes atingidos, compreendidos em 268 famílias da zona urbana e 1.019 famílias da zona rural. Registra, também, impactos sobre 301 imóveis urbanos atingidos e 909 imóveis rurais.

O Estudo reconhece e avalia os impactos ambientais e sociais para a região: “A intervenção sobre o espaço físico para implantar a UHE Estreito (TO/MA) atinge também o espaço social constituído, provocando, de modo considerável, alterações no cotidiano da população residente nas proximidades do empreendimento” (CNEC, 2001, p.67). Descreve, inclusive, a previsão de desaparecimento por completo de povoados, como o de Palmatuba, no Tocantins. “O enchimento do reservatório causará a inundação total do povoado Palmatuba, pertencente ao município de Babaçulândia” (CNEC, 2001, p.126).

O EIA aponta as principais tendências da mudança social decorrente da implantação do empreendimento, evidenciando, principalmente, os processos sociais que atingem as populações rural (ribeirinha e ilhéus) e urbana, que se encontram na área a ser afetada pelo reservatório, e afirma que o meio socioeconômico é o que abarca os impactos mais representativos das alternativas de barramento do empreendimento, classificado em quatro diferentes grupos:

Econômico (a base econômica efetiva e potencial da área estudada): potencial dos recursos naturais e potenciais áreas de lavouras; Social (as populações urbana e rural afetadas): integração à vida social, alterações no nível de emprego, na posse dos meios de produção e trabalho e interferências culturais; Regional (quilometragem de estradas): Infra-estrutura de articulação produtiva e social da região; e institucional (divisão político-territorial): municípios atingidos em mais de 10% e sedes municipais relocadas (CNEC, 2001, p. 34).

O Estudo de Impactos Ambientais, além de descrever a área a ser afetada pelo empreendimento, apresenta alternativas, como indenização, desapropriação por utilidade pública ou não e o reassentamento habitacional. “A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização” (CNEC, 2001, p.88).

Nos termos do art. 10, da Lei 9.074/95, com a redação dada pela Lei 9.648/98: “cabe à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica”.

Fearnside (2015), em sua análise sobre impactos de hidrelétricas, destaca que a tomada de decisões sobre barragens precisa passar por uma reformulação para evitar injustiça social, destruição do meio ambiente e poucos benefícios aos moradores locais.

O licenciamento de barragens atualmente tem vários problemas que impedem que esta ferramenta evite problemas graves na execução de projetos, bem como deixa esse processo sem o importante papel de fornecer uma fonte de informação para as decisões sobre a construção ou não de barragens específicas. (FEARNSIDE, 2015, p. 10).

Ele retoma a urgência de um debate democrático sobre o uso de energia, que deve ser seguido de uma avaliação equilibrada dos impactos e benefícios de várias energias alternativas. Também problematiza as falhas no seguimento da normatização das barragens, como os projetos propostos pela Comissão Mundial de Barragens (WCD) e por outros órgãos.

Em vez de uma falta de regras, a violação das regras existentes é a causa de muitos dos problemas associados com barragens. Recomendações incluem abordar a questão subjacente de como a eletricidade é usada, uma mudança na ênfase do desenvolvimento de energias alternativas, a conservação de eletricidade, a avaliação e a discussão democrática dos custos e benefícios ambientais e sociais antes das decisões reais, os esforços para minimizar a pressão política sobre os órgãos ambientais, mecanismos para realizar estudos de impacto ambiental sem que sejam financiados pelos proponentes dos projetos, o fim do crédito de carbono para barragens, o respeito pela legislação ambiental, garantias constitucionais e, finalmente, a tomada de decisões que dá valor a impactos humanos, em vez de ganhos financeiros. (FEARNSIDE, 2015, p. 10).

Cabe contextualizar que a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) propõe 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um deles, o Objetivo Sete (7), pretende assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos até o ano de 2030. São as metas propostas:

- 7.1 Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia;
- 7.2 Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global;
- 7.3 Até 2030, dobrar a taxa global de melhoria da eficiência energética;
- 7.a Até 2030, reforçar a cooperação internacional para facilitar o acesso a pesquisa e tecnologias de energia limpa, incluindo energias renováveis, eficiência energética e tecnologias de combustíveis fósseis avançadas e mais limpas, e promover o investimento em infraestrutura de energia e em tecnologias de energia limpa
- 7.b Até 2030, expandir a infraestrutura e modernizar a tecnologia para o fornecimento de serviços de energia modernos e sustentáveis para todos nos países em desenvolvimento, particularmente nos países de menor desenvolvimento relativo, nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e nos países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus respectivos programas de apoio. (AGENDA 2030, 2015, p. 21).

Um prazo a ser cumprido em menos de uma década, mas que ainda enfrenta um longo caminho a ser percorrido em busca de uma matriz de energia limpa e acessível.

Ao longo da história da matriz elétrica brasileira, quando o país enfrenta crises energéticas, as autoridades do setor elétrico culpam as normas ambientais pelos frequentes atrasos na construção de barragens no Brasil (FEARNSIDE, 2015), e o rigor do licenciamento, por outro lado, visa garantir a mitigação de impactos. Nesse dilema de disputas e interesses, situa-se o planejamento dos Programas Ambientais.

O PBA é um conjunto de programas ambientais a serem executados pelo Consórcio nas áreas de meio ambiente, desenvolvimento social e econômico, saúde, educação, turismo, lazer e cultura, como forma de mitigar os impactos previstos no EIA e atendendo as condicionantes da Licença Prévia. A UHE Estreito deve cumprir a realização de, a princípio, 35 programas previstos no PBA, dentre eles:

1. Monitoramento e Gerenciamento Ambiental;
2. Controle Ambiental na Fase de Construção;
3. Monitoramento Climatológico; [...]

13. Resgate e Salvamento da Fauna Terrestre;
14. Controle de vetores;
15. Educação Ambiental à população rural e urbana;
16. Atendimento médico sanitário para a população residente na AID; [...]
27. Ações para Reposição de Perdas e Relocalização da População rural e Urbana;
28. Comunicação Social
29. Atendimento Médico-sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra [...] (CNEC, 2005).

Esses são alguns dos 35 programas considerados para análise, com ênfase nos que foram planejados com objetivos de mitigar impactos na área da saúde e como se utilizam de aspectos educacionais e comunicacionais para a realização de ações previstas.

### ***Saúde, Cidadania e Comunicação***

Nielsen (2001) defende que a saúde humana deve ser atrelada à busca maior pela saúde do ecossistema, pois caso os ecossistemas percam a capacidade de se renovarem, serviços essenciais à sustentação da vida ficarão comprometidos.

Na abordagem ecossistêmica para se pensar a gestão da saúde ele destaca como requisitos chave: transdisciplinaridade, participação e capital social para superação da pobreza. “*Research and management for ecosystem and human health is basically about helping communities achieve reasonable and sustainable goals*” (Pesquisa e gestão do ecossistema e da saúde humana é basicamente sobre ajudar as comunidades a atingirem metas razoáveis e sustentáveis) (NIELSEN, 2001, p. 72). Ele reforça a ideia de que o sucesso a longo prazo da gestão para a saúde dos ecossistemas e melhoria da saúde humana reside na capacitação de comunidades.

A articulação entre comunicação, democracia e cidadania não é nova. A primeira declaração universal dos direitos do homem e do cidadão, promulgada na França, em 1789, logo em seguida à Revolução Francesa, quando consolidou os chamados direitos civis, de caráter negativo, por sustentarem proteção individual contra o arbítrio do Estado, instaurou em dois, de seus 17 artigos, tanto a liberdade de manifestação de ideias e opiniões quanto a vedação de que as pessoas possam ser molestadas por exprimi-las. Dois anos depois, em 1791, logo em seguida à aprovação de sua Constituição, os Estados Unidos da América aprovariam as famosas 10 emendas, conhecidas como o “Bill of Rights”, até hoje em vigor, das quais a primeira impede o Estado de limitar a liberdade de expressão e de imprensa ou de limitar o direito à livre associação.

Na Declaração de 1948, promulgada pela ONU logo em seguida ao terror nazista, os direitos comunicacionais não apenas prosseguiram, no Artigo 19, como foram ampliados em outros dispositivos, na forma dos direitos de ir e vir, de associar-se, de receber instrução, de participação na vida cultural, de fruição das artes e conhecimentos, de ser respeitado e protegido como autor e de ser ouvido pelos tribunais. Esse documento é o mais traduzido do mundo, vertido que está em cerca de 500 idiomas, é aceito por todos os 193 países membros da ONU e encontra-se positivado em inúmeras Constituições nacionais, inclusive a brasileira de 1988.

A Constituição Federal de 1988 assume os direitos humanos em sua plenitude, especialmente em seu Artigo 5º, decretado como cláusula pétreia, tornando-os assim direitos fundamentais, dentre os quais a liberdade

de pensamento, definida como liberdade de informação, opinião, religião, arte, conhecimento e comunicação social. Há também o Artigo 220 que estabelece a liberdade de imprensa e veda a censura.

De um ponto de vista conceitual, a relação entre cidadania e democracia com o conceito de comunicação tem se tornado cada vez mais orgânica. Os estudos do campo científico da comunicação têm buscado superar uma abordagem instrumental do conceito de comunicação para tratar das temáticas concernentes à cidadania e à democracia. Em outras palavras, caminha-se para uma nova ampliação do espectro da comunicação, para um reconhecimento desse conceito como definidor da própria condição humana – o homem como ser que se comunica – e, numa perspectiva geracional, como anterior à própria linguagem (BRAGA, 2017). Nessa condição, é possível afirmar que democracia é um modo de ser da comunicação em uma sociedade qualquer (SIGNATES, 2012), razão pela qual não há cidadania sem comunicação (SIGNATES, 2016).

Enfatiza-se o corolário fundamental entre comunicação e cidadania, como constitutiva, ampla e imprescindível e não apenas restrita aos espaços delimitados e institucionalizados.

Sem comunicação, não há cidadania. Conforme as concepções de direito abstraídas da noção de cidadania e aplicadas à noção de comunicação especificada, é possível trabalhar com a hipótese de que não existe cidadania, sequer como possibilidade, fora de um processo comunicacional que a viabilize, estabeleça e desenvolva. (MORAES; SIGNATES, 2016, p.24).

Embora ainda pouco estruturado, não é tão nova também a relação entre saúde, democracia, cidadania e o conceito de comunicação. Em 1986, o sanitarista Arouca, em seu discurso na Conferência Nacional de Saúde (CNS), já ressaltava o vínculo indissociável entre saúde, democracia e exercício da cidadania (AROUCA, 1986), apontando, segundo Stevanim e Murtinho (2021) para um reconhecimento da relevância da comunicação. A perspectiva de uma mais ampla concepção de saúde, para além da noção simplista de ausência de doenças, alinharia o conceito às práticas democráticas e, por conseguinte, à comunicação.

Acesso à terra e água potável, moradia, trabalho, educação, informação para transformar realidade, meio ambiente, respeito à livre opinião e à organização, ausência do medo e da violência e a autodeterminação dos povos constituem dimensões que permeiam essa concepção de saúde de acordo com essa definição seminal de Arouca. Se saúde é democracia, o direito à comunicação seria um de seus pilares (STEVANIM; MURTINHO, 2021. p. 17).

Stevanim e Murtinho (2021) situam direito à comunicação como um pilar para se pensar a relação saúde e democracia. Os autores consideram que a saúde plena para a população requer tanto democracia quanto o direito à comunicação. “A interface entre os dois campos – políticas de comunicação e de saúde – revela os embates históricos para a construção da cidadania, direitos e democracia” (STEVANIM; MURTINHO, 2021. p. 20).

A cidadania, na perspectiva de Coutinho (2008), que também se adota aqui, é fruto de uma construção histórica, de lutas sociais por direitos. É concebida além de regras e concessões e pressupõe condições institucionais e sociais para participação efetiva dos cidadãos em processos decisórios que afetam suas vidas.

No entanto, há um paradoxo que a cidadania enfrenta no Brasil, problematizada por Stevanim e Murtinho (2021), que se dá pelo reconhecimento jurídico desta cidadania — ampliado pela Constituição de 1988 —, mas que é também apropriado pelo mercado.

Tal tendência reforça a ideia de que os direitos não são conquistas, e sim benesses concedidas não apenas por governantes, como no passado, mas agora por ‘benfeitores’ privados. Esse conflito entre uma cidadania plena e universal, com viés transformador, e uma concepção apropriada por interesses privados repercute no modo como se entendem os direitos à saúde e à comunicação (STEVANIM; MURTINHO, 2021. p. 23).

O recorte da problemática da saúde prevista nos Estudos de Impactos Ambientais da construção de um grande empreendimento, como uma usina hidrelétrica, expõe ainda outras camadas da relação entre Estado e Mercado para se pensar a cidadania.

As tensões estabelecidas podem ser compreendidas a partir da dualidade Sistemas/ Mundo da Vida (HABERMAS, 1981), nas quais o Sistema do Estado — que opera pelo meio poder — e o da Economia — que opera pelo meio dinheiro— fazem trocas (*in puts* e *out puts*) com o Mundo da Vida, entremeadas de tensões comunicativas (SIGNATES, 2001; 2012). Ações de mitigação de impactos ambientais, como os Programas previstos no PBA; os *royalties* pagos aos municípios pelo uso das terras para a produção de energia; as compensações financeiras pelo descolamento compulsório dos ribeirinhos são alguns dos *in puts* e *out puts* na relação dos sistemas com seu entorno no contexto de instalação de usinas hidrelétricas.

*Al diferenciarse los subsistemas de Economía y Estado (por medio del dinero y el poder) de un sistema institucional insertado en el horizonte del mundo de la vida, surgen esferas de acción formalmente organizadas, cuya integración no discurre ya mediante del mecanismo de comprensión, que disociación del mundo de la vida y que coagulan en una socialidad vacía de sustancia normativa. (Ao diferenciar os subsistemas de Economia e Estado -por meio do dinheiro e do poder- de um sistema institucional inserido no horizonte do mundo da vida, emergem esferas de ação formalmente organizadas, cuja integração não ocorre mais pelo mecanismo de compreensão, cuja dissociação do mundo da vida e que se coagulam em uma sociabilidade desprovida de substância normativa) (HABERMAS, 1981, p. 436).*

Fuchs (2015) destaca que, na sociedade moderna, as esferas são baseadas na acumulação de dinheiro, poder e status. “A lógica do lucro privado e do poder do estado coloniza a mescla esses limites para que o tornar-se público do privado e o tornar-se privado do público seja colonizado pelos sistemas da economia (comodificação) e do estado (burocratização)” (FUCHS, 2015, p.39).

No modo de vida contemporâneo, o cidadão tem ocupado um lugar voltívolo entre o que o situa como um cidadão político e como um cidadão consumidor.

Para Habermas a monetarização e a comodificação transformaram a esfera pública em uma “esfera da cultura do consumo”, que é somente uma “esfera pseudopública” (HABERMAS, 1991, p.162) e uma “esfera pública manufaturada” (HABERMAS, 1991, p.217). Há uma relação que monetariza e burocratiza a cidadania por meio do consumo.

Sem dúvida, o aspecto especificamente comunicacional da dualidade sistema/mundo da vida em Habermas é o conceito de esfera pública, o qual, por conta mesmo dessa dualidade, pode ser percebido tanto como política pública, no espaço de “porosidade” do Estado democrático, quanto como estrutura comunicacional de organização social na perspectiva do mundo da vida. A ideia de comunicação como política pública é um desafio relevante.

Pensar, pois, a comunicação como política pública é um desafio de grande contemporaneidade. (...) É nessa lacuna que se localiza a proposta contida neste trabalho. E procura fazê-lo considerando dois pontos de vista, que não são obrigatoriamente complementares, mas que, nos termos da perspectiva teórica aqui adotada, parecem necessários. O primeiro é o estudo da relação Estado-sociedade pela perspectiva da comunicação, num movimento teórico de superação de uma visão técnico-instrumental dos processos comunicativos. O segundo, o do estudo das condições de possibilidade da emergência, no Brasil contemporâneo em fase de consolidação democrática, de novas esferas públicas surgidas do próprio processo de organização social, num quadro que evite identificar a concepção de esfera pública como mero entorno do sistema estatal. Assim, procura-se aqui produzir um quadro profundamente crítico à visão estratégico-instrumental da comunicação, cujo modelo opera reducionismos hoje inaceitáveis, de caráter funcionalista e transmissionista. Torna-se, destarte, uma exigência importante produzir ao menos um quadro criterial mínimo de referência à percepção da comunicação como política pública, como direito de cidadania e como ética pragmática dos contextos de consolidação da democracia nas sociedades contemporâneas (SIGNATES, 2003).

Problematizando-se o sujeito “atingido por barragem”, Vainer (2007) discute sobre o conceito daquele que é considerado atingido pela implantação e operação de um empreendimento hidrelétrico, para uma consequente adoção de políticas socialmente responsáveis, e traz à tona que a abrangência do conceito do atingido por barragem em si é mais que técnica ou econômica:

Na verdade, embora o termo apareça em documentos técnicos e remeta a dimensões econômico-financeiras, a noção não é nem meramente técnica, nem estritamente econômica. Conceito em disputa, a noção de atingido diz respeito, de fato, ao reconhecimento, leia-se legitimação, de direitos e de seus detentores. Em outras palavras, estabelecer que determinado grupo social, família ou indivíduo é, ou foi, atingido por determinado empreendimento significa reconhecer como legítimo – e, em alguns casos, como legal – seu direito a algum tipo de ressarcimento ou indenização, reabilitação ou reparação não pecuniária. Isto explica que a abrangência do conceito seja, ela mesma, objeto de uma disputa. (VAINER, 2007, p. 01).

Pode-se compreender que a busca por garantia de direitos perpassa por reconhecimento da condição de impactado, que é também conceitual e, muitas vezes, discursiva.

O processo que envolve o Licenciamento Ambiental e as normativas que regem os Estudos e Relatórios de Impactos Ambientais e os programas que compõem o Plano Básico Ambiental compõem a normatização dos impactos ambientais e sociais, nas trocas juridicamente estabelecidas daquilo que pode ser compensado pela justificativa para a composição da matriz elétrica. Nesse contexto, a comunicação reforça-se como um direito, que também pode garantir ao sujeito atingido pelo empreendimento a construção da cidadania plena, para além de benesses concedidas pelos “benfeitores” privados.

### ***Saúde e Comunicação no PBA da UHE Estreito***

Dos 35 programas previstos no PBA, realizou-se uma análise baseada nos procedimentos de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016), em busca da interface com a saúde em todos os programas. Mapeando-se e categorizando o conjunto de programas, constatou-se que 11 deles visam, em níveis variados, ações de mitigação de impactos que abordam área da saúde (seja voltado para a comunidade ou para os trabalhadores da obra). Desses 11, três programas têm como objetivos centrais estritamente ações de saúde (os programas Atendimento médico sanitário para a população residente na AID; Controle de vetores; Atendimento Médico-sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra); outros cinco programas abrangem ações de

saúde em suas ações de forma indireta e dois fazem a interface com os demais programas por meios de ações específicas (o de Comunicação Social e de Educação Ambiental à população rural e urbana).

Para a análise da compreensão do processo comunicação-saúde previstos nos programas, serão observadas as principais ações previstas dos três programas que têm saúde como foco principal, além dos dois programas de interface nas ações de comunicação e de educação ambiental, contemplando-se a análise qualitativa de cinco programas.

**Quadro 1. Programas do PBA voltados para saúde**

Programa de Comunicação Social (interface com outros programas)	Programas que têm Saúde como Central:	Programa de Educação Ambiental à população rural e urbana (interface com outros programas)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atendimento médico sanitário para a população residente na AID;</li> <li>• Controle de vetores;</li> <li>• Atendimento Médico-sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra;</li> </ul>	
	Programas que abrangem saúde nas ações indiretamente:	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoramento e gerenciamento ambiental;</li> <li>• Controle ambiental na fase de construção;</li> <li>• Monitoramento de qualidade das águas;</li> <li>• Desmatamento e limpeza da área de inundação;</li> <li>• Monitoramento da fauna terrestre;</li> <li>• Recomposição das áreas urbanas.</li> </ul>	

Fonte: autores, 2021

Descreve-se, inicialmente, a natureza de cada um dos cinco programas, para uma posterior análise sobre a abordagem das ações previstas.

O **Programa de Atendimento Médico Sanitário para a População Residente na AID** avalia as principais alterações com a instalação da UHE Estreito:

A instalação da UHE Estreito alterará as condições ambientais da região, favorecendo e potencializando situações de proliferação de vetores, o que poderá aumentar a incidência de doenças de diversas naturezas como as endêmicas (malária, dengue, leishmanioses, febre amarela) as infecto-contagiosas-parasitárias, incluindo a DST, entre outras, junto à população da área de interesse. (CNEC, 2005, p. 01).

O programa reconhece a falta de leitos, médicos e outros recursos, o que obrigaria a população a procurar por outros serviços mais complexos em cidades próximas como Imperatriz (MA) e Araguaína (TO) e evidencia a tendência de agravamento com a instalação da usina: “Se hoje já se observa esse quadro, com a chegada do empreendimento atraindo um contingente populacional significativo para a região, que vem em busca de melhores oportunidades, prevê-se um agravamento dessas condições”. (CNEC, 2005, p. 01).

E reforça as implicações da alteração do contingente populacional da área decorrente do fluxo de pessoas de fora à procura de emprego e novas oportunidades: “Tudo isso tem um rebatimento negativo nas condições de saúde e atendimento dos municípios, pois, haverá um aumento da demanda no sistema podendo causar um estrangulamento do mesmo”.

Assim, o programa visa monitorar as situações de risco para a população, como o aumento ou surgimento de doenças, por meio de ações de natureza preventiva e de intervenção, em busca de reduzir ou mesmo

evitar um agravamento do quadro de saúde da população. Também monitorar e reforçar o atendimento da população residente na AID por meio da melhoria dos equipamentos e recursos humanos.

A implantação do Programa, metodologicamente, prevê o caráter preventivo, educativo e de controle, além de intervenção, com ações dirigidas à adequação e reforço do atendimento (equipamento, recursos humanos). “As informações poderão ser transmitidas através de palestras, visitas a locais de interesse, vídeos, campanhas educativas e de saúde (dengue, malária, DST, entre outras) e, boletins informativos” (CNEC, 2005, p. 01).

O segundo programa a ser descrito, o **Programa de Controle de Vetores**, considera fatores que determinam uma tensão epidemiológica de determinada região a partir de aspectos como ecologia, sazonalidade e transformações ambientais em decorrência da instalação da UHE Estreito e estabelece metas para tentar evitar o surgimento de epidemias ou agravamento de endemias na área de influência da usina.

Além da dispersão da fauna de vertebrados, existe a preocupação de que partes das comunidades destes vetores podem se deslocar também independentemente à procura de novos habitats, em resposta à destruição de seu antigo local de vivência. O deslocamento forçado destes vetores por quaisquer das razões acima descritas, pode fazer com que contatos com a população humana aconteçam dentro e fora da área de influência da UHE Estreito. Este contato faz com que, forçosamente, agentes etiológicos antes sem representatividade, ou não presentes, do chamado ciclo selvagem e do ciclo periurbano, passem a participar efetivamente do quadro de saúde pública do local. (CNEC, 2005, p. 02)

Os principais vetores previstos no monitoramento da região após o EIA são mosquitos, moscas, pulgas, barbeiros, ácaros, artrópodes peçonhentos e caramujos. As principais ações do programa preveem monitoramento de insetos vetores e moluscos durante inserção da UHE Estreito; coletas específicas para identificação e implementação da interface com outros programas, como o de Comunicação e de Educação Ambiental.

O terceiro programa em análise, o **Programa de Atendimento Médico-Sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra**, apresenta as ações voltadas tanto às questões médico-sanitárias quanto às de educação ambiental, relacionadas aos trabalhadores da obra e moradores da região, “busca-se a conscientização e a sensibilização dos operários em relação aos cuidados e riscos durante os períodos construtivos e de operação do empreendimento” (CNEC, 2005, p.01).

Das metas e procedimentos metodológicos, inclui orientação aos trabalhadores sobre o risco de contaminação, por exemplo, evitar as Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST), a contaminação e controle de doenças de veiculação hídrica (hepatite A, cólera, parasitárias etc.) e propõe: “Manter um serviço de comunicação social e apoio à comunidade capaz de promover campanhas específicas de prevenção e controle de doenças e ações educativas de saúde, higiene, saneamento, segurança e preservação do meio ambiente.” (CNEC, 2005, p.04).

O quarto programa, o **Programa de Educação Ambiental à População Rural e Urbana**, de interface com diversos outros programas de mitigação ambiental, conceitua a percepção de educação ambiental do empreendimento:

A educação ambiental no âmbito da UHE Estreito deve ser entendida como um processo permanente no qual os indivíduos e a coletividade tomam consciência do seu meio ambiente e adquirem conhecimento, valores, habilidades e experiências que os tornem aptos a agir, resolver e enfrentar a nova situação decorrente da instalação e operação do empreendimento (CNEC, 2005, p.02).

O programa reconhece os diferentes impactos frente à instalação e enchimento do reservatório da usina e considera que ele incorpore a nova concepção de realidade ao cotidiano dos moradores locais, por meio de um conjunto de ações e atividades. “Sabe-se que a própria comunidade se constitui em um parceiro vital para a implantação desse programa desde que sensibilizada e instrumentalizada diante de diversas ações tanto de natureza combativas como preventivas” (CNEC, 2005, p.02).

Por meio de material educativo, folhetos, spots em rádios, reuniões, gincanas nas escolas, concursos e outros canais, conforme os diferentes públicos, o programa prevê campanhas planejadas de ações de educação ambiental e de conscientização perante a nova realidade das comunidades.

O último programa a ser descrito para esta análise, o **Programa de Comunicação Social**, também faz interface com outros programas. Ele busca mecanismos facilitadores da condução do processo de interação e negociação social entre empreendedor e os diversos atores sociais. O programa define comunicação como:

A comunicação social entendida enquanto um processo sistemático e permanente de informações de temas de interesse diversos no qual a população possa formar suas opiniões e tomar partidos frente às situações que está vivenciando. Diante de um projeto dessa dimensão e a sua interferência no espaço que o cerca, identifica-se a importância fundamental da comunicação social de forma a minimizar os efeitos de sua implantação junto às comunidades afetadas direta ou indiretamente pelo empreendimento. Mas para que ela surta os efeitos desejados, isto é, a promoção da integração entre comunidade-empreendimento, o processo deve estar pautado na participação, na transparência e na informação. (CNEC, 2005, p.01).

O programa determina, de forma clara, que as ações de comunicação social deverão contribuir para mitigar impactos ambientais e sociais na região e, ainda, estabelece como meta que “as ações de comunicação social deverão contribuir para tornar parcelas representativas das comunidades afetadas pela UHE Estreito, parceiras e apoiadoras do projeto” (CNEC, 2005, p.02). Essa meta incumbe ao programa mais que o seu próprio conceito adotado no documento abarca, de “processo sistemático”, no qual a população “possa formar suas opiniões e tomar partidos frente às situações que está vivenciando”. A meta prevista de tornar parcelas representativas das comunidades afetadas em parceiras e apoiadoras do projeto prioriza outros atributos, além dos descritos e estipulados de participação e transparência na informação.

### ***O comunicacional na execução do Plano Básico Ambiental***

Dadas as descrições dos principais elementos dos cinco programas em análise, debruça-se aqui sobre os aspectos estritamente comunicacionais estabelecidos na relação da implementação de ações de saúde, que preveem a mitigação de impactos por meio de ações pré-estabelecidas. Observam-se, na tabela a seguir, os aspectos da relação estabelecida entre saúde e comunicação em cada um dos cinco programas.

**Quadro 2.** A relação saúde-comunicação nos programas

Programa	Relação saúde-comunicação
Atendimento médico sanitário para a população residente na AID	<p>Promover e ampliar campanhas de vacinação junto à população contra doenças como febre amarela, hepatite, entre outras.</p> <p>Reforçar a vigilância e controle das doenças e endemias transmissíveis por picadas de insetos (dengue, malária, febre amarela) por meio de campanhas informativas e de vacinação junto à população e de identificação de locais/ambientes favoráveis à proliferação de insetos.</p> <p>Reforçar a vigilância e controle das doenças de veiculação hídrica (hepatite A, cólera, parasitárias etc.) por meio de campanhas de esclarecimentos, especialmente, no que diz respeito ao consumo adequado da água e condições sanitárias junto à população e identificação de locais/ambientes favoráveis à proliferação e criação de vetores.</p> <p>Realizar campanhas junto à população alertando e esclarecendo sobre os riscos de acidentes com animais peçonhentos, especialmente, durante as obras e período de desmatamento da área.</p>
Controle de vetores	Programa de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante - Os dados gerados pelo Programa de Controle de vetores devem ser repassados ao Programa de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante visando o direcionamento de ações no âmbito da divulgação das ações ambientais do empreendimento.

<p>Atendimento Médico-Sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra</p>	<p>Orientação aos trabalhadores sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-O risco de contaminação e de como evitar as doenças sexualmente transmissíveis (DSTs).</li> <li>-Como evitar a contaminação e controle de doenças de veiculação hídrica (hepatite A, cólera, parasitárias etc.).</li> <li>-As normas de higiene e segurança pré-estabelecidas no canteiro de obras: uso adequado dos equipamentos (capacete, bota, luvas), manutenção da limpeza e higiene nos refeitórios, alojamentos, obediência à sinalização, circulação de veículos no limite de velocidade, cuidados com cigarros, cuidados com o abastecimento dos veículos no sentido de não derramar gasolina ou óleo diesel no chão evitando poluir o lençol freático da área.</li> <li>-Aos riscos de ocorrência de acidentes com animais peçonhentos, especialmente quando da realização do desmatamento e limpeza da bacia de inundação e maneiras de prestar os primeiros socorros em caso de acidente.</li> <li>-Quanto aos cuidados e normas para o desmatamento, procurando cumprir o limite estabelecido, destacando a importância da preservação e proibição da caça de animais para consumo.</li> <li>-Elaboração de diagnóstico de saúde e do perfil epidemiológico do contingente de mão de obra envolvido com o empreendimento, que oriente o planejamento das ações.</li> <li>- Manter um serviço de comunicação social e apoio à comunidade capaz de promover campanhas específicas de prevenção e controle de doenças e ações educativas de saúde, higiene, saneamento, segurança e preservação do meio ambiente.</li> </ul>
---------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Programa de Educação Ambiental à População Rural e Urbana</p>	<p>Para o desenvolvimento do programa, um conjunto de ações voltadas para as questões mais prementes deverão ser implementadas por meio de diferentes mecanismos estratégicos como reuniões, visitas aos locais de interesse, gincanas, feiras de ciência, boletins informativos, vídeos, entre outros. Esse programa tem interface com os demais programas ambientais e sociais que deverão ser implementados na região.</p> <p>Realizar levantamento na região identificando e caracterizando os diferentes atores sociais no sentido de envolvê-los na operacionalização do programa proposto procurando transformá-los em agentes multiplicadores. Essa atividade deverá ser realizada em conjunto com o Programa de Comunicação Social e Apoio ao Migrante</p> <p>As informações deverão ser atualizadas e complementadas através de um levantamento de campo de natureza exploratória utilizando-se de entrevistas estruturadas.</p> <p>Elaborar material educativo, ou instrumento equivalente (folhetos, spots em rádios etc.) e outras formas de atuação (reuniões, gincanas nas escolas, concursos etc.) conforme os diferentes públicos.</p> <p>Planejar as diversas campanhas para as atividades previstas, contemplando a intensidade de comunicação necessária para atingir seu objetivo. Para tanto deverá considerar os diferentes temas a serem tratados e relacioná-los com os diferentes públicos-alvo e os diversos instrumentos a serem utilizados. Os principais temas são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Orientar a população, especialmente a rural residente nas proximidades das áreas das obras, quanto aos riscos de acidentes decorrentes da maior circulação de animais silvestres e peçonhentos durante o período de desmatamento e limpeza da bacia de inundação;</li> <li>-Riscos de proliferação de mosquitos nas margens do mesmo e os mecanismos de controle e monitoramento;</li> <li>-Possibilidade de aumento da incidência de doenças endêmicas (dengue, malária), especialmente, no período de desmatamento e limpeza da bacia de inundação e os mecanismos de controle e monitoramento.</li> <li>-Risco e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis durante o período de construção do empreendimento.</li> </ul>
<p>Programa de Comunicação Social</p>	<p>O Programa de Comunicação Social consiste em diversas atividades desenvolvidas ao longo das diferentes fases do empreendimento. Da interface com a saúde, é sugerido como conteúdo a ser abordado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Sobrecarga nos serviços sociais básicos: saúde, educação, segurança pública, habitação.</li> <li>-Saúde da população: doenças sociais e endêmicas.</li> </ul>

Fonte: CNEC, 2005

A partir dos resultados dos Estudos de Impactos Ambientais (EIA), foram identificados impactos de diversas ordens à saúde da população e dos trabalhadores em decorrência da instalação da Usina. Muitos programas do PBA estabelecem ações de comunicação e de educação ambiental como proposta de mitigação de impactos, assim, a redução do dano ambiental e social atrela-se à efetividade das ações propostas.

Das recorrências investigadas no conjunto dos programas, observam-se focos voltados para a normatização de higiene e segurança do canteiro de obras – que visa diminuir os riscos de acidente e doenças no ambiente de trabalho – e campanhas informativas, com cunho de esclarecimento e conscientização sobre a nova realidade, voltadas para a explicação e informação sobre os novos riscos e prevenção de doenças.

Trata-se de uma concepção de ações instrumentalizadas da comunicação de orientação à população sobre como lidar com os novos impactos e transformações do habitat.

**Quadro 3.** Ações de Comunicação e Saúde no PBA da UHE Estreito



Fonte: Autores, 2021

O PBA adota uma perspectiva dos impactados como instrumentalizáveis por meios das ações, como explicita em algumas de suas metas que “as ações de comunicação social deverão contribuir para **tornar parcelas representativas** das comunidades afetadas pela UHE Estreito, **parceiras e apoiadoras do projeto**” (CNEC, 2005, p.02) e, ainda, “Sabe-se que a própria comunidade se constitui em um parceiro vital para a implantação desse programa desde que **sensibilizada e instrumentalizada** frente às diversas ações tanto de natureza combativas como preventivas” (CNEC, 2005, p.02).

Observa-se a partir das análises do panorama sobre o licenciamento e sua operacionalidade no caso de usinas hidrelétricas, como a UHE Estreito, é de que há uma perspectiva do cumprimento às condicionantes que se dá muito mais pela esfera da informação do que da comunicação. E essa diferenciação altera o foco do problema comunicacional do Licenciamento.

O certo é que não temos comunicação sem informação, e, por outro lado, não temos informação senão em vista da possibilidade dela se tornar comunicação. Enfim, se a identificarmos com o plano material do processo, pode-se dizer que uma informação é comunicação em *potencial*, se levarmos em conta sua capacidade de ser estocada, armazenada (codificada) e reconvertida num segundo momento (decodificada). (MARTINO, 2008a, p.18)

Esse potencial ao qual Martino (2008a) se refere no contexto da legislação ambiental se materializa na percepção de que a disponibilização de informações sobre o impacto ambiental seja imprescindível, mas não é suficiente caso não haja a possibilidade de a informação ser reconvertida em comunicação.

A concepção da comunicação como processo é um caminho para desvendar a problemática do objeto em questão, de pensar as práticas sociais a partir da comunicação.

Talvez a possibilidade de se pensar a comunicação não como objeto, mas como processo, como algo *acontecendo* e, portanto, um dos princípios básicos de interação humana, possibilite a abertura de novas fronteiras a partir das quais seja possível não mais pensar a comunicação a partir das práticas sociais, mas, ao contrário, pensar as práticas sociais a partir da comunicação, a partir de uma perspectiva estética da comunicação – tomando a palavra em seu sentido original grego – para compreender não mais “comunicação” como um ato acabado, mas o ato comunicacional, o ser-em-relação de Husserl (Husserl, 2006), a percepção (*aesthesis*) da realidade social a partir relações múltiplas do ato comunicativo (Marcondes Filho, 2005; Martino, 2007, p. 28 e Martino, L. M., 2007). (MARTINO, 2008b, p 116).

A visão de Martino é consistente com a visada deste trabalho, isto é, com a pretensão de que a comunicação deve ocupar a centralidade da definição do caráter democrático e cidadão das políticas públicas. Ao defender que se deve “pensar as práticas sociais a partir da comunicação” e não o contrário, esse autor enca-minha-se para uma noção especificamente comunicacional e, por conseguinte, para uma ideia de processualidade, na qual o conceito de informação não é suficiente. Nesse sentido, tornam-se igualmente centrais novas noções como participação, interação, recebimento e intercâmbio contínuo de informações novas.

No entanto, tais processos apresentam-se nas fases de licenciamento ambiental, boa parte das vezes, como fragmentados, incompletos, instrumentados ou mesmo protocolados. Alguns de mecanismos de participação popular previstos durante a instalação de usinas, como as audiências públicas, apresentam-se, muitas vezes, como instâncias formais e insuficientes, como têm avaliado pesquisadores:

Segundo o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) (2009), nas audiências públicas a população não tem tempo para contestar, trazer suas opiniões e construir argumentos em contraposição da grande manipulação das informações por grupos e interesses particularizados e isso faz com que o resultado efetivamente não seja incorporado. É um mero espaço formal que atende aos interesses particularizados e busca apenas a legitimação imbuída na política pública referente. (BESSA, PEREIRA e ZITZKE, 2011, p.122).

Participação como elemento comunicacional imprescindível constitui o termo chave para se pensar questões relativas à saúde e ao meio ambiente. Desde a Declaração Final da Conferência Rio 92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento faz-se presente a necessidade da participação dos cidadãos em vários níveis, no enfrentamento das questões ambientais.

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos (DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

O documento “Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate” (2008), elaborado pelo Banco Mundial, reconhece que durante o regime militar havia total falta de participação da população atingida na tomada das decisões no processo de instalação de usinas, mas que tem havido avanços nas possibilidades de participação.

No período pós-64, com a ausência de participação da sociedade civil nas decisões e com o monopólio estatal do setor elétrico, os atores locais ficavam completamente isolados e vulneráveis às decisões tomadas pelas empresas do setor. Essas, por sua vez, ignoravam os direitos das comunidades locais impactadas pelas hidrelétricas e, acreditando defender um interesse social maior da sociedade brasileira, implantavam as usinas ao menor custo possível. O benefício refletia-se em tarifas menores, mas com altos custos sociais e ambientais locais que se estendiam a longo prazo. (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 14).

Mapeando-se brevemente uma linha temporal sobre mecanismos de participação popular durante a instalação de usinas hidrelétricas, observa-se que somente em 1986 deu-se início alguma forma de participação popular, com a criação das audiências públicas (após 113 anos da primeira Usina Hidrelétrica entrar em operação no Brasil, em 1883).

Seguindo-se a linha cronológica, em 2003, além da Lei do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que garante o acesso público a informações documentos e processos concernentes ao meio ambiente, houve a instituição do primeiro Foro de Negociações no processo de instalação do AHE de Peixe Angical e o segundo, em 2006, na UHE de São Salvador, ambas no rio Tocantins. Os foros tratam das questões de aquisição de terras, realocação, reassentamento e monitoramento da qualidade de vida da população reassentada de forma participativa entre representantes das concessionárias, comunidade atingida, poder local e Ministério Público.

Em 2008, na Usina Hidrelétrica Estreito, foi realizada a primeira experiência do Comitê de Co-Gestão. “Este mecanismo surge como tentativa de minimizar o aumento no orçamento do empreendimento, devido aos passivos ambientais que dele podem decorrer, e visa consolidar o processo de negociação junto à comunidade” (BESSA, PEREIRA e ZITZKE, 2011, p.125).

No entanto, observa-se que tais mecanismos apresentam diversas contradições e possíveis enviesamentos pelo maior protagonismo dos prefeitos dos municípios atingidos e pela ausência do Ministério Público (BESSA, PEREIRA e ZITZKE, 2011). O Ministério Público do Tocantins fez uma ressalva quanto a delegação de poderes ser muito centrada nos prefeitos dos municípios da área de abrangência dos reservatórios.

Estes, por sua vez, convidavam entidades e/ou pessoas de sua convivência para participarem das reuniões, o que contribuiu para a exclusão do Ministério Público (tanto Estadual quanto Federal) do processo de negociação, sendo convidados apenas quando o IBAMA julgar pertinente. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - TO, 2009).

Compreender a saúde sob uma perspectiva sistêmica, interdisciplinar e participativa é um desafio que se apresenta. Garantir formas democráticas de comunicação para além de uma visão instrumental requer uma mudança no foco da concepção do Licenciamento Ambiental.

## *Considerações finais*

É pertinente perceber que há uma historicidade na condução dos processos de Licenciamento Ambiental no país, que sofrem transformações ao longo das décadas, com alguns aprimoramentos, mas também retrocessos. E que discutir o modelo energético no país perpassa pela compreensão de como tais processos são conduzidos.

Estudar as práticas sociais a partir da comunicação tem se demonstrado um caminho frutífero para se desenvolver a problemática complexa, que envolve a discussão da matriz energética, os diferentes públicos e conflitos envolvidos e as normas ambientais. Nesse sentido, diversos debates se fazem presentes, como fundamentais para o avanço dessas discussões, alguns dos quais a análise procedida por este trabalho indica como possibilidade.

O primeiro deles é a noção de que a comunicação é e deve ser constitutiva de toda e qualquer política pública, em ambiente democrático de valorização crescente da cidadania. Não em uma perspectiva complementar, perfunctória ou secundária, mas como elemento essencial, orgânico, indeclinável do processo político em estabelecimento, isto é, como sendo aquilo que garante a democraticidade do processo.

Os diferentes formatos práticos, estratégicos ou táticos, dessa concepção, isto é, os modos como os processos comunicacionais são acionados ou tomam forma na instauração das políticas públicas, constituem elementos conjunturais, apenas descritíveis empiricamente, mas, sempre, secundados pela exigência primaz de que, sem comunicação, não há política democrática ou cidadã. A comunicação, como fundamento essencial das políticas públicas, não é, portanto, apenas relevante ou indispensável, mas imprescindível por constituir-se como definidora do gradiente de democraticidade do processo em curso.

Evidentemente, as características comunicacionais do processo de estabelecimento das políticas públicas não dispensam as atuações igualmente imprescindíveis das demais áreas técnicas, tecnológicas e científicas, peculiares à alta especialização das providências demandadas. É, contudo, a comunicação o elemento formador e sustentador dos ambientes dentro dos quais os saberes técnicos se tornam determinantes ou são relativizados, em função dos interesses em diálogo e conflitualidade.

