



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (FIC)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO (PPGCOM)

LÍGIA REGINA GUIMARÃES CLEMENTE

Entre fluxos e comportas: tensões comunicacionais e cidadania no
licenciamento ambiental da UHE Estreito

GOIÂNIA
2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Ligia Regina Guimarães Clemente

3. Título do trabalho

Entre fluxos e comportas: tensões comunicacionais e cidadania no licenciamento ambiental da UHE Estreito

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Antonio Signates Freitas, Professor do Magistério Superior**, em 04/09/2023, às 12:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lígia Regina Guimarães Clemente, Discente**, em 04/09/2023, às 13:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4015588** e o código CRC **B6ED86BD**.

LÍGIA REGINA GUIMARÃES CLEMENTE

Entre fluxos e comportas: tensões comunicacionais e cidadania no licenciamento ambiental da UHE Estreito

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Informação e Comunicação, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção de título de Doutor em Comunicação.

Área de Concentração: Comunicação, Cultura e Cidadania

Linha de Pesquisa: Mídia e Cidadania

Orientador: Professor Doutor Luiz Antonio Signates Freitas

GOIÂNIA
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

CLEMENTE, LIGIA REGINA GUIMARAES

Entre fluxos e comportas [manuscrito] : tensões comunicacionais e cidadania no licenciamento ambiental da UHE Estreito / LIGIA REGINA GUIMARAES CLEMENTE. - 2023.
248 f.: il.

Orientador: Prof. LUIZ ANTONIO SIGNATES FREITAS.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Informação e Comunicação (FIC), Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Goiânia, 2023.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, fotografias, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Cidadania Comunicacional. 2. Licenciamento Ambiental. 3. Plano Básico Ambiental. 4. UHE ESTREITO. I. FREITAS, LUIZ ANTONIO SIGNATES, orient. II. Título.

CDU 007



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

ATA DE DEFESA DE TESE

Ata Nº **35/2023** da sessão de Defesa de Tese de **Lígia Regina Guimarães Clemente** que confere o título de Doutora em **Comunicação**, na área de concentração em **Comunicação, Cultura e Cidadania**.

Aos trinta e um dias de agosto de dois mil e vinte e três, a partir das catorze horas e trinta minutos, via webconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Tese intitulada **“Entre fluxos e comportas: tensões comunicacionais e cidadania no licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas”**. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Doutor **Luiz Antonio Signates Freitas (PPGCOM/FIC/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professora Doutora **Luciana Miranda Costa (PPGEM/UFRN)**, avaliadora titular externa; Professor Doutor **Rudimar Baldissera (PPGCOM/UFRGS)**, avaliador titular externo; Professor Doutor **Magno Luiz Medeiros da Silva (PPGCOM/FIC/UFG)**, avaliador titular interno; e Professor Doutor **Tiago Mainieri de Oliveira (PPGCOM/FIC/UFG)**, avaliador titular interno, com a participação de todos por **videoconferência**. Durante a arguição os membros da banca fizeram sugestão de alteração do título do trabalho, para **“Entre fluxos e comportas: tensões comunicacionais e cidadania no licenciamento ambiental da UHE Estreito”**. Em seguida, a Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta, a fim de concluir o julgamento da Tese tendo sido a discente **APROVADA, com louvor e indicação de publicação**, pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor **Luiz Antonio Signates Freitas**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos trinta e um dias de agosto de dois mil e vinte e três.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

“Entre fluxos e comportas: tensões comunicacionais e cidadania no licenciamento ambiental da UHE Estreito”



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Antonio Signates Freitas, Professor do Magistério Superior**, em 31/08/2023, às 17:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Mainieri De Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 31/08/2023, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Magno Luiz Medeiros Da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 31/08/2023, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rudimar Baldissera, Usuário Externo**, em 31/08/2023, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA MIRANDA COSTA, Usuário Externo**, em 01/09/2023, às 14:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3984698** e o código CRC **1CB25D0A**.

Referência: Processo nº 23070.040285/2023-98

SEI nº 3984698

DEDICATÓRIA

À Cecília, que se alfabetiza ao longo do meu trajeto no doutorado. Na verdade, eu que tenho aprendido a ler e ela que tem feito as grandes descobertas.

AGRADECIMENTOS

É importante agradecer a todos aqueles que fizeram essa caminhada possível.

A Deus, primeiramente.

Ao Mauro Clemente, companheiro de vida, parceiro de todos os momentos. Foi um tanto desafiadora a jornada de dois doutorandos e uma criança em uma pandemia. Obrigada por compartilhar sonhos e ajudar a realizá-los.

À minha filha Cecília, por me ensinar a ver o mundo sob suas lentes criativas.

Aos meus pais, Luzia e Eudes, por todo amor e incentivo.

Aos queridos amigos presenteados pelo doutorado e que levarei para a vida, Eva A. Ostrosky Ribeiro e Hélder Lima. Obrigada pela partilha, pelo apoio, pela escuta atenta, pela amizade sincera e por terem tornado esse percurso mais leve.

À Daisy Jorge, pesquisadora inspiradora, prima e amiga, por tanto suporte e afeto quando eu mais precisei.

Ao meu irmão querido, às minhas cunhadas, cunhados, sobrinhos, sogra e afilhada, pelo apoio e imensa torcida.

Ao meu orientador, prof. Dr. Luiz Signates, a quem agradeço pela honrosa orientação, direcionamentos minuciosos e olhar apurado. Reconheço a sua relevante contribuição ao campo da comunicação enquanto pesquisador perspicaz e docente inspirador. Meus sinceros agradecimentos.

Aos membros da banca, professores Dra. Luciana Miranda Costa, Dr. Rudimar Baldissera, Dr. Tiago Mainieri e Dr. Magno Medeiros, pela leitura atenta e excelentes contribuições a este trabalho.

Agradeço também ao corpo docente e colegas da FIC, com quem tive o prazer de tecer exitosas discussões ao longo desse caminho, durante as aulas, estágios docentes, palestras e eventos.

À direção e aos amigos da UFMA/Imperatriz, que possibilitaram o afastamento das minhas atividades durante este período.

Aos entrevistados, que se dispuseram a conceder entrevistas para esta tese.

Aos amigos de tantos anos pelo incentivo e carinho, Pâmela Pinto, Yane Botelho, Andreia Lima, Kamila Mesquita, Mariela Carvalho, Sarita Bastos, Nathália Ramos, Rômulo Lemos, Pablo Monteiro, Ricardo Alvarenga e Eliziane Rosa.

A todos aqueles que contribuíram direta e indiretamente nesta caminhada.

“Cidadania não é um meio para ser livre, mas um modo de ser livre” (CORTINA, 2005).

RESUMO

A partir do contexto da instalação de obras de grande porte e causadoras de impactos socioambientais, esta tese buscou compreender quais tensões comunicacionais existem no processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica Estreito, no Maranhão, na busca pela efetividade da cidadania e diante de diferentes interesses dos sistemas do Estado, da economia e da sociedade civil. Lembra-se que a fase de instalação da UHE Estreito (2008-2012), localizada em Estreito (MA) e com abrangência direta sobre 12 municípios dos estados do Maranhão e do Tocantins, foi marcada por diversos conflitos, negociações e disputas. Abordam-se os fluxos comunicacionais e as comportas de acesso da periferia aos centros de decisões políticas. A problemática foi discutida pela ótica da ação comunicativa, da dualidade sistemas/mundo da vida e das trocas (*in put, out put*) entre o Estado, a economia e o mundo da vida (HABERMAS, 1981, 1984, 1997, 2003). A compreensão da temática foi elaborada também a partir da contribuição teórica das perspectivas de cidadania, comunicação pública, governança ambiental e da teoria das controvérsias. Realizou-se um estudo de caso construído por um protocolo de múltiplas evidências, que se constituiu em: a) análise documental (que contempla a legislação ambiental em vigência no Brasil); b) exame dos 35 programas do Plano Básico Ambiental (com ênfase no Programa de Comunicação Social e na sua aderência aos demais programas); c) entrevistas em profundidade com sujeitos do sistema do Estado e da sociedade civil; e d) análise das principais tensões sobre o tema na Folha de S. Paulo (2008-2012). Por meio desse conjunto, pôde-se perceber por quais categorias as noções de cidadania e de comunicação são estabelecidas e como as tensões se apresentam. A partir da análise da legislação que rege o licenciamento ambiental no Brasil, foram encontradas as seguintes categorias: acesso à informação, publicidade, consulta e educação ambiental. Dos 35 programas previstos no Plano Básico Ambiental, nota-se que 29 propõem ações de comunicação como parte da mitigação ambiental. O Programa de Comunicação Social (PCS) expõe a preocupação do consórcio com a informação sobre a usina, mas não contempla negociações ou outras formas de participação. O PCS é um aspecto específico dentro de um todo comunicacional perante os interesses dos diversos públicos. Os espaços de participação social são limitados e protocolares. Notou-se que tensões oriundas de outros campos (como econômicas, ambientais e sociais) transformam-se também em disputas simbólicas e se configuram como tensões comunicacionais. O trabalho tece ainda uma contribuição teórica à noção de cidadania ambiental, que é, desde o princípio, comunicacional.

Palavras-Chave: Cidadania Comunicacional; Licenciamento Ambiental; Plano Básico Ambiental; UHE Estreito

ABSTRACT

From the context of the installation of large-scale projects causing socio-environmental impacts, this thesis aimed to understand the communicational tensions within the Environmental Licensing process of the hydroelectric power plant Usina Hidrelétrica Estreito, in Maranhão, Brazil. It focused on the effectiveness of citizenship amidst the diverse interests of the State, Economy, and Civil Society systems. It is worth noting that the installation phases of the Usina Hidrelétrica Estreito (2008-2012), located in the municipality of Estreito, Maranhão, with direct impact on 12 municipalities in the states of Maranhão and Tocantins, were marked by conflicts, negotiations, and disputes. The communicational flows and access gates from the periphery to the centers of political decisions are addressed. The issue was discussed through the lens of Communicative Action, the duality of Systems/ Lifeworld, and exchanges (input/output) between the State and Economy with the Lifeworld (HABERMAS, 1981, 1984, 1997, 2003). The understanding of the subject matter was also built upon theoretical contributions from perspectives on citizenship, Public Communication, environmental governance, and the Theory of Controversies. A case study was conducted using a multiple-evidence protocol, which included: a) documentary analysis (covering the current environmental legislation in Brazil); b) analysis of the 35 programs of the Basic Environmental Plan (with emphasis on the Social Communication Program and its alignment with other programs); c) in-depth interviews with subjects from the State system, as well as Civil Society; and d) media analysis of the main tensions on the subject in Folha de S. Paulo newspaper (2008-2012). Through the set of analyses, it was possible to identify the categories through which the notions of citizenship/communication are established and how tensions manifest themselves. From the analysis of the legislation governing environmental licensing in Brazil, categories such as access to information, publicity, consultation, and environmental education were identified. Among the 35 programs outlined in the Basic Environmental Plan, 29 of them propose communication actions as part of environmental mitigation. The Social Communication Program expresses the consortium's concern with information about the power plant but does not encompass negotiations or other forms of participation. The Social Communication Program is a specific aspect within a broader communicational context, considering the interests of diverse audiences. Spaces for social participation are limited and formalized. It was observed that tensions originating from other fields (such as economic, environmental, and social) also become symbolic disputes and take the form of communicational tensions. The work also contributes theoretically to the notion of Environmental Citizenship, which is inherently communicational from the outset.

