

# **EMPREGABILIDADE, VULNERABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS EM COMUNIDADES RIBEIRINHAS PÓS-HIDRELÉTRICAS**

Layde Lana Borges da Silva  
Milla Thâmilys Miranda de Deus Martins

## **RESUMO**

O tema central do artigo é a inter-relação entre empregabilidade, vulnerabilidade social e a eficácia das políticas públicas no contexto específico das comunidades ribeirinhas na Amazônia brasileira. O estudo se debruça sobre os profundos impactos socioeconômicos gerados pela implementação de grandes projetos de infraestrutura, notadamente as usinas hidrelétricas. O trabalho está ancorado no que a literatura chama de "Paradoxo Amazônico". Este paradoxo descreve a profunda contradição de um território que, apesar de deter a maior floresta tropical do mundo e um significativo bônus demográfico com vasta população em idade ativa, exibe índices alarmantes de desemprego e subdesenvolvimento socioeconômico. O artigo explora como o modelo de desenvolvimento historicamente aplicado à região, pautado por lógicas exógenas e impositivas, falha em traduzir a riqueza de recursos naturais e humanos em bem-estar para as populações locais.

**Palavras-chave:** empregabilidade; vulnerabilidade social; políticas públicas; comunidades ribeirinhas; Amazônia.

## **INTRODUÇÃO**

O foco da pesquisa recai sobre a desestruturação dos modos de vida tradicionais dessas comunidades e a subsequente análise das respostas institucionais (jurídicas e políticas) que buscam promover a empregabilidade e a autonomia econômica. O estudo dá ênfase especial aos grupos mais vulnerabilizados por esse processo, com destaque para as mulheres, que sofrem de forma agravada os efeitos da desestruturação social e da violência.

O problema central investigado é como as políticas públicas de inclusão e empregabilidade, embora bem-intencionadas, encontram severas limitações

estruturais e de aplicabilidade em um cenário de precarização econômica e social criado pelos próprios projetos de desenvolvimento.

O artigo argumenta que os grandes projetos de infraestrutura na Amazônia, exemplificados pelas usinas hidrelétricas (UHEs) de Santo Antônio e Jirau no Rio Madeira, em Rondônia, aprofundam o paradoxo do desenvolvimento. Ao prometerem avanço econômico, esses projetos, na prática, desmantelam as economias locais e exacerbam as vulnerabilidades sociais. Isso cria um "ciclo vicioso" onde as políticas públicas são forçadas a atuar de forma reativa e paliativa, tentando mitigar os danos causados por um modelo de desenvolvimento que prioriza a inserção no mercado formal em detrimento das economias locais sustentáveis.

A pesquisa questiona, portanto, a eficácia de estratégias de empregabilidade que não apenas falham em remediar a desestruturação dos modos de vida (marcada pela perda das bases econômicas tradicionais e deslocamento compulsório), mas que também estão geograficamente e estruturalmente desconectadas da realidade das comunidades mais impactadas. Especificamente, o estudo problematiza a aplicabilidade de políticas de ação afirmativa, como a cota de emprego para mulheres vítimas de violência, em territórios remotos onde o mercado de trabalho formal visado pela lei é praticamente inexistente.

Para enfrentar o problema proposto, o artigo estabelece uma série de objetivos que orientam sua análise. Primeiramente, busca-se compreender os desafios e as oportunidades de empregabilidade enfrentados pelas comunidades ribeirinhas da Amazônia brasileira após a implementação de grandes projetos de infraestrutura. Em seguida, investiga-se como esses empreendimentos, especialmente as Usinas Hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau no Rio Madeira, em Rondônia, provocaram a desestruturação dos modos de vida tradicionais dessas populações.

Outro objetivo é examinar o arcabouço jurídico-institucional emergente voltado à promoção da empregabilidade e da sustentabilidade, com especial atenção ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, e às políticas de ação afirmativa, como a cota de emprego para mulheres vítimas de violência, estabelecida pelo Decreto nº 11.430/2023. O artigo também se propõe a avaliar, por meio de um estudo de

caso no distrito de São Carlos, em Porto Velho (RO), a aplicabilidade e a sinergia entre políticas públicas federais e estaduais — como os programas Vencer e Mulher Protegida — em um contexto marcado pela precarização econômica e social. Por fim, o estudo critica os limites do modelo de empregabilidade centrado no mercado formal, defendendo a necessidade de uma governança multinível articulada e de alternativas baseadas no desenvolvimento endógeno e na bioeconomia.