São comunicacionais as políticas democráticas de interferência energética, por exigirem um elevado envolvimento das populações atingidas, assim como são comunicacionais as políticas de saúde articuladas às políticas energéticas, uma vez que desde os procedimentos preventivos até os terapêuticos só se efetivam dentro de redes comunicacionais, cuja funcionalidade seja capaz de atender às demandas e necessidades verificadas.

Assim, constitui a principal pertinência deste trabalho efetuar a crítica da visão instrumental da comunicação e, por conseguinte, também a defesa de sua superação nas políticas energéticas em estudo, em nome de uma percepção mais ampla, porque profundamente cidadã e democrática, desses processos.

## Referências

- AGENDA 2030. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015
- ALMEIDA, G. R. *Terras indígenas e o Licenciamento ambiental da UHE Estreito: uma análise etnográfica de um conflito socioambiental*. Dissertação do Programa de Antropologia Social - Universidade de Brasília UNB, 2007.
- AROUCA, Sérgio. Pronunciamento durante a 8ª Conferência Nacional em Saúde. Brasília, 1986.
- BANCO MUNDIAL - *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. Volume II: Relatório Principal, 2008.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70. 2016.
- BESSA, N. G. F. de.; PEREIRA, A. G.; ZITZKE, V. Aquino. “Foro de Negociação e Comitês de Cogestão em empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma análise sob a perspectiva da governança, do controle social e da participação cidadã”. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 115-134, jul-dez, 2011.
- BRAGA, J. L. “Comunicação gerativa: um diálogo com Oliver Sacks”. *Matrizes*. São Paulo, v.11, nº 2, p. 35-55, maio-ago/2017.
- CNEC Engenharia S. A. *Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA da Usina Hidrelétrica de Estreito*. São Paulo, 2001.
- CNEC Engenharia S. A. *Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito*. São Paulo, 2005.
- COUTINHO, C.N. *Contra a Corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo*. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- FEARNSIDE, Philip M. *Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras* / Philip M. Fearnside. - Manaus: Editora do INPA, 2015. v. 2
- FISKE, J. *Introduction to communication studies*. 2. ed. New York: Routledge, 1990.
- FUCHS, Christian. “Mídias sociais e a esfera pública”. *Revista Contracampo*, v. 34, n. 3, ed. dez/2015-mar/2016. Niterói: Contracampo, 2015.
- HABERMAS, Jürgen (1981). *Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista* (V. II). Madrid: Taurus, 1987. Trad. Inglesa: *The theory of communicative action: lifeworld and system, a critique of functionalist reason* (V. II). Boston: Beacon Press, 1989.
- HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, MA: MIT Press, 1991.
- MARTINO, Luiz C. “A ilusão Teórica no Campo da Comunicação”. *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, nº 36, agosto de 2008b, quadrimestral.

HABERMAS, Jürgen. “De qual comunicação estamos falando?” In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C; FRANÇA, Vera Veiga (Org.). *Teorias da comunicação: conceitos escolas e tendências*. 8 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008a.

MIÈGE, B. *O pensamento comunicacional*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL/TO. Ribeirinhos querem foro permanente de discussão sobre usina hidrelétrica de Estreito.

NIELSEN, N. Ole. “Ecosystem approaches to human health”. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 17(Suplemento): 69-75, 2001.

ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992.

SIGNATES, L. A cidadania como comunicação: estudo sobre a especificidade comunicacional do conceito de cidadania. In: SIGNATES, L.; MORAES, A.T. (org.) *Cidadania comunicacional: teoria, epistemologia e pesquisa*. Goiânia: UFG, 2016.

SIGNATES, L. Epistemologia da Comunicação na Democracia: a centralidade do conceito de comunicação na análise dos processos políticos”. *Novos Olhares*. São Paulo, v.1, n. 1, p. 7-18, 2012.

SIGNATES, L. Políticas públicas de comunicação: alguns referenciais teóricos e práticos de um problema mais amplo do que se pensa. *XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação - INTERCOM*, 2003.

STEVANIM, L.F; MURTINHO, R. *Direito à Comunicação e Saúde* (on line). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2021.

VAINER, C. B. O conceito de Atingido: Uma revisão do debate e diretrizes. Rio de Janeiro, 2007.

-----

## **Comunicação como centralidade das políticas públicas de saúde e energia: reflexões democráticas e cidadãs sobre o Plano Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica Estreito**

**Resumo:** Face aos impactos ambientais na área de saúde, ocasionados em decorrência da instalação de usinas, como a proliferação de doenças endêmicas, tais quais malária, dengue, febre amarela, cólera, leishmaniose e infecto-contagiosas-parasitárias, como as Infecções Sexualmente Transmissíveis (ISTs), este artigo faz uma análise do Plano Básico Ambiental (PBA) da Usina Hidrelétrica Estreito, localizada nos estados do Maranhão e Tocantins. O PBA é um conjunto de programas que visam mitigar impactos socioambientais condicionante para emissão da Licença Prévia. Com base metodológica na Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016), foram investigados os 35 Programas do PBA, sob uma perspectiva comunicacional. Contempla-se uma análise qualitativa de cinco programas que abordam os impactos na saúde como centrais. Como resultados, observa-se que é adotada uma perspectiva mais instrumental do que processual da comunicação. Os programas estabelecem ações de comunicação e de educação ambiental como propostas de mitigação de impactos e atrelam a redução do dano ambiental e social à efetividade das ações. A partir de autores como Fearnside (2015); Nielsen (2001); Stevanim e Murtinho (2021) e Vainer (2007), reflete-se sobre a indissociabilidade entre saúde, comunicação e cidadania, além da necessidade de maior participação dos atores sociais e de uma percepção sistêmica dos processos pertinentes ao Licenciamento Ambiental.

**Palavras-chave:** Plano Básico Ambiental; Saúde; Comunicação; Cidadania.

## **Communication as the centrality of public health and energy policies: democratic and citizen reflections on the Basic Environmental Plan of the Usina Hidrelétrica de Estreito**

**Abstract:** In view of the environmental impacts in the health area, caused as a result of the installation of powerplant, such as the proliferation of endemic diseases, such as malaria, dengue, yellow fever, cholera, leishmaniasis and infectious-contagious-parasitic diseases, such as Sexually Transmitted Infections (STIs), this article analyzes the Basic Environmental Plan (PBA) of the Usina Hidrelétrica de Estreito, located in the states of Maranhão and Tocantins. The PBA is a set of programs aimed at mitigating social and environmental impacts, a condition for issuing the Preliminary License. Based on the methodological approach of Content Analysis (BARDIN, 2016), the 35 PBA Programs were investigated under a communicational perspective. It contemplates a qualitative analysis of five programs that address health impacts as central. As a result, it is observed that a more instrumental than a procedural perspective of communication is adopted. The programs establish communication and environmental education actions as proposals to mitigate impacts and link the reduction of environmental and social damage to the effectiveness of the actions. From authors such as Fearnside (2015); Nielsen (2001); Stevanim and Murtinho (2021) and Vainer (2007), reflect on the inseparability between health, communication and citizenship, in addition to the need for greater participation of social actors and a systemic perception of processes relevant to Environmental Licensing.

**Keywords:** Basic Environmental Plan; Health; Communication; Citizenship.

## **La comunicación como centralidad de las políticas públicas de salud y energía: reflexiones democráticas y ciudadanas sobre el Plan Básico Ambiental de la Usina Hidrelétrica de Estreito**

**Resumen:** En vista de los impactos ambientales en el área de salud, ocasionados por la instalación de plantas hidroeléctricas, como la proliferación de enfermedades endémicas, como malaria, dengue, fiebre amarilla, cólera, leishmaniasis y enfermedades infecciosas-contagiosas-parasitarias, tales como Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), este artículo analiza el Plan Ambiental Básico (PBA) de la Central Hidroeléctrica Estreito, ubicada en los estados de Maranhão y Tocantins. El PBA es un conjunto de programas destinados a mitigar los impactos sociales y ambientales, condición para la emisión de la Licencia Preliminar. Con base en el enfoque metodológico del Análisis de Contenidos (BARDIN, 2016), se investigaron los 35 Programas de PBA bajo una perspectiva comunicacional. Contempla un análisis cualitativo de cinco programas que abordan los impactos en la salud como centrales. Como resultado, se observa que se adopta una perspectiva de comunicación más instrumental que procedimental. Los programas establecen acciones de comunicación y educación ambiental como propuestas para mitigar impactos y vincular la reducción del daño ambiental y social a la efectividad de las acciones. De los autores como Fearnside (2015); Nielsen (2001); Stevanim y Murtinho (2021) y Vainer (2007), reflexionan sobre la inseparabilidad entre salud, comunicación y ciudadanía, además de la necesidad de una mayor participación de los actores sociales y una percepción sistémica de los procesos relevantes al Licenciamiento Ambiental.

**Palabras clave:** Plan Ambiental Básico; Salud; Comunicación; Ciudadanía.

## Lawfare, guerra psicológica y desestabilización en América Latina

Silvina M. Romano<sup>1</sup>

### Introducción

El lawfare es uno de los temas más polémicos de la agenda política y mediática de América Latina en los últimos cinco años. Existen diversos antecedentes y abordajes que se han enunciado en trabajos anteriores (Romano, 2019 y 2020). No obstante, es clave destacar que fuera de América Latina, prevalece la noción de lawfare como la utilización de la ley como un arma para lograr objetivos militares, en el marco de guerras asimétricas, no convencionales, etc. (Dunlap 2001, 2009; Kittrie, 2016). Se lo plantea como parte de las nuevas guerras híbridas (Andrei Josan, 2015; Munoz Mosquera y Doy Bachmann, 2016), desde una perspectiva que caracteriza el nuevo tipo de amenazas de países como China o Rusia (y actores vinculados a ellos) revitalizando el relato de Guerra Fría. Estos enfoques se basan en una noción de relaciones internacionales y derecho internacional en la que EE.UU. y las potencias occidentales se ven amenazadas por el uso de estrategias de lawfare por parte de sectores o gobiernos no aliados, como un arma para debilitar el liderazgo de EE.UU.

En América Latina, no obstante, se recogen los aportes críticos realizados desde diversas disciplinas, y han proliferado posturas que, si bien retoman la noción de lawfare como uso de la ley como un arma, lo conciben de modo inverso al planteado por el *mainstream*: sería una de las estrategias utilizadas por las potencias occidentales para lograr sus objetivos particularmente en espacios periféricos, como una herramienta de reproducción de la dependencia y la colonialidad (Mutua, 2000; Comaroff y Comaroff, 2006; Irani, 2017). Lo definen como guerra política por la vía judicial, o como la persecución por la vía judicial-mediática para eliminar al enemigo político (Zaffaroni, Caamaño y Vegh Weis, 2021; Proner, et. al., 2018; Castro, 2020). Se trataría de una guerra que articula diversas dimensiones y actores, locales e internacionales, para cubrir intereses económicos, políticos y geopolíticos deliberadamente ocultos a la opinión pública y que, en última instancia, se corresponden con la restauración o refuerzo de la vía neoliberal (Romano 2020a; Vollenweider y Romano, 2017). Esta multidimensionalidad, diversidad de actores y estrategias emparentan al lawfare con la guerra híbrida, concebida como una continuidad de la guerra psicológica y política aplicada en América Latina durante la Guerra Fría (Romano, Tirado y Sojo, 2019) y de las estrategias implementadas por EE.UU. para ampliar su hegemonía (Korybko, 2019).

Desde este ángulo, suele entenderse al lawfare como componente de los denominados golpes blandos, entendidos como procesos de desestabilización orientados al “cambio de régimen” o el derrocamiento de gobiernos, centrados en herramientas de poder blando, instrumentos institucionales, legales y administrativos

---

<sup>1</sup> Silvina M. Romano é Pesquisadora Adjunta do Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Técnica da Argentina (CONICET) do Instituto de Estudos Latino-Americanos e Caribenhos (IEALC). Doutor em Ciência Política, Licenciado em História e Licenciado em Comunicação Social pela Universidade Nacional de Córdoba. Membro do Conselho Executivo do Centro Estratégico Latino-Americano de Geopolítica (CELAG), coordenador do Observatório Lawfare do CELAG. Co-Coordenador do Conselho Latino-Americano de Justiça e Democracia (CLAJUD) do Grupo Puebla. Especialista em relações dos EUA com a América Latina. Email: silvinamceleste@gmail.com.

que no requieren de la actuación directa de las FFAA y que cuentan con la injerencia directa o indirecta de EE.UU.<sup>2</sup>. En este vínculo con los golpes blandos, no queda claro si es un tipo de golpe en sí mismo, o si constituye parte del proceso de desestabilización, incluso como una herramienta de guerra híbrida.

Para abordar en parte estas dudas, se propone recurrir a la perspectiva histórica, para distinguir continuidades y rupturas del lawfare con procesos de desestabilización y derrocamiento de gobiernos durante la Guerra Fría. Es cierto que existen pocos antecedentes que afirmen la existencia de lawfare en ese período y en general, y acorde a las lecturas del *mainstream* académico, se refieren al modo de operar de la Unión Soviética (Bartman, 2009; Deeks, McCubbin y Poplin, 2017). No obstante, ante los numerosos casos de lawfare y la probada injerencia de EE.UU., parece pertinente revisitar las estrategias de intervención durante la Guerra Fría, en búsqueda de hilos conductores, principalmente aquellas donde prevaleció la guerra psicológica y política, focalizada en el uso de poder blando, sin descartar el uso de la fuerza, como el plan de desestabilización y derrocamiento de Jacobo Arbenz (Guatemala, 1951-1954), el Operativo Éxito (PBSUCCESS) organizado por el gobierno de EE.UU. Partiendo de ese caso, se expondrán algunos ejemplos sobre la injerencia de EE.UU. en el Lava Jato, como caso paradigmático de lawfare en América Latina, considerando su impacto en Brasil, en el derrocamiento de Dilma Rousseff y la prisión de Lula da Silva. Reconociendo los numerosos antecedentes existentes sobre los casos abordados, se privilegiarán las fuentes primarias con contenido sustantivo sobre la injerencia de EE.UU., como documentos desclasificados del Departamento de Estado de EE.UU. y documentos filtrados por Wikileaks y The Intercept. Se recurrirá también a bibliografía y artículos de prensa. Se concluye señalando las principales diferencias y algunos aspectos que podrían trazar una continuidad entre la Guerra Fría y el derrocamiento de Arbenz y el Lava Jato como caso ejemplar de lawfare.

### ***EE.UU. y la Guerra Fría en América Latina: guerra psicológica y política***

Luego de la Segunda Guerra Mundial, EE.UU. procedió a liderar el proceso de reorganización del orden mundial occidental. Las principales instituciones internacionales, desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU), hasta el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) formaron parte de la proyección de los intereses de EE.UU. a nivel internacional, en particular asociados a la expansión de una economía centrada en un vasto complejo industrial militar. En el marco de crecientes tensiones con la Unión Soviética, se fue organizando el terreno geopolítico para un enfrentamiento indirecto permanente, calificado de Guerra Fría. América Latina, en la esfera de influencia de EE.UU., tuvo un rol principal como proveedora de recursos estratégicos y materias primas, así como para el mercado de asistencia para el desarrollo y la seguridad impulsado desde EE.UU.<sup>3</sup>. Los procesos emancipadores, que reivindicaban la soberanía y la autodeterminación, el nacionalismo y el antiimperialismo de posguerra, fueron percibidos como una amenaza, asociados inmediatamente a un (supuesto) avance del comunismo en

---

2 Sobre golpes blandos, ver Boron (2013) y Roitman (2017) y el modo en que retoman el concepto de Gene Sharp para aplicarlo en América Latina. Sobre poder blando ver Nye (2004). Existe un debate sobre la conveniencia de reemplazar la noción de golpe blando por la de neogolpismo (Soler y Prego, 2019)

3 Son muchos los antecedentes sobre el tema, destacando: García Ferreira y Taracena, 2017; Grandin & Gilbert, 2010; Gilbert & Spenser, 2008; Spenser 2005.

la región (González Casanova, 1979). En ese contexto, se firmaron el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947) y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948), para garantizar una “América para los americanos”.

Como parte de la doctrina de contención del comunismo articulada a partir de la Ley de Seguridad Nacional (1947) y la conformación de un Estado de Seguridad Nacional en EE.UU. (Wills, 2010), destacó la guerra psicológica, destinada a “facilitar el desarrollo de un entendimiento informado e inteligente a nivel nacional e internacional sobre el rol y el progreso de EE.UU. en cuanto a los lineamientos de guerra, sus acciones y las metas del gobierno” (FRUS, Psychological and political warfare, Doc. 270). Incorporaba operaciones encubiertas:

“... actividades conducidas o financiadas por este gobierno contra Estados o grupos extranjeros hostiles, o a favor de Estados aliados, que se planean y ejecutan de modo tal que el gobierno estadounidense no aparece como responsable, a los fines de poder desentenderse de tales hechos y personas [Incluía] *propaganda, guerra económica (...)* *asistencia a movimientos insurgentes, guerrillas y grupos de refugiados, así como el apoyo a grupos anticomunistas locales* en países que estén amenazados por el comunismo en el mundo libre” (Foreign Relations of the United States 1945–1950, Emergence of the Intelligence Establishment. Doc. 274, subrayado propio).

A su vez, la guerra política, paraguas bajo el cual operaba la guerra psicológica, era por definición la continuación de la guerra por otros medios (tal como la bautizara el mismo George Kennan del Policy Planning Staff) y abarcaba desde acciones abiertas como alianzas políticas, medidas económicas, y propaganda, hasta acciones encubiertas y apoyo clandestino a socios o amigos en otros países, guerra psicológica, así como el apoyo e incentivo de resistencia de base en países enemigos (FRUS, Truman Administration, 1948, doc, 269).

En este escenario, el anticomunismo constituyó uno de los ejes ordenadores y legitimadores de la reproducción ideológica y la justificación a nivel nacional e internacional, de las intervenciones de EE.UU. durante la Guerra Fría (Chomsky y Herman, 1979). Una división entre “nosotros” y “ellos”, entre “nosotros” y el “enemigo”, que fue mutando a otras formas de nominarlo, incluso después de la implosión de la Unión Soviética: eje del mal, regímenes no democráticos o autoritarios, Estados fallidos, Estados terroristas (Chomsky y Herman, 2000: 68-70).

En la actualidad, las definiciones reducen el alcance de la guerra psicológica a aspectos comunicacionales, a operaciones “planeadas para transmitir información e indicadores determinados a audiencias extranjeras para influir en sus emociones, motivos, objetivos, razonamiento y, por último, el comportamiento de los gobiernos, organizaciones, grupos e individuos” (Silverberg y Heimann, 2009). En los manuales militares afirman: “Las operaciones psicológicas recomiendan y planean el tipo de acciones como desobediencia civil, mítines y manifestaciones que degradan o neutralizan la influencia hostil en las audiencias *target*” (Departamento de la Armada, 1990).

A su vez, entre los Think Tanks más importantes de EEUU, como la Rand Corporation, se ha recomendado retomar la estrategia de guerra política, frente al avance de China y Rusia (Romano y Lajtman, 2020). Esta guerra es definida como la utilización, a nivel internacional de una o varias herramientas de poder (diplomático-político,

comunicacional/cibernético, militar/de inteligencia y económico) para influenciar o afectar de alguna manera la toma de decisión de un Estado (Rand Corporation, 2019). El eje estaría puesto en el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, incluyendo como nunca antes la guerra cibernética para la persuasión (guerra psicológica) (Ibid, p. 2). Lo mismo apuntan Gompert, Cevallos y Garofala (2016), del Center for Strategic and International Studies (CSIS) y el Congressional Research Service (2019). Postulan un retorno a y reajuste de la Guerra Política tal cual fue definida durante la Guerra Fría, poniendo el eje en las herramientas de poder blando, pero sin descartar el uso de la fuerza. Entre esas herramientas se encuentra el Lawfare, en un marco de creciente disputa geopolítica a nivel internacional y regional, donde EE.UU. percibe que sus intereses están siendo afectado por potencias en ascenso que amenazan la hegemonía EE.UU. (CRS, 2019)

### ***Guerra psicológica en América Latina: el derrocamiento de Arbenz<sup>4</sup>***

El derrocamiento de Arbenz constituye el ejemplo por excelencia del modo en que, a pesar de las tensiones y diferencias, se articularon el Departamento de Estado, de Defensa, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y la Casa Blanca, para fomentar la presión diplomática, económica y política, así como la organización y apoyo a fuerzas paramilitares, en el marco de un plan de guerra psicológica y política contra un gobierno calificado de comunista. Se consagró como el primer operativo encubierto exitoso de la CIA en América Latina, luego del golpe a Mossadegh en Irán (Acosta Matos, 2006).

El gobierno de Arbenz (1951-1954) fue concebido como cabeza de playa del comunismo en la región debido a las políticas reformistas basadas en los principios de autodeterminación y soberanía, materializadas en lineamientos de control del capital extranjero y redistribución de la tierra mediante una reforma agraria (Gleijeses, 1991). En efecto, el principal conflicto fue por la expropiación de tierras ociosas a la United Fruit Company (UFCO):

“El principal problema que enfrenta el gobierno de Estados Unidos en Guatemala es con relación a los intereses privados estadounidenses. Influenciado por comunistas y nacionalistas, el gobierno de Guatemala comenzó la expropiación de importantes propiedades estadounidenses” (FRUS, 1952–1954, The American Republics, Volume IV, Relations of the United States and Guatemala, Doc. 424).

La UFCO y su equipo de abogados y lobistas (que incluía a Allen Dulles, Director de la CIA y a John Foster Dulles, Secretario de Estado), presionaron al gobierno estadounidense para derrocar a Arbenz y así evitar un “efecto dominó” de reformismo en la región centroamericana (Schlesinger y Kinzer, 1987).

De modo tal que no se trataba únicamente de los intereses económicos de una empresa, sino de los objetivos geopolíticos de EE.UU. en su esfera de influencia:

“La continuación de la tendencia actual en Guatemala pondrá en peligro la unidad del Hemisferio Occidental contra la agresión soviética, y la seguridad de nuestra posición estratégica en el Caribe, incluyendo el Canal de Panamá (...) los objetivos inmediatos del comunismo son la eliminación de los intereses económicos estadounidenses” (FRUS, 1952–1954, The American Republics, Volume IV, Relations of the United States and Guatemala Doc. 424).

Si bien el gobierno estadounidense necesitaba cambiar el rumbo de la política guatemalteca, advertía la necesidad de evitar mayores suspicacias a nivel de opinión pública internacional. “Nada dañaría más los

4 Sobre este caso, existen numerosos antecedentes, entre ellos: García Ferreira 2010, Mobil, 2010; Valdéz Ugalde, 2004; Cullather, 2002; Immerman, 1982; Tobis y Jonas, 1979.

intereses estadounidenses que la adopción prematura de una política agresiva. Esto proporcionaría una valiosa arma de propaganda para los comunistas” (FRUS, 1951, *The United Nations; The Western Hemisphere* (1951) Guatemala, p., 1433). También: “Debemos rechazar cualquier acción que tenga la apariencia de intervención unilateral en Guatemala, pues eso podría volver a la gente en contra de Estados Unidos” (FRUS, 1952–1954, *The American Republics, Volume IV, Relations of the United States and Guatemala*, Doc. 424)

El Operativo Éxito (PBSUCCESS), como se denominó al operativo encubierto dirigido por la CIA, incluyó cuatro vías que operaron en paralelo y por momentos en simultáneo: la presión diplomática, la presión económica, la propaganda y la intervención armada. A lo largo del operativo, prevalecieron las primeras tres, para otorgarle al proceso de desestabilización una fachada de legalidad y de apego a las normas en el contexto de contención del comunismo internacional (FRUS Truman Administration. *Retrospective Volumes. Guatemala 1952-1954*, Doc. 65).

### ***Presión diplomática***

Dos reuniones fueron fundamentales para la manufacturación de consenso contraria al gobierno guatemalteco: la Cuarta Reunión de Ministros de relaciones exteriores (1951) y la Décima Conferencia Interamericana de marzo de 1954.

Con respecto a la Cuarta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (Washington, marzo-abril 1951), la agenda del evento escrita por el Secretario de Estado estadounidense, detallaba los temas a abordar:

“1. Cooperación política y militar para la defensa de las Américas y para prevenir y rechazar toda agresión en el marco de los acuerdos interamericanos y en concordancia con la Carta de las Naciones Unidas; 2. Reforzar la seguridad interna de las repúblicas americanas; 3. Cooperación económica de emergencia: producción y distribución para asuntos de defensa; producción y distribución de materiales escasos y utilización de los servicios necesarios para satisfacer las necesidades económicas internas de las repúblicas americanas” (FRUS, *The United Nations; the Western Hemisphere*, Vol, II, *Fourth Meeting of Foreign Ministers*, 937).

Esa agenda contrastaba con el pedido de la mayoría de los Cancilleres de América Latina, que señalaban como problema urgente el desarrollo y la asistencia económica y no la expansión del comunismo. No obstante, bajo la presión de EE.UU., la resolución más importante surgida del evento fue la relativa a la lucha contra del comunismo (Boersner, 1996, pp.191-192).

Años después y como parte premeditada del PBSUCCESS, se llevó a cabo la Décima Conferencia Interamericana en Caracas (marzo de 1954), según documentos desclasificados:

“...la amenaza de una conferencia de la OEA o de Ministros de relaciones Exteriores debe ser realizada y reiterada en el modo debido. El objetivo de la conferencia es proporcionar evidencia de que Guatemala constituye una amenaza para la solidaridad hemisférica y para la seguridad interna de las naciones debido a la agresiva subversión comunista” (FRUS Truman Administration. *Retrospective Volumes. Guatemala 1952-1954*, Doc. 51).

En la Conferencia, efectivamente, se acusó a Guatemala de ser punto de partida de la expansión soviética en América. El Secretario de Estado John Foster Dulles sentenció:

“La dominación o el control de las instituciones políticas de cualquier estado americano por parte del movimiento comunista internacional... constituiría una amenaza a la soberanía y la independencia política de los Estados [por lo tanto] exigiría un llamado a implementar las acciones apropiadas de acuerdo con los tratados existentes” (Glejeses, 1991, p. 272).

Esta declaración fue conocida como la “resolución anticomunista n° 93”, con la cual quedó abierto el camino para la intervención (Selser, 2009, p. 87). En otras palabras, se utilizó la reunión como fachada legal para legitimar una intervención con objetivos políticos y geopolíticos.

En continuidad con la noción de lawfare, y los objetivos preestablecidos en la definición de guerra política, la presión diplomática fue una de las vías utilizadas de modo deliberado por el gobierno de EE.UU. para otorgar un marco aparentemente legal y de apego a la norma para justificar una posible intervención (que en los hechos ya estaba operando), con el objetivo de lograr un consenso en contra de Guatemala a nivel de organismos regionales y con proyección en organismos internacionales.

### ***Presión económica para la desestabilización***

La presión económica implicaba entre otras cuestiones, la suspensión de créditos y/o préstamos, boicot, bloqueo, suspensión de compras de productos esenciales para la balanza de pagos de una economía, etc. Esta presión estaba legalizada, por ejemplo, a través de la “enmienda Kent” de julio de 1951, para la suspensión de toda la asistencia económica y financiera a aquellos países que exportaran material estratégico al bloque comunista (FRUS, 1951, the United Nations; the Western Hemisphere (1951) Guatemala, p. 1442).

Desconociendo que la presión económica es calificada como acto de intervención en los Cap. IV art 19 y 20 de la Carta de la OEA, el gobierno de EE.UU. llevó a cabo una campaña de desestabilización contra el gobierno de Arbenz, presionando por la vía de los términos de intercambio, así como en decisiones financieras que afectaran al país.

Entre otras medidas, figuraban las siguientes: “1) no se le dará asistencia prioritaria a Guatemala en las actuales circunstancias; 2) las cuotas de materiales que se hallan bajo el régimen de restricciones cuantitativas serán recortadas...” (FRUS, 1952–1954, The American Republics, Volume IV Relations of the United States and Guatemala, Doc.415). A esto se sumó el recorte de créditos y préstamos en aquellos rubros no perjudiciales para EE.UU. Por ejemplo, el gobierno estadounidense se negó a ayudar a Arbenz en un proyecto para construir una carretera hacia el Atlántico (que amenazaba el monopolio del transporte de la IRCA, empresa de ferrocarriles que formaba parte del Holding de la UFCO) (Jonás, 1979, p. 98). Todo esto, resguardando sus intereses:

“Considerando la situación en Guatemala, lo ideal es mantener aquellos acuerdos que son convenientes para Estados Unidos, por ejemplo, los programas que proveen de material estratégico para Estados Unidos (...) (s)e prevé mantener préstamos del Banco Mundial y del ExImbank vinculados con la producción y transporte de material estratégico o que beneficie directamente a Estados Unidos” (FRUS, 1951. The United Nations; the Western Hemisphere (1951) Guatemala, 1425-1426; 1438-1439).

La presión económica contribuyó a la desestabilización de una economía de por sí débil y dependiente, propiciando, por un lado, la desmoralización y la pérdida de apoyo de grupos económicos y políticos locales comprometidos con los proyectos del gobierno, objetivos claramente planteados por la guerra psicológica y política. Por otro lado, en términos más profundos, condujo a la criminalización de las políticas nacionalistas y antiimperialistas vinculadas a la intervención del Estado en la economía, similar a los objetivos de mediano plazo de los procesos de lawfare en la actualidad (Romano, 2019).

## ***La propaganda***

En 1953 la CIA solicitó 2.735 millones de dólares para el PBSUCCESS (FRUS, Truman Administration. Retrospective Volumes. Guatemala 1952-1954 Doc 40). Entre las actividades planeadas como parte de la guerra psicológica (septiembre 1953) se enuncian: penetración del partido comunista, de los sindicatos y otras organizaciones comunistas; penetración de las fuerzas armadas, tanto en el círculo de la alta jerarquía como entre los jóvenes oficiales; estudios de “factores morales” entre los estudiantes, los trabajadores, las fuerzas armadas, los funcionarios, los terratenientes, comerciantes y profesionales; publicación de fotos que mostraran el estatus de vida de los líderes comunistas del país en comparación con los peones y campesinos (FRUS, Truman Administration. Retrospective Volumes. Guatemala 1952-1954, Doc. 55).

En uno de los informes exhaustivos sobre la operación, se especificaban las actividades de guerra psicológica y el presupuesto destinado a cada una:

“Desarrollo de redes de inteligencia, \$8.000; organización de redes de rumores \$4.000; subversión \$10.000; propaganda \$5.500; las redes de rumores se están expandiendo al interior de Guatemala, en El Salvador, Nicaragua y Honduras (...) Se imprime un boletín del CEUAGE<sup>5</sup> en Honduras y se distribuye clandestinamente en Guatemala (...) también está la estación de radio en El Salvador, desde donde se han iniciado algunas transmisiones (...). Se han creado comités en México, El Salvador y Nicaragua para organizar la propaganda e introducirla en Guatemala; para comprar espacios de publicidad en prensa escrita y radio en diferentes espacios de América Latina (FRUS, Truman Administration. Retrospective Volumes. Guatemala 1952-1954. Doc. 61).

En otro informe se insiste en apoyar la difusión de artículos que descalifiquen al gobierno de Arbenz en la prensa, o bien la publicación de libros al respecto; así como la compilación de toda la información posible sobre el deterioro de las condiciones económicas, fotos de la reforma agraria fallida, evidencias de que “solo los comunistas son los que ganan dinero”, para esparcirla por toda América Latina (FRUS, Guatemala, 1952-1954, Doc. 63).

La propaganda en contra del gobierno de Arbenz, siguiendo los parámetros establecidos de guerra psicológica, fue estructurada en torno al relato anticomunista y proyectada en prensa y radio para desmoralizar, dividir y quebrar el apoyo al gobierno. Constituyó una de las estrategias más efectivas del PBSUCCESS y se presenta como un aspecto en común con los procesos de desmoralización y criminalización de líderes políticos progresistas en el ámbito de la opinión pública implementada por los procesos de lawfare del Siglo XXI.

## ***Las FFAA en el PBSUCCESS***

El rol de las FFAA en el golpe al gobierno era un asunto esencial, en particular considerando que Arbenz era un ex Coronel muy respetado. Era central quebrar la moral del ejército y sembrar la duda y desconfianza en Arbenz. Tal como lo enunciaba el embajador de EE.UU. en Guatemala:

“Estoy completamente convencido de que la continuidad de esta administración hasta 1957 resultará en un mayor y peligroso avance del comunismo en este país (...) Por lo tanto, yo recomendaría al Departamento seleccionar las Fuerzas Armadas Guatemaltecas como la principal área donde debe ser realizado cualquier esfuerzo fructífero \_\_\_\_\_ en contra del gobierno” (FRUS, Truman Administration. Retrospective Volumes. Guatemala 1952-1954. Doc 79).

<sup>5</sup> Unión de Estudiantes Universitarios Guatemaltecos en el Exilio

Esto se concretó mediante el entrenamiento y conformación de grupos paramilitares liderados por el Coronel guatemalteco Castillo Armas desde el exilio, con la aprobación y apoyo de gobiernos de países limítrofes (FRUS, 1952–1954, *The American Republics, Volume IV, Relations of the United States and Guatemala*, Doc. 413). En efecto, la intervención armada, como penúltimo punto del PBSUCCESS, se llevó a cabo con tropas mercenarias entrando por la frontera con Honduras a mediados de junio 1954, sumada a ataques aéreos aislados. Se generó un escenario de guerra que provocó la renuncia de Jacobo Arbenz y comenzó de inmediato la persecución de los funcionarios de gobierno y sectores afines al gobierno que tuvieron que refugiarse en las embajadas. El último paso del PBSUCCESS era que Castillo Armas asumiera el gobierno de transición anticomunista. Así lo hizo, con el apoyo técnico y financiero del gobierno de EE.UU. promoviendo una urgente reversión del proceso reformista (Romano, 2017).

La intervención directa de grupos mercenarios fue el corolario del PBSUCCESS. Aunque no constituyó su eje, se reveló como necesaria. Y este es uno de los aspectos en que, si bien coincide con la definición de guerra psicológica y política (que incluye el uso de la fuerza en última instancia) se diferencia de forma más clara, de los procesos de lawfare del Siglo XXI, que prescinde, en el corto plazo de la intervención directa de las fuerzas de seguridad.

No obstante, el gobierno de EE.UU. insistió en cuidar la fachada legal de la intervención. En el marco del gobierno anticomunista de transición, entre septiembre y octubre de 1954 se concretó en el Comité Anticomunista de la Cámara de Representantes de EE.UU. una sesión especial sobre la lucha contra el comunismo en Guatemala, a la que asistieron los perpetradores del golpe, brindando testimonios y mostrando supuestas pruebas de la penetración del comunismo en su país a través del gobierno de Jacobo Arbenz (Congreso de Estados Unidos, Subcomité sobre América Latina, Comité sobre la Agresión Comunista de la Cámara Baja, septiembre-octubre, 1954). A esto se sumó una compilación sobre la penetración comunista en Guatemala (US Department of State, *A case of Communist Penetration, Guatemala. Inter-American Series, Public Service Division, Washington DC, 1957*). Tanto las pruebas presentadas ante el Congreso, como la compilación del Departamento de Estado, fueron develadas como testimonios no veraces, pruebas falsas y construidas como parte de la estrategia de propaganda anticomunista. Este aspecto guarda una importante conexión con producción de noticias falsas y la figura de los “testigos” clave en la delación premiada, dos aspectos fundamentales del lawfare del Siglo XXI.

### ***El lawfare en el Siglo XXI: El Lava Jato en Brasil***

En la última década, en el marco de tensiones y desacuerdos con gobiernos y proyectos de corte progresista, varios organismos del gobierno de EE.UU. vienen operando activamente en una lucha contra la corrupción que tiene un alto impacto político, económico y geopolítico. Esta lucha, que cuenta con el apoyo de sectores políticos y económicos de influencia a nivel local, se dirime especialmente en los tribunales, articulada con la desmoralización y criminalización en la opinión pública, la desestabilización económica, y puede incluir la obtención de información de modo ilegal en las embajadas de EE.UU.

## ***El Lava Jato***

El Lava Jato en Brasil es el caso paradigmático de lawfare en América Latina<sup>6</sup>. Se trata de una mega causa judicial que involucra especialmente a funcionarios del Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil, que implicaba en primera instancia a Petrobras, la estatal de petróleo, y que luego se extendió a la translatina Odebrecht (principal contratista de infraestructura en varios gobiernos de América Latina). Este juicio desató el impeachment contra Dilma Rousseff y logró el encarcelamiento Lula da Silva previo a elecciones presidenciales de 2018.

Existen numerosas pruebas del modo en que el gobierno estadounidense y organismos del sector privado de ese país se involucraron en la instrumentalización del aparato judicial con fines políticos en el marco del Lava Jato. A pesar del perfil bajo que mostró el gobierno de Obama al momento del impeachment, documentos filtrados muestran una colaboración premeditada y sistemática en la causa judicial, que incluyó la presencia física de funcionarios estadounidenses en Brasil (Barrocal, 2019). En efecto, Sergio Moro (juez a cargo de la causa) y Deltan Dallagnol (fiscal) han sido acusados de “traición” por actuar en conjunto con autoridades de EE.UU. Es significativo que, en una de las conversaciones filtradas, Dallagnol bromeara diciendo que “la prisión de Lula es un regalo de la CIA” (Brasil Wire, 2021).

## ***Injerencia de EE.UU. en casos judiciales con impacto político***

La defensa de Lula da Silva advirtió tempranamente (2017) que el ex presidente era víctima de un caso de lawfare, donde el aparato judicial guiado por intereses políticos determinados, articuló con los medios de comunicación para criminalizar e intentar expulsar de la política al líder del PT. Las sospechas de instrumentalización del aparato judicial con fines políticos, fueron ampliamente probadas por los documentos filtrados que muestran que Sergio Moro y Deltan Dallagnol acordaron con otros jueces y funcionarios del aparato judicial para evitar que Lula se presentara a elecciones presidenciales. En el mismo nivel de gravedad, ponen en evidencia la presencia física de personal del Departamento de Justicia de EEUU en Brasil, sumado a nuevos documentos que dan cuenta de la presencia del Buró Federal de Investigaciones (FBI) antes del impeachment (Fishman, Viana y Sale, 2020).

Una de las claves del Lava Jato, es que resultó “innovador” a nivel regional por su método para obtener pruebas y usar la figura de la delación premiada a amplia escala. Esta novedad forma parte de los programas de asesoramiento impartidos por el gobierno estadounidense a miembros del sector judicial de Brasil y la región, como el Programa Puentes, en el marco de las reformas judiciales. Entre los alumnos más destacados encontramos a Sergio Moro, Juez a cargo del Lava Jato (WikiLeaks, 2009).

Sergio Moro, Juez Federal de la 13ra Sala Federal de Curitiba a cargo de la causa, se caracterizó por su perfil mediático a lo largo del juicio, mostrando una aceptada relación con medios de comunicación concentrados. También existen evidencias sobre su vínculo (y el del aparato judicial de Curitiba) con asesores legales estadounidenses presentes en Curitiba durante el Lava Jato, así como las relaciones institucionales y personales de Moro con burós de abogados, universidades y think tanks estadounidenses en las que dio conferencias afirmando que Lula era culpable, mucho antes de concretarse el debido proceso y la sentencia (Brasil Wire, 2019).

<sup>6</sup> Hay numerosos análisis y antecedentes. Ver entre otros: Proner et. al, 2018; Zanin, Teixeira y Valim, 2018.

Desde EE.UU. se afirma:

“Brasil se ha transformado en uno de los aliados más cercanos del Departamento de Justicia de EE.UU. en la lucha contra la corrupción (...) es difícil imaginar en la historia reciente una relación de cooperación mejor que la sostenida entre el Departamento de Justicia de EE.UU. y los fiscales brasileños.” (Departamento de Justicia EE.UU., 2017).

Como muestran los documentos, esta cooperación se llevó a cabo por medio de acciones, contactos y decisiones tomadas incluso por fuera de los acuerdos bilaterales y los canales legales, propiciando la instrumentalización del aparato judicial con fines políticos. Actualmente, está siendo investigada la trama de actores e intereses implicados en la manufacturación del Lava Jato, incluido el propio Juez Sergio Moro (Giuliano, 2021).

### ***Campañas mediáticas***

La desmoralización y criminalización de Dilma Rousseff y Lula da Silva en la opinión pública fue el corazón del Lava Jato, junto con la instrumentalización política del aparato judicial y se sostuvo durante años, no solo a nivel nacional, sino a nivel internacional. Es uno de los aspectos más estudiados<sup>7</sup> y con vínculos trazados de forma clara con las características y objetivos de la guerra psicológica.

El dato más contundente es que el Juez a cargo de la causa, Sergio Moro, entregó a los principales medios de prensa una conversación privada (obtenida de forma ilegal) entre Dilma Rousseff y Lula da Silva que desató un escándalo (Ribeiro, 2018: 576). Aunque Moro al poco tiempo destacó que había sido un acto indebido, el impacto y el consenso negativo en la opinión pública en torno a los mandatarios del PT, ya se había logrado. También destaca la revista *Veja*, que publicó una nota de portada culpando a Lula da Silva y Rousseff de todos los escándalos de corrupción, titulaba: “Dilma e Lula sabiam de tudo, diz Alberto Youssef a FP” (Bonin, 2014). Basaron esta publicación en la delación premiada de un involucrado en la causa, que negó luego el conocimiento de esta información (Gazeta do Povo, 2014)

Otro momento de gran alcance mediático fue la detención de Lula da Silva. Con la prensa y decenas de policía en la puerta de su casa, sin la presencia de sus abogados, lo obligaron a salir y lo transportaron al aeropuerto. Se dedicaron cientos de portadas de diarios y numerosas horas de televisión a mostrar la imagen de Lula conducido por la Policía, reforzando la idea de que la corrupción –como exclusividad del PT– estaba siendo abatida por el juez Sergio Moro (Vollenweider y Romano, 2017).

En EE.UU., los medios contribuyeron a la proyección del Lava Jato y la criminalización del Partido de los Trabajadores, a la vez que realzaban el papel “heroico” del Juez Moro: “Brazil workers party leader intoxicated power falls from grace” (The New York Times, 13 de mayo 2016); “Ex presidente de Brasil sentenciado a casi diez años de cárcel por corrupción” (The New York Times, 12 de julio, 2017); “Former Brazilian president Lula convicted of corruption and money laundering” (The Washington Post, 12 de Julio, 2017); “A Judge’s bid to clean up Brazil from the bench” (The New York Times, 25 de Agosto, 2017); “Lula, once Brazil’s most popular politician, faces ruling that could send him to jail” (The Washington Post, 23 de enero, 2018); “Brazilian court upholds corruption conviction of former president Lula, potentially ending his political

<sup>7</sup> Algunos artículos, entre muchos, que abordan el tema: Féres y Sássara, 2016; Damgaard, 2018; Callegari; Fernandes Dias y Guerra Zaghout, 2020; Lacerda, 2018; Cioccarri, 2015; Gomes, 2016, etc.

career” (The Washington Post, 24 de enero, 2018); Spektor (2016) “Corruption busters: Sergio Moro”. *Americas Quarterly*, Council of the Americas (COA); *Latin America Advisor* (8 febrero 2017) “What is the long-term impact of the Petrobras scandal?”, Inter-American Dialogue (IAD).