Keywords: Communicational Citizenship; Environmental Licensing; Basic Environmental Plan; UHE Estreito Hydroelectric Power Plant

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - UHE Estreito já instalada	42
Figura 2 - Localização da UHE Estreito e municípios atingidos	44
Figura 3 - Energia limpa e marketing de produtos.....	52
Figura 4 - Quebradeira de coco babaçu, moradora de Palmatuba-TO.....	73
Figura 5 - Ação de marcha do MAB, em 2013.....	89
Figura 6 - Audiência Pública da instalação da Usina.....	100
Figura 7 – Boletim informativo do CESTE.....	177
Figura 8 – Trecho de apresentação do site do CESTE.....	178
Figura 9 – Folha de S. Paulo, 28 de outubro de 2012.....	190
Figura 10 – Cronograma da UHE Estreito em infográfico da Folha de S. Paulo	191

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Desenho do estudo de caso - projeto de único caso, incorporadas unidades múltiplas de análise.....	26
Gráfico 2 - Uso de energia no Brasil por setor.....	39
Gráfico 3 - Fluxograma de autorizações para início da construção de uma usina.....	43
Gráfico 4 - Estudos sobre a UHE Estreito em diversas áreas do conhecimento.....	57
Gráfico 5- <i>In puts</i> e <i>out puts</i> na instalação da usina.....	84
Gráfico 6 - Escada da Participação Cidadã.....	127
Gráfico 7 – Públicos da UHE Estreito	147
Gráfico 8 – Comunicação no PBA.....	169
Gráfico 9 – Termos abordados no Programa de Comunicação Social	175
Gráfico 10 - Categorias de notícias do site CESTE de 2010 a 2013.....	179
Gráfico 11 – Identificação das tensões nas publicações da Folha de S. Paulo.....	189
Gráfico 12 – Retomada do desenho da pesquisa.....	197

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Desenho da pesquisa.....	25
Quadro 2 - Documentos considerados na análise documental do estudo de caso	27
Quadro 3 - Programas do PBA e coleta de dados.....	28
Quadro 4 - Entrevistas realizadas.....	30
Quadro 5 - Geração de energia no Brasil, em 2019 e 2024.....	37
Quadro 6 - Sentidos e valores da sustentabilidade para os sujeitos.....	53
Quadro 7 - Meios de controle no nível de sistema social	71
Quadro 8 - Concepções sobre o atingido.....	74
Quadro 9 - Valores das indenizações em hidrelétricas do Tocantins.....	76
Quadro 10 - Síntese do comunicacional nas categorias entre cidadania e consumo	82
Quadro 11 - Notícias no site do MAB sobre a UHE Estreito	90
Quadro 12 - Participação popular em empreendimentos hidrelétricos no Brasil.....	93
Quadro 13 - Variáveis no debate público	97
Quadro 14 - Resumo das variáveis do debate nos mecanismos de participação.....	103
Quadro 15 – Categorias de análise comunicação no licenciamento.....	121
Quadro 16 - Quadro comparativo do atual licenciamento e possível implementação da Lei Geral do Licenciamento, de acordo com critérios da OCDE.	131
Quadro 17 – A Comunicação Pública a partir dos atores	140
Quadro 18 – Composição do Conama	143
Quadro 19 – Dados sobre municípios atingidos pela UHE Estreito	147
Quadro 20 – Extração de dados – Noção de comunicação apresentada nos programas/ Categoria informação para banco de dados.....	153
Quadro 21 – Extração de dados – Noção de comunicação apresentada nos programas/ Categoria participação e negociação	156
Quadro 22 – Extração de dados – Noção de comunicação apresentada nos programas/ Categoria campanhas educativas e educação ambiental.....	161
Quadro 23 - Atividades do Programa de Comunicação Social.....	173
Quadro 24 - Tensões na instalação da UHE Estreito a partir das notícias na Folha de S. Paulo.....	186

LISTA DE SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
AHE - Aproveitamento Hidrelétrico
AID - Área de Influência Direta
AII - Área de Influência Indireta
AMABE - Associação dos Moradores Atingidos pela Barragem de Estreito
ANAB - Associação Nacional dos Atingidos por Barragens
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
APP – Área de Proteção Permanente
BEN - Balanço Energético Nacional
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAHTU - Comissão dos Atingidos pela Hidrelétrica de Tucuruí
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)
CEP - Comitê de Ética e Pesquisa
CESTE - Consórcio Estreito Energia
CFURH - Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos
CGH - Centrais Geradoras Hidrelétricas
CI's - Centros de Informação
CNPE - Conselho Nacional de Política Energética
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente
CP – Comunicação Pública
CRAB - Comissão Regional de Atingidos por Barragens
DOAJ - Scielo e Directory of Open Access Journals
EIA- Estudo de Impacto Ambiental
EPE - Empresa de Planejamento Energético
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IEA - Agência Internacional de Energia
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LI - Licença de Instalação
LO - Licença de Operação
LP - Licença Prévia
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens
MAR - *Movimiento de Afectados por Represas*
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MME - Ministério de Minas e Energia
MP - Ministério Público
MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MW – Megawatt
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG - Organização Não- Governamental
ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico
ONU - Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PBA - Projeto Básico Ambiental

PCH - Pequenas Centrais Hidrelétricas
PCS - Programa de Comunicação Social
PFC - Paradigma dos Combustíveis Fósseis
PIB - Produto Interno Bruto
PISC - Programa de Interação Social e Comunicação (PISC)
PL - Projeto de Lei
PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente
PPGCOM - Programa de Pós-graduação em Comunicação
PRFE - Paradigma das Fontes Renováveis de Energia
RIMA -Relatório de Impacto Ambiental
SIN - Sistema Interligado Nacional
SINIMA - Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente
TAC – Termo de Ajuste de Conduta
TJ - Tribunal de Justiça
TO - Tocantins
UHE - Usina Hidrelétrica
WCD - Comissão Mundial de Barragens

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 ENERGIA E LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO PROBLEMA DA COMUNICAÇÃO	34
1.1. A MATRIZ ELÉTRICA BRASILEIRA	37
1.2. FASES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O PBA DA UHE ESTREITO	42
1.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E COMUNICAÇÃO	48
1.4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS ESTUDOS DE COMUNICAÇÃO	54
1.5 UMA COMPREENSÃO ALÉM DA INSTRUMENTALIDADE	62
1.6 DESAFIOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	66
2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A DUALIDADE SISTEMAS/ MUNDO DA VIDA	67
2.1 ENFOQUES DA RELAÇÃO HOMEM/ NATUREZA	67
2.2 CONCEPÇÃO DA ESFERA PÚBLICA	78
2.3 DIFERENTES PAPÉIS: CIDADÃO, CONSUMIDOR E SUJEITO AMBIENTAL.....	81
2.4 MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS	86
2.5 PARTICIPAÇÃO NO DEBATE PÚBLICO NA INSTALAÇÃO DE USINAS	92
2.5.1 Variáveis do Debate Público	96
2.5.2 Audiências Públicas	98
2.5.3 Foros de Negociação	100
2.5.4 Comitês de Cogestão	102
2.6 DA PERIFERIA AO CENTRO	105
3 CIDADANIA E LEGISLAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO	107
3.1 PERSPECTIVAS DA CIDADANIA	107
3.1.1 Cidadania Comunicacional	111
3.1.2 Cidadania Ambiental	112
3.1.3 Cidadania Digital	114
3.2 DIREITO E PROCESSOS DELIBERATIVOS.....	116
3.3 ANÁLISE DOCUMENTAL DA LEGISLAÇÃO	119
3.3.1 Construção das Categorias de Análise	120
3.3.2 Acesso à Informação	122
3.3.3 Publicidade	123
3.3.4 Consulta	124
3.3.5 Educação Ambiental	125
3.3.6 Nova Lei do Licenciamento Ambiental e aspectos de incomunicabilidades	128
3.4 NORMATIZAÇÃO AMBIENTAL	132
4 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA: CONTORNOS PARA SE PENSAR A QUESTÃO AMBIENTAL	133
4.1 NOVOS CONTORNOS DO CONCEITO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA	133
4.2 INTERESSE PÚBLICO NO CONTEXTO AMBIENTAL	138
4.3 MOBILIZAÇÃO DE PÚBLICOS E PARTICIPAÇÃO	145
4.4 ANÁLISE DO PBA DA UHE ESTREITO.....	150
4.4.1 Informação para banco de dados	153
4.4.2 Participação/Negociação	155
4.4.3 Campanhas Educativas/ Educação Ambiental	160

4.5 ANÁLISE DO PROGRAMA DE COMUNICAÇÃO DA UHE ESTREITO	170
4.6 PERCEPÇÃO DAS TENSÕES	181
5 CONTROVÉRSIAS PÚBLICAS E TENSÕES COMUNICACIONAIS	182
5.1 SEARA DE CONTROVÉRSIAS.....	182
5.2 TENSÕES A PARTIR DA MÍDIA.....	184
5.3 RELATOS: OS SUJEITOS NA RELAÇÃO COM A USINA	191
5.3.1 “Não se constrói mais uma barragem como se construiu lá em Estreito”	192
5.3.2 “O vereador fulano de tal é contra a geração de empregos”	194
5.4 AS TENSÕES COMUNICACIONAIS: ENTRE O COMUNICACIONAL E O INCOMUNICACIONAL	197
CONCLUSÃO.....	208
REFERÊNCIAS	216
APÊNDICE I – RESUMO DAS LEIS E RESOLUÇÕES CONSIDERADAS PARA ANÁLISES.....	231
APÊNDICE II – ENTREVISTA PRELIMINAR REALIZADA POR E-MAIL COM ASCOM DO CESTE.....	236
APÊNDICE III – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM CIRINEU DA ROCHA, COORDENADOR DO MAB.....	238
APÊNDICE IV– TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM GEAN CARLOS DE LIMA, SECRETÁRIO DE PESCA – ESTREITO (MA)	244
APÊNDICE V – ROTEIRO DE PERGUNTAS ENVIADAS AO CESTE	247

INTRODUÇÃO

O processo de instalação de uma obra de grande porte, como uma usina hidrelétrica, ocorre em meio a conflitos e tensões entre sujeitos das esferas do Estado, da economia e da sociedade civil. Dentro de uma temática ampla e complexa, esta tese parte do seguinte problema de pesquisa: “Quais tensões comunicacionais existem no processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica Estreito (MA), na busca pela efetividade da cidadania, diante de diferentes interesses dos sistemas do Estado, da economia e da sociedade civil?”.