## **DESENVOLVIMENTO**

### **Metodologia**

A pesquisa adota uma abordagem exploratória e bibliográfica, com caráter multidisciplinar, integrando as perspectivas jurídica e sociológica. A coleta de dados foi realizada por meio da análise de um conjunto diversificado de fontes documentais. Entre as fontes jurídicas, destacam-se legislações como a Lei nº 14.133/2021 e decretos como o Decreto nº 11.430/2023. As fontes sociológicas incluem artigos acadêmicos, teses e dissertações que discutem os impactos dos grandes projetos de infraestrutura e a realidade das comunidades ribeirinhas. Além disso, foram utilizados relatórios governamentais — provenientes de secretarias estaduais, ministérios e do IBGE — e documentos de organizações da sociedade civil.

A estrutura do artigo está organizada em quatro seções principais. A primeira, de Fundamentação Teórica, explora como os grandes projetos provocam rupturas nos modos de vida ribeirinhos. A segunda seção, de Análise Jurídico-Institucional, examina o arcabouço legal recente relacionado à sustentabilidade e às ações afirmativas. A terceira seção apresenta o Estudo de Caso, aprofundando a análise empírica no distrito de São Carlos (RO) e avaliando os desafios concretos de empregabilidade, bem como a pertinência das políticas públicas aplicadas. Por fim, a seção de Discussão e Conclusão sintetiza os achados da pesquisa, critica o modelo de empregabilidade formal e propõe alternativas baseadas na bioeconomia e em uma governança articulada.

### **Resultados e Discussão**

Os resultados da pesquisa revelam um profundo descompasso entre as políticas de desenvolvimento que geraram vulnerabilidades nas comunidades ribeirinhas e as políticas sociais que buscam remediar essas consequências. Essa lacuna evidencia a necessidade urgente de reavaliar os modelos de intervenção e de promover soluções mais integradas e sustentáveis.

A implementação das UHEs de Santo Antônio e Jirau provocou alterações hidroambientais que levaram ao colapso das duas principais atividades econômicas ribeirinhas. A pesca, principal fonte de subsistência, entrou em colapso devido ao barramento do rio e ao bloqueio das rotas migratórias de peixes, com estudos apontando uma redução de 39% na captura. Simultaneamente, a agricultura de vazante (milho, feijão, melancia) foi inviabilizada pela regulação artificial da vazão e pela alteração no transporte de sedimentos que fertilizavam as margens. Essa dupla perda econômica forçou um processo de (des)territorialização, com o deslocamento compulsório das comunidades. Os projetos de reassentamento, como Nova Mutum-Paraná, frequentemente falharam em replicar as condições de vida e trabalho anteriores, impondo um modo de vida urbano e restringindo o acesso aos recursos naturais dos quais as famílias dependiam.

O ciclo de emprego gerado pelas obras seguiu um padrão de "boom-bust". A fase de construção gerou um pico de contratações que atraiu milhares de trabalhadores de outras regiões, inflando a população local e pressionando os serviços públicos. Contudo, a desmobilização em massa pós-obra deixou um legado de desemprego generalizado, agravando a crise social. Esse influxo populacional e a subsequente desestruturação social também resultaram no aumento da violência, com impactos desproporcionais sobre mulheres e meninas, que se tornaram mais vulneráveis. Na prática, o projeto de desenvolvimento funcionou como um projeto de "des-desenvolvimento" local, criando ativamente a própria vulnerabilidade que as políticas sociais subsequentes tentariam, com dificuldade, mitigar.

O arcabouço legal recente apresentou avanços conceituais, como a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), que elevou o "desenvolvimento nacional sustentável" à condição de princípio. Derivado dela, o Decreto nº 11.430/2023 estabeleceu uma cota mínima de 8% de mão de obra para mulheres vítimas de violência doméstica em contratos de serviços contínuos.