Es clave mencionar que esta proyección del Lava Jato en medios internacionales no fue necesariamente articulada de forma deliberada desde el gobierno estadounidense, sino que responde a una pauta ideológica en la que las corporaciones mediáticas, que recurren a voces expertas de Think Tanks de alto impacto, tienden a defender el orden instituido y desmoralizar sectores políticos y gobiernos con tendencias nacionalistas, antiimperialistas, de democracias sustantivas, etc. (Chomsky y Herman, 2000; Romano, 2016).

### ***Operativos encubiertos en Embajadas EE.UU.***

En el marco del Lava Jato, miembros de la diplomacia de EE.UU. apoyaron la desestabilización y el impeachment contra Dilma Rousseff. Un dato importante es la presencia de Liliana Ayalde como embajadora al momento del juicio a Rousseff, funcionaria que había sido embajadora en Paraguay durante la preparación del juicio y derrocamiento de Fernando Lugo (2012) (Brasil Wire, 2015).

También destaca que durante la última sesión del impeachment, agentes del FBI intervinieron para descifrar archivos del gobierno, situación conocida por el Fiscal General, Rodrigo Janot, tal como lo hizo saber en sus reuniones con miembros de la Embajada (Brasil Wire, 2021). Por su parte, Michel Temer (vicepresidente durante el gobierno de Rousseff), quién asumió como presidente de transición luego del impeachment, fue uno de los que se reunía con personal de la Embajada, informando sobre la situación del PT, sus debilidades y principales problemas (WikiLeaks, 2006).

El espionaje y la participación de la Embajada en estas acciones, es previo y encuentra hilos conductores con las tensiones por el monopolio de la estatal Petrobras de las reservas de hidrocarburos de Presal, descubiertas en plataforma submarina brasileña en 2005. En uno de los cables de la Embajada (2009), José Serra, del Partido de la Social Democracia Brasileña (en ese tiempo candidato a elecciones y luego del impeachment, Canciller de Michel Temer) aseguraba que de llegar a la presidencia cambiaría las leyes que regulaban el sector petrolero (Brasil Wire, 2015a).

### ***Sanciones y giro de timón en la economía***

Las sanciones económicas, a individuos o gobiernos son una herramienta de poder blando de EE.UU. implementada desde la Guerra Fría. En el Siglo XXI se usan de modo sistemático, especialmente bajo la ley anticorrupción de EE.UU. (Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) y los mecanismos legales asociados (Koheler, 2015). Las sanciones no tienen por objetivo el daño económico, sino que se orientan a la desestabilización y derrocamiento de gobiernos, bajo la fachada de lucha contra la corrupción (Romano, Tirado y García Fernández, 2017).

El Departamento de Justicia demandó a Odebrecht en diciembre de 2016, otorgando enorme proyección internacional al caso, facilitando la articulación ya existente entre poderes judiciales, organismos de

inteligencia e investigación criminal con gobiernos de la región para cooperar con agencias de EE.UU. (Romano, Kaplin y Feirman, 2016). La casusa Odebrecht se ubica como la mayor sanción monetaria impuesta por las autoridades judiciales de EEUU en la historia de vigencia de la FCPA, en 3.6 mil millones de dólares. También en el marco del Lava Jato, destaca la multa contra Petrobras, obligada a pagar 1.8 mil millones de dólares (Romano y Britto, 2021).

En general, el Lava Jato implicó un cambio de rumbo de la economía brasileña, con un efecto dominó de quiebra, descapitalización y privatización de empresas nacionales (Campos, 2019) y un mayor involucramiento de EE.UU. en seguridad y desarrollo tecnológico. Destaca el caso de la nacional de aviación Embraer, que pasó a manos de la estadounidense Boeing, así como los múltiples acuerdos con EE.UU. para compartir o ceder patentes y la presión de EE.UU. para obtener un lugar preferencial en las inversiones en infraestructura, en disputa con China y en el vacío dejado por Odebrecht (Romano, 2020a: 359-363).

### ***Intereses geopolíticos y anticomunismo***

Los intereses del Lava Jato, ocultos a la opinión pública, se articularon en torno a una importante disputa en torno a la proyección cada vez más significativa de Brasil a nivel internacional. En el centro está el yacimiento de hidrocarburos del Presal. En documentos filtrado por Wikileaks, la agencia de seguridad Stratfor, advertía:

“Brasil ha mencionado varias veces que el Atlántico del Sur es un Amazonas azul y que ningún país del Norte debe ocuparlo (...) Desde que Lula está en el gobierno, ha mostrado signos de apoyo a la postura de Argentina con respecto a Las Malvinas. No quieren tener al Reino Unido cerca de las reservas del Pres-Sal (...) Brasil está aumentando su capacidad militar de cara a la próxima década. De modo que cualquier cosa que pueda hacerse respecto del desarrollo de doctrina militar o de industria militar es de interés” (Kozloff, 2013).

En efecto, en documentos previos, se vinculaba también la reserva del PreSal, con el rol de Brasil a nivel internacional y un “peligroso acercamiento a China”, que preocupaba a los socios de la OTAN (Brasil Wire, agosto 2015). Dos meses después del impeachment, se le quitó a Petrobras el monopolio sobre el Presal y se abrió a licitación. Durante el gobierno de Bolsonaro, se nombró a Brasil como aliado extra-territorial de la OTAN.

Otro ejemplo es el del uso de la base de Alcántara por parte de fuerzas de seguridad de EE.UU., uso que durante el gobierno de Lula da Silva no fue permitido y volvió a habilitarse bajo la gestión de Temer. Desde entonces, representantes de empresas estadounidenses como Lockheed Martin, Boeing, Vector Space Systems y Microcosm visitaron la instalación y demostraron interés en utilizarla para el lanzamiento de satélites. En efecto, a partir de 2018, se firmaron acuerdos para habilitar lanzamientos espaciales desde esa base, con tecnología estadounidense (Lajtman y Romano, 2018).

Así, el escenario de desestabilización institucional, política y económica generada por la persecución política por la vía judicial contra el PT en una cruzada contra la corrupción, habilitó una “guerra de todos contra todos” (Costa Pinto, et. al, 2019), un vaciamiento de la política, allanando el terreno a la derecha conservadora, con ideales anticomunistas fuertemente arraigados. Esta tendencia también fue impulsada desde EE.UU., con Donald Trump y su campaña anticomunista contra Cuba y Venezuela. Al asumir el gobierno, Bolsonaro

prometió acabar con la corrupción y “destruir a aquellos que defiendan ideas comunistas” (La Vanguardia, 3 enero 2019), a la vez que reivindicó el golpe de Estado de 1964 contra Joao Goulart (Página 12, 27 marzo 2019).

### ***A modo de conclusión: continuidades y rupturas***

Incluso considerando las enormes distancias entre el contexto de las primeras décadas de la Guerra Fría y la actualidad, emergen algunos puntos en común en el modo en que opera y se legitima la intervención de EE.UU. en América Latina, así como importantes diferencias.

La primera diferencia, es que en el Lava Jato el eje del operativo de desestabilización es el aparato judicial y su articulación con los medios de comunicación, como espacio de legalización y legitimación de la lucha anticorrupción, limpieza de la política y (aparente) resguardo del Estado de Derecho. En el PBSUCSESS, la fachada legal también fue importante. Los ejemplos del modo en que se incorporó la Décima Conferencia Interamericana como parte del operativo, así como la presentación de pruebas contra el gobierno de Arbenz en el Comité Anticomunista del Congreso EE.UU., son una muestra de eso. Sin embargo, no constituyeron los pilares del proceso de intervención y desestabilización.

La segunda diferencia es el rol de las Fuerzas Armadas. Durante la Guerra Fría, y como se observa en el caso de Guatemala, era un sector con presencia “natural” en la política y constituyó parte clave para concretar el derrocamiento del gobierno y organizar el gobierno de transición. En la actualidad, en países como Brasil, las FFAA tienen una gravitación indudable, pero, salvo acciones concretas en contra del PT<sup>8</sup>, no parecen aspirar (todavía) a un lugar privilegiado o más protagónico en la esfera política formal, y el papel jugado en el Lava Jato ha sido subsidiario en comparación al del aparato judicial.

La tercera diferencia es que, durante la Guerra Fría, las campañas o programas de guerra psicológica y política, implicaban una articulación deliberada y premeditada de los Departamentos de Estado y Defensa, operativos encubiertos y propaganda coordinada entre agencias del Estado y periódicos o radios locales e internacionales. En la actualidad, como parte del triunfo de la ideología, no se requiere de un plan premeditado (aunque sí ocurra en ocasiones) para que el gobierno de EE.UU. articule con los medios de prensa más renombrados o las voces expertas legítimas. Esto, porque en general comparten una línea político-ideológica en la que cualquier gobierno o sector político que promueva la nacionalización de recursos, reclame soberanía y autodeterminación y critique las asimetrías del sistema liberal internacional, es tachado de autoritario, antidemocrático, antiliberal, etc., en un esquema de desprestigio permanente propiciado por estos sectores, aún sin una coordinación previa.

La principal continuidad es la persistencia de la aplicación de estrategias de guerra psicológica y política de parte del gobierno estadounidense en articulación con el sector privado para promover desestabilización: presión política y diplomática, desestabilización y presión económica, desprestigio y desmoralización en la opinión pública, con el aditivo del rol protagónico otorgado a procesos judiciales, para dar un aspecto de apego a las normas y resguardo del Estado de derecho y la democracia. En este ámbito, es de relevancia el rol adoptado por los medios de comunicación coludidos o no con el aparato judicial, clave en la desmoralización, criminalización e incluso eliminación del enemigo de la esfera política formal.

---

8 Ver: <https://noticias.uol.com.br/colunas/kennedy-alencar/2021/02/11/villas-boas-revela-golpismo-do-alto-comando-do-exercito-contra-stf-em-2018.htm>

La otra continuidad es que la injerencia de EE.UU. articulada con actores e intereses locales, opera de modo directo o indirecto, abierto o encubierto, contra cualquier alternativa al orden instituido que provenga de una izquierda organizada y con importante gravitación en la política, identificada en última instancia como una “amenaza comunista”. En la actualidad busca ser obstaculizada o neutralizada por la vía del encumbramiento del aparato judicial en reemplazo del rol activo y directo de las FFAA durante la Guerra Fría, y que, a pesar de la diferencia, logra efectos similares en términos de propagación de miedo y tendencias antipolíticas, siendo el Poder Judicial el menos democrático, el más elitista y con mayores conexiones sociológicas, históricas e ideológicas con las derechas golpistas de la Guerra Fría.

El lawfare se muestra como una continuidad de la implementación de guerra psicológica, con algunas rupturas y diferencias, operando en el marco de las denominadas guerras híbridas. Constituye una de las herramientas de desestabilización para el cambio de régimen, en contextos político-económicos de disputa real con una hegemonía estadounidense en decadencia.

## ***Bibliografía***

ACOSTA MATOS, Eliades. *Imperialismo del Siglo XXI: Las guerras culturales*. La Habana: Casa Editora Abril, 2009

ANDREI JOSAN, Cristina “Hybrid wars in the age of asymmetric conflicts”, en *Review of Air Force Academy*, v. 1, n. 298, pp. 49-52, 2015.

BARROCAL, André. “US agents in Brasil were active in Operation Lava Jato”. *Brasil Wire*, 16 juni. 2019. Disponible en: <http://www.brasilwire.com/us-agents-in-brasil-were-active-in-lava-jato/>. Acceso el: 20 abril 2020.

BARTMAN, Christi. *Lawfare: use of definition of aggressive war by the Soviet and Russian governments*. Tesis (PHD en Filosofía). College of Bowling Green State University, EE.UU., 2009.

BOERSNER, Demetrio. *Relaciones internacionales de América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.

BONIN, Robson. “Dilma e Lula sabiam de tudo, diz Alberto Youssef à PF”. *Veja*, 23 oct. 2014. Disponible en: <https://veja.abril.com.br/brasil/dilma-e-lula-sabiam-de-tudo-diz-alberto-youssef-a-pf/>. Acceso el :10 may 2018.

BORON, Atilio. La nueva estrategia «blanda» de desestabilización política. 18 abril 2013. Disponible en: <https://atilioboron.com.ar/la-nueva-estrategia-blanda-de/>

BRASIL WIRE. “Lula’s arrest is “a gift from the CIA, mocked Lava Jato prosecutor”, 9 feb. 2021. Disponible en: <https://www.brasilwire.com/lula-arrest-is-a-gift-from-the-cia-mocked-lava-jato-prosecutor/>. Acceso el: 15 feb. 2021.

BRASIL WIRE. “Empire: Unchanging motives, changing means”. 13 oct. 2015. Disponible en: <http://www.brasilwire.com/empire/>. Acceso el: 14 may. 2021

BRASIL WIRE. The United States and Brasil's Oil. 21 agos. 2015a. Disponible en: <https://www.brasilwire.com/snowden-wikileaks-brasil/>. Acceso el: 14 may. 2021

CAMPOS, Pedro. "Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva", en *Mediacoes*, v.24, n.1, pp.127-153, 2019.

CASTRO, Edizon. "La encrucijada del lawfare: entre la judicialización y la mediatización de la política", en *Nullius*, v.1, n.1, pp. 85-104, 2020.

CHOMSKY, Noam y HERMAN, Edward. *Los guardianes de la libertad*. Barcelona: Crítica, 2000.

CHOMSKY, Noam y HERMAN, Edward. *The Washington connection and third world fascism. The political economy of human rights*. Boston: South End Press, 1979.

COMAROFF, Jean y COMAROFF, John. *Law and disorder in the postcolony*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

COSTA PINTO, Eduardo; GUEDES, José; SALUDJIAN, Alexis; NOGUEIRA, Isabela; BLANCO, Paulo;

SCHONERWALD, Carlos y BARUCO, Grasiela. "A guerra de todos contra todos e a Lava Jato: a crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro". *Revista da Sociedade Brasileira da Economia Política*, v.54, pp. 107-146, 2019.

CULLATHER, Nick. PBSUCCESS. *La operación encubierta de la CIA en Guatemala, 1952-1954*. Guatemala: AVANCSO, 2002.

DAMGAARD, Mads. "Cascading corruption news: explaining the bias of media attention to Brazil's political scandals". *Opinio Pública*, v.24, n.1, pp. 114-143, 2018.

DEEKS Ashley, Mc CUBBIN, Sabrina y POPLIN, Cody. "Addressing Russian Influence: What Can We Learn From U.S. Cold War Counter-Propaganda Efforts?" *The lawfare institute*. 25 octubre 2017. Disponible en: <https://www.lawfareblog.com/addressing-russian-influence-what-can-we-learn-us-cold-war-counter-propaganda-efforts>. Acceso el: 20 jul 2019.

DEPARTAMENTO DE ESTADO EE.UU. A case of Communist Penetration, Guatemala. Inter-American Series, Public Service Division, Washington DC, 1957.

DEPARTAMENTO DE LA ARMADA. Doctrine for Special Forces Operations. Field Manual. Washington DC, 1990.

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA EE.UU. Acting Assistant Attorney General Kenneth A. Blanco Speaks at the Atlantic Council Inter-American Dialogue Event on Lessons From Brazil: Crisis, Corruption and Global Cooperation. 2017. Disponible en <https://www.justice.gov/opa/speech/acting-assistant-attorney-general-kenneth-blanco-speaks-atlantic-council-inter-american-1>. Acceso el: 20 jul 2019

DUNLAP, Charles. "Lawfare: A Decisive Element of 21st-Century Conflicts?". *Joint Force Quarterly*, v.54, pp. 34-39, 2009.

DUNLAP, Charles. “Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts”. Working Paper, Boston: Harvard Kennedy School, 2001.

CALLEGARI, André; FERNANDES DIAS, Paulo y GUERRA ZAGHLOUT, Sara. “Mídida, seletividade e (des)consideracao de direitos fundamentais: o combate a corrupcao no Brasil”. *Revista jurídica luso-brasileira*, año 6, n. 5, pp. 259-301, 2020.

CIOCCARI, Deisy. “Operacao Lava Jato: Escandalo, agendamento e enquadramento”. *Alterjor*, v.6, n. 2, pp. 58-78, 2015.

FERES JUNIOR, J.; SASSARA, L. “Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política”. *Novos Estudos Cebrap*, v.35, n. 2, pp. 205-225, 2016.

FISHMAN, Andrew, VIANA, Natalia y SALEH, Maryam. “Keep it confidential. The secret history of U.S. involvement in Brazil’s scandal”. *The Intercept y Agencia Pública*. 12 marzo 2020. Disponible en: <https://theintercept.com/2020/03/12/united-states-justice-department-brazil-car-wash-lava-jato-international-treaty/> Acceso el: 21 abr. 2021.

FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES). 1945–1950, Emergence of the Intelligence Establishment. Psychological and Political Warfare. Doc 247. Memorandum From the Deputy Director (Wright) to Director of Central Intelligence H. L. Lenoir, Washington, November 4, 1947.

FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES). 1945–1950, Emergence of the Intelligence Establishment. Psychological and Political Warfare. Doc: 270. Draft Proposed NSC Directive Washington, May 5, 1948.

FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES). 1945–1950, Emergence of the Intelligence Establishment. Psychological and Political Warfare. Doc. 269. Policy Planning Staff Memorandum Washington, May 4, 1948.

FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES). The United Nations; the Western Hemisphere, Vol, II, Fourth Meeting of Foreign Ministers, The Secretary of State to Diplomatic Offices in the American Republics, Washington, January 20, 1951, pp. 937-938.

FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES) 1952–1954, The American Republics, Volume IV. Relations of the United States and Guatemala, with Special Reference to the Concern of the United States Over Communist Activity in Guatemala. Doc. 424 Draft Policy Paper Prepared in the Bureau of Inter-American Affairs, Washington, 19 August 1953.

FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES) 1952–1954, The American Republics, Volume IV. Doc.415. Memorandum of Conversation, by the Acting Officer in Charge of Central America and Panama Affairs, Washington, October 14, 1952.

FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES) 1952–1954, The American Republics, Volume IV. Doc. 413. Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann) to the Secretary of State, Washington, October 3 1952.

FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES) 1952–1954- Truman Administration. Retrospective Volumes. Guatemala 1952-1954. Doc 40. Memorandum for the Record, Washington, August, 1953, p. 86.  
FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES) 1952–1954- Truman Administration. Retrospective Volumes. Guatemala 1952-1954. Doc. 51. Memorandum for the record, Washington, September 11, 1953, p. 106;

FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES) 1952–1954- Truman Administration. Retrospective Volumes. Guatemala 1952-1954. Doc. 55 Memorandum. Washington, September 25, 1953, p. 113.

FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES) 1952–1954- Truman Administration. Retrospective Volumes. Guatemala 1952-1954. Doc. 61. Memorandum for the Record, Washington, October 29, 1953, p. 122.

FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES) 1952–1954- Truman Administration. Retrospective Volumes. Guatemala 1952-1954. Doc. 65. Draft Memorandum for the record. Washington, November 12, 1953, pp. 136-138.

FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES) 1952–1954- Truman Administration. Retrospective Volumes. Guatemala 1952-1954. Doc 79. Letter from the ambassador to Guatemala (Peurifoy) to the Assistant Secretary of state for inter-American Affairs (cabot) Guatemala City, December, 28, 1953, pp. 159-161.

FRUS (FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES). Truman Administration, 1951. The United Nations; the Western Hemisphere (1951) Guatemala. Relations of the United States and Guatemala, with special reference to the concern of the United States over communist activity in Guatemala. Policy Statement Prepared in the Department of State, Washington, May 2 1951, pp. 1415-1453.

GARCÍA FERREIRA, Roberto (coord.) *Guatemala y la Guerra Fría en América Latina 1947-1977*. Guatemala: Universidad de San Carlos, 2010.

GARCÍA FERREIRA, Roberto y TARACENA ARRIOLA, Arturo. *Guerra Fría y anticomunismo en Centroamérica*. Guatemala: FLACSO, 2017.

GAZETA DO POVO. “Veja diz que depoimento de Youssef implica Lula e Dilma”. 24 octubre 2014. Disponible en: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/veja-diz-que-depoimento-de-youssef-implica-lula-e-dilma-efbnvxtlm0h7wpk0rwwfzcgx1q/>. Acceso el: 18 feb 2017.

GLEIJESES, Piero. *Shattered hope. The Guatemalan revolution and the United States 1944-1954*. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

GOMES, Alan. “Crítica à cobertura midiática da Operação Lava Jato”. *Revista brasileira de ciências criminais*, n.122, pp. 229-253, 2016.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo. *Imperialismo y liberación. Una introducción a la historia contemporánea de América Latina*. México: Siglo XXI, 1979.

GILBERT, Joseph y SPENSER, Daniela. *In from the Cold: Latin America's new encounter with the Cold War*. Durham: Duke University Press, 2008.

GRANDIN, Greg y GILBERT, Joseph (eds.) *A century of revolution. Insurgent and counterinsurgent violence during Latin America's long Cold War*. UK: Durham & London, Duke University Press, 2010.

IMMERMAN, Richard. *The CIA in Guatemala: The foreign policy of intervention*. Texas: Austin, 1982.

IRANI, Freya. "Lawfare, US military discourse, and the colonial and the constitution of law and war". *European Journal of International Security*, v.3, n. 1, pp. 113-133, 2017.

JACOBS, Andrew. "Brazil workers party leads intoxicated power falls from grace". *The New York Times*. 13 mayo 2016. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/05/13/world/americas/brazil-workers-party-dilma-rousseff-impeachment-vote.html>. Acceso el: 15abr. 2021.

JONAS, Susanne. "La democracia que sucumbió. La revolución guatemalteca de 1944 a 1954" en TOBIS, David y JONAS, Susanne. *Guatemala, una historia inmediata*. México: Siglo XXI, pp. 83-110, 1979.

KAISER, Anna y FAIOLA, Anthony. "Lula, once Brazil's most popular politician, faces ruling that could send him to jail". *The Washington Post*. 23 enero 2018. Disponible en: [https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/lula-once-brazils-most-popular-politician-faces-ruling-that-could-send-him-to-jail/2018/01/23/9f72f5c8-ff9b-11e7-86b9-8908743c79dd\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/lula-once-brazils-most-popular-politician-faces-ruling-that-could-send-him-to-jail/2018/01/23/9f72f5c8-ff9b-11e7-86b9-8908743c79dd_story.html). Acceso el: 15abr. 2021

KAISER, Anna y FAIOLA, Anthony. "Brazilian court upholds corruption conviction of former president Lula, potentially ending his political career". *The Washington Post*. 24 enero 2018. Disponible en: [https://www.washingtonpost.com/world/brazil-on-edge-as-appeals-decision-nears-in-ex-president-lula-corruption-case/2018/01/24/e34ecccc-ff9b-11e7-86b9-8908743c79dd\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/brazil-on-edge-as-appeals-decision-nears-in-ex-president-lula-corruption-case/2018/01/24/e34ecccc-ff9b-11e7-86b9-8908743c79dd_story.html). Acceso el: 15abr. 2021.

KITTRIE, Orde. *Lawfare: Law as a Weapon of War*. Oxford: Oxford UP, 2016.

KOHELER, Michael. "The Uncomfortable Truths and Double Standards of Bribery Enforcement". *Fordham Law Review*, v. 4, n. 82, pp. 525-561, 2015.

KORYBKO, Andrew. *Guerras Híbridas. Revoluciones de colores y Guerra no convencional*. Buenos Aires: Batalla de Ideas, 2019.

KOZLOFF, Nick. "Snowden Fallout: U.S. Wary of Brazilian Assertiveness in "Blue Amazon"?" *HuffPost*. 26 sept. 2013. Disponible en: [https://www.huffpost.com/entry/snowden-fallout-us-wary-o\\_b\\_3997540?guc-counter=1](https://www.huffpost.com/entry/snowden-fallout-us-wary-o_b_3997540?guc-counter=1). Acceso el: 15 jul 2018.

LACERDA, Fernando. "La cacería de Lula por el proceso penal de excepción en la era de la posverdad" en PRONER, Carol, CITTADINO, Gisele, RICOBOM, Gisele y DORNELLES, Joao, *Comentarios a una sentencia anunciada. El proceso de Lula*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 213-218, 2018.

LAJTMAN, Tamara y ROMANO, Silvina. "EE.UU. avanza sobre el Brasil de Temer". CELAG. 27 mayo 2018. Disponible en: <https://www.celag.org/eeuu-avanza-sobre-el-brasil-de-temer/>. Acceso el: 19 abr. 2021

LA VANGUARDIA. "Bolsonaro anuncia una purga de funcionarios "comunistas". 3 enero. 2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190103/453922519522/bolsonaro-purga-funcionarios-comunistas-brasil.html>. Acceso el: 15abr. 2021

LONDOÑO, Ernesto. “Ex presidente de Brasil sentenciado a casi diez años de cárcel por corrupción”. *The New York Times*. 12 jul. 2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/07/12/world/americas/brazil-lula-da-silva-corruption.html>. Acceso el: 15 abr. 2021

LONDOÑO, Ernesto. “A Judge’s bid to clean up Brazil from the bench”. *The New York Times*. 25 de agosto 2017a. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/08/25/world/americas/judge-sergio-moro-brazil-anti-corruption.html>. Acceso el: 15 abr. 2021

LOPES, M. “Former Brazilian president Lula convicted of corruption and money laundering”. *The Washington Post*. 12 de Julio 2017. Disponible en: [https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/former-brazilian-president-lula-convicted-of-corruption-and-money-laundering/2017/07/12/dd3b7e72-672d-11e7-94ab-5b1f0ff459df\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/former-brazilian-president-lula-convicted-of-corruption-and-money-laundering/2017/07/12/dd3b7e72-672d-11e7-94ab-5b1f0ff459df_story.html). Acceso el: 15abr. 2021.

MÓBIL, José. *La década revolucionaria 1944-1954*. Colección Cuadernos de Octubre. Guatemala: Serviprensa, 2010.

MUÑOZ MOSQUERA, Andrés y DOY BACHMANN, Sascha. “Lawfare in Hybrid Wars: The 21st Century Warfare”. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, v. 7, pp. 63-87, 2016.

MUTUA, Makau. “What is TWAIL?”. *American Society of International Law*, v.94, pp. 31-38, 2000.

NYE, Joseph. *Soft power. The means to success in world politics*. New York: Persseus Books Group, 2004.

PAGINA12. “Bolsonaro festeja el golpe militar del 64 en Brasil.”, 27 mar. 2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/183401-bolsonaro-festeja-el-golpe-militar-del-64-en-brasil>. Acceso el: 12 may. 2021

PRONER, Carol, CITTADINO, Gisele, RICOBOM, Gisele y DORNELLES, Joao (eds.) *Comentarios a una sentencia anunciada. El proceso de Lula*. Buenos Aires: CLACSO, 2018.

RIBEIRO, Ricardo. “La condena de Lula: el mayor caso de lawfare de Brasil” en PRONER, Carol, CITTADINO, Gisele, RICOBOM, Gisele y DORNELLES, Joao (eds.) *Comentarios a una sentencia anunciada. El proceso de Lula*. Buenos Aires: CLACSO, 2018.

ROITMAN, Marcos. *Breve manual actualizado del golpe de Estado*. Madrid: Sequitur, 2017.

ROMANO, Benito, KAPLIN, Lauren y FEIRMAN, Emily. “Anti-corruption enforcement in Latin America”. *Global Investigations Review*. 8 agosto 2016. Disponible en: <https://globalinvestigationsreview.com/benchmarking/the-investigations-review-of-the-americas-2017/1067464/anti-corruption-enforcement-in-latin-america>. Acceso el: 14 jun. 2019.

ROMANO, Silvina. “Lawfare y neoliberalismo en América Latina: una aproximación” *Revista Sudamérica*, n.13, pp. 14-40, 2020.

ROMANO, Silvina, “El lawfare en las relaciones de EE.UU. con América Latina” en ROMANO, Silvina (comp). *Trumperialismo: la guerra permanente contra América Latina*. Madrid: CELAG-Mármol-Izquierdo, pp. 201-240, 2020a.

ROMANO, Silvina, “Introducción: Lawfare: Judicialización de la política y neoliberalismo en América Latina” en ROMANO, Silvina (comp). *Lawfare: guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*. Madrid: CELAG-Mármol Izquierdo, pp. 19-38, 2019.

ROMANO, Silvina, “La asistencia como ‘poder blando’ en la Guerra Fría: Estados Unidos y Guatemala (1954-1963)” en GARCIA FERREIRA, Roberto y TARACENA ARRIOLA, Arturo. *Guerra Fría y anticomunismo en Centroamérica*. Guatemala: FLACSO, 2017.

ROMANO, Silvina, “LIFE: geopolítica y guerra psicológica en América Latina”. *Argumentos*, año 29, n.80, pp. 155-180, 2016.

ROMANO, Silvina y BRITTO LONDOÑO, Rafael. “Ley anticorrupción de Estados Unidos y lawfare en América Latina”. *CELAG*. 29 enero 2021. Disponible en: <https://www.celag.org/ley-anticorrupcion-de-estados-unidos-y-lawfare-en-america-latina/>. Acceso el: 15 abr. 2021

ROMANO, Silvina, TIRADO, Arantxa. y GARCIA SOJO, Giordana. “Lawfare y guerra híbrida: Venezuela en la disputa geopolítica” en ROMANO, Silvina (comp.). *Lawfare: guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*. Madrid: Mármol Izquierdo-CELAG, pp. 163-183, 2019.

ROMANO, Silvina; TIRADO, Arantxa y GARCIA FERNANDEZ, Aníbal. “Sanciones de EE.UU. a Venezuela: el castigo imperial”. *CELAG*. 2 agosto 2017. Disponible en: <https://www.celag.org/sanciones-eeuu-venezuela-castigo-imperial/>. Acceso el: 18 ene. 2019.

SELSER, Gregorio. *Cronología de las intervenciones extranjeras en América Latina* Tomo IV. México: CAMENA, Archivo Gregorio Selser, UACM-CEIICH-UNAM, 2009.

SILVERBERG, D. y HEIMANN, J. “An ever-expanding war: legal aspects of online strategic communications” *Parameters*, v. 77-94, 2009.

SOLER, Lorena y PREGO, Florencia. “Derechas y neogolpismo en América Latina. Una lectura comparada de Honduras (2009), Paraguay (2012) y Brasil (2016)” *Contemporánea, Historia y problemas del siglo XX*, v.11, n.10, pp. 33-52, 2019.

SPEKTOR, Matias. “Corruption busters: Sergio Moro” *Americas Quarterly*, v. 10, n. 1, 27 ene. 2016. Disponible en: <https://www.americasquarterly.org/content/aq-top-5-corruption-busters-s%C3%A9rgio-moro>

SPENSER, Daniela. *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y el Caribe*. México: CIESAS-Porrúa, 2004.

SCHLESINGER, Stephen y KINZER, Stephen. *Fruta amarga. La CIA en Guatemala*. México: Siglo XXI, 1987.

TOBIS, David y JONAS, Susanne. *Guatemala, una historia inmediata*. México: Siglo XXI, 1979.

VOLLENWEIDER, Camila y ROMANO, Silvina. Lawfare o la Guerra judicial en América Latina. *CELAG*. 2017. Disponible en: <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2017/03/LawfareT.pdf>. Acceso el: 9 ago. 2019.

VALDES UGALDE, José. *Estados Unidos: intervención y poder mesiánico. La guerra fría en Guatemala, 1954*. México DF: CISAN-IJJ Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

WIKILEAKS. Brazil: Illicit finance conference uses the “T” Word, successfully. 30 oct. 2009. Cable 09BRASIL-IA1282\_a. Disponible en: [https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282_a.html). Acceso el: 5 may. 2018.

WIKILEAKS. PMDB Leader ponders party’s electoral options. 11 ene 2006. Disponible en: [https://wikileaks.org/plusd/cables/06SAOPAULO30\\_a.html#efmAJZAKWAKfAK-ARrASHAS1ATbCf0Cf9CgLCgZDOLDOVDWDDX7EGjEHI](https://wikileaks.org/plusd/cables/06SAOPAULO30_a.html#efmAJZAKWAKfAK-ARrASHAS1ATbCf0Cf9CgLCgZDOLDOVDWDDX7EGjEHI). Acceso el: 5 may. 2018.

WILLS, Gary. *Bomb power. The modern presidency and the national security state*. New York: Penguin Books, 2010.

ZAFFARONI, Raúl; CAAMAÑO, Cristina y VEGH WEIS, Valeria. *Bienvenidos al lawfare*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2020.

ZANIN MARTINS, Carlos.; TEIXEIRA, Valeska. y VALIM, Rafael. *El caso Lula: la lucha por la afirmación de los derechos fundamentales en Brasil*. Sao Paulo: Astrea, 2018.

## Lawfare, guerra psicológica y desestabilización en América Latina

### Resumen

El lawfare es uno de los temas más polémicos de la agenda política y mediática de América Latina en los últimos cinco años. Se lo define como guerra por la vía judicial. Si bien puede ser asociado a los procesos de golpes blandos, existen diversos abordajes y alcances de su significado. Se propone recurrir a la perspectiva histórica, para distinguir continuidades y rupturas del lawfare con procesos de desestabilización y derrocamiento de gobiernos durante la Guerra Fría, en particular con operativos de desestabilización centrados en guerra psicológica y política, como el Operativo Éxito implementado por EE.UU. en contra del gobierno de Jacobo Arbenz (1951-1954) en Guatemala. Partiendo de ese caso, se expondrán ejemplos sobre la presencia de EE.UU. en el Lava Jato, como caso paradigmático de lawfare en la región. Se realizará el análisis a partir de fuentes primarias con contenido sustantivo sobre la injerencia de EE.UU. (documentos desclasificados del Departamento de Estado de EE.UU. y documentos filtrados por Wikileaks y The Intercept). Se concluye señalando las principales diferencias y algunos aspectos que podrían trazar una continuidad entre golpes durante la Guerra Fría y el rol del lawfare como herramienta de desestabilización en la actual coyuntura.

Palabras clave: lawfare- guerra política y psicológica- Guerra Fría- desestabilización

## Lawfare, Psychological Warfare and destabilization in Latin America

### Abstract

Lawfare has been one of the most controversial topics on the political and media agenda in Latin America in the last five years. It is defined as war by judicial means. Although it can be associated with soft coup d’etat, there are various approaches and scopes of its meaning. This article addresses lawfare from a historical perspective, to distinguish its continuities and ruptures in processes of destabilization and coup d’etats over the Cold War, in particular with destabilization operations focused on psychological and political warfare, such as PBSUCCESS implemented by the United States against Jacobo Arbenz Guatemala government (1951-1954). Considering the afore mentioned operation as starting point, we will introduce some examples about the US presence in the Lava Jato affair, one of the main lawfare processes along the region. The analysis will be carried out through primary sources with substantive content on US interference (declassified documents of the US State Department and documents leaked by Wikileaks and The Intercept). It concludes pointing out the main differences and some aspects that could trace a continuity between coups during the Cold War and the role of lawfare as a destabilizing tool in the current situation.

Keywords: Lawfare-Political and Psychological Warfare-Cold War-destabilization

# Lawfare, Guerra Psicológica e desestabilização na América Latina

## Resumo

O Lawfare é um dos temas mais polêmicos da agenda política e midiática na América Latina nos últimos cinco anos. É definido como guerra por meios judiciais. Embora possa estar associado a golpes suaves, existem várias abordagens e alcances de seu significado. Propõe-se recorrer à perspectiva histórica, para distinguir continuidades e rupturas do lawfare com processos de desestabilização e derrubada de governos durante a Guerra Fria, em particular com operações de desestabilização centradas na guerra psicológica e política, como a Operação PBSUCCESS implementada pelos Estados Unidos contra o governo de Jacobo Arbenz (1951-1954) na Guatemala. A partir desse caso, serão apresentados exemplos da presença norte-americana na Lava Jato, como um caso paradigmático de lawfare na região. A análise será realizada a partir de fontes primárias com conteúdo substantivo sobre a interferência dos EUA (documentos desclassificados do Departamento de Estado dos EUA e documentos vazados por Wikileaks e The Intercept). Conclui apontando as principais diferenças e alguns aspectos que podem traçar uma continuidade entre os golpes durante a Guerra Fria e o papel da justiça como ferramenta desestabilizadora na conjuntura atual.

Palavras-chave: lawfare-guerra política e psicológica-Guerra Fria- desestabilização

## Transformações recentes no plano econômico internacional: uma análise paralela da ascensão do “gigante” asiático e da estagnação latino-americana

Victor Emmanuel Feitosa Hortencio<sup>1</sup>

Ivo Costa Novais<sup>2</sup>

Ana Maria Rita Milani<sup>3</sup>

### *Considerações Iniciais*

A história recente mostra que a primeira década do século XXI foi marcada por importantes transformações no sistema econômico internacional. O desenvolvimento econômico recente da China desencadeou uma nova dinâmica no comércio mundial. A crescente demanda chinesa por matérias primas e a internacionalização das empresas chinesas, associadas à adesão a Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 estreitou as relações comerciais chinesas e têm levado o país a aumentar sua participação no comércio mundial, inclusive com os países latino-americanos, que durante os anos 1990 voltaram a se especializar em produtos primários.

Mais especificamente, na primeira década dos anos 2000 ocorreram vários acontecimentos expressivos no plano econômico internacional: i) o significativo crescimento da economia mundial entre 2003 e 2007; ii) a crise mundial de 2008 e iii) a rápida recuperação da economia mundial amparada na locomotiva chinesa. Podemos destacar como elemento principal desse período o protagonismo desempenhado pela China na dinâmica internacional de maneira que “essa nova potência em ascensão, inclusive, vem alterando a ordem econômica, política e social (e) gerando mudanças na geopolítica internacional e na divisão internacional da produção e do trabalho”, ocasionando elevações nos níveis de preços internacionais de *commodities*, redução nos preços de produtos industrializados e ampliação do consumo de massa em escala mundial (PINTO & BALANCO, 2013, p. 14).

Logo, para compreender melhor o atual estágio de desenvolvimento chinês e da América Latina como um de seus parceiros comerciais constrói-se uma análise paralela, investigando especialmente o período entre os anos 1970 e 1990 e analisando as trajetórias econômicas, na tentativa de alinhar o comportamento endógeno (estrutural) dessas economias aos acontecimentos conjunturais da economia internacional. Pois, de maneira peculiar, se nos últimos trinta anos ambas as economias aumentaram sua vinculação ao mercado internacional, pode-se afirmar que suas políticas de inserção foram acionadas por meio de um conjunto de premissas e políticas divergentes, podendo-se dizer quase opostas (BARBOSA, 2011).

Para tal fim, o presente artigo está segmentado em três seções: a primeira trata, de maneira geral, dos acontecimentos que marcaram o período de consolidação e reafirmação da hegemonia americana, elucidando

1 Victor Emmanuel Feitosa Hortencio: Doutorando em economia do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE-UFBA). E-mail: victor.vefh@gmail.com.

2 Ivo Costa Novais: Doutorando em economia do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE-UFBA). E-mail: ivoabaira@hotmail.com.

3 Ana Maria Rita Milani: Doutora em Economia pela UFRGS. Professora Adjunta da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Alagoas (FEAC-UFAL). Professora permanente do Curso de Mestrado em Economia CMEA-UFAL. Coordenadora da Incubadora de Tecnologia Social (FEAC-UFAL). E-mail: ana.milani@feac.ufal.br

as circunstâncias internacionais que marcaram, direta ou indiretamente, o futuro das economias estudadas; a segunda seção foca nas estratégias das políticas econômicas adotadas pelo governo chinês, mais precisamente entre os anos 1970 e 1990; a terceira e última seção deste trabalho analisa os percalços vividos por diversas economias latino-americanas durante a famosa “década perdida” do capitalismo contemporâneo, mostrando como esse período deixou marcas profundas na periferia da economia mundial. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

### ***A conjuntura internacional dos “Anos Opacos”***

No intervalo entre os anos 1955 e 1973 se evidenciou um duplo movimento na economia internacional. Enquanto os Estados Unidos demonstravam dificuldades em manter o seu padrão de acumulação<sup>4</sup>, as economias da Europa Ocidental e o Japão começavam a assimilar o sistema industrial americano, iniciando a partir daquele momento seu ciclo expansivo. Já nos anos 1960, os EUA davam mostras que seu longo período de expansão começava a se extinguir e essa situação se traduzia na diminuição de sua taxa de crescimento, e na deterioração de seu comércio exterior e de suas contas fiscais. No que se refere ao problema fiscal, segundo Tavares (1997), o déficit provinha da agressividade de suas próprias políticas financeira e armamentista.

Além do esgotamento do padrão de crescimento, os EUA passaram nessa mesma fase por delicadas situações internas e externas que resultaram na falsa crença de que a hegemonia americana estava chegando ao seu fim. Cano (2000, p. 23) acrescenta que:

Com efeito, além das perdas econômicas já citadas, os EUA haviam sofrido, entre outros, os seguintes problemas: o tensionamento alto entre EUA, Cuba e URSS, entre 1959 e 1963, o assassinato do presidente Kennedy e Martin Luther King, a Guerra do Vietnã, a vitória socialista no Chile e a declaração oficial da inconvertibilidade do dólar em ouro em 1972.

Segundo Cano (2000), os dois movimentos contrários de esgotamento e auge aceleraram a saída para o exterior de capitais produtivos e financeiros. Primeiro as filiais norte-americanas se direcionavam para o resto do mundo (principalmente para a Europa); depois os próprios capitais europeus e japoneses seguiram o mesmo caminho:

Tivemos, assim, um período de cerca de quinze anos em que tanto os imperialismos tinham interesse em conquistar ou expandir suas posições também em certas partes da periferia, quanto estas desejavam esses investimentos para poder prosseguir seus processos de industrialização, agora com a implantação de setores de maior complexidade, como material de transporte, equipamento, aparelhos elétricos, petroquímico etc. (CANO, 2000, p. 22).