No contexto que circunda a relação energia elétrica/meio ambiente, esta pesquisa se propõe a observar o caso específico do processo de instalação da Usina Hidrelétrica Estreito (ocorrido no período de 2008 a 2012), localizada em Estreito, no Maranhão, com abrangência direta sobre 12 municípios dos estados do Maranhão e do Tocantins, para analisar as tensões dos processos comunicacionais a partir da execução dos programas estabelecidos no Plano Básico Ambiental (PBA) e se pensar o licenciamento de grandes empreendimentos no país.

A execução do conjunto dos 35 programas ambientais previstos no Plano Básico Ambiental, que visa mitigar impactos como prerrogativa para a emissão da licença ambiental de um dado empreendimento, depende da comunicação. Dentre a totalidade de programas integrantes do PBA, há um específico, o de Comunicação Social (PCS), que define instrumentos, estratégias e ferramentas comunicacionais para conter os conflitos decorrentes da construção da usina e os seus impactos socioambientais

Este estudo de caso busca perceber o nexos da cidadania comunicacional a partir de um protocolo de múltiplas evidências de modo a localizar as tensões entre os diferentes sujeitos, tais como: a) análise documental (que contempla a legislação ambiental vigente, documentos, atas e relatórios); b) análise dos programas do PBA (com ênfase no Programa de Comunicação Social e na sua aderência aos demais programas); c) entrevistas em profundidade semiestruturadas, realizadas com sujeitos do Estado e da sociedade civil; e d) análise das notícias da Folha de S. Paulo para localizar as tensões entre os diferentes sujeitos.

O licenciamento pode ser descrito como um procedimento de exigência legal para todos os tipos de atividades no país que empregam recursos naturais ou que possam causar algum tipo de poluição ou degradação ao meio ambiente. É um processo composto por três etapas, que objetivam verificar e impor ao agente, que explora os recursos ambientais, a adequação e a mitigação de impactos, sob pena de responsabilização, no caso de descumprimento das obrigações.

Há um conjunto de normas em vigência no país, que rege o licenciamento ambiental. Entre elas, estão a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 1/1986 e nº 237/1997; e a Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas de cooperação entre as três esferas da administração pública (federal, estadual e municipal) na defesa do meio ambiente.

No Brasil, o licenciamento ambiental não é estanque e tem passado, ao longo das décadas, por alterações: às vezes, aprimoramentos; em outras, retrocesso. Esta pesquisa está atenta às mudanças substanciais sofridas pelo licenciamento ambiental. Cabe destacar que a Câmara dos Deputados aprovou, em 12 de maio de 2021, o Projeto de Lei (PL) nº 3729/2004, chamado de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, posteriormente enviado para análise no Senado Federal¹. O PL estabelece novas regras gerais para os procedimentos a serem seguidas por todos os órgãos licenciadores. As normas tratam, por exemplo, dos prazos de vigência, tipos de licenças e empreendimentos dispensados de obtê-las. A nova proposta transfere para os estados e municípios a definição do que precisa ser licenciado ou não e torna a obrigatoriedade do licenciamento uma exceção. Ainda institui a modalidade da Licença por Adesão e Compromisso (LAC), chamada de autolicensing, e que será emitida automaticamente pelo órgão ambiental. A justificativa apresentada para o Projeto de Lei é a de conferir mais celeridade e menos burocracia aos processos de licenciamento.

Chama-se a atenção também para o prejuízo causado pelo enfraquecimento de conselhos, que permitem a participação social, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)². Em 2019, o Conama teve a participação da sociedade civil alijada a partir da publicação de um decreto no dia 29 de maio de 2019, no Diário Oficial da União, que formalizou a redução drástica do número de conselheiros. O total caiu de 96 para 23. Já a sociedade civil, que antes ocupava 22 assentos, passou a ter direito a quatro.

Este trabalho se insere na temática sobre a matriz elétrica brasileira e o debate de interesses entre Estado, mercado e sociedade civil durante o processo de licenciamento ambiental. Nesse cenário, são estabelecidas tensões, que podem ser compreendidas a partir da dualidade sistemas/mundo da vida (HABERMAS, 1981), na qual o sistema do Estado (que opera pelo poder e pela burocratização) e o da economia (que opera pelo dinheiro e pela

¹ Até a data da defesa desta tese, o projeto de lei ainda não foi aprovado pelo Senado.

² O Conselho Nacional do Meio Ambiente foi criado em 1981 pela Lei Federal nº 6.938/1981. É um órgão colegiado composto por representantes dos governos federal, estaduais, municipais e integrantes da sociedade civil, como empresários, ONGs e associações, para consultar e deliberar sobre o Sistema Nacional do Meio Ambiente.

comodificação) fazem trocas (*in puts* e *out puts*) com o mundo da vida e revelam tensões comunicacionais. Ações para a mitigação de impactos ambientais, como os programas previstos no PBA, os *royalties* pagos aos municípios pelo uso das terras para a produção de energia e as compensações financeiras pelo descolamento compulsório dos ribeirinhos, são alguns dos *in puts* e *out puts* na relação dos sistemas com o seu entorno no contexto de instalação de usinas hidrelétricas.

A usina em análise, a UHE Estreito, teve o seu processo de instalação (iniciado em 2008 e concluído em 2012) marcado por diversos conflitos, multas, descumprimentos de acordos, questionamento sobre o Estudo de Impactos Ambientais (EIA), invasões ao canteiro de obras e negociações com os moradores dos 12 municípios diretamente atingidos.

A licença de instalação da usina foi anulada em junho de 2008 pela Justiça Federal do Maranhão e as obras, paralisadas até a complementação dos Estudos de Impacto Ambiental. A determinação solicitava novas audiências públicas e apontava irregularidades no termo de referência (primeira etapa do licenciamento), no EIA e no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Por diversas vezes, movimentos sociais, indígenas, sem-terra, ribeirinhos, Ministério Público Federal e a Justiça Federal chegaram a questionar o EIA/RIMA do empreendimento, apontando a ausência das áreas indígenas Apinajé e Kraó, no Tocantins, e Krikati e Gavião, no Maranhão, como atingidas (ALMEIDA, 2007).

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 UHE Estreito está localizada nos municípios de Estreito (MA), Aguiarnópolis (TO) e Palmeiras do Tocantins (TO). Situa-se a 766 km da capital do Maranhão, São Luís, e a 513 km da capital do Tocantins, Palmas. Possui um reservatório de 400 km² de áreas inundadas. Foram considerados atingidos diretamente os seguintes municípios: Estreito e Carolina (no Maranhão) e Aguiarnópolis, Babaçulândia, Barra do Ouro, Darcinópolis, Filadélfia, Goiatins, Itapiratins, Palmeirante, Palmeiras do Tocantins e Tupiratins (no Tocantins).

A Usina de Estreito foi construída no rio Tocantins. Ele tem uma extensão de 2.400 km e deságua na Baía de Marajó, no Pará. Sua formação se dá 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.

Além da UHE Estreito, o rio Tocantins abriga também outras cinco 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 Tucuruí (PA).

Com uma potência instalada de 1.087.000 kW, a energia gerada pela UHE Estreito é distribuída por todo o território brasileiro, uma vez que integra o Sistema Interligado Nacional (SIN), sistema este administrado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS). A usina teve investimento na ordem de R\$ 5 bilhões e compõe uma das grandes metas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2 na área energética do país.

Foi repassado aos municípios atingidos, durante o período de junho de 2011 a junho de 2015, um total de R\$ 94.304.397,95 como pagamento da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH), popularmente chamada de *royalties*, de acordo com dados do CESTE (2015).

São abordados, neste trabalho, os fluxos comunicacionais e as comportas de acesso da periferia aos centros de decisões políticas. A usina em análise inaugurou um dispositivo de negociação com a comunidade, tido como inovador pelo consórcio e, como intimidador pelos movimentos sociais: a experiência do comitê de cogestão, que, somado às audiências públicas, ampliaria a participação social.

Para compreender a conjuntura da qual emerge a temática energética, é importante perceber que o Brasil depende da produção de fonte hidrelétrica, que correspondia a 66,25% do total da geração de energia elétrica no país, em 2019. A previsão é que esse índice esteja em 61,57% em 2024 (OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO, 2021). Dessa forma, é relevante apreender como esses processos se constituem e se modificam ao longo dos anos.

Destaca-se também que a capacidade de geração energética de um país o posiciona como viável economicamente para produzir e gerar insumos, movimentar a indústria e o comércio. Por outro lado, é necessário reconhecer que a instalação de empreendimentos energéticos implica em impactos de alguma ordem, mudanças substanciais no meio e no modo de vida de comunidades locais. Tratam-se de obras de grande porte, que, na maioria das vezes, ocasionam o remanejamento de famílias ribeirinhas, a supressão de vegetação e transformações significativas. Suas construções são justificadas, mas deflagram tensões entre as partes envolvidas.

Lembra-se que o licenciamento ambiental decorre de um procedimento administrativo e é concedido por órgãos ambientais estaduais e/ou federais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que autorizam a localização, a instalação, a ampliação e a operação de determinado empreendimento. A normativa que regula a relação dos sistemas com o meio ambiente também é crucial na investigação proposta neste estudo.

A conduta adotada pelos países em relação ao meio ambiente opera nas lógicas das comodificações e ocupa o centro de discussões internacionais, como o comprometimento com a diminuição da emissão de carbono e a adesão ao Acordo de Paris³.

Compreender os procedimentos do modelo energético brasileiro está em consonância com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que propõe 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre os quais, destaca-se o Objeto 07: “Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos”.

Evidencia-se ainda que, em 2022, completaram-se 30 anos da realização da Rio 92 (ou ECO-92), Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, considerada um marco na agenda política internacional sobre o desenvolvimento socioeconômico em harmonia com a natureza. A discussão sobre a usina hidrelétrica traz à tona as tensões entre o desenvolvimento, as suas acepções (já que a energia elétrica é imprescindível para a sobrevivência) e as abordagens sobre conservacionismo ambiental, desenvolvimento sustentável e cidadania.