O estudo interpreta essa cota como uma forma de reparação estatal indireta, em que um braço do Estado (administração e compras públicas) busca mitigar os danos — como o desemprego e a violência de gênero exacerbada pela dependência econômica — causados por outro braço (planejamento energético). Contudo, o resultado central desta seção é a constatação de que essa política é inócua nos territórios onde a vulnerabilidade é mais aguda. A cota de 8% incide sobre contratos de “serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”, como limpeza e vigilância, cuja ocorrência é extremamente baixa em comunidades ribeirinhas remotas e economicamente deprimidas, como São Carlos. Isso revela um profundo descompasso entre a formulação da política em nível central e a realidade das comunidades mais impactadas (Brasil, 2023).

O estudo de caso no distrito de São Carlos, localizado a jusante da UHE Santo Antônio, fornece evidências quantitativas contundentes do impacto. A comunidade sofreu uma redução populacional de 41,23% entre os Censos de 2010 e 2022, caindo de 2.001 para 1.176 habitantes. O número de domicílios ocupados também diminuiu 33,40% no mesmo período (IBGE, 2022).

Este êxodo populacional é um indicador direto do esvaziamento econômico causado pelo colapso das atividades econômicas tradicionais, como a pesca e a agricultura de vazante.

Neste cenário de crise, a análise das políticas estaduais revela limitações. O Programa Vencer (SEAS-RO) oferece cursos profissionalizantes, um auxílio de R\$ 200 mensais e um kit de ferramentas (para atividades como manicure ou cabeleireiro), configurando um incentivo ao empreendedorismo. No entanto, sua eficácia é limitada pela ausência de um mercado consumidor local na comunidade deprimida e em franco declínio, arriscando formar profissionais para um mercado inexistente. Em sinergia, o Programa Mulher Protegida (SEAS-RO) oferece um auxílio financeiro de R\$ 600 mensais e apoio psicossocial a mulheres com medida protetiva de urgência. Este programa é crucial para romper o ciclo de violência, que é intensificado pela dependência econômica. O principal achado do caso é que o conjunto de políticas (federais e estaduais) opera como uma colcha de retalhos. São identificadas como ações reativas e fragmentadas, geridas por secretarias e esferas de governo distintas, sem um plano mestre de

desenvolvimento territorial endógeno. Por fim, acabam funcionando mais como paliativos do que como verdadeiros vetores de transformação socioeconômica.

O resultado fundamental do estudo é que o modelo de empregabilidade adotado pelas políticas analisadas (como o Programa Vencer e a cota federal) está equivocado em seu diagnóstico da vocação econômica do território. Ele prioriza a inserção no mercado de trabalho formal ou o empreendedorismo individual formalizado, uma lógica urbano-industrial que se choca com a realidade econômica histórica das comunidades ribeirinhas. O ponto cego desse modelo é ignorar a lógica econômica pré-barragem, baseada na pluriatividade, na sazonalidade dos ciclos da natureza e no uso sustentável dos recursos, que foi justamente a economia destruída pelas UHEs. As políticas oferecem treinamento para profissões (como eletricista ou mecânico) cuja demanda na comunidade é baixa devido ao colapso econômico, enquanto o conhecimento tradicional, que poderia ser a base para uma nova bioeconomia, não é o foco principal.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo conclui que a eficácia das estratégias de empregabilidade está condicionada à implementação de uma governança multinível articulada e à ruptura com o paradigma vigente. Observa-se que a alternativa teoricamente mais consistente consiste no fomento a economias locais sustentáveis estruturadas em princípios bioeconômicos. Tal abordagem contemplaria o turismo de base comunitária, o manejo sustentável de recursos pesqueiros (exemplificado pelos resultados exitosos obtidos com o pirarucu) e processos de agregação de valor a produtos florestais não madeireiros. A investigação propõe, conclusivamente, que os instrumentos de contratação pública previstos na Lei 14.133/2021 sejam reorientados estrategicamente, transcendendo a mera implementação de cotas em serviços terceirizados e priorizando a aquisição direta de produtos oriundos da agricultura familiar e do extrativismo sustentável, de modo a consolidar as cadeias produtivas da sociobiodiversidade e estabelecer dinâmicas virtuosas de desenvolvimento endógeno territorial.

## REFERÊNCIAS:

BRASIL. **Decreto nº 11.430**, de 8 de março de 2023. Regulamenta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 mar. 2023. Disponível em: [https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2023-2026/2023/Decreto/D11430.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2023-2026/2023/Decreto/D11430.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**: resultados preliminares. Brasília, 2022.