Esse pano de fundo de desequilíbrio financeiro e comercial nos EUA, somado à ajuda externa dada à Europa e ao Japão, mais os fluxos de capitais direcionados para o exterior, engendraram um movimento inicial

---

<sup>4</sup> Tavares ressalta que “os EUA nunca tiveram uma política industrial explícita e de longo prazo, salvo no complexo militar. Assim, os esforços de inovação tecnológica e eletrônica seguiram a orientação “natural” do mercado militar e dos serviços bancários e de comunicações, destinados, ambos, a reforçar o poder internacional da potência dominante. Esses avanços tecnológicos, como se verificaria mais tarde, não melhoravam a competitividade nas indústrias de bens de consumo duráveis nem nos complexos metal-mecânico e elétrico, aos quais estavam ligados, o “modelo taylorista-fordista”, que havia sustentado a difusão do padrão industrial (americano) no pós-guerra, tornava-se rapidamente anacrônico, e a base interna de sustentação sistêmica de uma economia de produção e consumo de massas começa a ser erodida” (TAVARES, 1993, p.28).

de acumulação de créditos e excedentes financeiros em dólares, alocados em sua grande maioria na Europa, “constituindo o chamado euromercado de dólares, ponto de partida para o desenvolvimento da extraordinária “bola de neve” em que se constituiria o sistema financeiro internacional.” (CANO, 2000. p. 23).

A expansão do sistema financeiro internacional na década de 1970 é acelerada, tanto como resultado da inflação do período vigente, como também pela reciclagem dos petrodólares acumulados pelos contínuos aumentos dos preços do petróleo entre os anos 1973 e 1979<sup>5</sup>. Nos primeiros anos da década de 1970 também ocorria o esgotamento do padrão de crescimento econômico visto após os anos 1950 na Europa e no Japão. Então, ao passo em que acumulação produtiva baixava, os excedentes financeiros se multiplicavam, debilitando o orçamento público da maioria dos países desenvolvidos e aumentando consideravelmente sua dívida pública.

Durante esse mesmo período, se davam os primeiros passos da relação “siamesa”<sup>6</sup> entre Estados Unidos e China, resultado da investida estratégica norte-americana de retomar seu poder no âmbito do sistema mundial. Os vários condicionantes históricos daquele período enfraqueceram e puseram em xeque a soberania da potência capitalista<sup>7</sup>. Diante desse contexto, os EUA não ficaram indiferentes e criaram uma estratégia política na tentativa de reverter essa situação. Segundo Pinto (2011), entre as várias medidas estava o processo de aproximação americana com a China comunista, no intuito de reduzir o avanço da URSS. O reestabelecimento das relações diplomáticas entre China e Estados Unidos ocorreu em janeiro de 1979, processo que gerou uma série de acordos bilaterais nas esferas científica, econômica e cultural. O autor descreve que:

[...] essa parceria estratégica, por um lado, criou uma das condições para o início do *milagre econômico chinês*: a inclusão da China ao mercado de bens e ao mercado de capitais dos Estados Unidos, que permitiu sua arrancada exportadora e ao acesso chinês ao financiamento internacional americano. Por outro lado, ela permitiu a maior e mais rápida expansão do *território econômico supranacional* americano, pois potencializou significativamente o poder do dólar e dos títulos da dívida pública do governo americano e a capacidade de multiplicação do seu capital financeiro (PINTO, 2011, p. 24).

O transcurso desse período também é marcado pelo alojamento do capital financeiro ocioso e abundante nos países subdesenvolvidos, endividando-os cada vez mais, visto que, segundo Chesnais (2005, p. 39), a “reciclagem dos petrodólares tomou a forma de empréstimos e de abertura de linhas de crédito dos bancos internacionais aos governos do Terceiro Mundo, sobretudo da América Latina”. A partir daí as bases da dívida dos países emergentes estavam lançadas e com ela um mecanismo de transferência de recursos reproduzíveis no tempo; pois, para autor, a dívida tende a se recriar sem cessar, observando que os níveis das taxas de juros são superiores ao dos preços e às taxas da produção e do Produto Interno Bruto (PIB), aumentando o montante desses compromissos de forma célere, chamado de efeito “bola-de-neve da dívida”. Assim:

---

5 A partir de 1976 se iniciou a reciclagem dos petrodólares, esses capitais eram resultantes do aumento temporário do preço do petróleo e que, por sua vez, eram aplicados em Londres pelos potentados do golfo Pérsico (CHESNAIS, 2005).

6 A ascensão da economia chinesa na dinâmica macroeconômica mundial não criou uma competição agressiva com os EUA, pelo contrário, o que se configurou foi uma relação econômica complementar profunda, nos planos comercial, produtivo e financeiro, podendo ser chamada até de “concorrência amistosa” (PINTO, 2011).

7 Pinto (2011) ressalta que a partir dos anos 1960 houve uma intensificação do conflito político entre os países capitalistas e socialistas, agravando ainda mais a contestação da supremacia americana no próprio polo capitalista.

Os juros devidos sobre o principal da dívida (o serviço da dívida) absorvem uma fração sempre maior do orçamento do Estado, das receitas das exportações e das reservas do país, de sorte que a única maneira de fazer face aos compromissos do serviço da dívida é tomar um novo empréstimo (CHENAIS, 2005, p. 39).

Na retaguarda desse processo, ocorria o recrudescimento da crise econômica norte-americana, resultando conseqüentemente na fragilização da credibilidade do dólar como moeda hegemônica<sup>8</sup>. Em 1971 os EUA também rompem unilateralmente com o sistema monetário de Bretton Woods. Tavares (1997) ressalta que o agravamento da crise do padrão dólar após 1968 fez Londres cortar a conversibilidade da libra em dólar, libertando o mercado de crédito interbancário e de reservas dólar-ouro, estabelecendo assim o seu próprio circuito supranacional de crédito, com uma liquidez abundante e crescente, sem, em contrapartida, qualquer relação com o déficit de balanço de pagamento americano.

O cenário de contestação da força do dólar - dólar fraco - se inverte na reunião mundial do FMI em 1979, quando Volcker, presidente do Federal Reserve (FED), declarou que não admitia mais a desvalorização do dólar, situação que se arrastava desde o início da década de 1970. A partir dessa reviravolta, ele subiu violentamente a taxa de juros interna<sup>9</sup> e declarou que o dólar manteria sua situação de padrão internacional e que a hegemonia da moeda iria ser restaurada. Dessa forma:

Com sua moeda contestada, os EUA não vacilaram e, em fins de 1979, aceleraram a elevação de suas taxas de juros, iniciando a política do “dólar forte”, que iria até 1985. Essa ousada jogada, além de obviamente elevar a conta devedora de juros do governo americano, quebraria financeiramente a quase totalidade dos países devedores e praticamente obrigava o Japão e a Alemanha a financiarem os déficits americanos. Por outro lado, a valorização do dólar e a elevação das taxas de juros impuseram aos países desenvolvidos a desvalorização de suas moedas e uma séria recessão [1980-1983] (CANO, 2000, p. 26).

A diplomacia do “dólar forte” custou caro, fez os EUA entrarem juntamente com a economia mundial numa recessão que durou três anos. A violenta recessão estrutural desencadeada pela política de elevação dos juros quebrou várias grandes empresas e muitos bancos estadunidenses. Assim, além de levarem consigo vários países devedores, os EUA pararam com a farra industrializante na periferia<sup>10</sup>, forçando os países capitalistas a entrarem num longo ajuste recessivo alinhado com as suas políticas. “A bem da verdade, a política de reestruturação norte-americana foi feita à custa do neoliberalismo dos demais países [...]” (CANO, 2000, p. 26).

8 Pinto & Balanco (2013, p. 6) ressaltam que “no fim da década de 1970, mais especificamente entre 1977 e 1978, o dólar apresentava sinais evidentes de sua fragilidade como unidade de valor em escala mundial em virtude da ameaça decorrente do fortalecimento do marco e do iene. As estratégias norte-americanas, ao longo dos anos 1970, de criação de déficits fiscais e em conta corrente cada vez mais elevados para garantir a expansão da competitividade do setor manufatureiro, em associação com a expansão dos euro-mercados, geraram uma forte desvalorização do dólar e o concomitante afloramento da situação nevrálgica de questionamento da própria posição desta divisa como moeda-chave internacional”.

9 A “diplomacia dólar forte” foi uma decisão unilateral dos EUA que, com sua política de juros altos, promoveu valorizações da ordem de 50%, entre 1980 e 1985 (TAVARES, 1993).

10 Raúl Prebisch (1949), um dos precursores das teorias estruturalistas desenvolvidas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), compreende a economia mundial como formada por dois blocos de países: o “centro”, constituído pelos países desenvolvidos, que concentram as inovações e detêm o monopólio do progresso técnico global; e a “periferia”, formada pelos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, que buscam imitar e absorver o progresso técnico irradiado dos países centrais (NASSIF, 2021).

Macnally (2010) denomina esse momento de ofensiva americana como “o dia em que a música parou”. Chegava-se assim, ao fim dos “anos dourados do capitalismo”, no qual já se podia enxergar no horizonte os primórdios do neoliberalismo, que seria, no caso, “a virada para uma forma mais virulenta de capitalismo, que resultaria em uma nova onda de expansão –embora com um padrão de crescimento baseado na crescente desigualdade social, aumento da pobreza global e aumento da insegurança humana” (MACNALLY, 2010. p. 26).

Sendo assim, de acordo com Chesnais (2005), nos países subdesenvolvidos a dívida tornou-se uma força perfeita que permitiu a viabilidade da imposição de políticas ditas de ajuste estrutural e a iniciação de processos de desindustrialização em muitos desses países. Essa condição de endividamento fortaleceu a antiga dominação econômica e política dos países centrais sobre os periféricos. Então:

Foi nos países do Terceiro Mundo<sup>11</sup>, incentivados a se aproveitar dos créditos aparentemente vantajosos associados à reciclagem dos petrodólares, que as consequências do “golpe de 1979” foram mais dramáticas. A multiplicação por três e mesmo por quatro das taxas de juros, pelas quais as somas emprestadas deviam ser reembolsadas, precipitou a crise da dívida do Terceiro Mundo, cujo primeiro episódio foi a crise mexicana de 1982 (CHENAIS, 2005, p. 40).

Por conseguinte, todos os países afetados pela empreitada americana se alinharam ao ideário liberal; a busca tanto por lugares receptivos para os capitais ociosos quanto pela eficiência desse mercado se chocava com o Estado nacional regulador e social de alguns países. Como resposta, várias medidas foram impostas, fundamentalmente: “i) ruptura dos monopólios públicos; ii) privatizações; iii) abertura comercial; iv) desregulamentação dos movimentos do capital internacional; v) flexibilização das relações trabalho/capital; e vi) cortes nos gastos sociais” (CANO, 2000.p.27).

Pinto & Balanco (2013, p. 7) descrevem que durante os anos 1980:

Mediante um enquadramento dos diversos países, tanto os capitalistas quanto aqueles que constituíam o bloco soviético, centrais ou periféricos, os EUA, a partir de 1985, buscaram adotar um estilo mais “pluralista” nas relações externas por meio de uma maior coordenação entre os países capitalistas centrais através das instituições “supranacionais” (FMI, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio), ou por intermédio de uma coordenação mais efetiva entre os bancos centrais do G-7 [Acordo de Plaza (1985) e do Louvre (1987)]. Cabe destacar que o Acordo de Plaza – desvalorização do dólar – abarcava a ofensiva comercial norte-americana sobre o Japão, resultando na adoção de uma política macroeconômica regional expansiva durante os anos 1980 e 1990 na Ásia.

Durante esse momento conturbado vivenciado nos anos 1980, todos os bancos internacionais se direcionaram para Nova York, não apenas sobre a proteção do FED, mas obrigatoriamente financiando o déficit fiscal americano. Neste caso, a dívida é o único instrumento que os EUA tinham para realizar uma captação forçada da liquidez internacional. Sendo assim, apesar das críticas ao déficit americano, este se tornou na prática o único elemento de estabilidade temporária do mercado monetário e de crédito internacional. E o preço dessa estabilidade resultou na submissão dos países à diplomacia do dólar e o ajustamento progressivo de suas políticas econômicas pelo bem do “equilíbrio global do sistema” (TAVARES, 1997).

11 Termo usado na “Velha Ordem Mundial”, durante o período de Guerra Fria, fazia referência aos países capitalistas subdesenvolvidos e geopoliticamente não-alinhados com os outros dois blocos conflitantes. A América Latina estava inserida nos países do Terceiro Mundo, por isso o uso e a sobreposição do termo, na citação, quando se refere também aos países periféricos latino-americanos (PREBISCH, 2000).

### ***A trajetória chinesa: das políticas econômicas ao crescimento acelerado***

Nos últimos 30 anos, a economia chinesa tem crescido a uma taxa média anual de dois dígitos, com um aumento significativo do seu PIB *per capita* – de US\$ 193,00, no início dos anos 1980, para US\$ 7.587,00, em 2014. Isso permitiu que 500 milhões de pessoas saíssem da linha da pobreza. A magnitude do crescimento chinês, assim como seu consequente peso no comércio internacional, evidencia-se por seu papel protagonista em diferentes áreas. Assim, a China se tornou o principal exportador de bens de capital e de consumo, além do quinto maior exportador mundial de serviços. Do mesmo modo, é o principal consumidor de alumínio, cobre, estanho, soja e zinco, e o segundo maior consumidor de açúcar e petróleo (BEKERMAN et al, 2013).

De acordo com informações retiradas da COMTRADE (2016), em 2014 a China exportou US\$ 2,34 trilhões e importou US\$ 1,95 trilhão, resultando num saldo comercial de US\$ 384 bilhões. Neste mesmo ano, seu PIB chegou ao patamar de US\$ 10,4 trilhões e seus principais produtos exportados no referente ano foram unidades de discos rígidos, equipamentos de transmissão, telefones, circuitos integrados e peças de máquinas de escritório. Já sua pauta importadora foi formada principalmente por petróleo bruto, circuitos integrados, minério de ferro, ouro, veículos, soja e cobre. Diante disso, percebe-se que de maneira semelhante ao padrão de comércio do mundo desenvolvido, a inserção internacional chinesa está fortemente orientada ao setor manufatureiro, com ênfase especial em eletrônicos (BEKERMAN et al, 2013).

Em termos estruturais e estratégicos, as origens do vertiginoso crescimento chinês devem ser buscadas nas políticas de modernização produtiva que estabeleceram um direcionamento para o crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população. Assim, podemos observar, como bem salienta Cunha (2007, p. 4), que as “ideias-força como socialismo de mercado<sup>12</sup> e ‘caminho do desenvolvimento para uma ascensão pacífica’ mostram a estratégia de se utilizar os instrumentos de mercado” para a absorção de tecnologias e capacidades administrativas típicas do Ocidente, como meio de criar condições materiais e institucionais propícias para o desenvolvimento econômico nacional. Então, a complexidade da dinâmica de desenvolvimento chinês está na incorporação lenta, gradual e controlada do processo de adaptação dos mecanismos típicos do mercado liberal capitalista às prerrogativas de controle estatal (CUNHA, 2007).

Pode-se dizer então, que a China encontrou um caminho virtuoso de crescimento baseado num capitalismo fortemente balizado pelas diretrizes estatais, com o eficiente uso de políticas econômicas caracterizadas pelo esforço do Estado em controlar o direcionamento das forças do mercado através de estratégias desenvolvimentistas e intervencionistas nas esferas macroeconômica (câmbio e fluxos financeiros) e institucional.

Medeiros (2012b) avalia os impactos distributivos do desenvolvimento econômico nos primeiros anos de abertura comercial chinesa, percebendo que entre o final dos anos 1970 e o começo de 1990 houve um grande progresso em termos de diminuição da pobreza e que sem dúvida o crescimento da renda contribuiu de forma incontestável para a redução desta. Os dados da Tabela 1 ilustram uma forte redução da pobreza rural

---

12 É importante reconhecer que todos os tipos de economias, socialistas ou capitalistas, são providos de mercado, o que se tenta expressar nessa nomenclatura é a aglutinação de políticas de planificação e organização tipicamente socialistas, com a abertura comercial e de capitais típicas do liberalismo capitalista.

entre 1978 e 1985 – saindo de 28% da população para 9,2% –, período marcado por maiores taxas de crescimento e urbanização, influenciada pela concentração de trabalhadores nas cidades e pelas transformações nas relações de emprego.

**Tabela 1** - Incidência de Pobreza na China (*milhões*)

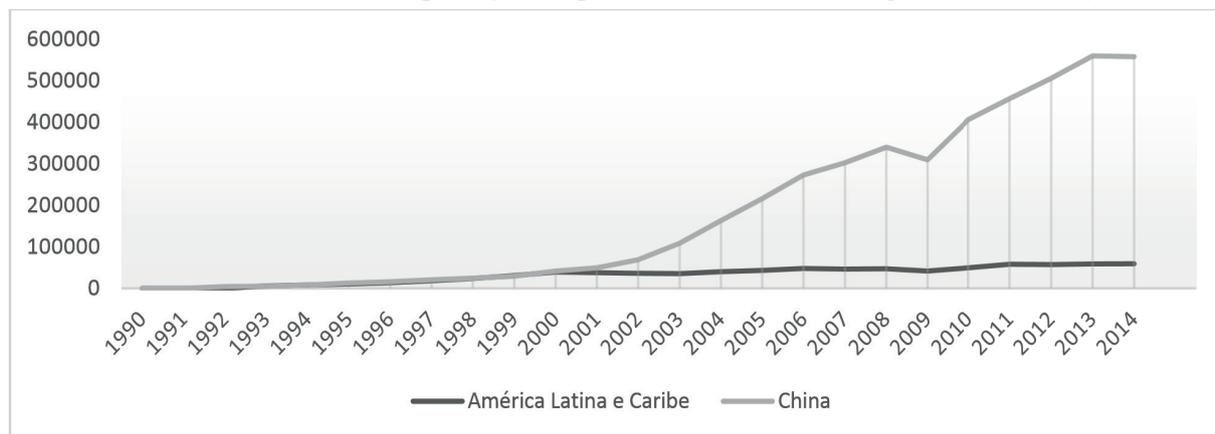
	1978	1985	1990
TOTAL	270 (28%)	97 (9,2%)	98 (8,6%)
URBANO	10 (4,4%)	1 (0,4%)	1 (0,4%)
RURAL	260 (33%)	96 (11,95)	97 (11,5%)

**Fonte:** Medeiros, 2012b.

Na década de 1980, o crescimento das exportações chinesas iniciou-se com manufaturas mais simples, especialmente produtos primários e manufaturas de transformação de recursos naturais. Estes produtos passaram de 49% do total das exportações, em 1985, para uma participação bem menor atualmente. Por outro lado, houve um crescimento da participação dos produtos intensivos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), chegando a representar 16% das exportações em 2008, percentual que avança rapidamente a cada ano. Desse modo, pode-se dizer que nos anos 1980 as pautas de exportação e importação chinesas não eram muito diferentes dos demais países latino-americanos, porém as transformações produtivas experimentadas posteriormente mostraram profundas mudanças geradas nos padrões de especialização a partir de políticas macroeconômicas, industriais e de complementação produtiva regional, somando-se aos fatores próprios da economia chinesa (BEKERMAN et al, 2013).

Corroborando com a argumentação de Bekerman et al, o Gráfico 1 ilustra o crescimento exponencial das exportações chinesas intensivas em P&D, ou seja, produtos de alta tecnologia. Até o início dos anos 2000, o valor das exportações de produtos de alta tecnologia latino-americanos e chineses eram semelhantes - na casa dos US\$ 40 bilhões -; porém, a partir do ano de 2001 a China dispara seu ritmo de exportação e em apenas uma década chega a aumentar em dez vezes seu volume para aproximadamente US\$ 560 bilhões, enquanto a América Latina manteve seu volume de exportação de produtos de alta tecnologia quase inalterado ao longo de todos os anos do século XXI nessa análise, próximo de US\$ 60 bilhões.

**Gráfico 1** - China e América Latina: Exportação de produtos de alta tecnologia, 1990-2014 (Em US\$ milhões)



**Fonte:** Word Bank (2016). Elaboração própria.

O ano de 1985 foi um divisor de águas nas políticas econômicas chinesas. Do lado das importações houve acentuado declínio relativo nas compras de produtos alimentares, bens intermediários (especialmente aço) e bens de consumo. A partir daí, ocorreu um vigoroso processo de substituição de importações. Do lado das exportações, se expandiu a indústria leve, em particular a indústria têxtil. A política econômica chinesa baseou-se simultaneamente no desenvolvimento do mercado interno e na promoção das exportações (MEDEIROS, 2012a). Outro ponto importante visto na década de 1980 foi a política de investimento interno e de gasto público. Medeiros (2012b) ressalta que ao longo dessa década o investimento bruto situou-se acima de 35% do PIB, com forte aceleração a partir de 1985 quando se registrou por mais de três anos consecutivos um investimento de 40% da renda. É válido ressaltar que o sistema produtivo estatal foi responsável por 65% do montante investido, canalizado, por sua vez, para a expansão da capacidade produtiva industrial.

Nesse íterim<sup>13</sup>, a China se segmentou em dois regimes (promoção das exportações e proteção do mercado interno). O regime de promoção das exportações foi estabelecido com as ZEE (Zonas Econômicas Especiais) que se espalharam ao longo das zonas costeiras<sup>14</sup>. Esse regime baseia-se no processamento de importações com empresas locais contratadas por empresas estrangeiras ou por empresas com participação estrangeira com autonomia de exportação. As empresas vinculadas às ZEEs possuem liberdade cambial e beneficiam-se de isenção de impostos. O intuito do regime, através dessa política, é a atração de investimentos e divisas:

As empresas que não se encontram sob o regime das ZEE, subordinam-se à política chinesa de comércio exterior, fortemente protecionista e dirigida simultaneamente para as exportações e para o desenvolvimento do mercado interno. Todo o comércio exterior é centralizado em *tradings* estatais, que exercem o monopólio cambial e tomam a iniciativa das exportações (MEDEIROS, 2012a, p. 401).

Por outro lado, o regime de proteção do mercado interno é baseado na centralização das importações e nas tarifas elevadas sobre importações (43% nos anos 1980 e 23% nos anos 1990), contando também com

<sup>13</sup> Anos 1980-1990.

<sup>14</sup> Guandong, Fujian, próximas a Hong Kong e Formosa são as que mais se destacaram (MEDEIROS, 2012a).

barreiras não tarifárias para diversos bens. Cerca de 20% das importações estão sujeitas a controles quantitativos (MEDEIROS, 2012a).

A partir dos anos 1990, a China se transformou no principal receptor de investimentos diretos estrangeiros (IDEs) entre os países em desenvolvimento. Dessemelhante das políticas latino-americanas, o “gigante asiático” manteve uma postura intervencionista nessa questão como parte de sua estratégia de desenvolvimento de longo prazo. A China priorizou a absorção de capitais na forma de investimentos diretos (não de dívida) e tecnologia, além de ampliar a geração de divisas por meio do comércio internacional. Dessa maneira, o governo chinês procurou manejar de forma pragmática a gestão de fluxos financeiros, usando de incentivos fiscais para a atração de IDE, ao passo que criava restrições para o seu direcionamento interno (CUNHA, 2007). Desse modo, com o IDE concentrado em áreas estratégicas, as empresas estrangeiras eram obrigadas a se associarem a empresas locais, transferindo-lhes tecnologia (RODRIK, 2006).

Com relação às ZEEs, Rodrik (2006) afirma que os investimentos estrangeiros têm desempenhado um papel fundamental na evolução da indústria chinesa, pois podem se apresentar também como fontes de informações e tecnologias por meio de consórcios empresariais. Assim, a abertura da China ao investimento estrangeiro e a sua disponibilidade para criar zonas econômicas especiais, com infraestrutura, benefícios fiscais e cambiais, criaram um ambiente de grande atratividade para as empresas estrangeiras. O autor ressalta que um dos objetivos do incentivo à entrada de capitais é desencadear um salto produtivo, integrando as cadeias produtivas nacionais chinesas por meio de políticas de transferência tecnológica<sup>15</sup>. Essa estratégia é um importante processo de transferência tecnológica e vem permitindo o desenvolvimento local em diversos setores, bem como o desenvolvimento de empresas chinesas com marcas próprias, como pode ser visto, particularmente, no caso da indústria automotiva<sup>16</sup>.

Paralelamente às políticas econômicas, a liberalização comercial chinesa ocorreu de forma paulatina, tanto que após sua entrada na OMC os superávits comerciais se expandiram de forma relevante. Em 2006, a China já participava com 10% das exportações mundiais de bens manufaturados, contra cerca de 4% para o total das América Latina, segundo a OMC (BARBOSA, 2011).

Fiori (2014) argumenta que a liderança da inovação tecnológica se concentra nos países com maior poder dentro do sistema internacional, e que por outro lado, os países que ocupam posições inferiores acessam as tecnologias de “ponta” através da cópia, da importação (o caso latino-americano) ou de pequenas adaptações incrementais. Dessa forma, seguindo esse raciocínio, os países que almejam mudar sua posição dentro da hierarquia internacional devem também alterar em algum momento seu conjunto de pesquisa e inovação. O autor completa que os chineses estão deixando de lado o mimetismo tecnológico e estão seguindo o modelo norte-americano, como defende Fiori (2014, p. 98), “[...] na qual o sistema de defesa do país ocupa um lugar central no sistema de inovação”.

---

<sup>15</sup> A partir dos anos 1990 a estratégia de aquisição tecnológica da China é clara, o país permite que as empresas estrangeiras tenham acesso ao mercado nacional em troca da transferência de tecnologia, pelo intermédio da produção conjunta (parcerias) ou *joint ventures*. Essa estratégia é facilitada pela fraca aplicação de leis de proteção intelectual, estimulando a rápida disseminação de novas tecnologias, através da cópia. Faz-se uso também da engenharia reversa, imitando os produtos sem nenhum medo de repressão ou penalidade (RODRIK, 2006).

<sup>16</sup> Como por exemplo, as marcas automotivas Chery e JAC Motors.

Sendo assim, o caso chinês, em relação a incrementos tecnológicos voltados à defesa, teve seu ponto de inflexão nos anos 1990, depois da Guerra do Golfo, quando se tomou conta da necessidade de modernizar seu sistema de defesa, mudando o rumo da pesquisa científica e tecnológica e adotando de forma progressiva o modelo americano de integração da academia com o setor público e privado, na produção de tecnologias duais capazes de dinamizar, simultaneamente, a economia civil chinesa. Ainda na década de 1980, a China criou a Comissão de Ciência, Tecnologia e Indústria para a Defesa Nacional, porém o verdadeiro salto só veio em 1990, com o lançamento do Projeto de Segurança Estatal 998, objetivando o desenvolvimento da capacidade chinesa de contenção das forças norte-americanas no Mar do Sul da China (FIORI, 2014). Fiori salienta que:

Entre 1991 e 2001, o gasto militar chinês cresceu 5% ao ano, e, entre 2001 e 2010, 13%. Hoje [2014] a China possui o segundo maior orçamento militar do mundo, mas o que importa, nesse caso, é que os gastos com a defesa já alcançaram cerca de 30% de todo o gasto governamental com pesquisa e inovação, e foram os grandes responsáveis pelo avanço dos chineses nos últimos anos em microeletrônica, computação, telecomunicação, energia nuclear, biotecnologia, química e no campo aeroespacial (FIORI, 2014, p.99).

Arrighi (2008)<sup>17</sup> analisa as estratégias chinesas durante os anos de liberalização econômica. A partir desse estudo, surge a seguinte indagação: devemos considerar a década de 1990 como a época áurea do capitalismo, ou pode-se ver como algo mais próximo da época do socialismo reformado? O autor segue como parâmetro o sucesso da China e da Índia nesse período, pois, de forma diferente, os anos 1990 não foram muito promissores para aqueles países que seguiram a receita recomendada pelo Consenso de Washington. Assim, tanto a China quanto a Índia livraram-se dos bancos ocidentais na década de 1970, poupando-se da crise da dívida externa desencadeada na década seguinte e até hoje as duas economias continuam mantendo o controle de capitais, fazendo com que o dinheiro especulativo não tenha a liberdade de entrar e sair facilmente. Isso somado, ainda, à preservação dos grandes setores estatais na indústria pesada. Cabe ressaltar que embora a China tenha recebido bem os conselhos e a ajuda do Banco Mundial, ela o fez sempre em termos e em condições que servissem ao interesse nacional chinês e não aos interesses do Tesouro norte-americano e do capital ocidental. Pode-se citar a China como um dos melhores exemplos de países que ouviram os conselhos estrangeiros, mas que tomou decisões em função de suas próprias circunstâncias sociais, políticas e econômicas.

Em termos analíticos, a desregulamentação e a privatização chinesa foram bem mais seletivas e avançaram em ritmo bem mais lento do que nos países que seguiram a receita neoliberal. A principal reforma não foi a privatização e sim a exposição das empresas estatais à concorrência interna, com grandes empresas estrangeiras e, acima de tudo, com uma cesta de empresas privadas, semiprivadas e comunitárias recém-criadas. Consequentemente, houve uma redução da participação das estatais no emprego e na produção em relação ao período 1949-1979.

Todavia, o papel do governo não diminuiu sua influência e sua promoção ao desenvolvimento nacional. Ao contrário, o governo investiu quantias enormes no desenvolvimento de novos setores, na criação de novas Zonas de Processamento para Exportação (ZPEs), na expansão e na modernização da educação superior e em grandes projetos de infraestrutura:

17 ARRIGHI, G. Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI. Tradução Beatriz Medina. Boitempo. São Paulo, 2008.

Graças ao tamanho continental e à imensa população do país, essas políticas permitiram ao governo chinês combinar as vantagens da industrialização voltadas para a exportação, induzida em grande parte pelo investimento estrangeiro, com as vantagens de uma economia centrada em si mesma e protegida informalmente pelo idioma, pelos costumes, pelas instituições e pelas redes, aos quais os estrangeiros só tinham acesso por intermediários locais (ARRIGHI, 2008. p. 362).

Segundo Arrighi (2008), a China abriga dois terços do total mundial de trabalhadores em zonas semelhantes às ZPEs. A distribuição espacial desses conglomerados industriais básicos se estabelece pelo tipo de especialização produtiva: o delta do rio Pérola é composto por indústrias intensivas em mão de obra, produção e montagem; o delta do rio *Yang-tsé* é voltado para setores que fazem uso intensivo de capital e em produção de carros, celulares e computadores; e *Zhongguan Cun*, localizada em Pequim, é o vale do Silício chinês. “Mais do que no resto do mundo, ali o governo intervém diretamente para promover a colaboração entre universidades, empresas e bancos estatais no desenvolvimento da informática” (ARRIGHI, 2008. p. 362). Assim, a divisão do trabalho entre as ZPEs ilustra também a estratégia do governo chinês de promover o desenvolvimento dos setores intensivos em tecnologia e conhecimento, sem abandonar em contrapartida, as atividades intensivas em mão de obra.

O panorama aqui esboçado evidencia que a China planejou um modelo nítido de desenvolvimento de longo prazo, com o objetivo de transformar o perfil da estrutura produtiva interna, balizando-se em altas taxas de investimento direcionadas para a expansão das exportações, alto nível de gasto público, expansão do mercado interno, especialização e integração da cadeia produtiva, além de manter a moeda desvalorizada em um ambiente de controle em relação à liberalização do mercado de capitais (BARBOSA, 2011).

### ***O caminho latino-americano: do ideário desenvolvimentista à luta pela estabilização econômica***

As décadas de 1980 e 1990 na América Latina são marcadas por ajustes e reestruturações econômicas. A década de 1980 foi profundamente marcada pela “crise da dívida”, originada pelo aumento nas taxas de juros imposto pelos Estados Unidos no início da mesma década. Durante esse período recessivo, o ideário desenvolvimentista foi perdendo gradativamente sua relevância e as políticas econômicas não mais se voltavam ao planejamento em prol do crescimento e do desenvolvimento econômico. O contexto agora era outro: com a economia latino-americana na bancarrota, a preocupação era direcionada para políticas de estabilização e ajuste econômico. “Durante toda essa década, a maioria dos economistas do governo, da academia e do setor privado não mais discutiam o longo prazo ou o crescimento, mas tão-somente a conjuntura, o juro, os preços, o câmbio e o salário” (CANO, 2000, p. 35).

As políticas de ajuste econômico foram impostas pelo FMI (Fundo Monetário Internacional), BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), bancos privados e pela pressão de governos dos países industriais – *centrais* – aos países devedores como forma de obrigá-los a pagar os juros das dívidas contraídas nas décadas anteriores<sup>18</sup>. Observava-se assim uma preocupação com a salvaguarda do sistema

<sup>18</sup> Especialmente na década de 1970, com a abundância de liquidez internacional resultante da reciclagem dos “petrodólares”, como visto na seção anterior.

financeiro internacional e, no que tange à América Latina, com a pressão pelo pagamento ao menos de parte dos juros do endividamento contraído na década anterior (CANO, 2012).

De acordo com Santos (1996), essa política consistiu nos países dependentes devedores numa combinação entre o incremento das exportações, apoiado nas desvalorizações cambiais, e a diminuição das importações, com base na restrição do mercado, ou seja, apoiado na compressão salarial e restrição do crédito para consumo. Porém, o superávit comercial obtido com o ajuste serviu basicamente para o pagamento dos altíssimos juros internacionais e, assim, na década de 1980 a América Latina consumiu grande parte de seu superávit comercial sem nenhuma contrapartida de crescimento econômico, nem mesmo com a amortização do principal da dívida externa.

Cano (2000) esquematizou os principais pontos em que se constituem as propostas de ajuste nos anos 1980 impostas para a América Latina: i) a política fiscal se baseava em cortes radicais nos gastos correntes (notadamente em salários, gastos sociais e subsídios diversos) e no investimento público, poucas alterações na tributação em face da restrição da demanda; ii) a política monetária se direcionava à contenção da expansão dos meios de pagamento, do crédito interno e elevação das taxas de juros reais; iii) a política salarial visava a estancamento dos reajustes e queda do salário real; iv) a política cambial e de comércio exterior era direcionada à desvalorização do câmbio, incentivos às exportações e restrições às importações.

Não é difícil entender o sentido de cada política: i, ii e iii atuavam na redução do consumo e do investimento (público e privado), o que significava também redução de parte da demanda por importações; ii e iii teriam efeitos sobre a contenção inflacionária; iii geraria efeito específico de redução de custos e melhoria da relação “câmbio/salário”; iv atuaria na reversão do déficit comercial (CANO, 2012, p. 34).

Nesse mesmo período, a banca internacional cortou o crédito externo ocasionando uma retração das fontes de financiamento para pagamento dos serviços da dívida, da remessa dos lucros das companhias multinacionais e dos investimentos externo de capitalistas locais, provocando o desajuste dos mercados financeiros locais, deteriorando as finanças públicas e as políticas monetárias, e assim colocando a América Latina em uma situação inflacionária de três dígitos. A abrupta contração do crédito internacional e sua concentração nos países mais ricos, em particular nos EUA e em algumas regiões como a Ásia, alterou substancialmente a inserção externa dos países periféricos. O comportamento dos países latino-americanos nas décadas de 1980 e 1990 mostrou claramente sua fragilidade e subordinação financeira<sup>19</sup>. Dessa forma, a década de 1980 é marcada pela escassez de financiamento externo, instabilidade macroeconômica e desinvestimento.

Do ponto de vista macroeconômico, nos anos 1980 a América Latina se caracterizou por uma maior fragilidade externa comparada ao continente asiático em meio à abundância de capitais externos. Esta vulnerabilidade decorreu de três aspectos: i) maior peso das transferências financeiras; ii) menor taxa de crescimento das exportações e iii) maior vulnerabilidade dos fluxos de capitais.

Medeiros (1997) descreve o dilema vivido na época pelas economias latino-americanas em face do estrangulamento externo no recebimento de créditos internacionais somado à diminuição da capacidade de importar dos países da OCDE. Essa situação resultou na contração de suas taxas de crescimento:

19 Com exceção do Chile e Colômbia, que não se marginalizaram totalmente dos fluxos de créditos internacionais (MEDEIROS, 1997).

Em condições de escassez de finanças internacionais – como a que diferencialmente se abateu sobre os países periféricos – a única forma de deslocar a restrição externa e manter o crescimento econômico é através do aumento das exportações; mas como aumentá-las num momento marcado por recessão entre países da OCDE e queda de preços das *commodities* internacionais? (MEDEIROS, 1997, p. 288).

Segundo Medeiros (1997), após de uma década de estagnação e a subsequente reestruturação da dívida no final dos anos 1980, os fluxos internacionais de capitais – principalmente a captação de investimentos de portfólio – reinserem-se na economia latino-americana. A abundância de liquidez viabilizou políticas de estabilização baseadas na sobrevalorização das suas moedas nacionais. Esse deslocamento temporário da restrição interna decorrente da entrada de capitais foi acompanhado por intensa e unilateral abertura financeira e comercial.

Em toda a América Latina, com exceção do México que é o único caso de produção industrial integrada com os EUA, a combinação de abertura comercial e financeira com câmbio sobrevalorizado resultou em abruptas elevações dos coeficientes de importação e deslocamento das exportações para as *commodities* (MEDEIROS, 1997). Dessa forma, ao contrário de uma macroeconomia regional expansiva dinamizada pelos deslocamentos do capital produtivo e expansão global do comércio, a região latino-americana se viu limitada a baixas taxas de crescimento, na expectativa incerta de que os investimentos diretos em expansão naquele momento pudessem a um tempo financiar o déficit em transações correntes e aumentar as exportações industriais.

No que se refere às condições de endividamento e especialização produtiva, as diferenças nacionais importantes em termos de padrão histórico e grau de industrialização, particularmente pelo êxito do desenvolvimento brasileiro e mexicano, como também a desindustrialização chilena e argentina do final dos anos 1970, não diferenciaram os países enquanto devedores do sistema financeiro internacional. O intenso esforço exportador latino-americano ocorrido na década de 1980 e, principalmente depois de 1985, foi acompanhado por deterioração dos termos de troca, concentrando-se essencialmente nas *commodities* agrícolas e industriais.

Ao lado do crescimento da exportação de bens primários tradicionais houve entre os maiores países da região, como Argentina e Brasil<sup>20</sup>, o deslocamento da indústria na direção das *commodities* (petroquímica, alumínio, celulose, papel, aço e metais não ferrosos). Com relação ao padrão de especialização produtiva evidenciado durante os anos 1980 e 1990, no Brasil e Argentina, Medeiros observa que:

Tendo em vista o sentido global do ajuste macroeconômico e da abertura comercial, ocorreu, tanto na Argentina ainda nos anos 80 e no Brasil (a despeito das notáveis diferenças de escala) nos anos 90, uma mudança no padrão de especialização do setor industrial: encolhimento do complexo metal-mecânico e expansão dos ramos industriais intensos em recursos naturais. Estas estratégias buscaram, por outro lado, ajustar-se às novas condições tarifárias e cambiais decorrentes do Mercosul. O efeito imediato deste deslocamento foi a redução de emprego e demanda por bens de capital nacional e quebra dos encadeamentos industriais. Foi notável aqui a mudança estrutural nos coeficientes de exportação e importação em todos os ramos da indústria. Se de um lado a indústria se reespecializava na direção de *commodities*, de outro, em todos os subsetores da indústria, como exceção de produtos alimentares, os coeficientes de importação passaram a exceder, nos anos imediatos ao da abertura externa, os de exportação (MEDEIROS, 1997, p. 340).

---

20 Com exceção do México.

Medeiros (1997) resgata as teorias cepalinas ao analisar a problemática latino-americana dos anos 1980-1990, observando que o deslocamento da estrutura industrial no sentido das *commodities* traz à tona os problemas clássicos examinados por Raul Prebisch em meados da década de 1950:

[...] em primeiro lugar a flutuação da demanda mundial instabiliza o ciclo de crescimento dos países exportadores, em segundo lugar, ocorre deterioração de preços no longo prazo (houve deterioração dos termos de troca nos anos 80 e na primeira metade dos anos 90) (MEDEIROS, 1997. p. 345).

Durante a década de 1990, observa-se também uma mudança internacional em termos estruturais com a desarticulação das economias socialistas, forte desaceleração da economia dos principais países desenvolvidos e a considerável queda das taxas de juros. Diante desse contexto, era preciso renegociar as dívidas externas das economias periféricas para criar um ambiente receptivo aos capitais ociosos norte-americanos. Segundo Cano (2000), as reformas e ajustes se basearam em: i) concluir as renegociações de dívidas para equacionar melhor a situação dos credores e possibilitar um novo período de reendividamento; ii) debelar a inflação crônica para dar melhor estabilidade e menor risco ao capital estrangeiro e iii) introduzir as reformas liberalizantes abrindo os mercados de bens, serviços e capitais e flexibilização das relações trabalho/capital:

A periodização das reformas e dos ajustes é igual para todos os países. O Chile, por exemplo, se antecipa e a realiza entre 1973 e 1979, mas fracassa em 1981-1983. A Argentina também fizera sua tentativa neoliberal entre 1976 e 1979 e a crise da dívida postergou esses e outros intentos. Reformas parciais, como a financeira e a renegociação das dívidas, iniciavam em vários países antes de 1990. Mas é a partir de 1990 que a maior parte dos países latino-americanos desencadeia seus processos de reforma e ajuste (CANO, 2000, p. 41).

Os programas de estabilização apresentados na década de 1990, na aparência, tinham grande similaridade com os da década anterior: “política de contenção salarial; restrição monetária e creditícia e juros elevados (cortes em gastos correntes e investimentos)” (CANO, 2000, p. 41). Porém, na essência, se via claramente a distinção: a política cambial, ao contrário da anterior, que propunha a desvalorização no intuito de incentivar as exportações, voltou-se para a valorização cambial, se tornando a alavanca mestra de estímulo às importações. O corte dos gastos públicos teve como ponto central a acomodação subsequente da massa de juros internos e externos. A política de combate à inflação se anexaria com outra condicionante, a liberalização do comércio exterior, com grande diminuição das barreiras administrativas, tarifárias e não tarifárias, barateando por duas vias as importações (pelo câmbio e pela tarifa), pressionando, conseqüentemente, a queda dos preços dos produtos similares nacionais.

Cano (2000) ressalta que dessa vez o ajuste não objetivava conter a demanda interna e produzir excedentes exportáveis. A questão se apresentava de maneira mais complexa:

A demanda pública era contida mais para compatibilizar o propósito de diminuição do tamanho e da ação do Estado com os crescentes juros; a contenção salarial vinha muito mais pressões nos custos públicos e empresariais; a brutal elevação dos juros internos não era tanto para conter o investimento privado, mas para atrair a entrada de capital forâneo, sumamente necessário para financiar o violento aumento das importações de bens e de serviços (notadamente do turismo) e o pagamento da dívida externa, agora compulsório pelos acordos de renegociação (CANO, 2000, p. 42).