A perspectiva da comunicação como constitutiva da cidadania - um eixo norteador na construção desta tese - é pertinente ao conjunto das produções da linha de pesquisa na qual este projeto está inserido: Mídia e Cidadania, do PPGCOM da UFG. Busca-se uma articulação teórica, que encare o objeto empírico para além de um “veículo” instrumental para a cidadania e trate a comunicação como constitutiva da cidadania por si mesma, seja na legislação ambiental, que ampara os procedimentos no país, seja na prática do PBA de uma usina em instalação.

Dado o contexto no qual esta tese se constrói, aponta-se que o **objetivo geral** deste trabalho consiste em: compreender as tensões existentes nos processos comunicacionais na busca pela efetividade da cidadania, durante o licenciamento ambiental da instalação da UHE

³ O Acordo de Paris foi aprovado pelos 195 países como parte da UNFCCC, na 21ª Conferência das Partes (COP21), em Paris. Visa fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e reduzir emissões de gases causadores do efeito estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável. O período para a assinatura oficial do acordo iniciou-se em 2016.

Estreito, perante os interesses dos sistemas do Estado, da economia e da sociedade civil. Para tal, foram traçado os seguintes **objetivos específicos**:

- Mapear como a legislação e os documentos pertinentes ao licenciamento ambiental condicionam os aspectos comunicacionais à cidadania (como o regime jurídico resguarda a relação da comunicação com a cidadania).
- Identificar e analisar quais categorias dos programas previstos no Plano Básico Ambiental relacionam cidadania e comunicação.
- Verificar as estratégias de comunicação previstas no Programa de Comunicação Social do Plano Básico Ambiental sob a ótica de princípios da comunicação pública (transparência, acesso, interação e ouvidoria social).
- Identificar as tensões postas e os operadores sistêmicos nas relações entre os sistemas Estado, mercado e sociedade civil dos processos comunicacionais analisados.
- Explicitar os espaços e a pluralidade dos sujeitos e dos atores sociais, que participam do debate público, durante as fases do licenciamento ambiental.

As principais hipóteses trabalhadas nesta tese são: que cidadania e comunicação são premissas constitutivas da legislação sobre o licenciamento ambiental no país, no processo de implantação de usinas hidrelétricas; que a comunicação prevista no Plano Básico Ambiental da UHE Estreito tem caráter estratégico-instrumental e tende a não dar conta do problema comunicacional apresentado no contexto de instalação de um empreendimento de grande impacto socioambiental, pois não possibilita a emancipação social e a efetividade da cidadania; e que os diferentes interesses entre os sujeitos do Estado, do mercado e da sociedade civil geram tensões comunicacionais com espaços limitados e institucionalizados de negociação.

O referencial teórico principal desta tese está ancorado nas discussões da teoria da ação comunicativa (HABERMAS, 1981); sobre direito e democracia (HABERMAS, 1997); cidadania (CORTINA, 2005; CARVALHO, 2002); cidadania comunicacional (SIGNATES; MORAES, 2019); cidadania digital (DI FELICE, 2020) e cidadania ambiental (WALMAN, 2003; VEGA, 2006; SANTOS, 2005); tensões no contexto de instalação de usinas (VAINER, 2007) e negociações (HILSDORF, 2005); além de outras articulações teóricas para a compreensão do tema, como a discussão sobre desenvolvimento sustentável (VEIGA, 2010); a comunicação e a sustentabilidade (BALDISSERA, 2009); comunicação pública

(BRANDÃO, 2009; MATOS, 2011; DUARTE, 2007, 2011; BUENO, 2007; KUNSH, 2011; KOÇOUSKI, 2012; OLIVEIRA, 2004; MARQUES, 2015; HENRIQUES, 2012); governança ambiental (MOURA, 2016); e a teoria das controvérsias (DASCAL, 1995, 2001, 2008).

As análises empíricas estão distribuídas ao longo dos capítulos da tese. De forma sintética, apresenta-se, no quadro a seguir, o desenho da pesquisa a partir de um estudo de caso.

QUADRO 1 - Desenho da pesquisa

Contexto da Problemática →	Licenciamento ambiental / Matriz energética			
Estudo de caso →	<p>Análise da legislação ambiental</p> <p>Perceber a relação comunicação/cidadania no arcabouço regimental do licenciamento ambiental no país</p> <p>(Cap.3)</p>	<p>Análise do Plano Básico Ambiental da UHE Estreito</p> <p>Perceber as tensões no caso da UHE Estreito na análise dos 35 programas ambientais, incluindo o Programa de Comunicação Social</p> <p>(Cap. 4)</p>	<p>Entrevistas em profundidade</p> <p>Observar os relatos sobre conflitos e o debate público do licenciamento na relação dos sistemas Estado e sociedade civil</p> <p>(Cap. 5)</p>	<p>Análise Folha S. Paulo</p> <p>Identificar as tensões entre os diferentes sujeitos nas publicações da Folha de S. Paulo sobre a instalação da UHE Estreito</p> <p>(Cap. 5)</p>

Fonte: Autora (2023)

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Cabe traçar os procedimentos metodológicos, que permitiram a construção desta tese. Optou-se, neste trabalho de abordagem qualitativa, por realizar um estudo de caso, considerado uma estratégia abrangente de pesquisa, como ressalta Yin (2001). “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p.32).

O fenômeno, que se busca compreender, são as tensões estabelecidas nos processos comunicacionais de um empreendimento energético. Esse episódio guarda as suas especificidades, mas faz parte de uma conjuntura, que compõe mais de 60% da geração da energia do país. São, portanto, processos sujeitos a mudanças em uma perspectiva histórica.

Autores como Robert Yin (2001) e Marcia Duarte (2011) destacam vantagens e desvantagens da utilização do estudo de caso. Aqui, reconhece-se a possibilidade de articular

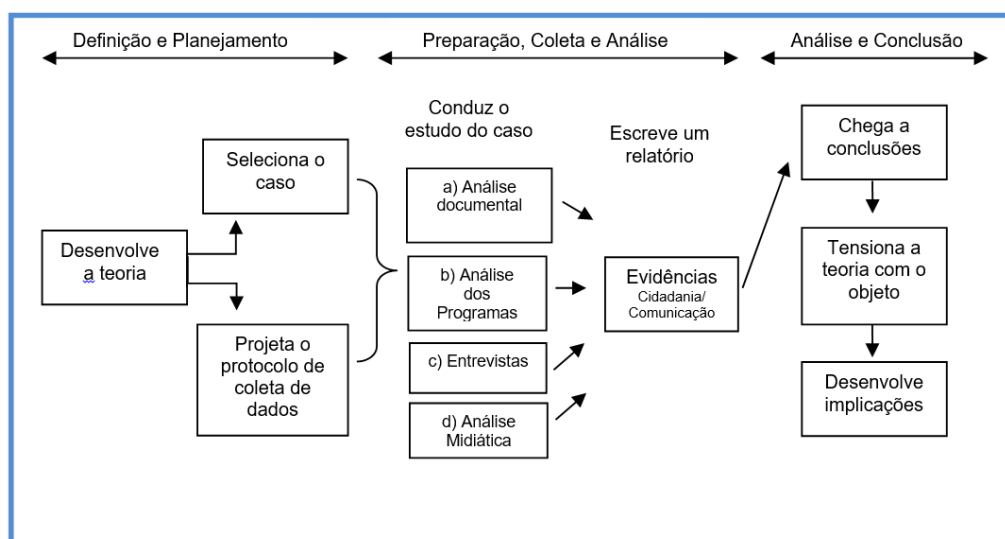
as múltiplas evidências, como documentos, artefatos e entrevistas, constituindo um procedimento profícuo para a investigação, que se pretende desenvolver.

A investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados. (YIN, 2001, p.33).

Entre as principais críticas destacadas por Márcia Duarte (2011), está a alegação de fornecer pouca base para uma generalização científica. A autora defende que os estudos de caso são extensíveis a proposições teóricas e não a populações ou universos (DUARTE, 2011, p. 221). Para Yin (2001, p. 29), o objetivo do pesquisador deve ser expandir e generalizar teorias (generalização analítica) não exatamente enumerar frequências (generalização estatística).

Baseado em procedimentos pré-estabelecidos para o desenvolvimento do estudo de caso (que incluem a definição, o planejamento, a preparação, a coleta, a análise e a conclusão, adaptados para a realidade desta pesquisa), elaborou-se o desenho do caminho a ser construído, considerando-se um único caso a partir de múltiplas unidades de análise.

GRÁFICO 1 - Desenho do estudo de caso - projeto de único caso, incorporadas unidades múltiplas de análise



Fonte: Autora (2023), a partir de Yin (2001)

Organização da Coleta de Dados

Para realizar este estudo, foram definidos quatro tipos de evidências a serem examinadas: a análise documental; a dos programas do Plano Básico Ambiental (atendendo a critérios específicos para o Programa de Comunicação Social); a realização de entrevistas em profundidade semiestruturadas com sujeitos das diferentes esferas; e a análise das tensões na Folha S. Paulo. Busca-se uma mesma linha condutora para esse conjunto, que é o nexo entre a comunicação e a cidadania perante as tensões e conflitos de interesses.

a) Análise documental

O licenciamento ambiental é regido por um conjunto de normas, que visam garantir a preservação ambiental. Dentro da análise documental, esta pesquisa observa como a legislação resguarda a relação entre comunicação e cidadania nas suas disposições internas e se debruça também sobre os documentos relativos ao processo de licenciamento da UHE Estreito. O Quadro 2 detalha os documentos estudados.

QUADRO 2 - Documentos considerados para a análise documental do estudo de caso

	Documento	Informações
Legislação ambiental	Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, fins e mecanismos de formulação e aplicação.
	Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986	Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.
	Resolução Conama nº 9, de 3 de dezembro de 1987	Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de Licenciamento Ambiental.
	Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e os critérios para o Licenciamento Ambiental.
	Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, Sisnama	Garante o acesso público às informações, aos documentos e aos processos administrativos que tratam do meio ambiente.
	Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011	Fixa normas de cooperação entre as três esferas da administração na defesa do meio ambiente.
	Aspectos do Projeto de Lei nº 3729/2004 - Lei Geral do Licenciamento Ambiental (ainda em tramitação no Senado Federal)*	Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Documentos relativos ao licenciamento ambiental	Estudo dos Impactos Ambientais (EIA) da UHE Estreito	Realizado pela CNEC Engenharia em 2001.
	Relatório dos Estudos dos Impactos Ambientais (RIMA)	Realizado pela CNEC Engenharia em 2001.
	Atas das audiências públicas da UHE Estreito	Realizadas em 2002 (uma) e em 2005 (cinco).
	Documentos relativos à constituição e à execução do Comitê de Cogestão	Ferramenta de participação composta por entidades e lideranças municipais, população atingida pelo empreendimento, Poderes Executivo e Legislativo, pelo empreendedor e pelo IBAMA, enquanto órgão licenciador.