Santos (1996) acrescenta que com a queda das taxas de juros verificou-se também um alívio nas pressões pelo pagamento da dívida externa em decorrência também de várias negociações que resultaram em acordos conciliatórios (descritas em três pontos por Cano). As políticas de ajuste, em decorrência, assumiram um sinal oposto. A necessidade de equilíbrio na balança de pagamentos norte-americana ameaçada por um amplo déficit comercial impôs aos países dependentes a implantação de políticas de déficit comercial. A nova política econômica, como também ressaltou Cano, consistia na valorização das moedas locais (por meio da âncora cambial), no aumento indiscriminado das taxas de juros da dívida pública e na venda do patrimônio público, conhecido como privatização:

Consequentemente, as exportações caíram, as taxas de crescimento diminuíram e as importações aumentaram, produzindo déficits comerciais, que são compensados pela entrada de capital de curto prazo em busca de juros altos e da especulação financeira decorrentes de indicadores macroeconômicos de curto prazo favoráveis (SANTOS, 1996. p.12).

Camara & Salama (2005) salientam que os investimentos diretos e os investimentos em carteira tornaram-se a forma mais importante de financiamento externo na Ásia e na América Latina nesse período. A região asiática foi mais inserida pelos Investimentos Direto Estrangeiro (IDE) e na América Latina existe a predominância de fluxos de investimentos em carteira. Dessa forma, o financiamento externo que predominou na região latino-americana nos anos 1990 foi essencialmente formado por fluxos financeiros voláteis e sem vínculos diretos com a exportação. Os autores observam que durante os anos de liberalização econômica, o volume de fluxos financeiros enviados aos países periféricos cresceu substancialmente:

No segundo subperíodo, 1990-2000, o financiamento, será, de novo, essencialmente dos fluxos privados sob a forma de investimentos diretos e de investimentos em carteira [...]. Segundo os dados do Banco Mundial, esses fluxos líquidos de capitais em direção aos PEDs<sup>21</sup>, que eram de US\$ 20 bilhões em 1986, atingiram US\$ 240 bilhões no auge (1993-96) e se estabilizaram em torno de uma média anual de US\$ 130 bilhões entre 1998 e 2002 (CAMARA & SALAMA, 2005, p. 202).

Mesmo em dimensões distintas, a abertura comercial e financeira favoreceu intensamente o setor de serviços das economias latino-americanas. Pois, parte significativa do IDE que se expandiu fortemente nos anos 1990 para o México, Argentina, Brasil e Chile foi canalizado para o setor financeiro e para aquisições patrimoniais em serviços de utilidade pública privatizados. As importações permitiram aumentar as margens de lucro do comércio e serviços em relação à atividade industrial. Porém, os investimentos nestas atividades tiveram impactos desprezíveis sobre o crescimento econômico e no emprego. Dessa forma, o direcionamento dos investimentos para os serviços explica a baixa formação de capital na indústria neste período:

A expansão e a internacionalização dos serviços, o retrocesso da substituição de importações na indústria e a especialização do setor exportador em *commodities* vão definindo uma modalidade de inserção internacional do trabalho bastante diferenciada da que se observou sobre a Ásia (MEDEIROS, 1997. p. 333).

Barbosa (2011) observa, em linhas gerais, que o modelo de desenvolvimento latino-americano foi baseado na liberalização econômica, na concentração dos investimentos diretos no setor de serviços, e

21 Países em desenvolvimento.

aprofundado conseqüentemente pelo processo de privatização em curso. Por sua vez, verificou-se uma racionalização produtiva com desintegração vertical e aumento de conteúdo importado, principalmente nos setores importantes, dinâmicos e mais produtivos da economia. Conseqüentemente, houve perda da participação da produção industrial, porém não em virtude de mudanças estruturais pela incorporação de serviços agregados de valor, como nos países centrais industrializados, mas sim pelo encolhimento da base industrial herdada no período de substituição de importação:

Como resultado, obtém-se um duplo processo de concentração das exportações em produtos intensos em recursos naturais e de generalização das maquiladoras, as quais se destacam pelas exportações de manufaturados com baixo valor agregado no mercado interno (BARBOSA, 2011. p. 271).

O que se observava na América Latina eram políticas industriais de caráter horizontal<sup>22</sup> e políticas macroeconômicas moldadas pelos países desenvolvidos, diferente das políticas e estratégias chinesas predominantemente independentes<sup>23</sup>. Dessa forma, os tratados comerciais latino-americanos firmados com economias avançadas tenderam a subordinar os fluxos comerciais às decisões das empresas multinacionais. Outro ponto importante é o comportamento dos investimentos diretos estrangeiros nas duas regiões. Na China esses investimentos eram crescentes e contínuos, voltados para a diversificação da base industrial e dos serviços; por outro lado, na América Latina, os IDEs, em larga escala, se comportavam de maneira exógena, ou seja, cresciam com o volume global de investimentos externos, nos períodos de prosperidade e caíam quando a economia global se deparava com crises (BARBOSA, 2011).

### ***Considerações finais***

Este estudo buscou não incorrer em comparações equivocadas e obtusas, no sentido de comparar incomparáveis ou associar economias e sociedades distintas. Contudo, o objetivo em uma análise comparada é propor uma relação entre os resultados apresentados, ressaltando as diferentes experiências de sociedade e assim contribuir com o debate e embasar futuras pesquisas. Deste modo, deve-se levar em conta, nas economias estudadas, as características peculiares de cada região, referentes à cultura, extensão territorial, população, história e outras singularidades que influenciaram diretamente na trajetória dessas regiões. O cruzamento se deu, portanto, no período estudado e na relação existente do objeto de estudo com o funcionamento – e a influência – do plano econômico internacional, buscando também analisar suas estratégias e políticas econômicas nacionais.

Observou-se, sobretudo, que o papel desempenhado pela China na economia mundial originou um novo eixo de acumulação, formado pelos EUA exercendo o papel de consumidor mundial de última instância, financiado principalmente pelo seu déficit em transações correntes, enquanto a China tornou-se a fábrica do mundo e o principal supridor de bens manufaturados. De modo, a dinamicidade da indústria chinesa funcionou como uma engrenagem potente de efeitos positivos para outras regiões do mundo como, por exemplo, na Ásia, na América Latina e

---

22 As políticas industriais horizontais dizem respeito às medidas que afetam horizontalmente todas as atividades econômicas: desburocratizando, melhora do ambiente de negócios, simplificação tributária, eficiência logística, eficiência regulatória; voltadas, principalmente, ao ambiente institucional e de negócios.

23 Que se direcionavam na criação de habilidades nacionais próprias, como também o foco na especialização em produtos intensos em tecnologia.

na Europa. A América Latina, por sua vez, participa do comércio internacional como demandante de produtos intensivos em tecnologia e, em contrapartida, se especializou na oferta de *commodities* de origem agrícola e mineral.

No que se refere às políticas endógenas e exógenas, enquanto a América Latina passava as décadas de 1980 e 1990 num período de grave instabilidade econômica, direcionando seus esforços no desmonte do Estado intervencionista da era de substituição de importações, a China, na contramão desse processo, entrava no mercado mundial amparada num modelo de desenvolvimento de longo prazo, mesclando várias políticas econômicas, com o objetivo claro e único de promover a industrialização nacional via expansão das exportações.

Por outra ótica, a diferença essencial entre a China e a América Latina no período observado parece se mostrar no nexo entre exportações e investimentos, que permitiu ampliar a capacidade produtiva na China, ajudando o fortalecimento de seu mercado interno, enquanto na América Latina a volatilidade cambial – resultado da rápida abertura comercial e financeira –, dificultou esse processo, trazendo uma brusca oscilação nas taxas de crescimento e investimento. Essa diferença se expande às concepções peculiares de política industrial e aos modelos e de inserção externa das duas regiões.

### ***Referências bibliográficas***

ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. Tradução Beatriz Medina. Boitempo. São Paulo, 2008.

BARBOSA, A. F. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In: Ferreira Leão, R.; Pinto, E.C.; Acioly, L. **A China na Nova Configuração Global**. Impactos políticos e econômicos, IPEA, 2011.

BEKERMAN, M. et al. Transformações recentes da economia chinesa: impacto sobre suas relações comerciais com a América Latina. IPEA. **Revista tempo do mundo**, 2013.

CANO, W. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo. Editora UNESP, 2000.

\_\_\_\_\_. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: FIORI, J. L. (organizador). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Rio de Janeiro. Editora: Vozes, 2012.

CHESNAIS, F. **A mundialização financeira: gênese, custo e apostas**. Tradução de Maria Roldão. Instituto Piaget. Lisboa, 1996.

\_\_\_\_\_. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequência**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005.

COMTRADE. **Internacional Trade Statistics Database** <<http://comtrade.un.org/>> Disponível em: 10 de junho 2016

CUNHA, A. M. Crescimento e internacionalização da China: impactos potenciais na América Latina. **XII Encontro Nacional de Economia Política**. São Paulo, 2007.

FIORI, J. L. **Sistema Mundial e América Latina: mudanças e perspectivas**. São Paulo, junho, 2006.

\_\_\_\_\_. (Organizador). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Rio de Janeiro. Editora: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. **História, estratégia e desenvolvimento**: para uma geopolítica do capitalismo. 1ª Edição. São Paulo: Boitempo, 2014.

LIMA, M. C. [Org.] **Sobre a China**. Recife, Ed. UFPE, 2018.

MEDEIROS, C. A. Globalização e a inserção diferenciada da Ásia e América Latina. In: Tavares, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (orgs.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. A China como um Duplo Polo na Economia Mundial e a Recentralização da Economia Asiática. **Revista de Economia Política**, 2006.

\_\_\_\_\_. China: entre os Séculos XX e XXI. In: FIORI, J. L. (organizador). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Rio de Janeiro. Editora: Vozes, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Notas sobre o Desenvolvimento Econômico Recente na China**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2012b.

NASSIF, A. O modelo centro-periferia e a economia política da Cepal: ontem e hoje. 49º Encontro Nacional de Economia da Associação do Centro de Pós-graduação em economia (ANPEC), 2021.

PINTO, E. C. O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementariedades comerciais, produtivas e financeiras. In: Ferreira Leão, R.; Pinto, E.C.; Acioly, L. **A China na Nova Configuração Global**. Impactos políticos e econômicos, IPEA, 2011.

\_\_\_\_\_. América Latina na primeira década do século XXI: “efeito China” e crescimento com inclusão, Projeto Capacidades Humanas, Desenvolvimento e Políticas do Observatório NESP/UnB, 2013. PINTO, E.; BALANCO, P. **Transformações do capitalismo contemporâneo e os impactos para a América Latina**: retrospectivas, mudanças e perspectivas. UFRJ. Textos para discussão, 2013.

PREBISCH, E. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Editora Record. Volume 1. Rio de Janeiro, São Paulo, 2000.

RODRIK, D. **What’s so special about China’s Export?** National Bureau of economic research. Cambridge, January, 2006.

SANTOS, T. **América Latina**: democratização e ajuste estrutural. Porto Alegre, julho, 1996.

SOUZA, R. **Estado e capital na China**. Salvador. EDUFBA, 2018.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **(Des)Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

\_\_\_\_\_. A retomada da hegemonia norte-americana. In: Tavares, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (orgs.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997.

WORDBANK. **Word Bank Group** <<http://www.worldbank.org/>> Disponível em: 20 de abril 2016.

## **Transformações recentes no plano econômico internacional: uma análise paralela da ascensão do “gigante” asiático e da estagnação latino-americana**

### **Resumo**

O presente artigo propõe um estudo histórico comparativo, dos caminhos trilhados por duas economias que possuem funções diferentes na dinâmica da economia internacional: a chinesa e a latino-americana. O corte histórico perpassa, essencialmente, os anos 1970 e 1990, procurando elucidar as transformações geopolíticas e econômicas ocorridas nesse período. Como método de análise, procura-se construir uma visão ampliada dos fatos que fundamentaram o *status quo* do plano econômico internacional. Explora-se, primeiro, o contexto internacional, dando-se ênfase à reafirmação da hegemonia norte-americana; depois, a argumentação é direcionada para as políticas desenvolvimentistas adotadas pelo governo chinês; e, por último, revisita-se o avanço das políticas liberais e a luta pela estabilização econômica na América Latina. Constatou-se, assim, que as diferentes trajetórias históricas, regidas por modelos divergentes de políticas econômicas, colaboraram significativamente na alocação das duas regiões em locais distintos no cenário econômico mundial.

**Palavras-chave:** Políticas econômicas, China, América Latina, hegemonia americana.

## **Recent transformations in the international economic plan: a parallel analysis of the rise of the Asian “giant” and Latin American stagnation**

### **Abstract**

This article proposes a comparative historical study of the paths taken by two economies that have different functions in the dynamics of the international economy: the Chinese and the Latin American. The historical cut runs essentially through the 1970s and 1990s, seeking to elucidate the geopolitical transformations and the motivation that occurred in that period. As a method of analysis, an attempt is made to build an expanded view of the facts that underlying the status quo of the international economic plan is pursued. First, the international context is explored, emphasizing the reaffirmation of North American hegemony; then, the argument is directed to the developmental patterns adopted by the Chinese government; finally, the advance of liberal policies and the international economy in Latin America. It was verified, therefore, that the different historical trajectories, ruled by divergent models of economic policy, collaborated significantly in the allocation of the two regions in different places in the world economic scenario.

**Key Words:** Economic policies, China, Latin America, American hegemony.

## **Transformaciones recientes en el plan económico internacional: un análisis paralelo del ascenso del “gigante” asiático y el estancamiento latinoamericano**

### **Resumen**

Este artículo propone un histórico y paralelo de las trayectorias seguidas por dos economías que tienen diferentes funciones en la dinámica de la economía internacional: el chino y el latinoamericano. El corte histórico recorre, fundamentalmente, las décadas de 1970 y 1990, buscando dilucidar las transformaciones geopolíticas y económicas ocurridas en ese período. Como método de análisis, se intenta construir una visión tridimensional de los hechos que sustentaron el statu quo del plan económico internacional. Primero se explora el contexto internacional, con énfasis en la reafirmación de la hegemonía norteamericana; luego, el argumento se dirige hacia las políticas de desarrollo adoptadas por el gobierno chino; y finalmente, se revisa el avance de las políticas liberales y la lucha por la estabilización económica en América Latina. Se encontró, por tanto, que las diferentes trayectorias históricas, regidas por modelos divergentes de políticas económicas, colaboraron significativamente en la asignación de las dos regiones en diferentes lugares dentro de la jerarquía del poder mundial.

**Palabras clave:** Políticas económicas, China, América Latina, hegemonía estadounidense.

**Classificação JEL:** F59; O21.

## Ressignificações insurgentes: o Rap de fronteira

Ronaldo Silva<sup>1</sup>

Angela Maria de Souza<sup>2</sup>

Janaina de Jesus Lopes Santana<sup>3</sup>

### *Introdução: Diáspora em Movimento*

O presente artigo é resultado de um trabalho de campo, uma pesquisa exploratória-analítica (GIL, 2008), sobre o Movimento Hip Hop a partir das experiências vivenciadas na cidade de Foz do Iguaçu – Brasil, que faz fronteira com a cidade de Puerto Iguazú – Argentina e Ciudad del Este – Paraguai. Para tanto, objetiva-se no presente artigo, por meio de análise qualitativa, uma compreensão sobre o Rap de fronteira enquanto estética política. Nessa perspectiva, assumimos na investigação o Rap de fronteira enquanto uma manifestação histórica sociopolítica-cultural de experiência local que transforma vivências subalternizadas. Assim, esta pesquisa terá duas perguntas condutoras: o que é o Rap de fronteira? E, como ele se constitui e ganha corpo na cidade de Foz do Iguaçu – PR?

Antes, seria importante assumirmos o que entendemos por fronteira(s). Se, para Ratzel (1990, p. 73-74), a fronteira é “constituída pelos inumeráveis pontos sobre os quais um movimento orgânico é obrigado a parar” e onde o “povo se forma mais rápido quando possui limites”, delimitado por uma zona territorial geográfica e política do Estado, por outro lado, para além de uma delimitação geopolítica, a fronteira aqui é definida como um espaço de encontro, ou “ como ‘laboratórios’ sociais, onde a dimensão cultural assume um caráter cada vez mais político e politizador das relações regionais” (PEREIRA, 2016, p. 30-31).

Essa trifronteira, que reúne três países e muita cultura, é onde emerge o Rap de fronteira. É nesse espaço sociopolítico-cultural que este Rap ganha forma e constrói importantes narrativas sobre esse ambiente. Desse modo, o Rap de fronteira, em sua narrativa poética, constitui-se enquanto uma ponte entre significados culturais, sociais, econômicos, políticos, assim como espaciais e temporais, que são determinantes para a construção de narrativas musicais produzidas por esses jovens, a partir de suas experiências e percepções.

As representações e narrações desde o Movimento Hip Hop, a partir de seu estilo musical (o Rap), permite-nos refletir sobre os significados, fluxos, movimentos culturais da diáspora, ou melhor, das populações afro-indígenas que produzem essas narrativas musicais. Nessa ótica, se faz determinante compreender que os

---

1 Doutorando em Direitos Humanos e Democracia pelo Programa de Pós-Graduação de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre pelo PPG Integração Contemporânea da América Latina (UNILA). Pesquisador-associado ao Centro de Estudos da Constituição – (CCONS-UFPR). Bolsista CAPES-Proex; Editor-Assistente do Centro Latino-Americano de Estudos em Cultura (CLAEC). E-mail: ronaldosilvars@hotmail.com

2 Doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Docente do Curso de Antropologia e do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos (PPG – IELA) da Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA). Coordenadora do NEALA – Núcleo de Estudos Afro-latino-Americanos. E-mail: angelas2508@gmail.com

3 Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisadora no NEALA – Núcleo de Estudos Afro-latino-Americanos. E-mail: ninahh93@gmail.com

fluxos de deslocamento na diáspora estão enraizados na construção cultural de movimentos político-sociais, como o movimento negro, o Movimento Hip Hop, o movimento de políticas afirmativas e de reparação, dentre outros que se aliam e dialogam com os movimentos indígenas. A diáspora nos impõe uma ressignificação do exercício do saber e do “se fazer presente”, (re)definindo as consciências humanas e suas fronteiras do exercício cognitivo.

Para autores como Hall (2000; 2011), Gilroy (2001; 2007) e Lopes (2004) é necessário compreender a diáspora a partir do pertencimento e da consciência histórica e geográfica da cultura de cada povo. Stuart Hall (2011), compreende a diáspora como uma manifestação cultural estrutural, um sistema de significação das atividades, dos fenômenos e das práticas de deslocamentos. De acordo com Hall (2011, p. 28), a interpretação acerca do conceito de diáspora “é modelada na história moderna do povo judeu (de onde o termo ‘diáspora’ se derivou), cujo destino no Holocausto – um dos poucos episódios histórico-mundiais comparáveis em barbárie com a escravização moderna – é bem conhecida”.

A diáspora apresentada por Hall (2011) constitui-se como uma metáfora teleológica em uma reinterpretação de deslocamentos, em sua maioria forçados, marcada por diferentes conflitos e disputas territoriais e de poder, alterando o tempo e o espaço de “um núcleo imutável e atemporal, ligando ao passado o futuro e o presente numa linha ininterrupta” (HALL, 2011, p. 29). As dispersões culturais formam uma identidade diaspórica, cujos descolamentos arraigados nas produções de significados locais constituem identidades que:

Parecem invocar uma origem que residiria em um passado histórico com a qual elas continuariam a manter uma certa correspondência. Elas têm a ver entretanto, com a questão da utilização de recursos da história, da linguagem e da cultura para a produção não daquilo que nós somos, mas daquilo no qual nos tornamos. (HALL, 2000, p. 109).

O passado histórico aqui se refere, principalmente, ao contexto escravocrata-colonial que marcou os continentes americano e africano a partir do tráfico de pessoas que durou quase quatro séculos no Brasil. Esse tráfico, marcado por todas as violências a ele inerentes, produziu mudanças estruturais no contexto cultural que marca a história destes povos. Ao mesmo tempo que marca a histórias dos povos negros, marca também a dos povos indígenas por todos os impactos que gera em suas culturas. A população negra nas Américas teve que se refazer a partir da negação, da destruição, da proibição da vivência de suas próprias culturas. É a criação de novas formas de estar no mundo, de se constituir enquanto cultura. É refazer a humanidade negada pelo racismo. E as práticas estético-musicais fazem parte desta constante reconstrução do estar no mundo diaspórico.

As identidades revelam-se múltiplas nas sociedades, nas quais “suas origens não são únicas, mas diversas” (HALL, 2000, p. 30). Por todo o mundo, as práticas de deslocamento são redefinidas culturalmente como uma ressignificação do seu poder político por meio do pertencimento daqueles que se fazem presentes nas diásporas. Esses deslocamentos são históricos, produzidos pela escravização<sup>4</sup>, e são também contemporâneos, como os inúmeros deslocamentos migratórios provocados pelas grandes desigualdades que marcam as populações racializadas nas Américas.

---

4 Optamos pela palavra escravização, compreendendo, enquanto sujeito de posição política, que ninguém nasce escravo, sendo assim o termo “escravo” naturaliza o ideário de continuidade em “ser escravo e não estar na condição de escravo”, como explicado no artigo “Sobre escravos e escravizados: percursos discursivos da conquista da liberdade” (HARKOT-DE-LA-TAILLE; SANTOS, 2012).

Na América Latina e no Caribe, a diáspora cruza as margens geográficas dos Estados-nacionais redefinindo suas fronteiras geopolíticas por meio de as múltiplas formas de representações estéticas nas narrativas, nas imagens, nos textos, nas músicas e nos discursos. A diáspora não é um retorno à sua diferença maior, é uma recriação das diferenças, caracterizada por sua relação e posição dos entes que fazem o seu movimento. Sendo assim, os movimentos sociais e culturais constituem em seus atos políticos uma marca para o não apagamento de seu poder insurgente por meio dos seus saberes culturais. Como prática do exercício cognitivo político do saber, as expressões musicais marcadas pela ancestralidade dos deslocamentos culturais, como o Rap, se constituem enquanto elemento de resistência contra o silenciamento das manifestações culturais originárias. Para Gilroy (2001),

As tradições inventadas de expressão musical, (...), são igualmente importantes no estudo dos negros da diáspora e da modernidade porque elas têm apoiado a formação de uma casta distinta, muitas vezes sacerdotal, de intelectuais orgânicos cujas experiências nos permitem focalizar com particular clareza a crise da modernidade e dos valores modernos. Essas pessoas geralmente têm sido intelectuais no sentido gramsciano, operando sem os benefícios que fluem ora de uma relação com o estado moderno, ora de posições institucionais seguras no interior das indústrias culturais. Elas têm procurado papéis que escapam à classificação como prática de legisladores ou intérpretes e, em lugar disso, têm se apresentado como guardiães temporários de uma sensibilidade cultural distinta e entrincheirada que também tem operado como um recurso político e filosófico. (...) A música, o dom relutante que supostamente compensava os escravos, não só por seu exílio dos legados ambíguos da razão prática, mas também por sua total exclusão da sociedade política moderna, tem sido refinada e desenvolvida de sorte que ela propicia um modo melhorado de comunicação para além do insignificante poder das palavras – faladas ou escritas. (GILROY, 2001, p. 163-164).

Para repensar o papel e a importância dos elementos descritos nas narrativas musicais desde o escopo da diáspora por meio de estéticas faladas ou escritas, o Rap de fronteira nos permite uma relação de alteridade do espaço-tempo redefinindo as fronteiras dos Estados-nacionais em uma reinterpretação de significados que vão além dos fluxos internos. Deste modo, as pontes entre as fronteiras territoriais, políticas, sociais e culturais na história, desde as narrativas musicais a partir da diáspora passam a se constituir enquanto via de passagem, uma “zona de contato, um termo que invoca a ‘copresença espacial e temporal dos sujeitos anteriormente isolados por disjunturas geográficas e históricas’ (...) cujas trajetórias agora se cruzam” (HALL, 2011, p. 31).

Nesse sentido, o Movimento Hip Hop por meio do Rap, constitui-se como uma prática de saber cultural na possibilidade de afirmar essa humanidade negada pelo racismo, recriando no pertencimento diaspórico um fluxo rítmico de sua ancestralidade nas narrativas poéticas, estabelecendo uma ponte que interliga os saberes, as vivências e as lutas. Entretanto, esse mesmo movimento evidencia as diferenças culturais presentes na região que são produzidas na fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, marcada por forte presença de populações negras e indígenas, principalmente Guarani.

O Rap de Fronteira, enquanto um saber cultural, constitui-se nos encontros dos significados que vão se estabelecendo a partir de vivências e experiências, de jovens afro-indígenas e latino-americanos que transpõem as fronteiras geográficas, demarcando reexistências por meio de intervenções narrativas poéticas, a partir do RAP de fronteira, onde

os fluxos e trânsitos fronteiriços fornecem, portanto, instrumentos com os quais pensar as construções socioculturais da atualidade, dentro e fora das fronteiras, tão fortemente marcadas pelas transnacionalizações e as migrações – o que exige pensar, a partir de novas perspectivas, a relação tão estreita entre cultura e território. (PEREIRA, 2016, p. 31).

E essa fluência e efervescência tornam-se processos criativos que tomam forma nas músicas de jovens negros ou afro-indígenas, os quais vivem num contexto de fronteira. Suas manifestações musicais são frutos de um processo diásporico de transgressão e resistência que transbordam entre fronteiras oferecendo-nos suas criações musicais. Uma das características do Rap, ou do Movimento Hip Hop, é estar ligado aos movimentos globais, transfronteiriços ou transatlânticos, como ocorre com o Rap crioulo, produzido por cabo-verdianos e angolanos imigrantes ou seus descendentes, na grande Lisboa, que dialogam a partir de problemas comuns com o Rap produzido no Brasil (SOUZA, 2016). Outra característica que marca o Movimento Hip Hop é trazer, em sua produção, as especificidades que os marcam no contexto local, seja do bairro, da cidade, da quebrada, da fronteira, como o Rap produzido no Bairro do Monte Cristo, em Florianópolis (SOUZA, 1998; 2016). Esses encontros de perspectivas formam e criam movimentos com suas especificidades e abrangências ao mesmo tempo e, com a mesma intensidade que desde os anos de 1980, tem marcado essa história comum do Movimento Hip Hop na América Latina.

### ***Estado da Arte no Movimento Hip Hop: Desde “Nosotros”***

As práticas de deslocamentos de imigrantes afro-latino-americanos, caribenhos e dos próprios afro-americanos na década de 1970, nos Estados Unidos da América, – precisamente em Nova York, no South Bronx e Harlem – revelam a formação de práticas estéticas político-culturais e sociais no desenvolvimento do Movimento Hip Hop. Autores como Arce (1997), Herschmann (1997), Rose (1997), Souza (2009) e Vianna (1988) demarcam em suas obras que o Movimento Hip Hop desenvolveu-se no encontro de jovens imigrantes contra um fluxo de transformações pós-industriais que resultou em uma reestruturação nos contextos urbanos locais, principalmente, para com as comunidades afrodescendentes e hispânicas.

Os fluxos de transformações na vida urbana de comunidades de imigrantes negros e hispânicos levaram a uma transformação no exercício político, por meio de suas práticas de saberes culturais, redefinindo o pertencimento diaspórico em seu modo de ser e estar para com as condições sociais que os cercavam. Para Rose (1997, p. 195), as transformações que “deram forma a metrópole urbana contemporânea” em uma reestruturação nas condições sociais e econômicas das comunidades de imigrantes, constituindo-se pelo

crescimento das redes multinacionais de telecomunicações, a competição da economia global, a grande revolução tecnológica, a formação de novas e internacionais divisões de trabalho, o poder crescente da produção do mercado financeiro e as novas formas de imigração das nações industrializadas do Terceiro Mundo. (ROSE, 1997, p. 195).

Nesse contexto, vive-se uma mudança nas relações sociais e forças globais, gerando uma coalizão estrutural na fisionomia da vida urbana na América, onde uma nova economia “informativa, global e em rede” (CASTELLS, 2011, p. 119) desenvolveu-se baseada na produtividade e na competitividade das interações de redes locais e globais.

As condições urbanas na América diante desse novo sistema econômico global manifestam o surgimento de um novo paradigma às demandas locais. O corpo social das grandes metrópoles não estavam

preparados para os processos de transformações econômicas e tecnológicas, para as suas mudanças organizacionais. “A sociedade como um todo – empresas, instituições, organizações e povo – não teve tempo para processar as mudanças tecnológicas e decidir a respeito de suas aplicações” (CASTELLS, 2011, p. 128).

Nas décadas de 1970-80, as imobiliárias, em suas enormes compras de imóveis e terrenos, transformavam essas aquisições em grandes condomínios, assim como colocavam à venda para a construção de grandes indústrias e novas vias rodoviárias, agravando uma crise social e uma transformação estrutural dos grandes centros comerciais (ROSE, 1997).

Diante de uma crise social, habitacional e empregatícia nas principais cidades norte-americanas, entre elas a cidade de Nova York, desenvolve-se uma maciça reestruturação organizacional. A cidade é redesenhada e ganha forma a partir das grandes redes de telecomunicações, de indústrias e de grandes empresas multinacionais. As elites exibem seu poder nos grandes monopólios à medida que a população entregue às periferias busca reconstruir seus habitares.

A falta de gestão das condições básicas de sobrevivência dos moradores de periferias, principalmente, dos imigrantes e das populações mais pobres eram notáveis. As comunidades ficaram entregues aos “donos de favelas”, aos desenvolvimentistas, aos refúgios dos traficantes, aos centros de reabilitação de viciados, aos crimes violentos, às hipotecas e aos serviços municipais, como saúde, educação, saneamento básico, infraestrutura e de transportes, os quais eram todos inadequados (ROSE, 1997, p. 199).

A parte sul do Bronx, na cidade de Nova York, visto como “o berço da cultura hip hop” (ROSE, 1997, p. 199), é marcada por rupturas políticas de reestruturação econômica e urbana, resultado do aprofundamento da desigualdade social e cultural, em uma transformação nas partes mais habitadas pela classe operária, por imigrantes judeus, alemães, italianos, latino-americanos e pela população afrodescendente. Esses moradores foram forçados a praticar deslocamentos para outras partes da cidade. Tendo suas faces sociais e culturais hostilizadas em seu contexto urbano local, eles buscaram à margem, como na periferia, uma resistência política às práticas de silenciamento daqueles que se encontravam em condições difíceis. As ações políticas sociais como os *Sound System*, na Jamaica, os *Saraus da Cooperifa*, no Brasil, *Las Movidas de Calle*, no Paraguai, constituíram-se como elementos de fortalecimento das próprias comunidades e de demarcação cultural, na luta contra o preconceito, o racismo, a discriminação e a violência urbana.

As manifestações ganham força e espaço para se formarem em organizações político-sociais e culturais. Enraizadas nas identidades alternativas de imigrantes afro-latino-americanos, elas se desenvolvem em um movimento cultural político, fazendo com que as performances de seus integrantes falassem por seus nomes, por suas roupas, por seus estilos de ser e estar na sociedade urbana, numa articulação de “estabelecimento de grupos e turbas de bairros” (ROSE, 1997, p. 202).

Os encontros dos jovens afro-latino-americanos nas periferias dos EUA desenvolvem uma identidade cultural urbana por meio das ações estéticas que (re)significam suas matrizes coloniais, seja por meio da música, da dança, do jeito de se vestir em uma “co-presença espacial e temporal dos sujeitos anteriormente isolados por disjunturas geográficas e históricas (...) cujas trajetórias agora se cruzam” (HALL, 2011, p. 31). A manifestação estética no Movimento Hip Hop, por meio do *Break*, do Rap e do Grafite desenvolve-se na

produção de uma identidade cultural arraigada às experiências de grupos locais (ROSE, 1997), questionando os problemas sociais que os cercam, como a pobreza, a marginalização, o racismo, o preconceito, o desemprego, a violência policial, fazendo-nos repensar os espaços político-sociais.

As práticas do Movimento Hip Hop, como manifestações sociopolíticas e culturais, assim como de outros movimentos na década de 1970, por exemplo, o “blues e o rock se tornaram marcas da juventude ‘moderna’, das minorias destinadas a tornar-se majorias, em todo país onde eram oficialmente tolerados e em alguns onde não eram” (HOBSBAWM, 2013, p. 320). O Movimento Hip Hop frente às lutas políticas socioculturais constitui-se por meio de suas manifestações estéticas, uma força político-cultural de resistência diante das práticas das violências urbanas. Como aponta Giddens (2009, p. 193):

Todas as sociedades são sistemas sociais e, ao mesmo tempo, constituídas pela intersecção de múltiplos sistemas sociais. Estes podem ser totalmente ‘internos’ às sociedades ou transpor as linhas divisórias entre o ‘interior’ e o ‘exterior’, formando uma diversidade de possíveis modos de conexão entre totalidades sociais e sistemas intersociais.

Nesse contexto, o Movimento Hip Hop, por meio do Rap, entre outras manifestações urbanas locais, é marcado por intersecções sociais e culturais de práticas ancestrais onde significados culturais diaspóricos florescem. Desse modo, a narrativa poética e o ritmo no Rap de fronteira se formam nas margens das fronteiras dos Estados-nações a se manifestar como uma nova ordem político-cultural por meio da conscientização, dos debates e questionamentos ao patriarcado, ao genocídio, à violência urbana, ao racismo e às consequências da escravização. Desse modo, as narrativas literárias no Rap

criam e sustentam um movimento rítmico de continuidade e circulação através do fluxo; que eles acumulam, reforçam e embelezam essa continuidade através da estratificação; e driblam as ameaças a essas narrativas ao construir rupturas que realçam a continuidade, desafiando as narrativas a todo instante. (ROSE, 1997, p. 208).

Igualmente, as narrativas no Rap de fronteira nos impõem uma constelação de significados e experiências sociais por meio de traços culturais. Estes interligam a nossa ancestralidade e a nossa africanidade ao nosso modo de ser e estar para com o pertencimento local. Dessa maneira, se o Movimento Hip Hop pode ser pensado como uma Grande Nação (SOUZA; JESUS; SILVA, 2014), o Rap de fronteira enquanto exercício político desta Nação traduz a narrativa dos saberes culturais criados nas práticas de deslocamento da diáspora afro-latino-americana.

Assim, por meio do Rap de fronteira são construídos movimentos de linguagens corporais e escritas compartilhadas, vividas ao mesmo tempo que expressam as especificidades de seu Mestre de Cerimônia (MC), sua condição cultural, sua *Movida*<sup>5</sup>. Essa presença na narrativa literária do Rap, parte falada e escrita, traduz o pertencimento local mixando na batida a diversidade narrativa, que expressa “letras que retratam a realidade na qual o Rap foi construído, nas experiências vivenciadas dos MC’s, DJ’s e B-boys – que tecem uma conexão entre suas vivências e o público que os assistem” (SANTANA, 2016). No caso do Rap de fronteira, este tecer constitui a ponte narrativa que ressignifica as margens estabelecidas pelos Estados-nações, pois, na rima letal

---

5 O termo *movida* foi observado através da experiência vivenciada no trabalho de campo (2013), na cidade de Presidente Franco no Paraguai, significando a reunião dos membros do Movimento Hip Hop em eventos de *Breakdance* ou *freestyle*.

e racional (FACE DA MORTE, 1999), os limites geopolíticos são transgredidos pelo apego cultural local. Logo, como ponte cultural que redefine os limites dos Estados-nações à sua sonoridade narrativa e à rítmica latino-americana, autores como Poch Plá (2011), Estacio (2013), Castro (2008), demarcam que o Movimento Hip Hop, precisamente o Rap, surge na América Latina no período pós-ditadura militar na década de 1980-1990, momento marcado por ascensão de lutas, reivindicações políticas e diversificação das questões culturais e sociais em que sobreviviam os jovens latino-americanos.

No Chile, de acordo com Poch Plá (2011), o Movimento Hip Hop se configura no início da década de 1980, por meio de o *breakdance*, por influências de filmes e músicas do movimento estadunidense, além da vinda de filhos de chilenos que se encontravam exilados pela ditadura do governo de Pinochet, em países da Europa e dos Estados Unidos, trazendo um novo estilo de narrativas musicais, assim:

Todos estes elementos convergem na juventude chilena a sentirem identificados com essa expressão que atraía a atenção das pessoas por sua forma marcante da dança; Assim começam a criar os primeiros grupos de b-boys que cultivavam o breakdancing à assumi-lo como um modo de vida, projetando assim a base do que seria a cultura HipHop no Chile, que cada vez mais tornava-se autônoma e independente da matriz norte-americana à se constituir em sua própria identidade cultural. O HipHop no Chile rotulou o seu próprio caminho histórico a partir dos setores populares, onde foi recibo e desenvolveu-se de maneira impressionante. (POCH PLÁ, 2011, p. 81-82).

No Equador, o Movimento Hip Hop inicia-se na cidade de Guayaquil, onde “se radico en los barrios 9 de Octubre, lo que ahora se conoce como Malecón 2000 y la Bahía, esta fue en sus inicios una fusión de ritmos con el acontecer de la vida cotidiana” (ESTACIO, 2013, p. 17). Essa fusão de ritmos da vida cotidiana no Equador elucida o desenvolvimento de um estilo cultural influenciado pelos filmes estadunidenses, o que, por sua vez, em 1990, faz com que o Movimento Hip Hop se estabelecesse em Quito, gestado por uma cultura própria. Entre as correntes que se desenvolveram no Movimento Hip Hop do Equador, destaca-se a corrente andina, sendo:

Uma proposta que nasceu no final de 2000, principalmente no Equador, Bolívia, Colômbia. Esta proposta tem como principal motivo a reivindicação de uma cosmovisão de um mundo andino. Este estilo é feito através da mistura de instrumentos andinos como a quena, a zampoña e charango, e utilizam as línguas quichua, quechua, aymara e mapuche para desenvolver as suas expressões. (ESTACIO, 2013, p. 20).

O Movimento andino no Peru, na Bolívia, no Equador e na Colômbia vai além das fronteiras territoriais, desloca-se no uso de uma linguagem e instrumentos próprios local-regional, na afirmação de uma identidade política e cultural. Além da vida urbana, o Movimento Hip Hop adentra com um estilo próprio na vida campesina, fazendo da terra, do sol, da água e da luz elementos essenciais para com o modo de pertencimento de ser e estar para com a vida no campo, no meio rural. Importante compreendermos que essa prática do Movimento Hip Hop, principalmente do Rap a partir de seu contexto histórico-cultural que se refere às diversas culturas indígenas, é percebida também no Brasil, como é o caso do grupo indígena Guarani, conhecidos como Brô MC's<sup>6</sup>. O Movimento Hip Hop, iniciou na década de 1980, nas periferias das cidades de São Paulo, Rio 6 Os jovens Bruno Veron, Charlie Peixoto, Kelvin Peixoto e Clemerson Batista, da aldeia Jaguapirú Bororó, formam o Brô MC's, um grupo de rap Guarani. “Cantamos nosso Rap em Guarani porque é a nossa forma de resistência. Cantamos misturando as línguas português e guarani, para que os não indígenas possam ver, ouvir e sentir a nossa realidade, como de alguma forma estão envolvidos com a manutenção dessa realidade vivida nas aldeias de Mato Grosso do Sul. A língua é a primeira fronteira ou a ponte ideal pra gente trocar conhecimentos. Os Guarani se mantêm vivos pela sua cultura e por se apropriar de outras, no caso do Brô tendo o Rap

de Janeiro e Brasília entre as populações negras. Ele se origina nos bailes *black* de periferias, com muito *soul* e *funk*, fazendo com que, a partir daí, começa a desenvolver-se. Entre os primeiros nomes de coletivos e/ou grupos nacionais se destacam o Racionais Mc's, o Facção Central, MV Bill, GOG, Sabotage, dentre outros.

Nesse contexto de transformações e reestruturações da vida urbana e juvenil nas periferias latino-americanas, recorreremos como escopo de análise espacial deste trabalho a cidade de Foz do Iguaçu, localizada na região Oeste do estado do Paraná – Brasil, ao qual denominaremos sob análise o Rap em uma inflexão de fronteira, ou propriamente dito o Rap de fronteira. Nosso intuito não consiste em dar conta de conceito multifacetado de fronteira enquanto espaço geográfico, social, cultural, político e/ou econômico, mas trazer o leitor a uma inflexão na ressignificação narrativa de “um fenômeno da vida social espontânea, indicando a margem do mundo habitado” (MACHADO, 1998, p. 41), por meio do apego local de jovens das periferias urbanas da cidade de Foz do Iguaçu – PR.

A cidade possui um total de 256.088 habitantes de acordo com último Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, sendo que mais de 36% se autodeclaram pretas e pardas (afro-indígena), um percentual bastante significativo por ser uma cidade localizada na região sul do país, marcada por um discurso de reforço do “pertencimento” a uma imigração de origem europeia. Nesse sentido, vale destacar que o Paraná possui 27,4 % (IBGE, 2010) de sua população que se autodeclara preta e parda, tornando este o estado mais negro da região Sul do país.

Foz do Iguaçu é conhecida como a “terra das maravilhas” por suas belezas naturais e modernas, como as *Cataratas* do Iguaçu e a Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional, importantes atrações turísticas da cidade. O estado recebe esse título também por conta de sua diversidade cultural étnico-racial entre árabes, libaneses, chineses, coreanos, paraguaios, argentinos etc. Porém, não é essa a cidade que emerge nas narrativas do Rap da cidade, muito pelo contrário.

Pensar o contexto urbano iguaçuense implica em repensar suas margens/fronteiras/limites territoriais para com a cidade de Puerto Iguazú, na Argentina, e Ciudad del Este, no Paraguai, bem como suas relações sociais e culturais, políticas ou econômicas, seja em escala local ou global. Por meio do trabalho de campo desenvolvido no Projeto de Pesquisa “Movimento hip hop: Estéticas Afro-Latino-Americanas entre fronteira” (PIBIC-UNILA2011-2014), o apego local das práticas sociais e culturais dos jovens das periferias iguaçuenses, onde são produzidas as rimas numa significação poética e cognitiva dos atores juvenis, permitiu-nos inferir em suas narrativas os seus olhares, as percepções e mazelas da vida urbana cotidiana.

O Rap em Foz do Iguaçu surge na década de 1990 e estabelece um fluxo bastante intenso entre as cidades de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, no Paraguai. Nesse país, a “movida” do Hip Hop, como é usado na linguagem das ruas, teve início nos anos de 1990, com as rimas em Guaraní e em Castelhana, denunciando a falta de políticas públicas e valorizando o cotidiano da população paraguaia.

Em Foz do Iguaçu, percebe-se as primeiras articulações com o lançamento do disco dos Racionais MC'S, “Sobrevivendo no inferno” (RACIONAIS MC'S, 1997), impactando a vida transfronteiriça com o seu poder de alcance nas periferias urbanas. Segundo o *rapper* Mano Zeu, os primeiros grupos de *rappers* na como ferramenta.” Entrevista concedida a Juliana Penha para o Portal Rap Nacional, em 2013.

cidade foram “0.1”, “Mundo Iguaçu”, “Enquadro Verbal”, “Aliados da Periferia” e o “Cartel do Rap”. Posteriormente, em 2000, com a organização do movimento, as articulações foram se intensificando e com isso, os eventos maiores começaram a acontecer na cidade, entre eles estão: as batalhas de *freestyle*, shows de grupos de São Paulo como o SNJ, a criação de uma rádio comunitária com a realização de oficinas sobre os elementos do Hip Hop e a produção de fanzines (SANTANA, 2016).

Nessa perspectiva, pensar o Rap de fronteira implica em conceber suas rimas poéticas a partir de jovens das periferias iguaçuenses que narram seu contexto social, político, econômico e cultural, que não está nos catálogos de turismo sobre a cidade, mas que, por sua vez, estão nos impressos locais. Essas rimas dos *rappers* narram os altos índices de violência, os problemas com os contrabandos de “muambas” entre Brasil e Paraguai, a exploração do trabalho, o racismo, as imigrações geradas pelas explorações domésticas, as fortes pressões socioeconômicas e culturais contra as populações indígenas, especialmente a Guarani.

A seguir apresentaremos uma consideração sobre o “*Rhythm and Poetry*” (Rap), as suas ressignificações a partir do contexto da cidade Foz do Iguaçu, apresentando as intersecções narrativas que nos permitem refletir sobre o contexto local e suas múltiplas margens fronteiriças, em um movimento de signos culturais que se ressignificam permanentemente.

### ***Rhythm and Poetry*: ressignificações insurgentes**

Para pensar as produções e as inter-relações de significados na construção narrativa do Rap de fronteira se faz necessário compreender “as experiências pessoais, os sentimentos, as emoções, as condições sociorraciais, as de gênero, as de imigração, que perpassam a elaboração deste gênero musical” (SOUZA, 2009, p. 77). O Rap emerge de complexas trocas culturais na produção de “diálogos interno e externo que afirma as experiências e identidades dos participantes ao mesmo tempo em que oferece uma crítica social mais abrangente, dirigida tanto à comunidade hip-hop como à sociedade em geral” (ROSE, 1997, p. 211).

Inserido no contexto urbano iguaçuense, verifica-se as primeiras articulações do Movimento Hip Hop na cidade de Foz do Iguaçu – PR, a partir do Rap, ainda na década de 1990, onde se forma de maneira isolada e desagregada entre os bairros. Para o *rapper* Mano Zeu (2011)<sup>7</sup>, um dos primeiros articulados do Movimento Hip Hop em Foz do Iguaçu, o Rap:

Era muito direto nas questões da criminalidade, do racismo, e como chegou para mim de uma forma que parece escondida, (...) não pela mídia, mas pela rua, amigos que me passaram umas fitas das músicas, dos Nacionais e alguns Rap do Brasil. O Funk veio para mim através da mídia, e o Rap chegou até mim, em um outro circuito, que foi o circuito da rua, de ir na casa de um amigo, e eles estavam escutando. (MANO ZEU, 2011).

Os fluxos entre *rappers* iguaçuenses que se inicia nesse período passam por uma maior acessibilidade de conhecimento ao movimento nacional na década de 2000, com a divulgação do Rap através do rádio, da televisão, CDs e revistas, ampliando-se por todas as partes da cidade, uma vez que:

<sup>7</sup> Entrevista realizada no ano de 2011 para o projeto de pesquisa “Movimento hip hop: Estéticas Afro-Latino-Americanas entre fronteira” (PIBIC-UNILA-2011-2014), sob orientação da Dr<sup>a</sup>. Angela Maria de Souza.

No ano 2000 chega a revista RAP BRASIL. Essa revista chega nas bancas em Foz do Iguaçu, e nós temos acesso às informações sobre o rap, sobre o que era, sobre algumas entrevistas com alguns grupos, sobre o movimento, sobre coletivos, que em São Paulo já estavam bombando. Na verdade, em 1999 que nós tivemos acesso a alguns fanzines e algumas coisas. Aí o que acontece, em Foz constrói uma pista de skate, de 1999 para 2000, foi tudo nessa mesma época, foi uma overdose de coisas aparecendo ao mesmo tempo. Constroem pista de skate, vem grupos paulistas para apresentar, a gente conhece uma galera do outro lado da cidade que já estava fazendo rap, e tinha uma concepção a mais do movimento, inclusive já tinha intitulado MH2I, que era Movimento Hip Hop Iguaçuense. E a gente ainda estava naquela questão de como fazer, de como que era, de como se faz. Essa galera (MH2I), já estava com contato com o pessoal de SP. (MANO ZEU, 2011).

Este período de maior acessibilidade às referências do Rap nacional no plano local revela-nos uma transformação da cidade, fazendo das narrativas poéticas e das batidas rítmicas na construção do Rap uma forma de se expor e questionar as condições sociais que cercam a vida juvenil. Conforme coloca Arce (1997, p. 147), como registro da vida juvenil, o Rap dá conta, por exemplo, “das penúrias econômicas, dos problemas sociais, das rivalidades territoriais e entre bairros, da prevalência do racismo, das vicissitudes da vida urbana ou as diferentes faces da violência”.

Esse registro das condições sociais, culturais e econômicas em que a “vida juvenil” se encontra inserida, pode ser observado na fala ativa do *rapper* Mano Zeu<sup>8</sup>, na faixa *Pedagogia Libertária*, da obra *Brasil Ilegal* (2009),

dentro da minha trajetória pessoal enquanto sujeito histórico posso relatar que o hip-hop, o coletivo cartel do rap, a favela e o envolvimento com jovens engajados da periferia fazem parte das minhas universidades. Dessa forma eu entendo o movimento hip-hop e a música rap como uma ferramenta da pedagogia libertária, essa pedagogia que buscou eliminar as relações autoritárias da educação. O hip-hop em sua coletividade nada mais é que um movimento juvenil produzido por artistas que são também por vezes educadores e que também lutam por uma sociedade mais justa e igualitária tentando romper com as relações autoritárias da sociedade representada em suas músicas pela bruta força policial (MANO ZEU, 2009).

A fala do *rapper* Mano Zeu (2009), bem como suas práticas e experiências no Movimento Hip Hop se fazem por meio das vivências coletivas no bairro Cidade Nova, em Foz do Iguaçu. Verifica-se que os *rappers* se constituem como agentes de desenvolvimento de um ritmo e de uma linguagem própria que juntos “ao uso da tecnologia musical são aspectos cruciais no desenvolvimento e no uso pelo hip-hop, sendo que essa combinação [é] fundamental para evolução geral do movimento” (ROSE, 1997, p. 194-195).

Nessa perspectiva, compreendemos o Rap não só como uma ferramenta para debater políticas públicas, mas também para elucidar contextos sociais de acordo com o seu potencial. Assim, possibilita o debate étnico-racial, partindo do imaginário social, desconstruído e reconstruído por meio das narrativas poéticas, podendo servir como uma ponte entre a prática de rua e o ensinar.

Do mesmo modo, tomando emprestado o conceito de narrativa de Squire (2014, p. 273) enquanto “uma cadeia de signos com sentidos sociais, culturais e/ou históricos particulares, e não gerais, (...) que se movimentam temporalmente, causalmente ou de alguma outra forma socioculturalmente reconhecível”, permite-nos compreendermos a narração poética no Rap por meio de signos culturais que transgridem temporalmente as

---

<sup>8</sup> Mano Zeu é um rapper morador do bairro Cidade Nova, Foz do Iguaçu-PR, e um dos precursores do Movimento Hip Hop na cidade e região que a cerca.

fronteiras de espaço/tempo de jovens nas periferias urbanas e campesinas. Como exemplo e ponto de inflexão na ressignificação das práticas dos *rappers* iguaçuense do bairro Cidade Nova, existem importantes ações culturais, tais como a Biblioteca Comunitária CNI que, ao longo de sua história, apresenta-se enquanto palco de encontros do Movimento Hip Hop da cidade, assim como outras atividades culturais e de extensões universitárias. Com a união e a força dos moradores inicia-se um processo de implementação a partir deles próprios de uma biblioteca comunitária, aberta a todos do bairro e da cidade.

No ano de 2012 acontece a inauguração da Biblioteca Comunitária CNI com apresentações artísticas culturais da própria comunidade e da cidade, além da participação de vários integrantes do Movimento Hip Hop iguaçuense e do *rapper* GOG, que é considerado um dos precursores do Rap em Brasília. Esse espaço se revela como um importante ponto de encontro de todo o bairro Cidade Nova com a leitura, reuniões, estudos e cursos para as crianças e para a realização de eventos.

Nesse sentido, compreendendo a Biblioteca enquanto um espaço convencional de estudar/aprender, verifica-se que o processo formal do educar/aprender anda de mãos dadas com a cultura popular e o Rap, que faz parte desse universo, proporciona o entrelaçar de vivências desses jovens projetando a intelectualidade vivida e experimentadas nas ruas. Logo, as experiências juvenis a partir de seu pertencimento local criam um apego que, transcritos em narrativas de Rap por meio de suas escolhas lexicais, deslocam-se em rupturas sucessivas, significações de acordo com a batida rítmica, estimulando e impulsionando uma crítica social, cultural, econômica e política às mazelas da vida urbana cotidiana.

Conforme coloca Souza (2009, p. 105), “o próprio significado do Rap enquanto música concentra um peso maior na composição da letra, ou seja, na construção de uma narrativa discursiva”, transpondo seus valores culturais e sociais. Souza (2009) ainda destaca que:

Um rapper não necessariamente possui algum conhecimento de teoria musical clássica, ou precisa saber tocar algum instrumento musical. O que para alguns gêneros musicais é fundamental, ou seja, dominar um instrumento musical, no rap este cenário muda. Conhecimento que pode ser facilmente questionado, já que estes rappers possuem outras teorias musicais que vêm de suas experiências familiares, pessoais, comunitárias, em terreiros de umbanda e candomblé, rodas de capoeira, baterias de escolas de samba, igrejas evangélicas. (SOUZA, 2009, p. 105).

A composição da narração discursiva no Rap por meio de suas escolhas lexicais revela seus valores e hábitos culturais, seguindo a maneira de ver e sentir o mundo em que estão inseridos. Podemos verificar essa crítica nas estratificações de significados da vida urbana, na narrativa poética de “Na Fronteira do Inferno” (2006), do Grupo Mandamentos da Rua, de Foz do Iguaçu, na qual eles expõem, a partir de suas experiências de trânsito na cidade e sua faixa de fronteira territorial com outras cidades (Ciudad del Este – Paraguai e Puerto Iguazú – Argentina), uma reflexão sobre as percepções das mazelas urbanas que moldam a realidade transfronteiriça.

Salve, salve favela aqui quem fala é o Mandamento da Rua/ Eu to aqui vivendo onde o crime impera/ A onde o sangue do favelado só serve pra dar ibope ao apresentador de televisão/ A onde a rotam não serve pra dar segurança só a dor pra família na hora do reconhecimento no IML/ Este ano se totalizam mais de 300 mortes até hoje e pro sistema isso se torna irrelevante/ Ae cuzão as cataratas jorra sangue bem mais triste e diferente do seu mundo moderno/ Vem pra foz do iguaçu tenta sobreviver na fronteira do inferno/ (...)/ As cataratas do iguaçu só derrama

sangue/ 300 mortes por ano se tornam irrelevantes/ Bem mais triste e diferente do mundo moderno/ Pra quem tenta sobreviver na fronteira do inferno (MANDAMENTOS DA RUA, 2006).

Aqui, a cidade de Foz do Iguaçu é apresentada através das experiências desses jovens. É a cidade das Cataratas do Iguaçu, porém esta não está representada em suas belezas naturais que tanto atraem os turistas, mas o sangue que jorra na cidade a partir dos alarmantes índices de assassinatos de jovens<sup>9</sup>. A cidade que se apresenta não esconde a pobreza nos bairros de periferia, mas as margens de uma estratificação territorial de um sistema social e econômico enraizado nas transformações da modernidade urbana entre os bairros de Foz do Iguaçu e o comércio de mercadorias entre Brasil e Paraguai. Essa narrativa musical traz o relato e um posicionamento político com relação à própria cidade e seu significado, e como esta lida com a sua juventude (negra e indígena), como a exclui e como a mata. A narrativa expõe uma inflexão de crítica social, as percepções de sujeitos marginalizados culturalmente, onde as suas relações sociais e culturais da vida urbana passam a transpor por meio de narrativas poéticas do Rap, “a maneira de ver a realidade e a forma como seus membros estruturam o mundo que os rodeia e designam as diferentes esferas do conhecimento”. Portanto, na medida em que o léxico recorta realidades do mundo, ele define, também, fatos de cultura (OLIVEIRA; ISQUIERDO, 2001, p. 09)

Desse modo, o Rap de fronteira carrega em si o apego local, uma narrativa enraizada nas marcas de uma história do colonizado, das tradições do marginal, do subalterno e do oprimido. O *rapper* Mano Zeu (2009), em suas práticas de deslocamento, exprime na narrativa poética denominada *América La Tinha* um legado de militantes latino-americanos e caribenhos que marcam algumas das lutas mais significativas dos movimentos sociais do nosso continente.

Soy loco por ti como Ernesto Guevara/ A guerra não tarda, América se prepara/ Mas aí, era aí, que que eles estão fazendo aqui associei, pensei, compreendi, entendi/ (...) / América La Tinha, guerreiros verdadeiros/ América de Zumbi, Antônio Conselheiro/ América do Futebol, do Carnaval e do Pandeiro/ América desmatada pela gana de dinheiro/ América La Tinha, poetas combatentes/ Neruda, Drummond de Andrade, semeadores da semente/ América pulmão e coração do mundo/ Entre um milhão es a nação mais bela eu não confundo/ América La Tinha, quedas d'água Cataratas Florestas, verdes matas Cachoeiras e Cascatas/ América de belezas naturais, outro e prata/ Terra de Lamarca, de Emiliano Zapata (MANO ZEU, 2009).

Nesse contexto, as tradições colocadas nesta narrativa fazem referência às lutas indígenas, campesinas, negras e urbanas através de nomes da militância poética, social e cultural, fazendo de seus significados um agenciamento político cujo objetivo é intermediar, desenvolver ações e apresentar as múltiplas faces que moldaram as suas culturas, as múltiplas faces da política, das sociedades que percorreram e da relação entre Estado e indivíduo. Trata-se de um estado de manifestação e reivindicação político-sociocultural-econômico de indivíduos-corpos enraizados em um “passado colonial demarcado pela marginalização, opressão e subordinação das estruturas das relações humanas, entre o colonizador e o colonizado ou entre o oriente para com o ocidente” (SILVA, 2022, p. 363).

Esses elementos, tais como a estética cultural e a “linguística” do Rap, leva-nos a entender, compreender e transformar práticas a partir de uma nova maneira de relacionar as lutas e manifestações do

9 A IV Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial – Paraná 2017 enfatizou a prioridade da implementação de ações afirmativas em 3 municípios: Curitiba, Londrina e Foz do Iguaçu. Ou seja, onde se encontra os maiores índices de homicídio de jovens em todo o estado.

conhecimento, a consciência humana e suas margens, ampliando os diálogos e métodos de saberes a fim de reconhecer as suas diferenças, seus limites, suas práticas de enunciação e/ou silenciamento. Por fim, devemos assumir “um exercício autorreflexivo de nossos corpos sociais, políticos, culturais, econômicos e patriarcais, em um esforço que permita-nos ir além do assujeitamento de padrões de normatização e regulamentação que reside em nós” (SILVA, 2022, p. 363).

### ***Considerações finais***

As estruturas rítmicas do Rap constituem-se como resistência e afirmação social, bem como “criam, sustentam, acumulam, estratificam, embelezam e transformam as narrativas, [...] de forma criativa, como se fossem organizadores de um futuro em que, para sobreviver, é necessário executar transformações repentinas no espaço táctico” (ROSE, 1997, p. 208). É uma forma de transgressão que os mantém criativamente no mundo, que deixa suas marcas e suas percepções, que constrói suas representações sobre o que marca suas próprias vidas na convivência com as desigualdades que assolam sociedades como a brasileira, assim como outras sociedades latino-americanas e caribenhas. Estas se tornam sujeitos numa sociedade que individualiza e desumaniza, numa sociedade marcada pela forte herança colonial e escravocrata.

Diante desse contexto, a ação coletiva de jovens *rappers* afro-latino-americanos no berço da cultura Hip Hop (ROSE, 1997, p. 199) foi forjada em seus hábitos, pela emancipação de um terreno político contra hegemônico frente ao desenvolvimento pós-industrial. Não obstante, o Rap face a uma perspectiva diaspórica de uma cultura de “subversão dos modelos culturais tradicionais orientados para a nação” (HALL, 2011, p. 36), traz em seu estilo e atitude uma redefinição dos limites e margens do espaço-tempo em uma dinâmica cultural de reinterpretação de processos culturais, fazendo com que as ancestralidades fertilizem umas às outras, redesenhando os seus poderes simbólicos às fragmentações de significados globais.

Desse modo, registrar a realidade na escrita poética no Rap de fronteira forma-se como uma transgressão do modo de ser e estar ao narrar as vivências e experiências, ordenando os significados em diários poéticos, numa classificação de palavras por meio de sua própria escolha discursiva em dar nome a todo o seu processo de cognição da realidade. Para Souza (2009), a música entre os *rappers* pode ser percebida a partir de um “estar no mundo”, ao “cantarem a *realidade*, (...) denunciam uma realidade de insatisfação, ao mesmo tempo em que estabelecem uma relação de proximidade com o que está sendo cantado (SOUZA, 2009, p. 106-107).

Nesse contexto, as manifestações narrativas do Rap de fronteira produzem uma construção estética bem mais complexa, onde narram através de uma batida rítmica suas trajetórias de vida, suas condições socioculturais, suas percepções e conhecimentos produzidos na realidade em que vivem. Deslocando-nos para o contexto da fronteira, podemos chegar a pensar em uma estética fronteiriça como “estratégia de pensamento e reflexão crítica que necessariamente precisa levar em consideração novas ‘maneiras de fazer’ artísticas, condicionadas por um imaginário pautado sobre sua particular territorialidade” (PEREIRA, 2016, p. 36).

As narrativas, através dos signos em seus conceitos entrecruzados aos seus significados constituídos nas relações sociais inseridas em um contexto urbano, passam a transpor as fronteiras culturais por meio de uma visão de mundo, de ideologia, de sistemas de valores, de práticas e de saberes, na medida em que nos propõem uma desconstrução e, conseqüentemente, uma redefinição de olhares culturais.

O Rap de fronteira nos oferece uma reflexão transnacional. São problemas comuns em contextos nacionais e culturais distintos. Neste sentido, a inter-relação cultural é parte constituinte das narrativas do pertencimento local de cada ator para com fronteiras culturais, econômicas, sociais e ideológicas. Estar em limites transfronteiriços nos impõe um posicionamento intelectual e político nos espaços de criação que estamos inseridos, os quais ganham forma através de nossas vivências e experiências em uma ressignificação, redirecionamento de olhares e redefinições de espaços de poder. É a afirmação de uma vivência criativa por meio de suas práticas e criações estéticas. É um processo de resistência que se intensifica com a arte do Movimento Hip Hop e que é marcado, aqui, pelas fronteiras nas quais se constrói.

## Referências

ARCE, José M. Valenzuela. “O funk carioca”. In: HERSCHMANN, Michael (org.). *Abalando os anos 90: funk e hip hop* – Globalização, violência e estilo cultural. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, pp. 136-163.

BRÔ MC’S. Rap Nativo: O que o Guarani e o Crioulo têm em comum?. [Entrevista cedida a] Juliana Penha. *Portal Rap Nacional*, [S. l.], jul. 2013. Disponível em: <https://www.rapnacional.com.br/rap-nativo-o-que-o-guarani-e-o-crioulo-tem-em-comum/>. Acesso em: 03 abr. 2021.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

CASTRO, Germania. *El Hip Hop en Venezuela*: Documental audiovisual sobre el Hip Hop. Caso Distrito Capital. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Comunicação Social) – Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2008.

EVARISTO, Conceição. *Olhos d’água*. Pallas Editora, 2016.

ESTACIO, Víctor Hugo Salazar. *Análisis descriptivo del hip hop en Ciudad de Quito*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Comunicação Social) – Universidad Central do Equador. Quito, 2013.

FACE DA MORTE. *O Crime do Raciocínio*. São Paulo: Skype Blue, 1999. Álbum musical.

GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Editora WMF Martins – POD, 2009.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 2008.

GILROY, Paul. “Observância Racial, Nacionalismo e Humanismo”. In: GILROY, Paul. *Entre Campos: Nações, Culturas e o Fascínio da Raça*. São Paulo: Annablume, 2007, pp. 27-164.

GILROY, Paul. *O Atlântico Negro: modernidade e dupla consciência*. São Paulo: Editora 34, 2001.

HALL, Stuart. “Quem precisa de identidade?” In: SILVA, Tomaz Tadeu (org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2000, pp. 103-133.

HALL, Stuart. *Da diáspora identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2011.

HARKOT-DE-LA-TAILLE, E.; SANTOS, Adriano R. Sobre escravos e escravizados: percursos discursivos da conquista da liberdade. In: SIMPÓSIO NACIONAL DISCURSO, IDENTIDADE E SOCIEDADE (III SIDIS), 3., 2012, Campinas. Anais [...]. Campinas: Unicamp, 2012. Disponível em: [https://www.iel.unicamp.br/sidis/anais/pdf/HARKOT\\_DE\\_LA\\_TAILLE\\_ELIZABETH.pdf](https://www.iel.unicamp.br/sidis/anais/pdf/HARKOT_DE_LA_TAILLE_ELIZABETH.pdf). Acesso em: 29 jan. 2021.

HERSCHMANN, M. *Abalando os anos 90: funk e hip hop. Globalização, violência e estilo cultural*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

HOBBSAWM, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LOPES, NEI. *Enciclopédia brasileira da diáspora africana*. São Paulo: Selo Negro Edições, 2004.

MACHADO, Lia Osório. “Limites, Fronteiras, Redes”. In: STROHAECKER, Tânia Marques. *et al.* (org.). *Fronteiras e Espaço Global*. Porto Alegre: AGB-Seção Porto Alegre, 1998, pp. 41-49.

MANDAMENTOS DA RUA. *Na Fronteira do Inferno*. Foz do Iguaçu, 2006. Álbum musical. Disponível em: <https://www.palcomp3.com/mandamentosdarua/>. Acesso em: 29 out. 2020.

MANO ZEU. *Brasil Ilegal*. Foz do Iguaçu, 2009. Álbum musical. Disponível em: <https://www.palcomp3.com.br/MANOZEURAP/>. Acesso em: 29 set. 2020.

OLIVEIRA, Ana Maria Pinto Pires de; ISQUERDO, Aparecida Negri (org.). *As ciências do léxico: lexicologia, lexicografia, terminologia*. Campo Grande: Editora UFMS, 2001.

PEREIRA, Diana Araujo. “Cartografias imaginárias: geopoéticas e fronteiras”. *Revista Línguas e Letras*, v. 17, n. 38, pp. 30-43, 2016.

POCH PLÁ, Pedro. *Del Mensaje a la Acción: Construyendo el Movimiento Hip Hop en Chile (1984-2004 y mas allá)*. Santiago: Editorial Quinto Elemento, 2011.

RACIONAIS MC’S. *Sobrevivendo no Inferno*. São Paulo: Cosa Nostra Fonográfica, 1997. Álbum musical.

RATZEL. F. “Geografia do Homem. (Antropogeografia)”. In: MORAES, Antonio Carlos Robert. (org.). *Ratzel*. São Paulo: Editora Ática, 1990, pp. 32-107.

ROSE, T. “Um estilo que ninguém segura: política, estilo e a cidade pós-industrial no hip hop”. In: HERSCHMAN, M. (org.). *Abalando os anos 90: funk e hip-hop. Globalização, violência e estilo cultural*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, pp. 190-213.

SANTANA, Janaina de Jesus Lopes. *Implementação da Lei 10.639/03: o Movimento hip hop como forma de ampliação do debate étnico-racial na educação*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Antropologia) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana e Caribenha. Foz do Iguaçu, 2016.

SILVA, Ronaldo. “Decolonialidade do saber: as ecologias dos saberes na produção do conhecimento”. *Revista Katálysis*, v. 25, n. 2, pp. 356-364, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/csc6FRBDPnz4Y-6FMkkwtCGt/?lang=pt>. Acesso em: 25 out. 2022.

SOUZA, Angela M. “*A caminhada é longa... e o chão tá liso*”: O Movimento hip-hop em Florianópolis e Lisboa. São Leopoldo-RS: Trajetos Editorial, 2016.

SOUZA, Angela Maria de. “*A caminhada é longa e .... o chão tá liso*”: O movimento hip hop em Florianópolis e Lisboa. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009.

SOUZA, Angela Maria de. “Musicalidades Afro-Latina Americanas entre fronteiras”. In: MARSAL, M. H.; DINIZ, A.G.; CUSTÓDIO, R. C. F. *Estéticas Migrantes*. Niterói-RJ: Comunitá, 2013, pp. X-Y.

SOUZA, Angela Maria de. *O Movimento do RAP em Florianópolis: “A Ilha da Magia é da ponte pra lá!”*. Dissertação: (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1998.

SOUZA, Angela Maria de; JESUS, Janaína Santana de; SILVA, Ronaldo. “Rap na fronteira: Narrativas poéticas do Movimento hip hop”. *Revista TOMO*, n. 25, pp.09-26, 2014. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/tomo/article/view/3433>. Acesso em: 03 set. 2020. SOUZA, Angela M. “*A caminhada é longa... e o chão tá liso*”:

SOUZA, Angela Maria de.

SQUIRE, Corinne. “O que é narrativa?” *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 14, n. 2, pp. 272-284, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2014.2.17148>. Acesso em: 03 set. 2020.

VIANNA, H. *O mundo funk carioca*. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

### **Ressignificações insurgentes: o Rap de fronteira**

**Resumo:** Este artigo compõe os resultados de pesquisa sobre o Movimento Hip Hop a partir da sua estética política o Rap, na cidade de Foz do Iguaçu – Brasil, que faz fronteira com a cidade de Puerto Iguazú – Argentina e Ciudad Del Este – Paraguai. Inserido no contexto trinacional, a partir da vivência de campo em uma pesquisa social exploratória-analítica (GIL, 2008), objetiva-se no presente artigo uma concepção do Rap de fronteira, objetivando responder: como ele se constitui e ganha corpo na cidade de Foz do Iguaçu - PR às suas fronteiras? Para tanto, em uma análise de vivência de campo, compreende-se que as narrações no Rap de fronteira traduzem percepções dinamizadas das condições sociais, culturais e econômicas que se encontram à margem dos debates e discussões políticas, onde os signos linguísticos e culturais em trânsitos fronteiriços se resignificam questionando as condições de subalternização, marginalização e opressão da vida urbana, campesina e indígena.

**Palavras-chave:** Deslocamento; Fronteira; Narrativa; Rap.

### **Resignificacines insurgentes: el Rap fronterizo**

**Resumen:** Este artículo compone los resultados de investigación sobre el Movimiento Hip Hop, a partir de su estética política el Rap, en la ciudad de Foz do Iguacu - Brasil, que hace frontera con la ciudad de Puerto Iguazú - Argentina y Ciudad Del Este - Paraguay. Insertado en el contexto trinacional, a partir de la vivencia de campo en una investigación social exploratorio-analítico (GIL, 2008), se objetiva en el presente artículo una concepción del Rap de frontera, con el objetivo de responder ¿Cómo el Rap se constituye y gana cuerpo en la ciudad de Foz do Iguacu - BR a sus fronteras? Para tanto, en un análisis de vivencia de campo, se comprende que las narraciones en el Rap de frontera traducen percepciones dinamizadas de las condiciones sociales, culturales y económicas que se encuentran al margen de los debates y discusiones políticos, donde los signos lingüísticos y culturales en tránsitos fronterizos se resignifican cuestionando las condiciones de subalternización, marginación y opresión de la vida urbana, Campesina e indígena.

**Palabras clave:** Desplazamiento; Frontera; Narrativa; Rap.

### **Insurgent resignifications: the border rap**

**Abstract:** This article composes the results of research on the Hip Hop Movement, from its political aesthetic the Rap, in the city of Foz do Iguacu - Brazil, which borders the cities of Puerto Iguazú - Argentina and Ciudad Del Este - Paraguay. Inserted in the tri-national context, from the field experience in exploratory-analytical social research (GIL, 2008), the present article aims at a conception of the Border Rap, with the objective of answering: how it is constituted and takes shape in the city of Foz do Iguacu - PR at its borders? Therefore, in an analysis of field experience, it is understood that the narratives in the Border Rap translate dynamized perceptions of social, cultural, and economic conditions that are at the margins of political debates and discussions, where linguistic and cultural signs in border transits are re-signified, questioning the conditions of subalternization, marginalization, and oppression of urban, peasant, and indigenous life.

**Keywords:** Displacement; Border; Narrative; Rap.

## Pan-americanismo e cinema durante a política externa da boa vizinhança (1933-1945) no Brasil: os embaixadores Disney, Orson Welles e Carmen Miranda

Isaiás Albertin de Moraes<sup>1</sup>

Matheus Felipe Silva<sup>2</sup>

### Introdução

O presente artigo procura relacionar algumas películas cinematográfica financiadas pelos Estados Unidos da América (EUA) durante a Política Externa da Boa Vizinhança (1933-1945) mediante o *Office of the Coordinator of Inter-American Affairs* (OCIAA) e sua repartição de cinema, a *Motion Picture Division* (MPD), analisando o processo sob a ótica do pan-americanismo. O trabalho não tem a pretensão de discutir o cinema por um viés da semiótica, da estética ou da história da arte. O essencial para o estudo é compreender como ocorreu o uso do cinema pelo Estado, neste caso pelos EUA, para divulgar determinados princípios, valores sociais e políticos, visando impactar suas audiências. A temática dessas produções, no presente texto, é o pan-americanismo.

A hipótese elencada e verificada pela pesquisa é a de que o uso do cinema como ferramenta do *soft power* da Política Externa de Boa Vizinhança (doravante PEBV), ao apregoar o pan-americanismo, o *American Way of Life* e ao procurar conter a influência ideológica nazifascista na América Latina, auxiliou na construção de uma identidade positiva nas relações EUA-Brasil. A abordagem do artigo consiste não apenas em compreender o uso do cinema com suas mensagens, mas também em reconhecer qual o seu sentido, ou seja, o seu valor social-político e a sua dependência com um determinado contexto.

Para verificar tal hipótese, a pesquisa adotou como procedimentos metodológicos o levantamento, a seleção e o fichamento de informações relacionadas ao objeto estudado. Posteriormente, adotou-se uma abordagem sistemática por meio da avaliação crítica dos dados bibliográficos e históricos de fontes primárias e secundárias. A pesquisa documental utilizou-se, essencialmente, de fontes e de arquivos oriundos da Fundação Biblioteca Nacional no Rio de Janeiro, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV), do Ministério da Relações Exteriores (MRE), da *Franklin Delano Roosevelt Library*, do *Presidential Speech Archive* do *Miller Center* da *University of Virginia*, da *The American Presidency Project* da *University of California*, da *The Internet Archive of San Francisco* e da *The Library of Congress* de Washington.

As fontes primárias foram consultadas presencialmente e remotamente (muitos arquivos dos EUA estão digitalizados). Além disso, o artigo procurou correlacionar a pesquisa documental com fontes secundárias.

1 Pesquisador do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania (NEPESC/Unesp). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – campus Araraquara (Unesp/Araraquara). E-mail: [isaias.a.moraes@unesp.br](mailto:isaias.a.moraes@unesp.br). ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1839-803X>.

2 Professor do Instituto Agostiniano de Franca (IAF). Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – campus Araraquara (Unesp/Araraquara). Bolsista de doutorado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: [matheusfsilva.90@gmail.com](mailto:matheusfsilva.90@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3914-503>.

O estudo intentou, nesta fase, trazer autores atuais que estão se dedicando ao tema, realizando a triangulação de dados, objetivando, assim, uma análise histórica mais conscienciosa dos acontecimentos vivenciados.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção realiza-se uma breve contextualização do que seria a PEBV, o OCIAA e os preceitos pan-americanistas. A segunda seção apresenta o pan-americanismo em uma perspectiva histórica e teórica. A terceira seção é focada na análise de algumas produções cinematográficas da época que levaram o enunciado do pan-americanismo. Optou-se pelas escolhas das películas de artistas renomados, que tiveram maior divulgação e repercussão perante o público, isto é, Walt Disney, Orson Welles e Carmen Miranda – considerados verdadeiros “embaixadores” do pan-americanismo pelos EUA durante a PEBV.

### ***Era da Boa Vizinhança e OCIAA***

O esboço de uma PEBV foi realizado na gestão republicana de Herbert Hoover (1929-1933). A Crise de 1929, entretanto, fez com que Hoover e seus colaboradores adiassem os planos de cooperação com os latino-americanos e voltassem suas atenções para questões internas. A ideia de uma política externa conciliatória com a América Latina foi resgatada com a ascensão dos *new dealers*<sup>3</sup> na gestão do democrata Franklin Delano Roosevelt. Executada durante toda a permanência de Roosevelt na Casa Branca, ou seja, de 1933 a 1945, a PEBV tornou-se a estratégia de relacionamento com a América Latina naquele período (SCHOULTZ, 2000; MORAES, 2015).

As bases da PEBV remontam ideais pan-americanistas, passando pelas propostas humanistas do ex-presidente estadunidense Woodrow Wilson (1913-1921), por qual Roosevelt nutria singular admiração. Roosevelt interessou-se por política, aproximando-se dos preceitos que viriam a compor os ideários de Woodrow Wilson em política internacional, quando estava no centro educacional *Groton School* em Massachusetts. Escola de orientação religiosa, fundada pelo reverendo Endicott Peabody, a *Groton* era notoriamente conhecida pelos seus ensinamentos contrários aos valores do individualismo e do materialismo. As famílias que procuravam a *Groton* para matricularem seus filhos ansiavam não somente por um preparatório para a vida universitária, mas, sobretudo, por uma formação baseada em princípios morais e religiosos como: caridade, coletividade e ajuda aos pobres (GELLMAN, 1995; MORAES, 2015).

A heterogeneidade discursiva da PEBV, desse modo, era formada, em grande medida, pela historicidade e pela substancialidade dos discursos assimilados por Roosevelt quando enunciados pela *Groton School* e pelos defensores das diretrizes wilsonianas das relações internacionais. Incentivar a solidariedade hemisférica de modo a enfrentar a influência dos regimes nazifascistas e de consolidar os EUA como grande potência e como modelo a ser seguido no continente consistiam em uma das substanciais metas almejadas pela PEBV.

---

<sup>3</sup> *The new dealers* é a forma que ficaram conhecidos os intelectuais, os políticos, os economistas e os sindicatos que apoiaram Franklin Roosevelt e suas políticas do *New Deal*. Entre esses, destacam-se: John Nance Garner, senador democrata e vice-presidente de Roosevelt, Frances Perkins, primeira mulher a ser Secretária do Trabalho nos EUA, Harry Hopkins, idealizador e coordenador do programa *Works Progress Administration* (WPA), Cordell Hull, Secretário de Estado, Sumner Welles, Subsecretário de Estado, e James Aloysius Farley, Presidente do Comitê Nacional Democrata e Diretor do Serviço Postal dos EUA (Fleming, 2001).

Essas iniciativas se apoiavam em um esquema econômico que visava claramente o estabelecimento de um sistema continental pan-americano para anular um suposto sistema pangermânico para a região. De acordo com Roosevelt:

*In the field of world policy I would dedicate this Nation to the policy of the good neighbor – the neighbor who resolutely respects himself and, because he does so, respects the rights of others – the neighbor who respects his obligations and respects the sanctity of his agreements in and with a world of neighbors* (Franklin Delano Roosevelt. First Inaugural Address, March 4, 1933).

A PEBV possuía, inicialmente, três objetivos: i) recuperar a economia estadunidense após a Crise de 1929, ii) conter a crescente presença da Alemanha nazista no comércio com os países da região, especialmente com o Brasil e a Argentina e iii) combater o considerável antiamericanismo na região. Os EUA compreenderam que deveriam agir com mais tática com seus vizinhos americanos. As intervenções militares e nas políticas internas, na verdade, prejudicavam o uso efetivo do poder político e econômico estadunidense na região, gerando o risco, inclusive, de empurrar os países latino-americanos para a esfera de influência alemã. Nas palavras de Roosevelt:

*[...] the whole world now knows that the United States cherishes no predatory ambitions. We are strong; but less powerful Nations know that they need not fear our strength. We seek no conquest; we stand for peace. [...] The American Republics to the south of us have been ready always to cooperate with the United States on a basis of equality and mutual respect, but before we inaugurated the good-neighbor policy there were among them resentment and fear, because certain Administrations in Washington had slighted their national pride and their sovereign rights* (Franklin Delano Roosevelt. Address at Chautauqua, N.Y. August 14, 1936).

A PEBV buscou, dessa maneira, a formação discursiva enfocando a negociação diplomática, a colaboração econômica, militar e cultural com a meta de impedir a influência nazifascista na região, de manter a estabilidade política no continente e de estabelecer regimes de verdade, assegurando a liderança estadunidense no hemisfério ocidental. O discurso de cooperação comercial, de solidariedade continental – contra uma possível invasão europeia – e o assentamento de um sistema pan-americanista deveria ser reforçado. Roosevelt afirmava:

*The noblest monument to peace and to neighborly economic and social friendship in all the world is not a monument in bronze or stone, but the boundary which unites the United States and Canada—3,000 miles of friendship with no barbed wire, no gun or soldier, and no passport on the whole frontier. Mutual trust made that frontier. To extend the same sort of mutual trust throughout the Americas was our aim.* (FDR ADDRESS AT CHAUTAUQUA, 1936).

Em 16 de agosto de 1940, o governo estadunidense criou, como uma de suas principais ferramentas da PEBV, o OCIAA. Inicialmente, o órgão objetivava garantir e ampliar as bases das relações comerciais entre as Américas e recebeu o nome de *Office of Commercial and Cultural Relations between the American Republics*, passando a se chamar, a partir de 23 de março de 1941, *Office of Inter-American Affairs* (OIAA). Em 30 de julho de 1941, teve seu nome mudado, com a *Executive Order* nº 8840, para *Office of the Coordinator of Inter-American Affairs* (OCIAA). A criação da OCIAA tinha a função de:

[...] *to provide for the development of commercial and cultural relations between the American Republics and thereby increasing the solidarity of this hemisphere and furthering the spirit of cooperation between the Americas in the interest of hemisphere defense* (THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT).

O órgão era encarregado, dentre outras tarefas, de regular, de desenvolver, de redistribuir, de organizar e de selecionar projetos de aproximação cultural coincidentes com o discurso enunciado pela PEBV. Vinculado ao Conselho de Defesa Nacional dos EUA, o OCIAA tinha como diretor o empresário milionário estadunidense Nelson Rockefeller, proprietário, entre outros bens, da *Standard Oil* (MORAES, 2015; ZANELLA, 2015).

Os EUA deveriam ser apresentados, segundo a visão de Rockefeller e de sua equipe, como um país possuidor do “segredo do progresso” e que estariam dispostos a compartilhar esse saber com seus vizinhos americanos. A função enunciativa, que compunha os discursos existentes nas transmissões de rádio, no cinema, nos projetos de saneamento, de saúde e nos programas econômicos, estava imbuída desse sentido paradigmático de que os EUA eram o modelo a ser seguido na região (TOTA, 2000; MORAES, 2015; ZANELLA, 2015).

A estrutura do OCIAA contava com quatro seções: i) relações culturais, ii) saúde, iii) comunicações e iv) comercial-financeira. Cada uma se organizava em várias subdivisões com autonomia de atuação, abrangendo comércio, finanças, assessoria econômica, transportes, agricultura, administração, educação, saúde pública, relações culturais e comunicação. O OCIAA atuava, ainda, em parceria com diversas fundações, não raramente, presididas por esposas de magnatas estadunidenses. O órgão buscava incentivá-las, por meio de isenção fiscal, à realização de ações de filantropia e de ajuda humanitária na América Latina. (ROWLAND, 1947; MORAES, 2015; VALIM, 2017).

Os setores de relações culturais e comunicação contavam com subdivisões que tratavam de música, de cinema, de educação, de intercâmbios, de imprensa, de turismo, de literatura, de rádio, de esportes e de arte. A estrutura da OCIAA era extremamente complexa, com diversas subdivisões com sedes nas principais cidades dos EUA e na maioria dos países latino-americanos. Na época da guerra, a agência dispunha de uma estrutura multifacetada e que possuía capacidade de se adequar constantemente, dependendo da conjuntura (TOTA, 2000; MORAES, 2015; VALIM, 2017).

O OCIAA pode ser considerado o que Foucault (1971, 1979) denominou de micropoder, pois condensava e divulgava os propósitos reais de estratos da sociedade em um específico momento da história. O

presidente Roosevelt e seus principais formuladores da PEBV, Codell Hull, Sumner Welles e Rockefeller, objetivaram concentrar no órgão o papel de mediação entre o público e a realidade.

Em seis anos de atividades, o OCIAA investiu cerca de US\$ 140 milhões, empregou 1.100 pessoas nos EUA, mais de 200 no exterior, além de contar com comitês de voluntários que davam suporte às suas ações em 20 países das Américas. Durante a Segunda Guerra Mundial, o órgão foi a principal agência governamental estadunidense a encomendar filmes nos EUA por meio de seu braço cinematográfico, a MPD (ROWLAND, 1947; MORAES, 2015; VALIM, 2017).

A MPD surgiu também em 1940 e possuía dois escritórios. Um estava em Washington, responsável pelas diretrizes políticas e pelas relações públicas com as demais agências governamentais, e outro localizado em Nova Iorque, que sustentava três seções executivas importantes: i) de produção e adaptação, ii) de cinejornais e iii) de distribuição. A MPD mantinha, ademais, uma representação fixa em Los Angeles, que era encarregada, dentre outros afazeres, de aconselhar os produtores cinematográficos sobre os temas relacionados à América Latina, de informar o OCIAA sobre as atividades dos estúdios e de promover o uso de artistas latino-americanos em produções hollywoodianas, estimulando o discurso pan-americanista (MORAES, 2015; VALIM, 2017).

As principais atribuições da divisão de cinema – MPD – eram: i) servir de elo entre o OCIAA e as indústrias cinematográficas, ii) promover a produção interna de filmes (curtas e longas), de cinejornais sobre os EUA e as “outras Américas”, iii) distribuir as películas para os países da região e combater o cinema produzido pelo Eixo, que possuía aglomerados cinematográficos como a ITAfilm e a *Universum Film Aktien Gesellschaft* (UFA) (TOTA, 2000; MORAES, 2015; VALIM, 2017).