Fonte: Autora (2023)

b) Análise dos programas do PBA

Nessa fase, foi catalogado o conjunto dos 35 programas do PBA. Ressalta-se que 34 deles não têm como finalidade a comunicação, mas, em alguma medida, demandam-na para serem implementados e compreendidos pela comunidade atingida. Nessa análise, os programas são catalogados e categorizados de acordo com as suas características essencialmente comunicacionais.

Já o Programa de Comunicação foi observado a partir da sua aderência ao todo comunicacional. São considerados, para o estudo, os quatro principais eixos da comunicação pública (DUARTE, 2011a): transparência, acesso, interação e ouvidoria social.

QUADRO 3 – Programas do PBA e coleta de dados

Programas do PBA UHE Estreito	Coleta de dados
1. Monitoramento e Gerenciamento Ambiental	Identificar, no conjunto dos programas, características essencialmente comunicacionais para organizá-las em categorias para análise.
2. Controle Ambiental na Fase de Construção	
3. Monitoramento Climatológico	
4. Monitoramento Sismológico	
5. Proteção e Recuperação Ambiental de Áreas Degradadas pelas Obras – PRAD	
6. Monitoramento de Pontos Propensos a Instabilização de Encostas e Taludes Marginais	
7. Monitoramento Hidrogeológico	
8. Pesquisa Científica do Meio Físico	
9. Monitoramento da Qualidade das Águas	
10. Desmatamento e Limpeza da Área de Inundação	

11. Revegetação da Faixa de Proteção do Reservatório	
12. Conservação da Ictiofauna	
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	
17. Relocação e Apoio às Atividades Comerciais e de Serviços Afetados	
18. Fomento às Atividades Produtivas Locais, Aproveitamento dos Usos Múltiplos do Reservatório e Identificação de Novas Oportunidades de Investimento	
19. Apoio à comunidade Lindeira e à Produção Familiar de Subsistência	
20. Recomposição dos Sistemas de Infraestruturas Regionais e de Apoio	
21. Recomposição das Áreas Urbanas	
22. Implantação das Unidades de Conservação	
23. Plano Diretor do Reservatório	
24. Prospecção Arqueológica Intensiva	
25. Salvamento/Resgate Arqueológico	
26. Valorização do Patrimônio Cultural, Histórico e Paisagístico	
27. Ações para Reposição de Perdas e Relocalização da População Rural e Urbana	
28. <u>Comunicação Social</u>	
29. Atendimento Médico-sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra	
30. Monitoramento e Controle de Macrófitas Aquáticas	
31. Monitoramento Hidrossedimentométrico e de Vazões dos Tributários	
32. Apoio à Atividade de Extrativismo de Frutas Nativas e Babaçu	
33. Apoio à População Migrante	
34. Monitoramento de Quelônios	
35. Apoio às Comunidades Indígenas	

<u>28. Comunicação Social</u>	No PCS, analisar os eixos da comunicação pública (DUARTE, 2011): transparência, acesso, interação e ouvidoria social.
--------------------------------------	---

Fonte: Autora (2023), a partir de (CNEC, 2005)

c) Entrevistas em profundidade

Foram realizadas entrevistas semiabertas com abordagem em profundidade e questões semiestruturadas (DUARTE, 2011b), individualmente, com sujeitos do sistema Estado e da sociedade civil da região diretamente atingida pela UHE Estreito. Como Duarte (2011b) aponta, as entrevistas não têm a finalidade de testar hipóteses, mas o “seu objetivo está relacionado ao fornecimento de elementos para compreensão de uma situação ou estrutura de um problema” (DUARTE, 2011b, p. 63)⁴.

QUADRO 4 - Entrevistas realizadas

Sistema/ Esfera	Entrevistados
Estado	Gean Carlos de Lima, secretário executivo da Pesca e responde pela Secretaria de Agricultura do Município de Estreito, Maranhão (2023). Foi vereador de Estreito de 2005 a 2008 e secretário adjunto de Agricultura, de 2013 a 2020.
Sociedade Civil	Cirineu da Rocha, coordenador do Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB)

Fonte: Autora (2023)

d) Análise da mídia

Foram mapeadas 15 notícias relativas à implantação da UHE Estreito publicadas no veículo Folha de S. Paulo, no período de 2008 a 2012, e identificados os principais conflitos e tensões entre sujeitos e esferas.

Procedimentos de análises

Esta tese tem como fio condutor das análises a percepção da cidadania comunicacional nas múltiplas evidências do estudo de caso proposto. No mapeamento da legislação e dos documentos pertinentes ao licenciamento ambiental, busca-se identificar como o regime jurídico resguarda a relação comunicação/cidadania.

⁴ Informa-se que, devido à realização de entrevistas, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da UFG, pela Plataforma Brasil, tendo sido aprovado.

Na análise dos programas dos PBA, o objetivo é perceber quais dispositivos podem acionar a cidadania por meio da comunicação. O conjunto de programas foi catalogado e organizado em categorias, recorrendo-se à análise de conteúdo (BARDIN, 2016) como procedimento metodológico para essa fase do estudo.

Para o exame do Programa de Comunicação Social, é necessário considerar os principais eixos da comunicação pública: transparência, acesso, interação e ouvidoria social (DUARTE, 2011a). São observadas a aderência do PCS aos demais programas ambientais e a sua relação ao todo comunicacional, que o contexto da instalação do empreendimento requer no atendimento à cidadania.

As entrevistas ajudam a compor o mosaico das evidências a partir de olhares heterogêneos sobre o mesmo problema.

No geral, as entrevistas constituem uma fonte essencial de evidências para os estudos de caso, já que a maioria delas trata de questões humanas. Essas questões deveriam ser registradas e interpretadas através dos olhos de entrevistadores específicos, e respondentes bem-informados podem dar interpretações importantes para uma determinada situação. Também podem apresentar atalhos para se chegar à história anterior da situação, ajudando-o a identificar outras fontes relevantes de evidências. (YIN, 2001, p. 114).

Já as análises do suporte midiático permitem a observação de tensões e disputas por meio da cobertura de um veículo de abrangência nacional

Tem-se o intuito de diminuir as subjetividades do estudo e de garantir a validade do constructo, a validade interna, a validade externa e a confiabilidade (YIN, 2001), além de readaptar as fases dos processos quando pertinente.

De acordo com os preceitos da análise de conteúdo (BARDIN, 1977, p. 95), a sua organização é realizada em três etapas: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A pré-análise exige, *a priori*, uma leitura flutuante do material para a escolha dos documentos a serem coletados para a constituição do *corpus*. Essa seleção segue os critérios das regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (BARDIN, 1977).

Importante destacar que o processo de codificação na análise de conteúdo precisa passar por uma organização. “A organização da codificação, compreende três escolhas (no caso de uma análise quantitativa e categorial): o recorte: escolha das unidades; a enumeração: escolha das regras de contagem; a classificação e a agregação: escolha das categorias” (BARDIN, 1977, p. 104).

Assim, as unidades de registro consideradas são os aspectos relativos à temática em torno das noções de comunicação no *corpus* analisado, o que corresponde a uma regra de recorte do sentido. “Fazer um análise temática, consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1977, p. 105).

Bardin (1977) enumera como boas qualidades das categorias a exclusão mútua, a homogeneidade, a pertinência, a objetividade e a produtividade.

O processo de categorização é realizado em duas etapas: a construção do inventário, que consiste em, primeiramente, isolar os elementos; e a classificação, feita na sequência e que reparte e organiza os elementos.

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registo, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efectuado em razão dos caracteres comuns destes elementos. (BARDIN, 1977, p. 117).

Para se construir as categorias de análise, realiza-se o chamado inventário, no qual se identificam, *a priori*, os principais aspectos comunicacionais previstos em cada *corpus* de análise para, em um segundo momento, classificá-los e interpretá-los.

As análises promovem implicações teóricas e práticas, que envolvem o problema desta pesquisa. Assim, apresenta-se, a seguir, a estruturação do trabalho por capítulos.

O Capítulo I aborda o licenciamento ambiental como um problema da comunicação. Contextualizam-se o panorama da matriz energética brasileira e a dependência da energia hidrelétrica mesmo em um cenário de diversificação de fontes. Discutem-se as principais noções de desenvolvimento, desenvolvimento sustentável e como a comunicação tem sido situada na relação com a sustentabilidade. Busca-se a contribuição dos estudos no campo da comunicação já realizados sobre o tema e situa-se a perspectiva adotada na pesquisa de comunicação como processo e como política pública, além de se problematizar a perspectiva instrumental da comunicação de empreendimentos de grande porte com a sociedade.

O Capítulo II posiciona o licenciamento ambiental a partir da dualidade dos sistemas do Estado e do mercado, tanto na relação com a sociedade como com o meio ambiente. Reflete-se sobre as commodificações do Estado e do mercado nessas trocas simbólicas. Discutem-se os papéis do cidadão/consumidor/sujeito político/sujeito ambiental. Abordam-se as formas de organização da sociedade civil e as possíveis comportas de participação nos

processos de instalação da UHE Estreito (audiências públicas, foros de negociação e comitês de cogestão).

O Capítulo III busca compreender como o regime jurídico resguarda a relação da comunicação com a cidadania. Abordam-se as perspectivas sobre cidadania para se pensar a questão ambiental, principalmente a cidadania comunicacional (SIGNATES; MORAES, 2019), a cidadania digital (DI FELICE, 2020) e a cidadania ambiental (WALMAN, 2003; VEGA, 2006; SANTOS, 2005). Consideram-se as reflexões de Habermas (2020) sobre direito e democracia para a discussão a respeito dos processos deliberativos. São contempladas a primeira parte do estudo de caso e a análise documental, que consiste em verificar o que é especificamente comunicacional no conjunto da legislação sobre o licenciamento ambiental no país.

O Capítulo IV situa como a comunicação pública pode ser pensada a partir de instituições públicas e privadas e compreendida a partir do viés das controvérsias públicas no contexto da discussão socioambiental, no país. Debatem-se o interesse público no contexto ambiental e a governança ambiental (incluindo a composição do Conama nos últimos governos). Também se discute a mobilização e desmobilização e identificam-se quais são os públicos da Usina Hidrelétrica Estreito. O capítulo traz a segunda parte do estudo de caso com a análise sobre como a comunicação é concebida pelo empreendimento a partir dos 35 programas do Plano Básico Ambiental (mapeamento das noções de comunicação no conjunto dos programas) e se debruça, de forma mais específica, sobre o Programa de Comunicação Social da UHE Estreito.

O quinto e último capítulo faz uma costura entre os diversos achados, que o estudo de caso permite. Visita-se a teoria das controvérsias de Dascal (1995, 2001, 2008) na tricotomia das trocas polêmicas, para situar as controvérsias públicas instauradas no contexto de instalações de grande porte, como as usinas. Realizam-se a terceira e a quarta propostas do estudo de caso: a análise das notícias publicadas na Folha de S. Paulo entre 2008 e 2012 (identificando-se quais tensões se estabelecem) e tensionam-se as perspectivas dos diferentes sujeitos entrevistados. A partir das múltiplas evidências, o capítulo observa as tensões oriundas de outros campos (como econômicas, ambientais e sociais), que também ocorrem como disputas simbólicas e se configuram como comunicacionais.

1. ENERGIA E LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO PROBLEMA DA COMUNICAÇÃO

O capítulo inicial desta tese situa de que forma o licenciamento ambiental pode ser encarado como um problema da comunicação. Apresenta ainda um panorama sobre como é conformada a matriz elétrica brasileira, as fases do licenciamento ambiental e o que vem a ser o Plano Básico Ambiental e os seus programas de modo a perceber como a comunicação e a cidadania se estabelecem. Busca, para tanto, a contribuição que as pesquisas já realizadas na área oferecem ao campo e sinaliza as opções teóricas que conduzem este estudo.

A discussão sobre a matriz elétrica, a partir de um recorte comunicacional nesta pesquisa, compreende que os processos comunicacionais, durante a instalação de um empreendimento de grande porte como uma usina hidrelétrica, são permeados por tensões e conflitos de interesses, que há uma legislação a ser cumprida e condicionantes socioambientais que, para serem executadas, necessitam invariavelmente da comunicação. Entende-se também que a energia elétrica é um direito de todos os cidadãos, mas que o processo de geração para atender inteiramente à demanda da sociedade, da indústria e do comércio costuma causar impactos de diversas naturezas. É uma equação de perdas e ganhos entre o Estado, os agentes econômicos, a sociedade e o meio ambiente.

Os processos comunicacionais são entendidos como centrais e indispensáveis nas negociações em situações de conflito de interesses, como ressalta Locatelli (2014) na compreensão da problemática da instalação de usinas.

A comunicação torna-se, então, elemento central e constitutivo das negociações sobre o espaço a ser ocupado pelas barragens e fator estratégico nas relações entre moradores, entidades de representação, organizações, empresas e órgãos governamentais. Do ponto de vista da produção e do uso da comunicação pelos atores envolvidos nas disputas, isto requer a superação do entendimento legal-funcional de que a comunicação é estanque, um instrumento em separado nos processos sociais e, simultaneamente, causa, meio e solução de conflitos sociais que emergem. (LOCATELLI, 2014, p. 326).

Como a centralidade da discussão, que se pretende tecer neste estudo, pertence ao campo da comunicação, propõe-se o movimento de evitar a dispersão e de “desentranhar o comunicacional” (BRAGA, 2018) de uma problemática que costuma ser organizada por grandes teorias.

Ficamos circunscritos ao “comunicacional sociológico”, ao “comunicacional linguístico”, ou seja, às perguntas e hipóteses, certamente interessantes, mas que são aquelas que interessam às disciplinas constituídas (e que portanto não irão além do que estritamente lhes interessa). Mais do que investigar as lógicas específicas dos

episódios e os problemas de conhecimento propriamente comunicacional que estas oferecem, ocorre aí uma tendência de *explicar* os episódios com base nas macroteorias estabelecidas. Tais corpos teóricos não parecem comportar a possibilidade de tensionamento produtivo com os conhecimentos de outras macroteorias externas a seu âmbito disciplinar – nas quais, lembramos, o comunicacional é visto como variável dependente ou interveniente em relação a outros problemas e perspectivas, mais “próprias” do interesse do corpo teórico em foco. (BRAGA, 2018, p. 05).

Braga (2018) faz essa crítica à construção da pesquisa e cita a comunicação inscrita, muitas vezes, como uma mera variável. Aqui, busca-se desvendar as tensões tipicamente comunicacionais para desenvolvê-las enquanto conhecimento específico, mesmo dentro de uma temática complexa e ampla como a do licenciamento ambiental.

No contexto de instalação de usinas, as tensões são compreendidas, neste estudo, a partir da dualidade sistemas/mundo da vida (HABERMAS, 1981). O sistema do Estado e o da economia constituem trocas com o mundo da vida por meio do dinheiro e do poder. No processo de instalação de usinas hidrelétricas, é preciso visualizar quais sujeitos fazem parte dos sistemas para perceber os lugares que tendem a ocupar.

Nas definições do setor elétrico, o Estado e a economia possuem mais gerência sobre as tomadas de decisão (o centro do sistema político), enquanto a sociedade civil (a periferia do sistema) enfrenta a busca pela participação no debate para conseguir ter as suas demandas ouvidas e, às vezes, atendidas. No contexto do licenciamento ambiental, a normativa ambiental regula as possíveis trocas e ações institucionais.

A perspectiva da dualidade sistemas/mundo da vida (HABERMAS, 1981) ajuda na compreensão sobre os sistemas do Estado e da economia nas trocas com o seu entorno e o mundo da vida, por meio de *in puts* e *out puts*: as trocas que o Estado faz com o cidadão, as que a economia faz com o consumidor e, na esfera pública, em um contexto que prevê impactos socioambientais de uma discussão imersa na conjuntura capitalista.

A teoria do agir comunicativo (HABERMAS, 1981) poderá lançar luz sobre as percepções a respeito das pretensões de validade. “A razão comunicativa, ao contrário da figura clássica da razão prática, não é uma fonte de normas do agir. Ela possui um conteúdo normativo, porém somente na medida em que age comunicativamente é obrigado a apoiar-se em pressupostos pragmáticos de tipo contrafactual” (HABERMAS, 1997, p. 20).

Esta tese considera o potencial emancipatório de ambientes efetivamente comunicativos (HABERMAS, 1981) para a compreensão dos possíveis diques de participação social em meio aos processos de tensões entre comunicabilidade e incomunicabilidade, no contexto da implantação de usinas.

Busca-se, em todo o arcabouço de análise (seja nas leis ou no PBA), como a cidadania e a comunicação se interrelacionam de uma forma constitutiva. Acredita-se que “não é possível a cidadania sem o ambiente democratizado das trocas simbólicas criadoras, afirmadoras e processuais (no sentido sociológico do termo) dos direitos” (SIGNATES E MORAES, 2019, p.9). Faz-se necessário também retomar os principais conceitos de comunicação a partir dos quais o termo tem sido debatido na literatura e como uma visão para além da instrumentalidade da comunicação pode ser coerente na discussão dentro da perspectiva da cidadania.

Para situar a matriz energética brasileira na sua conjuntura atual, cabe compreender os principais paradigmas norteadores da produção energética nos últimos anos. Também é pertinente contextualizar como a energia é tecida sob as óticas do crescimento econômico, do desenvolvimento e do desenvolvimento sustentável no contexto de crise ecológica, bem como de que forma a comunicação tem sido pensada na relação com a sustentabilidade.

Entender essa temática requer conhecer as questões subjacentes e a contextualização da matriz energética e da matriz elétrica brasileiras. A matriz energética é formada pelo conjunto de fontes disponíveis para gerar eletricidade e, por exemplo, movimentar automóveis e preparar alimentos.

Falando-se de energia elétrica especificamente (que compõe parte da matriz energética), o Brasil tem 66,85% da sua energia provenientes de fonte hidráulica, principalmente das usinas hidrelétricas; 21,29 % vêm de usinas termelétricas; 9,12% são de origem eólica; 1,51%, de origem solar; e 1,23%, nuclear (OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO, 2021).

A matriz energética brasileira é estabelecida pelo governo federal com o auxílio do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Ela é organizada a partir de planos decenais. Fatores econômicos, estratégicos, políticos e pressões ambientais podem pesar na construção de um modelo energético a longo prazo. Como é fruto de escolhas e decisões políticas, é necessário tratá-la sob a perspectiva das políticas públicas e também situar o papel da participação social e o aspecto da cidadania nos processos.

Para melhor entendimento do tema, do objeto e do problema desta pesquisa, traz-se, nos próximos subtópicos, um breve panorama da construção da matriz elétrica brasileira e das fases do licenciamento ambiental para abordar o caso específico do PBA da UHE Estreito.

1.1 A MATRIZ ELÉTRICA BRASILEIRA

Para se pensar a matriz elétrica brasileira e a dependência da energia proveniente de usinas hidrelétricas, é importante considerar as transições dos paradigmas energéticos para se chegar ao contexto atual.

O Paradigma dos Combustíveis Fósseis (PFC) norteou o mundo a partir da Primeira Revolução Industrial, entre os séculos XVIII e XIX, tendo como base, inicialmente, o carvão e, depois da Segunda Guerra Mundial, o petróleo como principal fonte energética.

A partir dos anos 1970, teve início um processo de transição de paradigma, que se vivencia até a atualidade, trata-se do Paradigma das Fontes Renováveis de Energia (PRFE), que passou a considerar questões climáticas e ambientais.

Tem início um processo de transição para um novo paradigma energético-ambiental, a saber: o Paradigma das Fontes Renováveis de Energia, no qual estas assumam uma importância estratégica a nível da base técnico-econômico-produtiva e em termos da construção de uma matriz energética sustentável, tendo como pano de fundo as questões ambientais. Assim sendo, a política econômica deverá passar a interagir sistematicamente com a política energética e com a política ambiental, através da gestão estratégica da matriz energética e da construção de uma matriz energética sustentável, bem como com outras esferas da política pública tecnológica, industrial, agrícola, etc., numa perspectiva efetivamente sistêmica. (COSTA; RODRIGUES, 2012, p.2).

Essa transição de combustíveis não renováveis para renováveis é lenta e gradual. No Brasil, observa-se que, mesmo tendo ocorrido um aumento do uso de fontes renováveis nos últimos anos da década de 2010 - como a energia solar e a eólica, ainda há uma grande dependência das usinas hidrelétricas e de termelétricas.