Nesse intento de propagandear o pan-americanismo para a audiência dos EUA e os vizinhos latino-americanos, a MPD fomentou escolas, igrejas, sindicatos e associações estadunidenses a veicularem produções sobre as demais repúblicas americanas. O OCIAA difundiu numerosos filmes, *slides*, fotografias e revistas sobre a América Latina em cidades dos EUA. As películas e os documentários eram, majoritariamente, produzidos pela *Pan American Union*, *Office of Education* e *American Council on Education* (ROWLAND, 1947; MORAES, 2015; VALIM, 2017).

Os dirigentes do OCIAA vislumbravam o cinema como o meio de comunicação mais impactante para a divulgação da PEBV. O emprego desse artifício cultural, contudo, deveria ser monitorado de perto pela MPD. A repartição deveria assegurar que as produções cinematográficas se mantivessem fiel ao discurso pan-americanista e não exteriorizassem enunciados destoantes dos princípios da nova política externa estadunidense e/ou construíssem imagens estereotipadas dos latino-americanos em suas películas (MORAES, 2015; VALIM, 2017).

A MPD mantinha, desse modo, um repertório de prescrições sobre a cultura das demais repúblicas americanas. O arquivo abrangia desde a importância de acolher as datas cívicas e religiosas dos países, passando pela organização de encontros científicos, até chegar ao ensino do idioma português e espanhol. Os soldados culturais do pan-americanismo nos EUA tinham a árdua missão de persuadir as nações da América Latina de que o *American Way of Life* não confrontaria valores basilares de sua cultura. As determinações sempre sublinhavam a relevância do cinema para a formação discursiva da PEBV. Era imperativo, de acordo com os dirigentes do OCIAA, constituir um discurso único de comunidade americana (MORAES, 2015).

O primeiro dirigente da MPD foi John Hay Whitney, que também era vice-presidente e diretor do *Museum of Modern Art of New York* (MoMA), sendo responsável pelo seu acervo cinematográfico. Uma das principais medidas de Whitney, como diretor da MPD, foi de elaborar, em conjunto com pessoas-chaves da indústria cinematográfica dos EUA, a criação de uma organização não lucrativa com o propósito de trabalhar na divulgação da PEBV por meio do cinema. Em março de 1941, surgiu, dessa maneira, a *Motion Picture Society for the America* (MPSA) com sede na Califórnia (MORAES, 2015).

A junção e a transferência de responsabilidades com a indústria de cinema propiciavam que a MPD operacionalizasse com menos recursos humanos quando comparada com a divisão de imprensa e de rádio do OCIAA. Em 1944, havia pouco mais de 40 pessoas trabalhando na MPD. A MPSA teve como diretores importantes personalidades do setor cinematográfico, tais como: Edward Arnold, Samuel J. Briskin, Frank Capra, Frank Freeman, Sheridan Gibney, Samuel Goldwyn, Louis B. Mayer, George Schaefer, David O. Selznick, Walter Wanger, Harry M. Warner e Clifford Work. A MPSA contava com a adesão dos principais estúdios da época: *Paramount*, *MGM*, *Hays Office*, *Universal*, *Columbia*, *20th Fox*, *Warner Bros.*, *Republic* e *RKO* (MONTEIRO, 2011; ROWLAND, 1947; MORAES, 2015; VALIM, 2017).

As prescrições da MPD para a MPSA, grosso modo, eram para que os estúdios acentuassem a supremacia comercial e cultural dos EUA perante o resto do mundo. Em relação à América Latina, os filmes necessitavam centrar nas belezas culturais, na cordialidade e no potencial para o progresso da região. Os atores latino-americanos não deveriam ser tipificados como vilões ou bandidos nas películas, esses seriam os nazifascistas. Desse modo, aos poucos, os famosos foras da lei mexicanos, tão comuns nos filmes de faroeste, cederam lugar aos vilões nazistas. A sensualidade da mulher e a coragem e simpatia do homem latino-americano foram enaltecidas (TOTA, 2000; MORAES, 2015; VALIM, 2017).

A preocupação na formação discursiva do conceito de americano pode ser constatada na análise dos enunciados instituídos nas documentações do OCIAA. Nessas, atenta-se para a precaução de se referir aos países ao sul do Rio Grande de “demais Repúblicas Americanas” e não de América Latina. Isso facultou o surgimento do “efeito espelho”, ou seja, quando o indivíduo visualiza outro “americano”, seja pessoalmente ou em películas, projeta seu reflexo nele, buscando similitudes e valores compartilhados. O sentimento de pertencer a uma mesma América favorece, portanto, para o despontamento de uma identidade positiva, proporcionando, assim, possibilidades de cooperação mútua (MORAES, 2015).

Seguindo as orientações do governo estadunidense, a MPSA procurou enfatizar a necessidade dos produtores e dos diretores de realizarem visitas às nações da América Latina. As viagens deveriam visar à obtenção de mais conhecimento sobre a história, a cultura e os costumes dos povos, bem como garimpar talentos na região. A MPSA, desse modo, criou uma comissão responsável por patrocinar e organizar excursões compostas por atores, diretores, produtores e outras personalidades pelas demais repúblicas da América (CPDOC/FGV-RJ. Coleção Departamento de Estado. Documentos sobre a organização do OCIAA. IAA 41.08.31).

Para a materialização das viagens, a MPSA firmou acordos com a empresa área *Pan-American Airways*, bem como com agências de turismo e recebia, frequentemente, recursos financeiros do OCIAA via MPD. Entre os principais artistas financiados pelo OCIAA e que estiveram no Brasil foram: Walt Disney, Tyrone Power, Douglas Fairbanks Jr., Lana Turner, John Ford, Genevieve Naylor, Jo Davidson e Orson Welles. Eles foram convocados para desempenhar o papel de verdadeiros embaixadores da diplomacia cultural da PEBV (MONTEIRO, 2011; MORAES, 2015; VALIM, 2017).

Depreende-se que com a criação da MPSA, a partir dos incentivos de Whitney, a indústria cinematográfica estadunidense, simbolizada pelos principais estúdios, abraçou ativamente a PEBV e os preceitos do pan-americanismo. Por meio de pesquisa documental, Monteiro (2011) demonstra que os estúdios membros da sociedade chegaram a ter 4 mil pessoas estudando português e/ou espanhol, em um total de 25 mil trabalhadores. Isso proporcionou relevantes resultados não apenas no âmbito cultural, para a indústria cinematográfica estadunidense, mas também no comercial, no econômico, no social e no político, tanto no plano doméstico quanto no exterior.

### ***Pan-americanismo: história e contradições***

Como visto na seção anterior, a PEBV insere-se no contexto do pan-americanismo impulsionado pelos EUA na época. Segundo Manzur (2012), o pan-americanismo tem raízes na geografia, ao delimitar uma região (o continente americano), e na história, pelo passado comum dos povos, como: imigração e ex-colônias que conseguiram suas emancipações independentistas de antigas metrópoles europeias. O pan-americanismo, em suma, é a tentativa de unificar o continente americano.

O termo pan-americanismo apareceu pela primeira vez, de acordo com Ré (2010), nas colunas do jornal *The New York Evening Post* em 1882. Na época, havia nos EUA um forte movimento para estabelecer uma união alfandegária interamericana (*zollverein* americana) no continente americano. De acordo com Lockey (1920), o conceito de pan-americanismo fazia parte de um fenômeno mundial que estava ocorrendo desde 1850 com o surgimento do movimento pan-eslavismo e, posteriormente, com o pan-helenismo, pangermanismo, pan-islamismo e pan-celticismo. Esses movimentos tinham a pretensão de unir comunidades e sociedades com cultura, tradições, origem histórica e hábitos comuns em um movimento capaz de ampliar o poder econômico e político desses povos além-fronteiras dos Estados-nações.

O termo pan-americanismo ganhou maior destaque com a Primeira Conferência Pan-Americana de 1889-1890 em Washington. A conferência foi o esforço dos EUA para um projeto pan-americano de cooperação e de integração com o intuito de criar uma união aduaneira e um mecanismo comum de arbitragem para resolução de conflitos. Segundo o economista Dos Santos (1993), o pan-americanismo era apresentado pelos EUA como uma organização que seria capaz de superar a dependência-dominação oriunda do antigo colonialismo português, hispânico e britânico para a região.

A Primeira Conferência Pan-Americana não apresentou resultados práticos, dado que os EUA apresentavam medidas que beneficiariam somente sua economia ao mesmo tempo que centralizariam e padronizariam as relações no continente, inviabilizando o usufruto pelos países latino-americanos de trocas comerciais independentes com os países europeus. Isso fez com que os países latino-americanos vissem com desconfiança a investida dos EUA de influenciar a região e de impossibilitar o processo de industrialização dos demais países do continente. Havia o reconhecimento de que as intenções estadunidenses tinham mais a ver com uma tentativa de novo imperialismo e não um senso genuinamente fraterno de integração continental. Apesar do pouco avanço, a Conferência lançou a União Pan-Americana, que seria o prelúdio da Organização dos Estados Americanos (OEA), e possibilitou uma centralização de informações de dados referentes a intercâmbios e regulamentações aduaneiras na região (RÉ, 2010; RUIZ, 2016).

O termo pan-americanismo foi se solidificando após o Primeiro Congresso e começou a surgir cada vez mais na imprensa, nos meios acadêmicos e na retórica política dos EUA. Isso não só propagou o conceito, mas também fez com que pan-americanismo ganhasse uma pluralidade de sentidos, indo desde uma construção ideológica e a definição restrita de campos de relação entre os países do continente americano até conotações mais genéricas como a integração entre os países do continente ou o conjunto de relações estabelecidas entre eles.

Na verdade, conforme apresenta Dos Santos (1993), o pan-americanismo apregoado pelos estadunidenses era uma forma de garantir aos EUA uma posição hegemônica sobre a América Latina. Nas palavras de Dos Santos:

[...] os Estados Unidos sempre ambicionaram, como poder econômico e estatal, uma posição hegemônica no subcontinente que forma a América Latina. Bastaria lembrar a conquista de grande parte do território mexicano e as constantes invasões dos países da América Central e do Caribe. Esta região sempre foi concebida como um território interno dos Estados Unidos [...] (DOS SANTOS, 1993, p. 109).

Embora o conceito de pan-americanismo tenha surgido em 1882, pode-se afirmar que seus preceitos e valores já estavam embutidos na doutrina Monroe. A doutrina Monroe foi apresentada pelo presidente estadunidense James Monroe (1817–1825) em 1823 e seu corolário pode ser resumido em três pontos: i) a não criação de novas colônias nas Américas; ii) a não intervenção nos assuntos internos dos países americanos; iii) a não intervenção dos EUA em conflitos relacionados aos países europeus como guerra entre estes países e suas colônias. Essa doutrina pode ser resumida, para o economista (1993), como uma ideologia sobre o que é a América para os americanos do Norte. Na visão de Ré (2010), os usos dos termos “América” e “americano” na doutrina Monroe colocam os EUA como grandes representantes e defensores de todo o continente, assim como iguais em relação a toda potência europeia.

A doutrina Monroe constrói o discurso e o efeito de verdade de que os EUA têm por predestinação uma superioridade moral, intelectual e civilizatória perante os demais países americanos. Com isso, há uma tarefa de levar a ordem, o progresso e a civilização para as nações latino-americanas vistas como atrasadas, passionais, brutas e obscurantistas. Para essa suposta “cruzada”, os EUA adotaram estratégias tanto de *hard power* quanto de *soft power*. Por exemplo, a política do *big stick* do presidente Theodore Roosevelt (1901–1909) e a

“diplomacia do dólar” do presidente William Taft (1909-1913) são exemplos de imposição de um pan-americanismo estadunidense por meio do *hard power*<sup>4</sup>. Por outro lado, a PEBV pode ser considerada a aplicação do pan-americanismo pelo uso do *soft power*.

De acordo com Nye Jr. (2004, 2012), o Estado detém duas formas essenciais de poder: *hard power* (poder duro) e *soft power* (poder brando). O *hard power* é compreendido pelo uso da intimidação e da coerção militar e econômica do Estado, enquanto que o *soft power* é o poder cultural-ideológico de um país. O primeiro é um poder de comando, o segundo um poder coação. Em seu processo de estabelecer seu poder no continente, os EUA empregaram as duas formas de poder, variando entre intervenções militares em favor de suas empresas em países da região, como Guerra das Bananas na América Central, assim como o uso da produção artística e cultural no contexto do pan-americanismo, foco do presente texto.

Segundo Nye Jr. (2004, 2012), o poder de comando é a capacidade de mudar o que os outros fazem e ele se manifesta por meio da coerção ou da indução estatal. O poder de coação, em seu turno, refere-se à habilidade de modificar as preferências dos demais atores, moldar o pensamento dos outros para que estes ajam de uma determinada forma conforme a vontade do Estado que detém o *soft power*.

É importante salientar que *soft* e *hard power* não são opostos ou excludentes, eles se complementam. Os EUA sempre os usaram na América Latina, ora dando mais atenção a um, ora para outro. Aliás, segundo Nye Jr. (2012), quando o Estado consegue mesclar de forma eficiente o uso da força e da coerção (*hard power*), com o emprego da coesão, da cooptação e da atração (*soft power*) surge o *smart power* (poder inteligente). De acordo com Crocker, Hampson e Aall (2007, p.13): “*Smart Power involves the strategic use of diplomacy, persuasion, capacity building, and the projection of power and influence in ways that are cost-effective and have political and social legitimacy*”.

O pan-americanismo presente na retórica estadunidense tanto na sua forma *hard power* quanto no seu modelo *soft power* visava, na verdade, introjetar o sentimento e o discurso de superioridade dos EUA nos demais países do continente. Suas ações são pretensamente justificadas pela defesa de cidadãos, de governos democráticos e das instituições e garantias liberais (entenda-se fundamentalmente a propriedade privada). Os EUA com suas instituições democráticas, republicanas e liberais seriam o modelo a ser seguido para o desenvolvimento dos países latino-americanos. Assim, o país era um *locus* simbólico, um discursivo de liderança, simultaneamente, a uma posição de proteção do continente.

A PEBV não eliminou o imaginário de suposta superioridade dos EUA perante as demais Américas – os estadunidenses eram os detentores do “segredo progresso” – e tampouco o escopo de um pan-americanismo para solidificar a hegemonia estadunidense sobre os países latino-americanos. Segundo Smith (2000), a PEBV proporcionou a concretude da promoção da ideia de supremacia dos EUA sobre a América Latina sem a necessidade de utilização de efetivo militar, ou seja, os *new dealers* – como ficou conhecida a equipe de Delano Roosevelt – optando pelo uso do *soft power* e seu poder cooptivo. No entanto, nunca deixavam de demonstrar que possuíam *hard power* e poderiam, a depender do caso, utilizá-los.

4 A “diplomacia do dólar” era baseada em intervenções militares em regiões onde os negócios estadunidenses estivessem ameaçados. A política do *big stick* ou simplesmente do “porrete” era a denominação atribuída à política externa intervencionista do governo de Theodore Roosevelt. Esse afirmava: “*Speak softly and carry a big stick; you will go far*” Ver: Theodore Roosevelt (1858-1919) to Henry L. Sprague Albany, New York, January 26, 1900, Carbon copy letterbook, Manuscript Division. The Library of Congress.

Destaca-se que, para o presente artigo, focamos somente na pesquisa e no estudo da construção e do uso do *soft power* como instrumento privilegiado (não indicando ser o único) pela PEBV dos EUA sobre a América Latina. Paralelos com o *hard power* ou *smart power*, acabam extrapolando o objetivo do presente artigo.

Para Smith (2000), a PEBV surgiu em virtude do aumento da ideologia nazifascista na Europa e na América Latina. Isso fez com que os *new dealers* renunciassem à política intervencionista estadunidense e concebessem a edificação de uma identidade continental comum. Essa deveria enfatizar a unidade cultural, ideológica e política da região. Além disso, precisaria apresentar o *American Way of Life* como um modelo socioeconômico e político superior ao resto do globo, tentando construir, de certa maneira, um cordão de isolamento antifascista.

No Brasil, o grande entusiasta do pan-americanismo foi o chanceler Oswaldo Aranha. Ex-embaixador do Brasil em Washington e Ministro das Relações Exteriores (1938-1944), Aranha gozava de alto prestígio nos EUA. O próprio Presidente Roosevelt mostrou apreço pela indicação do diplomata para o posto de Ministro das Relações Exteriores em 1938. (CPDOC-FGV, 1938).

Aranha defendia a cooperação continental, o respeito mútuo, o papel das ideias compartilhadas e da cultura na formação dessa estrutura pan-americana. A atuação de Aranha, no entanto, não era idealista ou utópica, o chanceler sempre procurou barganhar ganhos econômicos para o desenvolvimento do Brasil na relação com os EUA. Para Moraes (2019, p.123), “[...] o chanceler Oswaldo Aranha pode ser considerado como principal responsável pela inserção do referencial desenvolvimentista na política externa brasileira durante o período Vargas”. Aranha era a favor do pan-americanismo, não podendo ser considerado entreguista<sup>5</sup>, mas um nacional-desenvolvimentista (MORAES, 2019).

Para realizar essa aproximação com os EUA e retirar ganhos econômicos, o discurso de Aranha muitas vezes enviesava para o caráter religioso e espiritual que se une às Américas. Segundo Aranha:

Nenhuma nação fez sua a vontade de outro povo, mas todas as nações da América hoje só têm uma vontade [...]. A união da vontade das nações não se alcança pela subordinação e sim através de um processo de persuasão e de evolução política, religiosa e espiritual [...]. Iniciamos a construção de uma estrutura econômica americana que atravessará os tempos [...]. Pela primeira vez todo um continente se declara unido para uma ação comum em defesa de um ideal comum, que é o de toda a América. (NOSSO SÉCULO, 1985, p. 96).

Outro político que utilizava do mesmo mecanismo de enaltecer a similitude da devoção cristã tanto nos EUA – embora majoritariamente protestante – quanto na América Latina – essencialmente católica – nos discursos em prol do pan-americanismo foi o subsecretário de Estados dos EUA, Sumner Welles. Em discurso

<sup>5</sup> Os entreguistas, de acordo com Bresser-Pereira (2003), podem ser intitulados de globalistas – no sentido de defensores da economia cosmopolita de Adam Smith e David Ricardo – ou colonialistas. Nas palavras de Bresser-Pereira: “O globalista ou entreguista afirma a própria incapacidade do país, e espera a orientação e o apoio dos países ricos. Os velhos nacionalistas, no polo oposto, também reconhecem a superioridade dos países ricos, mas entendem que os interesses desses países seriam sistematicamente contrários aos nossos. Os jogos entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos teria soma zero: quando um ganha o outro perde. Logo, seria preciso ser contra o estrangeiro, contra as empresas multinacionais, contra as agências multilaterais” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 418).

emotivo, carregado de moralismo religioso e amplamente divulgado pela imprensa brasileira, Sumner Welles apresenta a ameaça que o nazismo, caracterizado no enunciado pela figura de Hitler, representava para a cristandade e para a liberdade do continente. A saber:

Em um universo dominado por Hitler, nenhum de nós poderia negociar a não ser de acordo com os ditames de Hitler. Nenhum de nós poderia viver a não ser sob as ordens de um ‘gauleiter’ a nós designado por Hitler. Nenhum de nós poderia educar nossos filhos a não ser da maneira ditada por Hitler. Nenhum de nós poderia gozar do direito que Deus nos deu de pensar e falar livremente e de adorar Deus de acordo com os ditames da nossa consciência. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1942, p. 10.)

Infere-se, então, que o pan-americanismo se apoiou na construção discursiva do “outro”, neste caso o nazismo e o fascismo, como inimigo de Deus e, por consequência, inimigo da civilização cristã americana, incorporando um forte apelo de sedução para a PEBV. Alia-se a isso, a necessidade dos EUA de apresentarem o compartilhamento dos ideais de integração aos países do continente e a construção da identidade de uma só América, pronta para resistir ao imperialismo europeu. O pan-americanismo, portanto, empregou a defesa da não intervenção, da igualdade jurídica, da promoção do bem-estar, da reciprocidade e do uso da cultura como poder cooptivo. O objetivo era a conquista dos corações e das mentes dos latino-americanos em vez da intervenção e da submissão militar, garantindo, assim, a estabilidade dos governos da região, o afastamento de influências europeias e da ideologia nazifascista, bem como a manutenção do mercado exportador de bens primários e importador de produtos industrializados dos EUA (TOTA, 2000; MORAES, 2015). Nessa estratégia, o cinema transformou-se em arma política.

### ***Cinema e pan-americanismo: os embaixadores culturais no Brasil***

Para o historiador francês Marc Ferro (1992), o cinema, ao expressar as ideias, os valores e as visões de uma sociedade, permite que o pesquisador busque o não visível, desconstruindo a realidade político-social do período estudado. Isso é possível, pois, segundo o autor, a película revelaria aspectos da suposta realidade construída que excederia o próprio escopo da produção cinematográfica e cultural.

Segundo Benjamin (2013), enquanto uma forma artística moderna, a produção cinematográfica com seu potencial de reprodutibilidade guarda relações próximas ao público de massas, tendo tanto um potencial mercadológico, que era inicialmente explorado pela França e os EUA, quanto, fundamentalmente, um potencial político. Este último já era explorado por socialistas e fascistas havia mais tempo.

O cinema e os demais meios de comunicação de massa são afetados pelo mundo e têm um conteúdo político consciente ou inconsciente, implícito ou explícito. O cinema, de acordo com esse entendimento, possibilita a modelagem de diretrizes predominantes e de valores inerentes ao contexto apresentado. A película,

ao estabelecer padrões de certo ou errado, bom ou mau, moral ou imoral, sucesso ou derrota, forte ou franco, entre outros, contribui para a construção do discernimento individual em relação aos outros, a si próprio e ao mundo (FURHAMMAR; ISAKSSON, 1976).

No período em que a pesquisa se delimitou, ou seja, durante a PEBV, o cinema era um dos instrumentos mais eficientes para se atingir o público tanto estadunidense quanto latino-americano. O OCIAA e os *new dealers* vislumbraram no cinema uma oportunidade de mercado e de poder essencial para o sucesso de sua política econômica e externa. A fabricação de películas, por consequência, adquiriu racionalidade, eficiência e especialização, características típicas do sistema de produção em série fordista, empregado demasiadamente nas indústrias de automóvel, de eletrodomésticos e de alimentos na época. Os estúdios de Hollywood, dessa maneira, dividiram seus funcionários por departamentos especializados em determinadas etapas de produção, tais como: roteiro, direção, trilha sonora, fotografia, maquiagem, figurino, efeitos especiais, entre outros.

Com o escopo de averiguar o cinema como fonte historiográfica e como meio de compreender seu caráter pragmático político, social, cultural e mercadológico, o estudo examina, em seguida, três protagonistas da indústria cinematográfica estadunidense durante a PEBV, considerados pela bibliografia e pelos documentos da época como verdadeiros embaixadores culturais de Roosevelt: Walt Disney, George Orson Welles e Carmen Miranda. Eles foram responsáveis pelo auxílio da construção discursiva dos efeitos de verdade da política externa estadunidense e do pan-americanismo nos países latino-americanos, especialmente no Brasil.

Walt Disney colaborou na elaboração, execução e produção de películas consideradas de propaganda, de entretenimento, de desenvolvimento e de assistências. Segundo Lesjak (2001), a aproximação da Disney com o governo de Roosevelt e, posteriormente, com o OCIAA e Rockefeller tem sua origem em 1939. Nesse ano, a Marinha dos EUA solicitou aos estúdios Disney a elaboração de uma logomarca para o porta-aviões *U.S.S Wasp*. O desenho feito pela empresa, uma vespa com luvas de boxe, fez enorme sucesso entre os militares e os civis. O exército, portanto, decidiu requisitar novas artes para o Walt Disney.

Até o final da guerra, em 1945, o estúdio Disney produziu mais de 1.200 cartazes, pôsteres, ilustrações, logomarcas e mascotes, bem como desenhos animados que divulgavam os esforços de guerra dos EUA, programas de saúde pública e a PEBV. Nesse período, Disney disponibilizou cerca de 90% de suas instalações, maquinários e funcionários para atender aos pedidos oriundos de Washington, entre esses os do OCIAA (Lesjak, 2001).

A atuação de Walt Disney junto ao OCIAA e à MPD foi indicação do próprio Presidente Roosevelt a Nelson Rockefeller. Satisfeito com os serviços prestados pelos estúdios ao exército e às demais agências governamentais, Roosevelt sugeriu a Rockefeller a inclusão de Disney na lista de artistas financiados pelo OCIAA e uma viagem para seus colaboradores aos países sul-americanos promovendo a PEBV. Desse modo, o renomado desenhista e diretor chegou ao Brasil em 17 de agosto de 1941, acompanhado de sua esposa e de vários funcionários de seu estúdio. Ao desembarcar no aeroporto Santos Dumont no Rio de Janeiro, Disney foi recepcionado pela mídia e por diretores do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), entre eles Lourival Fontes. O desenhista afirmava que sua viagem tinha como propósito procurar novos talentos, buscando inspirações para suas obras e para divulgar seu novo trabalho, *Fantasia*. Disney, no entanto, estava também a

serviço do OCIAA, que custeou o *tour* do desenhista e de seus auxiliares pela América Latina, juntamente com a companhia aérea *Pan American Airways* (MORAES, 2014; ZANELLA, 2015).

Observe-se, nesse apoio da *Pan American Airways*, a perspicácia de Rockefeller de envolver a iniciativa privada na execução da diplomacia cultural da PEBV. A cooperação dos órgãos governamentais, com os setores empresariais e artísticos, é primordial para a edificação de um eficiente discurso e estratégia de *soft power* de qualquer país. O poder de coação é mais bem aproveitado quando feito de forma indireta – sociedade – e não de forma direta – Estado.

No Brasil, Disney atuou como verdadeiro embaixador da PEBV durante os quinze dias que ficou no país. Nesse período, sua agenda foi repleta de encontros com autoridades governamentais, como, o já citado, Lourival Fontes e o próprio presidente Getúlio Vargas. Eram realizadas, ademais, visitas a órgãos oficiais, como a Associação Brasileira de Imprensa (AIB), e declarações e entrevistas aos meios de comunicação. Nessas ocasiões, Disney procurava promover a integração continental por meio do pan-americanismo e ressaltar a importância da PEBV para o continente americano (MORAES, 2014; ZANELLA, 2015).

O OCIAA, além de arcar com as despesas da viagem de Disney e de sua equipe, concedeu US\$ 300 mil para que seu estúdio produzisse mais dois desenhos animados. Esses deveriam ter como tema principal os laços de solidariedade e de fraternidade entre as Américas. Como fruto de suas pesquisas na América do Sul, em 1942, Walt Disney apresentou sua primeira animação, o longa *Saludos Amigos*, dirigido por Norman Ferguson. No filme, alguns países da região como Bolívia, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela, e com mais destaque Brasil e Argentina, são apresentados ao telespectador (LEITE, 2003).

*Alô, amigos!*, como foi chamada no Brasil a animação de Disney, é dividida em quatro curtas. O primeiro, denominado de *Lake Titicaca*, apresenta o Pato Donald como um típico turista estadunidense encantado com o território andino. No segundo curta, Disney introduz uma nova personagem, o aviãozinho chileno Pedro, que dá nome ao episódio. Em *Pedro*, a pequena aeronave tem de sobrevoar o monte Aconcágua para resgatar o correio. O terceiro momento da película, intitulado *El Gaucho Goofy*, passa-se na Argentina, onde a famosa personagem da Disney, o Pateta, tem lições sobre o modo de vida do homem gaúcho argentino. Por fim, o quarto desenho é dedicado ao Brasil. Com o título de *Aquarela do Brasil*, o curta é o maior de todos e presenteia o telespectador com uma nova personagem, o simpático e malandro papagaio verde e amarelo, cores da bandeira brasileira, mas de calda azul e vermelha, cores da bandeira estadunidense, *Joe Carioca*. Ele é praticamente um guia turístico de Donald, apresentando as belezas e as particularidades do Brasil, destacando o Rio de Janeiro.

Percebe-se que a criação de Disney de uma personagem brasileira, o Zé Carioca, contracenando com o Pato Donald, e a preocupação do OCIAA de apresentar um Rio de Janeiro alegre, musical e envolvente, utilizando, quando possível, artistas do próprio país, como o caso da música de Ary Barroso e de Carmen Miranda cantando *Tico-Tico no Fubá*, simbolizam, no plano discursivo, a boa vontade dos estadunidenses de edificarem laços de amizade, de companheirismo e de confiança mútua com o Brasil.

A despeito desse esforço, que a animação faz de construir substancialidade discursiva embasada na camaradagem e na amizade – preceitos presentes nos enunciados da PEBV – o filme peca em uma contradição evidente. As tradicionais personagens da Disney, apresentadas na produção, como Pato Donald e o Pateta, não se comportam como amigos dos latino-americanos durante seu *tour* pela América do Sul. Na verdade, elas atuam como verdadeiros turistas estadunidenses em visita a lugares exóticos e com costumes diferentes aos dos norte-americanos.

Verifica-se que Disney e sua equipe transmitiram seus olhares para as personagens. Porém, eles se esqueceram de apresentar as similitudes culturais entre as Américas, atentando-se, sobretudo, para as diferenças culturais e a superioridade dos estadunidenses. A equipe, todavia, não representou a alteridade de forma eficiente, mas a reduziu e a classificou banalmente. Isso fez com que o filme reproduzisse os latino-americanos, não raramente, de maneira estereotipada, desprovidos de suas personalidades históricas e sociais. A verdadeira intenção do discurso pan-americanismo e do *soft power* da PEBV – um novo imperialismo dos EUA na região em lugar das antigas metrópoles europeias – ficaram presentes nos filmes para o olhar de um telespectador mais atento.

O OCIAA ficou bastante satisfeito com o resultado de *Saludos Amigos*. Acreditando em seu intenso impacto nas audiências sul-americanas, Rockefeller solicitou a Disney que a animação tivesse sua estreia no Rio de Janeiro. A película foi lançada no Brasil no dia 24 de agosto de 1942, mas, nos países de língua espanhola, sua estreia se deu no dia 06 de outubro de 1942 e sua exibição, nos EUA, ocorreu somente em 06 de fevereiro de 1943. Em seu lançamento, os meios de comunicação enfatizaram a importância do filme na construção da união dos países americanos. Nas palavras de Disney, “enquanto metade do mundo é forçada a gritar ‘*Heil Hitler!*’, nossa resposta é dizer ‘*Saludos Amigos!*’” (CARVALHO, 2006, § 30).

Outro diretor e produtor reconhecido internacionalmente e que esteve no Brasil, chegando até mesmo a comandar seu próprio programa diário de rádio no país, foi o cineasta Orson Welles. O idealizador e executor do premiado *Cidadão Kane* chegou ao Brasil em fevereiro de 1942 com uma pequena equipe para filmar *It's All True*. O traslado de Welles, assim como o de Disney, foi também custeado pela *Pan American Airways*. Antes de embarcar para América do Sul, o diretor, na última transmissão de seu programa de rádio pela *Columbia Broadcasting System* (CBS), despediu-se de sua audiência afirmando:

O motivo [de minha ida à América do Sul], mais ou menos oficial, é que fui convidado pela Coordenadoria de Questões Latino-Americanas para fazer um filme especialmente dirigido aos americanos de todas as Américas, um filme que, a seu modo, talvez, reforce as boas relações que unem no momento os continentes do Hemisfério Ocidental [...] (WELLES; BOGDANOVICH, 1995, p. 441).

A visita de Welles e seu desempenho como embaixador cultural estadunidense, no Brasil, ficaram documentados no *Memorandum CO-948* de 27 de abril de 1942 do OCIAA. Nesse arquivo, fica evidente que,

além das filmagens para seu novo filme, o célebre diretor era agente cultural do OCIAA. O órgão solicitava a Welles o compromisso de comparecer a eventos oficiais e de promover o pan-americanismo da PEBV. O diretor chegou a visitar Buenos Aires por alguns dias onde foi recebido por membros do governo, da imprensa e por artistas locais como verdadeiro representante da diplomacia cultural estadunidense.

Como exemplificação da função de embaixador do pan-americanismo empenhada pelo aclamado diretor, há seu discurso proferido em comemoração ao dia do Pan-americano em 14 de abril de 1942<sup>6</sup>. O texto foi transmitido tanto pelas rádios brasileiras quanto pelas estadunidenses em rede nacional pela emissora da *National Broadcasting Company*, em parceria com o DIP. O enunciado proferido por Welles destacou, historicamente, as profundas relações entre os dois maiores países do continente americano, a luta pela independência do continente e, como era de praxe entre os articuladores da PEBV, teve um tom religioso, realçando o cristianismo como fator identitário de todas as Américas. Discurso de Welles a saber:

Já em 1820 o Brasil mandava um enviado a Washington, com a sugestão de que fosse organizado, no hemisfério que ocupamos, um “concerto das potências americanas”: foi essa a bela expressão que encontram para a ideia, há mais de um século aqui no Brasil – “um concerto de potências americanas, para manter a independência americana” [...] Senhores e Senhoras: 1942 vai figurar em lugar de destaque nos livros de História da Civilização. Temos grandes esperanças para este ano de Nosso Senhor Jesus Cristo. E temos direito a essas esperanças. Já podemos nos orgulhar deste ano, e orgulhar muito, porque 1942 é a data da Conferência Pan-americana do Rio de Janeiro (FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 1942, pág. 02).

Durante esse famoso discurso de Welles no Brasil, o diretor também apresenta o chanceler Oswaldo Aranha. Em sua apresentação, Welles faz um significativo esforço de passar para a audiência estadunidense a importância de Aranha para o pan-americanismo e as relações com Washington. Ainda, o diretor construiu uma imagem idealizada de Aranha, comparando-o, pelo fato de ser gaúcho, aos *cowboys* do oeste dos EUA. Nas palavras de Welles:

Está aqui presente o Sr. Oswaldo Aranha, ministro das Relações Exteriores do Brasil, que é um grande americano – que ostenta galhardamente a verdadeira magnificência dos homens que passarão à história. [...] Já deveis ter visto o seu retrato [...]. E assim deveis ter observado que o Dr. Aranha é uma personalidade das mais raras que desperta confiança. E tem de fato a confiança de Washington. [...] Com certeza, lestes em algum lugar que ele é gaúcho. [...] Pois bem, Oswaldo Aranha tem tanto de “yankee” como Sam Houston de Calvin Coolidge. [...] Na verdade, se não ouvirdes o tilintar de esporas, quando o ministro de Relações Exteriores se aproximar do microfone, não é porque ele não saiba ou não goste de usá-las. Oswaldo Aranha é muitas coisas mais. Em primeiro lugar, é um herói, um \_\_\_\_\_ herói autêntico da moderna revolução do Brasil. Já foi carregado por multidões [...]. Sabe manejar uma carabina e

6 A data foi criada pelo presidente dos EUA Herbert Hoover em 1930 e coincide com o último dia da Primeira Conferência Pan-Americana de 1889.

sabe o que é enfrentar o fogo de outras carabinas. [...] Um grande coração cheio de humanidade e uma cabeça que sabe deixar guiar pelo coração: que sabe raciocinar: que sabe entregar-se à aventura (FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 1942, pág. 02).

Oswaldo Aranha, conhecido admirador do pan-americanismo, sem que isso lhe caracterizasse enquanto entreguista, entrou no ar logo em seguida. Em seu enunciado, ressaltou os interesses comuns, a amizade e a cooperação que caracterizava as relações EUA-Brasil contra a ameaça nazifascista.

[...] gosto muito de Orson Welles, todos nós gostamos muito dele no Brasil. [...] Sei que o coração do Brasil está todo voltado para os Estados Unidos. Os nossos interesses sempre foram comuns, a nossa afeição recíproca sempre foi profunda. [...] Já não falamos mais, agimos. Os nossos produtos da nossa indústria, a grande riqueza dos nossos recursos naturais é vossa – são todos vossos, para a luta contra os inimigos comuns. [...] Preciso de uma palavra ainda mais forte do que “cooperação”. O nosso esforço é o vosso esforço (FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 1942, pág. 02).

O chanceler brasileiro ainda respondeu a diversas perguntas de Welles sobre a presença de grupos nazistas no Brasil e como o governo estava lidando com eles. Além de falar sobre o ataque japonês a *Pearl Harbor* e o torpedeamento de navios mercantes brasileiros por submarinos alemães<sup>7</sup>. Segundo Zagni (2008), nos compromissos de Welles no Brasil, destacavam-se encontros com jornalistas, reuniões com empresários, banqueiros, escritores, artistas, acadêmicos, intelectuais, personalidades dos meios de comunicação, além de políticos ligados ao governo, tornando-se íntimo da família Vargas, do chanceler Oswaldo Aranha e do interventor de Minas Gerais, Benedito Valadares Ribeiro. Em todos esses eventos, o diretor procurava promover a importância do pan-americanismo e os princípios da PEBV.

O filme que Welles objetivava rodar no Brasil, *It's all true*, apresentaria o carnaval carioca, a semana santa em Minas Gerais e a história de quatro jangadeiros cearenses que realizaram uma travessia de 1.000 milhas marítimas até Rio de Janeiro. Em entrevistas, Orson Welles afirmou que teria lido, em 1941, uma reportagem na revista estadunidense *Time* sobre a jornada de quatro jangadeiros de Fortaleza, Manuel Olímpio, conhecido como Jacaré, presidente da colônia de jangadeiros, Jerônimo de Sousa, Raimundo Lima e Pereira da Silva, para o Rio de Janeiro. Os jangadeiros percorreram um longo percurso, sem qualquer equipamento de navegação, para solicitar ao presidente Vargas seus direitos previdenciários e trabalhistas (SANTOS, 2009).

---

<sup>7</sup> A Marinha mercante brasileira teve 35 navios atacados próximos a sua costa, no Mar Mediterrâneo, no Índico e na costa dos EUA. Desses 33 foram afundados, sendo que 32 por submarinos alemães ou italianos, somente 1, o Taubaté, foi bombardeado em um ataque aéreo nazista no Mar Mediterrâneo em 22 de março de 1941. Ao todo morreram mais de mil brasileiros entre tripulantes e passageiros nos ataques. Esses ocorreram desde 1941, entretanto tornaram-se frequentes após o Brasil romper relações diplomáticas com os países do Eixo em 28 de janeiro de 1942 (SANDER, 2007).

Ao contrário dos filmes de Disney, que apresentaram uma visão estereotipada dos brasileiros, Welles buscou compreender a conjuntura social, política, econômica e cultural do Brasil naquele momento histórico. De acordo com Holanda (2001), o diretor, ademais, preocupou-se em interagir com a sociedade brasileira da melhor forma possível, evitando lançar olhares preconceituosos de turistas que estavam de passagem por um país exótico. Welles tentou encontrar similitudes e buscou entender o que filmava, imergindo na história que narrava. Quando morou no Rio de Janeiro, o diretor era frequentador assíduo do Cassino da Urca, de rodas de samba e de eventos culturais das favelas cariocas. Para tanto contou com a ajuda de renomados artistas brasileiros, tais como: Herivelto de Oliveira Martins, Vinicius de Moraes, Grande Otelo, Haroldo Barbosa, Alex Viany, Giuseppe Artidoro Ghiaroni e Linda Batista.

Pode-se afirmar que Welles seguiu exatamente os preceitos da PEBV, ou seja, almejou encontrar semelhanças e valores análogos entre os EUA e o Brasil. O filme *It's all true*, desse modo, procuraria desconstruir o estereótipo *hollywoodiano* sobre o latino-americano, sobretudo o brasileiro. A produção, no final, tinha o escopo de demonstrar, com participação especial de Louis Armstrong, as similaridades do nascimento do samba com a do jazz estadunidense, ambas manifestações musicais de criação de escravos e/ou ex-escravos (BENAMOU, 2007).

A película, no entanto, nunca chegou a ser lançada. Welles entrou em atrito com Nelson Rockefeller, sócio majoritário da produtora de seu filme, a RKO, e diretor do OCIAA. Para a MPD, o que desagradava no filme era a intenção de Welles de relacionar a cultura do brasileiro com a do negro nos EUA. Enquanto o DIP ficou incomodado com o enfoque dado pelo diretor ao caso dos jangadeiros cearenses e suas lutas por melhores condições de trabalho e por direitos previdenciários – aliás, o DIP acusava o líder dos jangadeiros, Manuel Olímpio (o Jacaré), de ser comunista. O DIP não se agradou, além disso, com o destaque dado por Welles para as favelas e as manifestações culturais de seus moradores, como o samba e o candomblé (HOLANDA, 2001).

O OCIAA e a RKO não ficaram satisfeitos com a abordagem realista de Welles e o seu desejo de focar no passado comum da escravidão, da importância da cultura negra brasileira e estadunidense na construção do continente americano e da marginalização dessa população pelos governos de ambos países. Por consequência, confiscaram os rolos filmados. Aos olhos do regime varguista e do OCIAA, acreditava-se que Welles deveria dedicar-se a filmar somente as belezas naturais do Brasil, enaltecendo a receptividade do carioca. Assim, não se previa cenas rodadas em favelas e a reconstrução em estúdio da demolida Praça Onze de Junho, ponto de reunião popular e o berço do samba carioca (BAZIN; BITSCH, 1958).

Ao retornar para os EUA, Welles, a despeito de suas discordâncias em relação ao seu filme, continuou a defender o pan-americanismo e a PEBV por meio de seu programa radiofônico *Hello Americans*<sup>8</sup>. Esse ficou no ar de novembro de 1942 a janeiro de 1943, sendo totalmente financiado pelo OCIAA, e produziu doze programas sobre a América Latina. *Hello Americans* era transmitido em rede nacional pela CBS e contou com a preocupação de Welles de não criar retratos simplificados da realidade dos países ao sul do

---

<sup>8</sup> Na seção de *Radio Programs, Old Time Radio, Hello Americans with Orson Welles* do site *The Internet Archive* é possível ouvir a todos os programas. Disponível em: <https://archive.org/details/otrhelloamericanswithorsonwelles>. Acesso em: 20 de out. 2013.

Rio Grande. A primeira veiculação se dedicou exclusivamente ao Brasil e teve a participação especial de Carmen Miranda (CALLOW, 2006).