QUADRO 5 - Geração de energia no Brasil, em 2019 e 2024

GERAÇÃO DE ENERGIA DO BRASIL (projeção dezembro)		
Fonte	2019	2024
Hidráulica	66,85%	61,57%
Térmica	21,29%	23,29%
Eólica	9,12%	11,48%

Solar	1,51%	2,54%
Nuclear	1,23%	1,12%

Fonte: Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS (2021)

De acordo com a ANEEL, em 2021, o país obteve 181.532,7 MW de capacidade total instalada. Desse quantitativo, 56,20% foram provenientes de usinas hidrelétricas. No quadro comparativo de 2019 e na projeção para 2024, é possível visualizar a majoritária geração hidráulica do país. Mesmo as termelétricas - fontes consideradas poluentes por produzirem energia a partir da queima de carvão, óleo ou gás natural e emitirem gases (inclusive causadores do efeito estufa) - são responsáveis por 21,29 % da matriz brasileira.

O início do fim do paradigma do carvão foi amplamente debatido na 26ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2021 (COP-26), em Glasgow, Escócia. As termelétricas geram, entre outros gases e particulados, óxidos e dióxidos de enxofre, óxidos de nitrogênio, monóxido e dióxido de carbono.

Com a proximidade do ano de 2030 - prazo que a ONU estipulou para o cumprimento dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, a energia é pensada a partir de uma problemática também ambiental e econômica, como propõe o Objetivo 07, que reforça a meta para que os países assegurem energia sustentável confiável, moderna e a preço acessível para todos.

- 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).

Mesmo em um cenário de diversificação, as usinas hidrelétricas continuam como a principal fonte de energia do país. No Brasil, havia, em 2022, 1380 empreendimentos de origem hídrica em operação, que somavam 109.407.114,49 KW de potência outorgada.

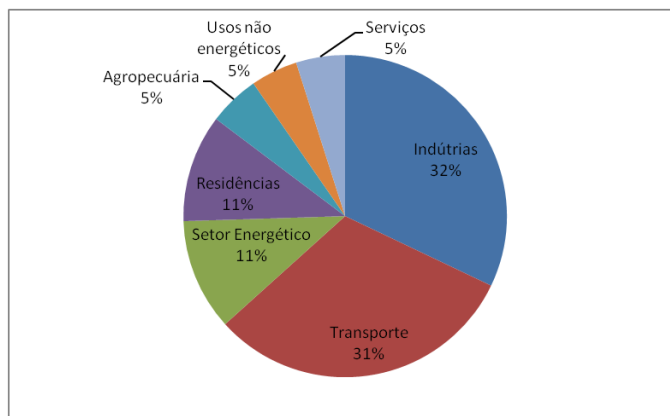
Desses, 736 eram do tipo CGH (centrais geradoras hidrelétricas), 426 eram PCHs (pequenas centrais hidrelétricas) e 218 eram usinas hidrelétricas (ANEEL, 2022). Existiam ainda 39 empreendimentos em construção, entre usinas, PCHs e CGHs (ANEEL, 2022).

A fonte de energia hídrica é classificada como limpa por não gerar resíduo durante a produção, mas, ainda assim, ocasiona diversos impactos sociais e ambientais durante a sua instalação. Entre eles, enumera Fearnside (2015):

Impactos das barragens incluem efeitos sobre os povos indígenas, como a perda de peixes e de outros recursos dos rios. Impactos do reassentamento de pessoas urbanas e rurais representam uma concentração do custo humano desta forma de desenvolvimento. Isto também é verdade em relação aos impactos sobre os moradores a jusante que perdem a subsistência baseada na pesca e agricultura na várzea. Impactos dos reservatórios sobre a saúde incluem a proliferação de insetos e a metilação de mercúrio (transformação deste metal na sua forma tóxica). A perda de vegetação pode ocorrer não só por causa da inundação direta, mas também pelo desmatamento por residentes deslocados pelo reservatório e por imigrantes e investidores atraídos para a área (inclusive pela construção de estradas até os locais das barragens), e o agronegócio viabilizado pelas hidrovias associadas às barragens. (FEARNSIDE, 2015, p. 10).

Além da produção, outra faceta para se pensar a matriz brasileira é observar o consumo e o uso da energia. O Relatório Síntese do Balanço Energético Nacional (EPE 2021), referente ao ano de 2020, especifica a utilização de acordo com os setores. O capítulo “Quem usa a energia no Brasil?” identifica que a indústria e os transportes consomem 63% da energia, seguidos pelo setor energético (11,20%), pelas residências (10,80%), pela agropecuária (5,10%), pelo setor de serviços (4,70%) e pelo uso não energético (4,90%).

GRÁFICO 2 - Uso de energia no Brasil por setor



Fonte: EPE (2021, p. 23)

Outro ponto importante a se considerar sobre a matriz brasileira é a forte presença do capital internacional, por meio de corporações como a Suez Tractebel, AES, Odebrecht,

Queiroz Galvão, Iberdrola, Vale, Alcoa, Billiton, Alstom, Siemens e outras, que participam ativamente das diversas fases dos processos - da produção à distribuição. No caso da UHE Estreito, o consórcio responsável é formado por quatro multinacionais.

Em outra ponta do debate, a sociedade civil também se articula na busca por mecanismos de participação nas negociações e deliberações para a construção do modelo energético, com destaque para a atuação de movimentos sociais. Um exemplo é o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), que trabalha em prol de comunidades impactadas pelo setor elétrico e reivindica um Projeto Energético Popular, sustentando o *slogan* “Água e energia não são mercadorias, água e energia para a soberania”.

Entre as principais mudanças do setor elétrico nas últimas décadas, devem ser citadas as reformulações entre os anos 1990 e 2000, que passaram a permitir investimentos do capital privado, antes mérito exclusivo das estatais. Com maior destaque estão a Lei nº 9.074/1995, que estabeleceu normas para a outorga das concessões e permissões de serviços públicos - incluindo o aproveitamento energético e a exigência de licitação para linhas de transmissão de energia; e o Decreto nº 2003/1996, que regulamentou a geração de energia elétrica por produtor independente e autoprodutor.

Fazem parte da história da energia no país as crises de 1999, 2001, 2002 e 2009, apesar da abertura para o investimento do capital privado. O termo “apagão” (que designa frequentes interrupções ou falta de energia elétrica) foi cunhado pela mídia em 1999, quando dez estados e o Distrito Federal ficaram cerca de quatro horas no escuro⁵. Fatores como a falta de planejamento, a ausência de investimentos em geração e transmissão de energia e o baixo nível de água nos reservatórios em função de poucas chuvas levaram ao racionamento de energia naquele período.

Ainda em 2001, foi divulgado um plano emergencial na ordem de US\$30 bilhões para aumentar a oferta de energia do país. Esse plano previa a construção de 15 usinas hidrelétricas, entre elas, a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, localizada na bacia do Xingu, no norte do Pará. A construção da UHE Belo Monte, que iniciou a sua operação em 2016, foi uma das mais polêmicas do país em função dos altos impactos socioambientais causados na região amazônica, inclusive em terras indígenas, das transformações na flora e na fauna e da alteração da vazão do rio e do ciclo ecológico da região.

⁵ É válido pontuar o mais recente apagão nacional, em 15 de agosto de 2023, que afetou todas as Unidades da Federação, com exceção de Roraima. De acordo com Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), houve uma ocorrência às 8h31, que levou a uma "separação elétrica" no sistema interligado.

Em 2004, foram promulgadas as Leis nº 10.847/2004 e nº 10.848/2004, que implicavam diretamente mudanças sobre o licenciamento dos empreendimentos hidrelétricos. A primeira criava a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que, entre outras atribuições, ficava incumbida da avaliação ambiental integrada do conjunto dos empreendimentos hidrelétricos previstos. Já a Lei nº 10.848/2004 dispõe sobre as regras para a comercialização de energia elétrica, incluindo a prerrogativa de empreendimentos hidrelétricos só poderem ir a leilão depois de obtida a licença prévia (LP).

Fearnside (2015) lembra que, quando o país enfrenta crises energéticas, as autoridades do setor elétrico costumam culpar as normas ambientais e os entraves do licenciamento pelos atrasos na construção de barragens. O autor reforça que o processo de tomada de decisões sobre barragens exige 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).

O autor chama a atenção também para a urgência de um debate democrático sobre o uso da energia e problematiza as falhas no cumprimento 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).

Por outro lado, o rigor do licenciamento e dos estudos ambientais visa garantir a mitigação dos impactos socioambientais. Nessa disputa de interesses entre a sociedade, sujeitos do Estado e a concessionária responsável, situa-se o planejamento dos programas ambientais.

1.2 FASES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O PBA DA UHE ESTREITO

O ponto de partida deste estudo são as tensões dos processos comunicacionais conformados entre a usina e a sociedade, durante o processo de licenciamento ambiental e a partir da execução dos programas estabelecidos no Plano Básico Ambiental (PBA).

FIGURA 1 - UHE Estreito já instalada



Fonte: Consórcio Estreito de Energia (2023)

Cabe especificar que o licenciamento ambiental de um empreendimento como uma usina hidrelétrica é constituído por três fases: a licença prévia, a de instalação e a de operação. Na UHE Estreito, o processo de licença prévia foi iniciado em 2000, a licença de instalação foi concedida em 2006 e, em 2010, foi emitida a de operação.

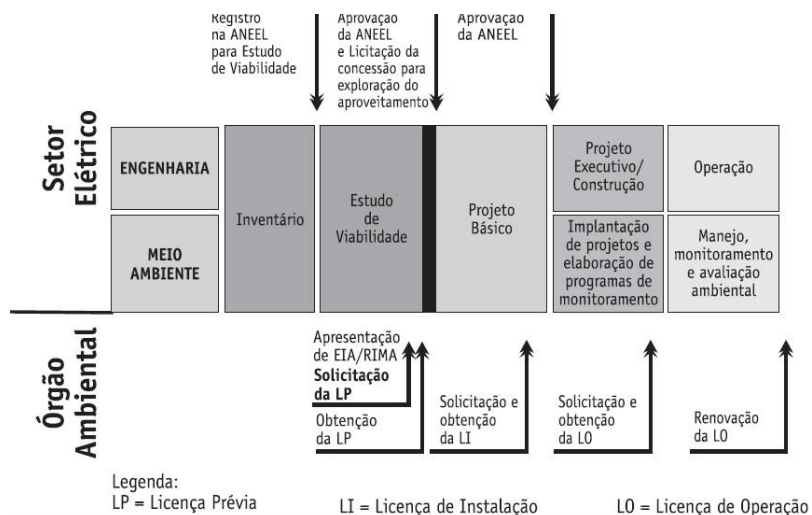
O Licenciamento Ambiental é definido pelo MMA como:

Um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecida pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que tem como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009).