Além de enviar artistas estadunidenses para o Brasil, os EUA também abriram as portas para os talentos brasileiros. A cantora e atriz luso-brasileira Carmen Miranda alcançou enorme sucesso nos meios de comunicação estadunidenses. Segundo Junior (1978), em 1939, ano de início da Segunda Guerra Mundial, o produtor Levi “Lee” Shubert, que conheceu Carmen Miranda por intermédio do ator *hollywoodiano* Tyrone Edmund Power Jr., contratou-a como artista exclusiva da *Select Operating Corporation* para atuar e cantar no musical *Streets of Paris*, na Broadway. Em maio daquele ano, Carmen Miranda e seus músicos de longa data, a Banda da Lua, conseguiram – mesmo se apresentando somente por seis minutos na peça onde a atriz dançou e cantou – conquistar o público e ganhar elogios da crítica especializada.

Em 1940, Carmen Miranda ganhou uma reportagem especial na revista *New Yorker*, assim como de outras famosas revistas como a *Life*, a *Look* e a *Pie*, que dedicaram espaços, amplamente ilustrados, com a Pequena Notável. No mesmo ano, a cantora e atriz se apresentou ao presidente Roosevelt em um banquete na Casa Branca em razão de seu sétimo ano de ascensão à presidência. O carisma e o desempenho de Carmen Miranda, em curto período de tempo, levou Shubert a afirmar, de acordo com Mendonça (1999), que a atriz estaria fadada a fazer mais pela solidificação das boas relações entre os EUA e a América do Sul do que os próprios diplomatas.

Ainda no ano de 1940, a MPD, em consonância com a PEBV, produziu o primeiro filme estrelado por Carmen Miranda, Dom Ameche e Betty Grable. Rodado nos estúdios da 20<sup>th</sup> Century Fox, o musical *Down Argentine Way* foi dirigido por Irving Cummings. No Brasil, a produção foi intitulada de *Serenata tropical*. Malgrado o sucesso de bilheteria nos EUA, o filme foi alvo de críticas na Argentina. Tanto a MPD quanto a 20<sup>th</sup> Century Fox ignoraram a rivalidade histórica entre Brasil e Argentina ao escalar Carmen Miranda para interpretar ela mesma no filme. Os produtores e os diretores, ademais, mostraram total desconhecimento da diversidade latino-americana ao apresentar uma Buenos Aires como sendo um Rio de Janeiro, uma Acapulco ou uma Havana com noites quentes e tropicais (GARCIA, 2004).

Por fim, para encerrar com maestria a sequência de mazelas realizadas pela produção, a película confundiu tango com rumba e com conga, resultando em uma repercussão péssima na Argentina. Em Buenos Aires, segundo Pinto (1980), houve até mesmo a destruição de poltronas das salas de exibição pelo fato de as personagens terem sido consideradas demasiadamente estereotipadas. A MPD e a 20<sup>th</sup> Century Fox, após esse incidente, resolveram fazer significativas mudanças no roteiro do longa, refilmando boa parte das cenas, mas o resultado ainda ficou a desejar (PINTO, 1980).

Depois do mau recebimento de *Down Argentine Way* pela audiência sul-americana, a MPD e a 20<sup>th</sup> Century Fox tornaram-se mais zelosas. Na comédia musical de 1941, estrelada por Don Ameche, Alice Faye e Carmen Miranda, *That Night in Rio*, os produtores, após consultas aos diretores do OCIAA, resolveram submeter o *script* para avaliação da embaixada brasileira em Washington. O estúdio, além disso, solicitou, perante

o DIP, imagens fotográficas da cidade do Rio de Janeiro para garantir a recriação paisagística do cenário nos *sets* da 20<sup>th</sup> Century Fox (MENDONÇA, 1999).

O diretor de *That Night in Rio* foi novamente Irving Cummings. Esse apresentou um Rio de Janeiro harmonioso, com um povo festeiro e alegre, porém elitizado, consumista e avesso à cultura popular. Essa foi a imagem que Hollywood vendeu da Cidade Maravilhosa para a audiência estrangeira. É intrigante comparar essa abordagem de Irving Cummings com a de Orson Welles. O diretor de *Cidadão Kane*, como analisado pelo artigo, procurou filmar em *It's all true* o antagonismo da cidade carioca. Ele buscou captar, pelas lentes da câmera, as tradições culturais e religiosas dos populares, particularmente da população pobre e negra carioca. O filme, como foi já dito, não se concretizou. *That Night in Rio*, em seu turno, concentrou-se em reproduzir o Rio de Janeiro da zona sul com sua elite branca, uniformizada, amaneirada e consumista, tendo como resultado um lançamento de sucesso.

Outra produção em que Carmen Miranda atuou e que recebeu financiamento da MPD foi *Springtime in the Rockies* de 1942. A película ficou conhecida pelo nome de *Minha Secretária Brasileira* em português. O filme, que tinha vários musicais em seu roteiro, apresenta, em seu *take* final, os atores estadunidenses, Betty Grable e John Payne, e os artistas de origem latino-americana, Carmen Miranda e Cesar Romero, enaltecendo a PEBV e o pan-americanismo ao cantar e dançar o *Jubileu Pan-Americano*. Segue trecho da letra:

[...] Vamos para o Jubileu Pan-americano.

Faça um brinde e se aproxima de seu vizinho.

[...] Vai ver como aqueles latinos gostam de dançar.

Gostam de movimento como um *yankee* gosta de dançar rumba.

E um samba e uma salsa.

Vai parar na história como uma grande festa.

Traga o seu amigo e venha para o Jubileu Pan-americano. (GARCIA, 2004, p. 167).

O empenho da MPD em destacar a relevância da América Latina, mormente o Brasil, para os EUA, todavia, não conseguiu quebrar a visão rotulada dos estadunidenses para a região. Os filmes encenados por Carmen Miranda são exemplos da criação do estereótipo da mulher latino-americana. As personagens interpretadas por ela possuíam um sotaque engraçado e cometiam vários erros de pronúncia das palavras, dando ares de uma atriz de comédia pastelão, além dos nomes delas que, não raramente, eram hispânicos como: Rosita, Dorita ou Chiquita. Os papéis nas produções, além disso, eram secundários. Carmen Miranda era a

sedutora, a selvagem, a indolente, a malandra, a engraçada, a desastrada, a exótica, a *outsider* que seduzia o protagonista estadunidense. Esse poderia até se divertir com a mulher latino-americana, todavia, optava, no final da película, por se unir matrimonialmente com sua semelhante, ou seja, a atriz principal que costumava ser uma protestante, caucasiana estadunidense.

Ao analisar o filme do diretor Bubsy Berkeley, *The Gang's All Here*, de 1943, que no Brasil recebeu um título bem apropriado para a trama, *Entre a Loura e a Morena*, estrelado por Carmen Miranda, Alice Faye, Phil Baker e Benny Goodman, a historiadora, Ana Maria Mauad descreveu:

No filme ENTRE A LOURA E A MORENA toda a encenação se faz por meio de oposições claras que definem as diferenças entre os norte-americanos e os brasileiros. As fronteiras são definidas pelo comportamento, pela indumentária e pela composição de quadros simétricos nos quais o Brasil fica de um lado, em geral o esquerdo, e os EUA, o outro. As mulheres norte-americanas são louras, elegantes e de comportamento sóbrio. Já a brasileira é morena, não se veste, se fantasia e possui um comportamento extravagante. Do Brasil tropical e rural vêm os produtos primários para serem consumidos nos Estados Unidos industrial e urbano (MAUAD, 2002, p. 05-06).

Depreende-se que a imagem identitária construída em torno de Carmen Miranda, que representava de forma estereotipada a mulher latino-americana, basicamente a brasileira, para as audiências estadunidenses, era a de uma mulher alegre, divertida, festeira, hospitaleira e sensual. Ela tinha a imagem carnavalizada, em vez de uma representação glamorosa e solene como as das atrizes estadunidenses com as quais contracenava, por exemplo: Alice Faye e Betty Grable. O efeito de verdade que as personagens da “Pequena Notável” transmitiam era o de que não deveriam ser levadas a sério ou respeitadas, eram exóticas, excêntricas, limitadas com diferenças insuperáveis das estadunidenses.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, Carmen Miranda e a própria América Latina como um todo perderam espaço na indústria cultural estadunidense. Seu contrato com a 20<sup>th</sup> Century Fox terminou em 1946. Não é mera coincidência de que esse é o mesmo ano em que o OCIAA e sua divisão de cinema encerram suas atividades. A morte de Roosevelt, em 1945, as vitórias dos Aliados na guerra e o desaparecimento do perigo nazifascista no subcontinente americano fizeram com que a preocupação e a atenção dos EUA para com a América Latina fossem perdendo força a partir do quarto ano da Guerra. Após todos esses fatos, o OCIAA, que foi criado em 1940, teve suas funções encerradas em maio de 1946 por um ato do então presidente estadunidense, Harry S. Truman.

## *Considerações finais*

O período histórico que corresponde à PEBV, concomitantemente com suas ações diplomáticas culturais executadas pelo governo de Roosevelt para a América Latina, sempre atraiu a atenção de historiadores, de cientistas políticos, de sociólogos, de comunicadores e de estudiosos da cultura em geral. Esse fascínio constante e multidisciplinar que o tema exerce é justificado, em grande medida, pelo fato de que, durante os doze anos de sua existência, a PEBV obteve aceitação dentro dos EUA e nos países latino-americanos, logrando significativos resultados.

Os articuladores da PEBV tinham o escopo de abandonarem uma identidade negativa – construída por anos de intervenções militares e de pressões diplomáticas nas relações EUA-América Latina – para gerarem uma identidade positiva. Na elaboração desse sentimento pan-americano, mediante a adoção do *soft power*, e na construção do inimigo externo comum, os EUA fundaram instituições responsáveis pelo uso do cinema como ferramenta do seu *soft power* com a América Latina. As instituições encarregadas pela organização, pelo controle, pela regulação e pela emissão do discurso cinematográfico apregoado nos países latino-americanos foram o OCIAA e a sua repartição de cinema, a MPD.

Na análise de algumas películas produzidas com o suporte do OCIAA e orientadas pelos preceitos pan-americanos, o artigo preocupou-se em realizar uma associação com a densidade histórica e social do período. Os filmes analisados carregavam consigo significações sociais e políticas primordiais. Eles procuravam difundir valores e padrões comportamentais nas audiências. O efeito visual presente na maioria das produções cinematográficas em que a MPD se envolvia intentava despertar a simpatia dos brasileiros pelo *American Way of Life*.

O discurso na maioria dos filmes financiados pelo OCIAA tinha um efeito de verdade e um verniz de que o pan-americanismo era um projeto de cooperação mútua. Entretanto, na verdade, propagavam uma retórica de superioridade e de hegemonia dos valores, da cultura, da moral e do modelo econômico-político dos estadunidenses. Após a PEBV e seu uso de mecanismo do *soft power*, a imagem dos EUA na América Latina transformou-se. O capital cultural da elite brasileira foi aos poucos se distanciando dos franceses e caminhando para os estadunidenses.

A adoção da retórica pan-americana e da cultura estadunidense como paradigma da PEBV alterou não só as relações governamentais entre estadunidenses e latino-americanos, mas também a percepção de que as sociedades dos países da América Latina tinham sobre os EUA. O uso de discursos por autoridades tanto dos EUA quanto do Brasil enaltecendo o cristianismo como traço comum das Américas e carregados de moralismo religioso foram amplamente empregados na época e continuam sendo utilizados até hoje. Aliás, o atual governo brasileiro de Jair Bolsonaro – com forte influência ideológica de Olavo de Carvalho – e o ex-chanceler Ernesto Araújo constantemente empregaram essa retórica.

O pan-americanismo, contudo, nunca teve uma ação de fato emancipatória dos países latino-americanos em reação à dominação-dependência econômica que a região sofre perante as economias centrais. Getúlio Vargas e Oswaldo de Aranha, como desenvolvimentistas, até tentaram obter ganhos econômicos da PEBV e

do pan-americanismo, mas no pós-Segunda Guerra Mundial foram deslocados do poder pela ala entreguista das forças armadas e da elite brasileira.

Evidencia-se que o *soft power* da PEBV com seu pan-americanismo (América para os americanos do Norte) ao utilizar as produções cinematográficas conseguiu não somente bloquear a influência cultural nazifascista, mas também introjetar o modelo político-econômico liberal. Nessa construção de um “nós” no continente americano, o outro, neste caso os nazifascistas, foram afastados e até representaram a possibilidade de ameaça da recolonização europeia. Entretanto, houve, ademais, a construção de uma escolha única como caminho para superação do subdesenvolvimento econômico latino-americano: o *American Way of Life*. Isso fez com que setores da sociedade brasileira virassem as costas para a possibilidade de construção de um modelo original de desenvolvimento econômico latino-americano e abraçasse a ilusão do desenvolvimento associado-dependente.

Por fim, aponta-se que a sistematização, a gerência e a regulamentação do discurso quando eficientes conseguem estabelecer regimes de verdade. A maioria das produções cinematográficas analisadas demonstrou que, com exceção da película inacabada de Orson Welles, não houve representação da alteridade e nem das similitudes dos países das Américas e de um verdadeiro pan-americanismo. O que ocorreu foi o oposto, ou seja, a estereotipação, a redução, a banalização e a simplificação das sociedades latino-americanas. O OCIAA e a MPD, todavia, foram extremamente eficientes em manter uma imagem favorável aos EUA, enaltecer os valores do progresso, divulgar a cultura e os produtos, além de combater a ameaça nazifascista na região por meio de uma falsa retórica de pan-americanismo, que no fundo não passa dos enunciados da doutrina Monroe – América para os americanos do Norte.

## Referências

BAZIN, André; BITSCH, Charles. “Entretien avec Orson Welles”. *Cahiers du cinéma*, n. 84, Paris: Tome XIV, pp. 01, 1958.

BENAMOU, Catherine L. *It's All True: Orson Welles' Pan-American Odyssey*. Berkeley- CA: University of California Press, 2007.

BENJAMIN, W. *A Obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica*. Tradução: Gabriel Valladão Silva. Porto Alegre-RS: L&PM, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Editora 34, 2003.

CALLOW, Simon. *Orson Welles: Hello Americans*. New York: Viking Penguin, 2006.

CARVALHO, Matheus M. “Alô Amigos”. In: *Animatoons*, 2006. Disponível em: [http://www.animatoons.com.br/movies/saludos\\_amigos/curiosidades.php](http://www.animatoons.com.br/movies/saludos_amigos/curiosidades.php). Acesso em: 20 jun. 2013.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CP-DOC. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. Coleção Departamento de Estado. *Documentos sobre a organização do OCIAA, IAA 41.08.31 e IAA 41.06.21*.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL – CP-DOC. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. *Arquivo Oswaldo Aranha, 1938.01.07 cp15*.

CROCKER, Chester A.; HAMPSON, Fen O.; AALL, Pamela. *Leashing the dogs of war: conflict management in a divided world*. Washington: United States Institute of Peace, 2007.

DOS SANTOS, Theotonio. *Economia mundial: integração regional e desenvolvimento sustentável*. Petrópolis: Vozes, 1993.

FDR ADDRESS AT CHAUTAUQUA. Produção: FDR Presidential Library. Nova Iorque: Chautauqua, NY, 1936. 1 vídeo (29 min), sound, b&w, 16mm. Reconstruction made from Universal film footage at NARS. Archival footage from the FDR Presidential Library. Disponível em: <https://archive.org/details/gov.fdr.266>. Acesso em: 25 jan. 2013.

FERRO, Marc. *Cinema e História*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FLEMING, Thomas. *The New Dealers' War: FDR and The War Within World War II*. New York: Paperback, 2001.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. Paris: Editions Gallimard, 1971.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil). *Jornal A Noite (1940-1949)*, Rio de Janeiro, ano XXXI, n. 10.839, p. 2, 15 abr. 1942. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970\\_04&pagfis=14503&pesq=&esrc=s](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=348970_04&pagfis=14503&pesq=&esrc=s). Acesso em: 10 ago. 2013.

FURHAMMAR, Leif; ISAKSSON, Folke. *Cinema e política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

GARCIA, Tânia C. *O It verde e amarelo de Carmen Miranda (1930-1946)*. São Paulo: Annablume, 2004.

GELLMAN, Irwin F. *Secret Affairs: Franklin Roosevelt, Cordell Hull and Sumner Welles*. New York: Enigma Books, 1995.

HOLANDA, Firmino. *Orson Welles no Ceará*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

JUNIOR, Abel de Cardoso. *Carmen Miranda: a cantora do Brasil*. Rio de Janeiro: Símbolo, 1978.

LEITE, Sidney F. *O cinema manipula a realidade?* São Paulo: Paulus, 2003.

LESJAK, David. *Toons at War: World War II Disneyana Collectibles*. Nova York: Hardcover, 2001.

LOCKEY, Joseph B. *Pan-Americanism: Its Beginnings*. New York: Macmillan, 1920.

MANZUR, Juan. C.M. *La unidad continental: desde las concepciones geopolíticas hasta los nuevos modelos alternativos de integración*. In: VI CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA ALACIP, 6., 2012, Quito. Anais [...] do VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Quito: ALACIP, 2012.

MAUAD, Ana M. “As três Américas de Carmen Miranda: cultura política e cinema no contexto da política da boa-vizinhança”. In: *Anais do X Encontro Regional de História*. Rio de Janeiro: ANPUH-RJ, UERJ, 2002.

MENDONÇA, Ana Rita. *Carmen Miranda foi a Washington*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Convocada devido ao ataque das forças japonesas contra os Estados Unidos em 7 de dezembro de 1941. *Diário das Sessões da III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas*. Rio de Janeiro: Arquivo Histórico do Itamaraty: Rio de Janeiro, 1942.

MONTEIRO, Érica G. D. “Diplomacia Hollywoodiana: Estado, indústria cinematográfica e as relações inter-americanas durante a II Guerra Mundial”. *Revista História Social*, v. 1, n. 20, pp. 41-61, 2011.

MORAES, Isaiás A. “Política e Cinema na Era da Boa Vizinhança (1933-1945)”. *História e Cultura*, v. 4, n. 1, pp. 277-301, 2015. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/1487>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MORAES, Isaiás A. “Política Externa e Desenvolvimento Econômico no Brasil: história e paradigmas (1930-2016)”. *Revista Conjuntura Global*, Curitiba, v. 8, n. 2, pp. 117-140, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/69870>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MORAES, Isaiás A. *A diplomacia cultural do cinema na política externa de Boa Vizinhança (1933-1945)*, 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro da Universidade Candido Mendes (IUPERJ-UCAM), Rio de Janeiro, 2014.

NOSSO SÉCULO. *1930-1945 – A Era de Vargas*. v. 6. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1985.

NYE JR, Joseph S. *O futuro do poder*. São Paulo: Benvirá, 2012.

NYE JR, Joseph S. *Softpower: the means to success in World Politics*. New York: PublicAffairs, 2004.

PINTO, Sergio A. “Sonhos Importados”. In: NOSSO SÉCULO. *1930-1945 – A Era de Vargas*. v. 6. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1980.

PRESIDENTIAL SPEECH ARCHIVE. *Franklin Roosevelt: First Inaugural Address*. Produção: Miller Center – University of Virginia. Virginia: UVA, 1933. 1 áudio (19 min). National Archives. Disponível em: <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/march-4-1933-first-inaugural-address>. Acesso em: 25 de jan. 2013.

RÊ, Flávia. M. *A distância entre as Américas: uma leitura do Pan-americanismo nas primeiras décadas republicanas no Brasil (1889-1912)*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

ROWLAND, Donald. W. *A History of the Office of the Coordinator of Inter-American Affairs: Historical Reports on War Administration*. Washington-D.C: Government Printing Office, 1946.

RUIZ, José B. “Del Panamericanismo al ALCA: la difícil senda de las propuestas de una comunidad de intereses en el continente americano”. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, v. 3, pp. 145-167, 2016.

SANDER, Roberto. *O Brasil na mira de Hitler: a história do afundamento de navios brasileiros pelos nazistas*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

SANTOS, Márcia J. “EM CENA: quatro homens numa jangada. A luta por direitos dos jangadeiros dos cearenses em 1941”. *Projeto História*, São Paulo, v. 39, pp. 339-349, 2009.

SCHOUTZ, Lars. *Estados Unidos: poder e submissão*. Uma história da política norte-americana em relação à América Latina. Bauru: Edusc, 2000.

SMITH, Peter H. *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S. – Latin American Relation*. 2º ed. New York/Oxford: Oxford University Press, 2000.

THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT. *Executive Order 8840 Establishing the Office of Coordinator of Inter-American Affairs*: Franklin D. Roosevelt. Santa Barbara: University of California. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-8840-establishing-the-office-coordinator-inter-american-affairs>. Acesso em: 20 de jun. 2013.

THE INTERNET ARCHIVE. *Radio Programs, Old Time Radio, Hello Americans with Orson Welles*. San Francisco. Disponível em: <https://archive.org/details/otrhello-americans-with-orson-welles>. Acesso em 20 de out. 2013.

THE LIBRARY OF CONGRESS TREASURES. *Theodore Roosevelt (1858-1919) to Henry L. Sprague Albany*, New York, January 26, 1900, Carbon copy letterbook, Manuscript. Washington. Disponível em: <http://www.loc.gov/exhibits/treasures/trm139.html>. Acesso em: 24 de set. 2013.

TOTA, Antonio P. *O imperialismo sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VALIM, Alexandre B. *O Triunfo da Persuasão: Brasil, Estados Unidos e o Cinema da Política de Boa Vizinhança durante a II Guerra Mundial*. São Paulo: Alameda, 2017.

WELLES, Orson; BOGDANOVICH, Peter. *Este é Orson Welles*. Porto Alegre-RS: Editora Globo, 1995.

ZAGNI, Rodrigo Medina. “Imagens Projetadas do Império: O Cinema Hollywoodiano e a construção de uma Identidade Americana para a Política da Boa Vizinhança”. *Cadernos PROLAM/USP*, v. 1, ano 8, pp. 67-91, 2008. Disponível em: [http://www.usp.br/prolam/downloads/2008\\_1\\_3.pdf](http://www.usp.br/prolam/downloads/2008_1_3.pdf). Acesso em: 09 de nov. 2013.

ZANELLA, Cristine K. “‘Alô, amigos’”: soft power da Boa Vizinhança chega pela Disney”. In: ZANELLA, Cristine K; JÚNIOR, Edson J. *As Relações Internacionais e o Cinema: Espaços e Atores Transnacionais*. v. 1. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015, pp. 207-226.

## **Pan-americanismo e cinema durante a política externa da boa vizinhança (1933-1945) no Brasil: os embaixadores Disney, Orson Welles e Carmen Miranda**

### **Resumo**

O artigo procura relacionar algumas películas cinematográfica financiadas pelo Estados Unidos da América (EUA) durante sua Política Externa da Boa Vizinhança (1933 – 1945) mediante o *Office of the Coordinator of Inter-American Affairs* (OCIAA) com o conceito de pan-americanismo. A hipótese elencada pela pesquisa é que o uso do cinema como instrumento do *soft power* da Política Externa de Boa Vizinhança, ao apregoar o pan-americanismo, o *American Way of Life*, e ao procurar conter a influência ideológica nazifascista na América Latina, auxiliou na construção de uma identidade positiva nas relações EUA-Brasil. A pesquisa emprega como procedimentos metodológicos a consulta de fontes primárias e secundárias. O artigo, assim, embasa em autores renomados e em pesquisa documental realizada em importantes centros e bibliotecas tanto do Brasil quanto dos EUA. A pesquisa permitiu com que o texto tenha transcrições de entrevistas e de discursos – poucos divulgados pela academia – de personalidades da época, proporcionando uma correlação singular com a produção bibliográfica sobre a temática e uma argumentação original. A conclusão que o artigo chega é a de que o cinema foi ferramenta essencial de *soft power* dos EUA na América Latina e contribuiu para mudar a visão dos latino-americanos sobre os estadunidenses.

**Palavras-chave:** Política Externa da Boa Vizinhança; Pan-americanismo; Cinema; *Soft power*.

## **Pan-americanism and cinema during good neighbor policy in Brasil (1933-1945): the ambassadors Disney, Orson Welles e Carmen Miranda**

### **Abstract**

The article seeks to relate some US-funded films during its Good Neighbor Policy (1933-1945) through the Office of the Coordinator of Inter-American Affairs (OCIAA) with the concept of Pan-Americanism. The hypothesis listed by the research is that the use of cinema as an instrument of soft power of the Good Neighbor Policy, in touting Pan-Americanism, the American Way of Life, and by seeking to contain the Nazi-fascist ideological influence in Latin America, helped to building a positive identity in U.S.-Brazil relations. The research uses as methodological procedures the consultation of primary and secondary sources. Thus, the article is based on renowned authors and on documentary research carried out in important centers and libraries in Brazil and in the USA. The text has, on account of the research, transcripts of interviews and speeches - few published by the academy - of personalities of that time, providing a unique correlation with the bibliographic production on the theme and an original argument. The conclusion reached by the article is that cinema was an essential soft power tool of the USA in Latin America and contributed to changing the view of Latin Americans about Americans.

**Keywords:** Good Neighbor Policy; Pan-americanism; Cinema; Soft power.

## **Panamericanismo y cine durante la política del buen vecino (1933-1945) en Brasil: embajadores Disney, Orson Welles e Carmen Miranda**

### **Resumen**

El artículo busca relacionar algunas películas cinematográficas financiadas por los Estados Unidos de América (EUA) durante su Política Exterior del Buen Vecino (1933 - 1945) a través de *Office of the Coordinator of Inter-American Affairs (OCIAA)* con el concepto de panamericanismo. La hipótesis enumerada por la investigación es que el uso del cine como instrumento de *soft power* de la Política Exterior del Buen Vecino, al proclamar el panamericanismo, el modo de vida americano, y al buscar contener la influencia ideológica nazifascista en América Latina, ayudó a construir una identidad positiva en las relaciones entre Estados Unidos y Brasil. La investigación utiliza como procedimientos metodológicos la consulta de fuentes primarias y secundarias. Así, el artículo se basa en autores de renombre y en investigaciones documentales realizadas en importantes centros y bibliotecas tanto de Brasil como de Estados Unidos. La investigación permitió que el texto tuviera transcripciones de entrevistas y discursos - pocos publicados por la academia - de personalidades de la época, aportando una correlación única con la producción bibliográfica sobre el tema y un argumento original. La conclusión a la que llega el artículo es que el cine fue una herramienta de *soft power* esencial de Estados Unidos en América Latina y contribuyó a cambiar la visión de los latinoamericanos sobre los estadounidenses.

**Palabras clave:** Política del Buen Vecino; Panamericanismo; Cine; *Soft power*.

***Arte popular, memórias e resistências indígenas e latino-americanas: críticas descolonizadoras em “Contestaciones: arte y política desde América Latina (Textos reunidos de Ticio Escobar: 1982-2021)”<sup>1</sup>.***

Marcos Antonio da Silva<sup>2</sup>

O Paraguai é um dos países mais interessantes e desconhecidos da América Latina e sua história, sua diversidade social e cultural e seus dilemas políticos e econômicos, tanto do passado colonial como da dinâmica contemporânea, continuam relativamente desconhecidos ou ignorados, tanto no Brasil como em boa parte da região<sup>3</sup>.

Parte disto ocorre porque, apesar de compartilhar uma história e cultura comum ou as mesmas estruturas e dilemas que seus vizinhos sul-americanos, a dinâmica política, social e econômica de Brasil, Argentina, Uruguai e Chile, com seus avanços e retrocessos recentes, e a projeção internacional destes países continua atraindo de forma mais intensa a atenção de analistas brasileiros e latino-americanos.

Além disto, dois elementos fundamentais associados a história paraguaia parecem ser determinantes para compreender a sua realidade interna contemporânea e sua condição marginal no cenário latino-americano, contribuindo para o desconhecimento regional e global sobre o país.

Por um lado, o país enfrentou uma das mais longevas, autoritárias e excludentes ditaduras latino-americanas no século XX, a de A. Stroessner (com duração de 35 anos, entre 1954-1989), que afetou seu desenvolvimento interno e os laços entre o Paraguai e outros países da América Latina, impactando sua relação e integração regional e, de certa forma, sua inserção na dinâmica latino-americana contemporânea pois, embora compartilhe diversos elementos comuns, a profundidade e o impacto de tal ditadura produziu um relativo isolamento regional do país, quando a região se democratizava, e continuou persistindo nas estruturas políticas e sociais do Paraguai contemporâneo.

Além disto, as elites paraguaias promovem um profundo e persistente processo de invisibilização indígena, desde o período colonial e consolidado na ditadura strossnista, numa nação com uma ampla maioria de população indígena ou de seus descendentes, principalmente guaranis, que se reflete na condição de a única nação bilingue da América do Sul (sendo línguas oficiais o espanhol e o guarani). Isto afeta tanto as estruturas e as dinâmicas (políticas, culturais, sociais, ...) internas do país, induzindo ao desconhecimento ou negação de sua história e raízes, como sua inserção regional e internacional, principalmente de novos processos e movimentos de resgate da memória indígena e popular e de seu potencial emancipatório que se desenvolve na América Latina em países como Bolívia, Equador e México, dentre outros.

1 A obra “Contestaciones: arte y política desde América Latina (Textos reunidos de Ticio Escobar: 1982-2021)” de Ticio Escobar e com prólogo de Rocco Carbone (Buenos Aires: CLACSO, 2021) está disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20210610034809/Contestaciones.pdf>

2 Doutor em Estudos sobre a Integração da América Latina (PROLAM/USP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Foi membro do Laboratório Interdisciplinar de Estudos sobre a América Latina (LIAL). Email: [marcoasilva@ufgd.edu.br](mailto:marcoasilva@ufgd.edu.br) e ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1196-2814>

3 Uma versão sintetizada, em espanhol, deste trabalho foi publicada na Revista Dirāsāt Hispānicas (Revista Tunecina de Estudios Hispánicos), n. 7, 2021.

No entanto, apesar destas (e outras) especificidades o Paraguai continua compartilhando com a América Latina uma origem e destino comum que se manifesta, na atualidade, numa dinâmica social marcada pelo aprofundamento de desigualdades, por sinais evidentes de exclusão social e política, por um desenvolvimento desigual e inconstante e pelos altos índices de violência que, apesar de suas especificidades nacionais, revela a persistência de uma sociedade racista, desigual, injusta e utilitária que reproduzem, em grande medida, as estruturas herdadas da colonização em toda a região.

Estes traços compartilhados revelam a persistência da colonialidade do poder e do saber, como apontava Aníbal Quijano, que relegou a região um papel marginal na modernidade e no cenário internacional contemporâneo, manifestando-se numa perspectiva eurocêntrica que atinge as estruturas econômicas, políticas e culturais da região, reforçando a subalternidade e a dependência tanto epistêmica como cultural e econômica.

Diante disto, esta obra apresenta o legado de um dos principais intelectuais paraguaios contemporâneos, Ticio Escobar, e revela-se fundamental para compreender o Paraguai contemporâneo, os processos de colonização e dominação política e cultural que persistem nesta nação e, principalmente, as memórias e resistências indígenas e populares que podem reconstruir alternativas emancipatórias nesta nação mestiça e guarani.

Desta forma, a obra reconstrói o legado de Ticio Escobar, principalmente a partir de sua atuação como crítico e militante cultural e político, de seu trabalho à frente do Museu do Barro (em Assunção) e das redes que impulsionaram uma crítica da visão eurocêntrica de cultura no país e o encontro e valorização entre inúmeros artistas e as comunidades indígenas, fomentando a organização comunitária, e, mais recentemente, de sua atuação como Ministro da Cultura, entre 2008 e 2012, durante o governo de F. Lugo, destituído por um dos ‘golpes brandos’ aplicados na região neste novo século.

Assim, a obra realça seu papel como um dos principais nomes da crítica latino-americana contemporânea, desenvolvendo um trabalho que promove o encontro da crítica com a política, resgatando a arte (e a memória) indígena, superando o ambiente acadêmico e que contribui para o desenvolvimento de um pensamento latino-americano autônomo, crítico e emancipatório.

Isto também explica porque esta produção está inserida na coleção ‘Legados’ que, junto com a importante coleção ‘Antologias’ do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), com publicações sobre as obras sobre importantes intelectuais latino-americanos como Anibal Quijano, José Aricó, Atilio Borón, Gerónimo de Sierra, Fernando Martínez Heredia, Norma Giarracca, Theotônio dos Santos e Boaventura Santos, dentre outros, tem contribuído para o desenvolvimento de uma reflexão autônoma e crítica das questões latino-americanas, publicando autores clássicos e contemporâneos, com o compromisso de superação das colonialidades e desigualdades que afetam a América Latina<sup>4</sup>.

Este trabalho reúne textos organizados de forma cronológica, fornecendo uma visão abrangente sobre sua obra e, embora não esgote sua diversidade e relevância, permite uma compreensão ampla e atualizada dos 4 Além de “Legados”, a coleção “Antologias do Pensamento Social Latino-Americano e Caribenho” é formada pelas séries Trajetórias (sobre grandes nomes do pensamento latino-americano), Países (que apresenta o pensamento crítico contemporâneo dos países da região, como esta obra), Pensamientos Silenciados (apresentando o pensamento afrodescendente, decolonial e feminista latino-americano), Miradas Lejanas (que apresenta a produção de outras regiões sobre a América Latina) e, finalmente, a série CLACSO/SIGLO XXI (reunindo os clássicos do pensamento social latino-americano). As obras estão em constante atualização e encontram-se disponíveis em: <https://www.clacso.org.ar/antologias>

principais temas, conceitos, abordagens e contribuições desenvolvidos pelo autor por mais de quatro décadas de elaboração e militância em prol do (re) conhecimento e valorização da arte e cultura indígena, da cultura popular e da emancipação política e cultural paraguaia. Desta forma, podem-se destacar os seguintes trabalhos que, para além da organização cronológica, a análise desta obra pode ser agrupada em três temáticas que se mesclam de forma dialógica.

A primeira temática relaciona-se ao debate cultural, a análise e valorização da arte indígena e popular, superando a mera história da arte para uma abertura a arte indígena, como rede de relações e de sentidos que se difere da cultura ocidental e nos conduz a um nível ontológico. Neste sentido, se destaca o trabalho seminal “El mito del arte y el mito del pueblo. Cuestiones sobre arte popular” (1986) que se constitui junto com os trabalhos de Garcia Canclini “Culturas híbridas” e de Martin Barbero “De los medios a las mediaciones”, também dos anos 80, num dos trabalhos que promoveram a emergência da nova teoria cultural latino-americana e a redefinição da relação entre cultura erudita e cultura popular.

Neste texto, ao refletir sobre os limites do conceito de arte erudita (ocidental) e da necessidade de valorização da arte popular (e indígena), Ticio Escobar indica que: “El concepto ilustrado de arte resulta estrecho e insuficiente precisamente porque se basa en un reduccionismo: se identifica con un producto histórico determinado y deja de lado objetos y hechos de la cultura popular que, por haber sido creados en otras condiciones, tienen cualidades y posibilidades diferentes. (...) No hay procesos artísticos peores o mejores como no hay lenguajes superiores ni inferiores: todo sistema simbólico debe ser considerado de acuerdo a los requerimientos a que responde. Por eso el arte popular, como cualquier forma de arte, es el resultado de una determinada manipulación de formas sensibles que, al encarar lo real, promueve una comprensión más intensa del mismo y revela accesos secretos suyos sólo accesibles imaginariamente. Y, por eso, debe refutarse el mito que pretende que determinados rasgos históricos se vuelvan verdades eternas. (...) Pero discutir la hegemonía de los principios modernos también permite abrir una salida al propio concepto occidental de arte que, confinado en límites infranqueables e identificado con un solo tiempo de una historia múltiple, se encuentra expuesto, una vez más, a la condena fatal que pronunciara Hegel” (pag. 114-119).

Além deste, merecem menção nesta temática os seguintes trabalhos: “Una interpretación de las artes visuales en el Paraguay” (1982), “Las vanguardias furtivas (1992)”, “Sobre cultura y Mercosur. La cultura después del desencanto” (1995), “Los parpadeos del aura. (Consideraciones sobre ciertos apuros de la crítica actual)” (2000), “El arte fuera de sí” (2004), “Santo y seña. Acerca de la imaginería religiosa misionera y popular en el Paraguay” (2008) e “Prácticas de frontera. Consideraciones sobre la ética de la imagen contemporánea” (2014) e “Aura Latente” (2021), dentre outros.

Outra temática fundamental refere-se aos textos relacionados a arte e condição indígena que procuram resgatar e refletir sobre os mitos e rituais indígenas, destacando sua importância vital para a cosmovisão destes povos, sobre a dinâmica da colonização, como eliminação do outro e da diferença, e sobre os colonialismos (externos e internos) que persistem no Paraguai contemporâneo reservando aos indígenas e setores populares uma condição subalterna e marginal.

Neste sentido, se destacam os textos: “Etnocidio, ¿misión cumplida?” (1988), “La belleza de los otros” (1993), “La maldición de Nemur. Acerca del arte, el mito y el ritual de los indígenas ishir del Gran Chaco paraguayo” (1999), “Nandí verá. Relaciones breves acerca del juego de la representación” (2007) e “Arte indígena: zozobras, pesares y perspectivas” (2008), dentre outros.

Sendo assim, ao discutir os dilemas e desafios para afirmação do conceito como da própria arte indígena, diante da arte erudita e dos impactos da indústria cultural contemporânea, o autor aponta, no último trabalho mencionado acima, que: “El arte indígena se encuentra ante el reto ineludible de asumir el peso casi insoportable del modelo adverso que se le ha venido encima. Para hacerlo, no tiene otra salida que reajustar muchos de sus códigos, patrones estilísticos, procedimientos, y aun sensibilidades, a los imperativos del régimen de mercado. Pero el peligro no radica en el cambio en sí, sino en la imposición del cambio. Si la comunidad logra mantener principios de autogestión desde los cuales decidir qué innovaciones le convienen y cuáles no, conservará sus posibilidades de producir imágenes capaces de corroborar las referencias identitarias, hacer recordar el relato primario y convocar, oscuramente, las huidizas señales del tiempo entero” (pag. 571).

Por fim, outra temática está relacionada aos trabalhos associados a teoria social e análise política que discutem a cultura política paraguaia, derivada da longa e dramática ditadura de Stroessner, cuja duração, segundo o autor, está relacionada ao desenvolvimento de uma cultura da complacência, de uma pedagogia da letargia e de uma estética das falsificações que gerava medo e terror sob o manto do progresso.

Além disto, emergem trabalhos que analisam a dinâmica política contemporânea, discutindo a breve experiência do governo de Fernando Lugo e como sua destituição por um ‘golpe brando’, urdido nas sombras do strossnismo, recolocou o país sob a herança ditatorial, com a captura do Estado por parte das elites políticas e econômicas, a criminalização dos movimentos populares, camponeses e indígenas e a continuidade de uma sociedade excludente, autoritária e desigual.

Neste sentido, se destacam os trabalhos “Cultura y transición democrática. El lugar excluído” (1992), “El marco incompleto” (2005), “Los golpes. Algunas consideraciones sobre la reciente ruptura del orden democrático en el Paraguay” (2012) e “¿Qué pasó en Paraguay?” (2015), dentre outros.

Neste, ao discutir o golpe de estado contra Fernando Lugo, realizado no mesmo dia do massacre camponês de Curuguaty que fundamentou tal ação, e analisar a condenação dos camponeses (os agredidos) e não dos agressores (as forças de segurança), Ticio aponta que: “Si se acepta el estatuto natural de la desigualdad, propio de un sistema como el nuestro que configura lo que Line Bareiro llama “democracia sin justicia”, se estará aceptando por omisión no sólo el atropello a los derechos humanos que implica este proceso (como el que implicó el golpe de Estado), sino la barbarie de todos los procesos que ya fueron y los que habrán de venir. Por eso, impugnar una condena cantada debe ser sólo un momento de una posición más amplia que no acepta un modelo de democracia sin justicia; que propone que sin justicia efectiva, esta democracia es una mera fachada, un dispositivo más de ilusión. Plantear posiciones contrahegemónicas es una manera de comenzar la construcción de una hegemonía alternativa, promotora de una democracia real, donde la justicia sancione más allá de cualquier esquema espurio de poder” (pag. 624).

Disto resulta uma obra que fornece uma instigante e atual sobre o Paraguai profundo e uma análise abrangente e aprofundada da cultura paraguaia (e guarani), principalmente relacionada a condição, imaginário

e arte indígena, e da política nacional contemporânea, com a persistência dos traços autoritários e de projetos excludentes e desiguais, revelando a manutenção das estruturas coloniais na arte, na sociedade e na política paraguaia. Ticio desenvolve tal análise combinando uma metodologia mestiça, que se apropria de conceitos e elementos que transitam pela antropologia, etnografia, estética, história e teoria da arte e teoria social, clássica e latino-americana, para fornecer uma compreensão etnográfica-estética e política do país.

Os textos selecionados também nos remetem ao questionamento da visão eurocêntrica, implantada pela colonização e que continua se reproduzindo devido aos novos colonialismos (epistêmicos, culturais, sociais e políticos) e oferecem um elogio à diferença e à diversidade, como condição humana fundamental, e à memória como forma de resistência e emancipação, indicando que a arte pode nos ajudar a compreender que: “Desvanecidas hoy las totalidades, más que nunca el arte tiene la ocasión de probar su vieja tesis antimoderna de que no existe una idea única de la realidad ni una sola imagen que la represente entera. Y su misión de velar por el misterio profundo de lo otro, de lo indecible y lo informalizable, también puede constituir una defensa frente al totalitarismo del poder y del discurso, que intentan invadirlo, comprenderlo y controlarlo todo” (pag. 11).

Em suma, pode-se apontar que esta obra, embora não esgote o trabalho do autor, oferece uma visão instigante sobre a sua trajetória intelectual e político-cultural e sobre os trabalhos mais relevantes deste, conduzindo-nos à escobaria, como entrecruzamentos e encontros de culturas e perspectivas emancipatórias, e propiciando uma aproximação abrangente e qualificada a obra deste importante crítico cultural latino-americano e desta nação guarani que compartilha estruturas, dilemas e desafios com toda a América Latina.

Neste sentido, como aponta Rocco Carbone na introdução: “Con Ticio, ese presunto desierto de las teorías, una escena a menudo arroventata por los conflictos sociales-étnicos-lingüísticos-clasistas-culturales-políticos que la sostienen, de colores abigarrados, de fuertes contrastes, con un olor inmediatamente perceptible en las narinas apenas se pisa su suelo, vuelve a ser lo que también es: Paraguay, un punto crucial, un aleph de donde emerge con estas Contestaciones una teoría estética diversa, ya que Ticio hace del pensamiento visual una clave de la historia. Y de otra teoría, política, apartada de esquematismos, citas rituales y cerrojos por medio de una lengua hablada por una disciplina que aquí –entre vericuetos, fragilidades propias de la época y vacilaciones de lo más diversas–, tratamos de nombrar: escobaria.” (p. 33). À todos, boa leitura!!!