A concessionária responsável precisa apresentar o Estudo de Impactos Ambientais (EIA) e o Relatório de Impactos Ambientais (RIMA) para que seja emitida a licença prévia. O EIA descreve a área a ser afetada pelo empreendimento e traz alternativas e compensações ambientais, que compõem o Plano Básico Ambiental (PBA), além de especificar propostas de indenização, desapropriação por utilidade pública ou não e possibilidades para o

reassentamento habitacional de famílias atingidas. O fluxograma a seguir ilustra as fases para a obtenção das licenças. Ao longo desta pesquisa, será demonstrado como cada etapa concebe os processos comunicacionais.

GRÁFICO 3 - Fluxograma de autorizações para início da construção de uma usina



Fonte: Banco Mundial (2008, p.15)

O processo de instalação de barragens apresenta alguns mecanismos de participação popular, como as audiências públicas, que começaram a ser exigidas no país, em 1986. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) garante o acesso público a informações e documentos desde 2003.

Também em 2003, foi instituído o primeiro foro de negociações no processo de instalação da UHE Peixe Angical. O segundo foi criado em 2006, no âmbito da UHE São Salvador. Ambas são localizados no rio Tocantins.

Os foros tratam das questões de aquisição de terras, relocação, reassentamento e monitoramento da qualidade de vida da população reassentada de forma participativa entre representantes das concessionárias, comunidade atingida, poder local e Ministério Público. Na UHE Estreito, foi realizada a primeira experiência do comitê de cogestão, em 2008, que também se propunha a ser um espaço de participação popular.

No caso da UHE Estreito, o Estudo de Impactos Ambientais foi feito em 2001, pela empresa CNEC Engenharia, como condição para a emissão da licença prévia pelo IBAMA.

As alternativas aos impactos também são descritas no EIA, como indenização por 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).

De acordo com do artigo 10 da Lei nº 9.074/1995, com a redação dada pela Lei nº 9.648/1998, cabe à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), sob a declaração de utilidade pública, a desapropriação das áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica.

Uma das condicionantes para que seja emitida a licença de instalação de um empreendimento é a apresentação do Plano Básico Ambiental, que é um documento que traça detalhadamente as ações e os programas de gerenciamento ambiental. O não cumprimento do PBA pode levar ao impedimento da construção da obra.

Compõe um dos objetos de análise desta pesquisa o PBA da UHE Estreito, um conjunto de programas ambientais a ser executado pelo consórcio nas áreas de meio ambiente, desenvolvimento social e econômico, saúde, educação, turismo e lazer, cultura e comunicação. Trata-se de uma forma de mitigar os impactos previstos no EIA e de atender a condicionantes da licença prévia. O site da UHE Estreito define como diretrizes para a realização do PBA:

- Uma abordagem integrada dos programas em relação à minimização dos impactos ambientais e à promoção do desenvolvimento sustentável da região, buscando assim uma maior eficácia na realização das ações previstas;
- Transparência na comunicação com a população local;
- Apoio e parcerias com universidades e órgãos governamentais. (CONSÓRCIO ESTREITO ENERGIA, 2021).

O PBA da UHE Estreito foi elaborado pela empresa CNEC Engenharia S.A. (2005), a mesma que fez o Estudo e o Relatório de Impactos Ambientais (EIA/RIMA), e prevê a realização de, a princípio, 35 programas, sendo um deles o Programa de Comunicação Social:

1. Monitoramento e Gerenciamento Ambiental;
2. Controle Ambiental na Fase de Construção;
3. Monitoramento Climatológico;
4. Monitoramento Sismológico;
5. Proteção e Recuperação Ambiental de Áreas Degradadas pelas Obras – PRAD;
6. Monitoramento de Pontos Propensos a Instabilização de Encostas e Taludes Marginais;
7. Monitoramento Hidrogeológico;

8. Pesquisa Científica do Meio Físico;
9. Monitoramento da Qualidade das Águas;
10. Desmatamento e Limpeza da Área de Inundação;
11. Revegetação da Faixa de Proteção do Reservatório;
12. Conservação da Ictiofauna;
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;
17. Relocação e Apoio às Atividades Comerciais e de Serviços Afetados;
18. Fomento às Atividades Produtivas Locais, Aproveitamento dos Usos Múltiplos do Reservatório e Identificação de Novas Oportunidades de Investimento;
19. Apoio à Comunidade Lindeira e à Produção Familiar de Subsistência;
20. Recomposição dos Sistemas de Infraestruturas Regionais e de Apoio;
21. Recomposição das Áreas Urbanas;
22. Implantação das Unidades de Conservação;
23. Plano Diretor do Reservatório;
24. Prospecção Arqueológica Intensiva;
25. Salvamento/Resgate Arqueológico;
26. Valorização do Patrimônio Cultural, Histórico e Paisagístico;
27. Ações para Reposição de Perdas e Realocação da População Rural e Urbana;
- 28. Comunicação Social;**
29. Atendimento Médico-sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra;
30. Monitoramento e Controle de Macrófitas Aquáticas;
31. Monitoramento Hidrossedimentométrico e de Vazões dos Tributários;
32. Apoio à Atividade de Extrativismo de Frutas Nativas e Babaçu;
33. Apoio à População Migrante;
34. Monitoramento de Quelônios;
35. Apoio às Comunidades Indígenas. (CNEC, 2005a).

A pesquisa visa observar os aspectos comunicacionais previstos no conjunto dos 35 programas, além de se debruçar sobre o Programa de Comunicação Social. O PCS reconhece que, durante a implantação da usina, eram previstos problemas, conflitos, dificuldades de negociações com os diferentes grupos sociais e institucionais, que têm causas e interesses diversificados. Também aponta a busca de mecanismos facilitadores de interação e negociação social entre o empreendedor e esses atores, pautando-se na comunicação social.

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.1).

O público-alvo estipulado pelo programa é a população das áreas de influência direta e indireta do empreendimento e a população migrante. O documento também orienta a ênfase na comunicação com as comunidades diretamente afetadas, entidades civis e poderes públicos municipais competentes.

O PBA descreve a elaboração de um Programa de Comunicação, orientando as estratégias, linguagem e tipos de ações, tanto dirigidas (como visitas às famílias atingidas) quanto nos centros de informação e atendimento ao migrante, além de iniciativas midiáticas. Os principais temas elencados incluem:

- Importância do empreendimento no contexto regional e nacional;
- Apresentação do projeto;
- Cronograma de Obras;
- Impactos e programas ambientais e cronograma de implantação;
- Receitas e Impostos a serem gerados pela implantação da UHE Estreito;
- Empregos diretos e indiretos gerados com a implantação da UHE Estreito;
- Política de mitigação e compensação social das famílias urbanas diretamente atingidas pelo empreendimento;
- Política de mitigação e compensação social das famílias rurais diretamente atingidas pelo empreendimento;
- Sobrecarga nos serviços sociais básicos: saúde, educação, segurança pública, habitação; Saúde da população: doenças sociais e endêmicas;
- Conteúdo e Implantação dos Programas Ambientais;
- Oferta de vagas e moradias;
- Atendimento disponível na área da saúde, educação e cursos profissionalizantes. (CNEC, 2005, p. 6-7).

No Programa de Comunicação Social, há uma recomendação instrumental de transformação de conduta, de “tornar parcelas representativas das comunidades afetadas pela UHE Estreito, parceiras e apoiadoras do projeto” (CNEC, 2005, p.3). Lembra-se do corolário fundamental entre comunicação e cidadania como uma relação constitutiva, ampla e imprescindível, 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. (SIGNATES; MORAES, 2019, p.24).

Adota-se aqui a percepção de comunicação de Braga (2001, p. 15), que a define como toda e qualquer conversação estabelecida no espaço social. Dessa forma, são consideradas as trocas simbólicas e de práticas interativas nas diversas situações da vida social, entendendo que a relação entre o empreendimento e a sociedade requer comunicação.

O *corpus* empírico deste estudo permitirá perceber, a partir de uma realidade local, o modo de funcionamento comunicacional, as contradições, tensões e articulações da teoria com o objeto. Busca-se enxergar o comunicacional nesses episódios de tensão. De antemão, já se

reconhece que é uma relação de perdas e ganhos, porque trata de interesses conflitivos, em processos. A forma como esses processos são conduzidos é que se busca desvendar.

No próximo tópico, são abordados como a comunicação tem sido tratada no contexto do desenvolvimento sustentável e os sentidos e valores da sustentabilidade para os sujeitos, de modo a se desenhar melhor o contexto da problemática dos impactos na relação homem/meio que o cerca.

1.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E COMUNICAÇÃO

Os conceitos centrais de desenvolvimento e de desenvolvimento sustentável se tornam necessários em uma sociedade capitalista e balizam as discussões sobre a temática de uso dos recursos naturais em função de grandes empreendimentos.

Celso Furtado (1974) já apontava que a visão de mundo desta época é fundada na perspectiva do homem como um grande transformador do mundo.

José Eli da Veiga (2010) fornece uma importante contribuição com a obra na qual ele discute o desenvolvimento sustentável como um desafio do século XXI. Ele faz questionamentos para tentar desvendar os enigmas: como pode ser entendido e mensurado o desenvolvimento? Como pode ser entendida e mensurada a sustentabilidade? Na tentativa de buscar respostas, o autor descarta a opção de conceber desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico e também abandona a mensuração por meio de indicadores tradicionais, como o Produto Interno Bruto (PIB) e a renda *per capita*.

Veiga (2010) acende a discussão sobre a noção de desenvolvimento como uma espécie de ilusão, uma manipulação ideológica criada a partir do pós-Guerra Fria, na qual grandes potências como os Estados Unidos tratariam de desenvolver os países mais pobres.

Elaborada por técnicos do MIT (Massachusetts Institute of Technology), propunha-se a desenvolver e modernizar (os dois termos equivaliam-se) as sociedades 'tradicionais' ou 'atrasadas', de forma a construir uma 'sociedade internacional aberta', sob a hegemonia norte-americana. (HERCULANO, 1992, p.20).

Para Giovanni Arrighi (1997), apenas uma parcela ínfima de países periféricos e pobres teriam condições de sair dessa condição e passarem a compor o “pequeno núcleo orgânico” no centro do mundo. Para Josué de Castro (1971), entre os grandes mitos e ideias-força que regem a humanidade, desenvolvimento seria o do século XX.

O grande problema da visão do desenvolvimento como mito (RIVERO, 2002) (VEIGA, 2010) é que são ignorados os processos qualitativos, históricos e culturais.

Confundem crescimento econômico com o desenvolvimento de uma modernidade capitalista que não existe nos países pobres. Com tal perspectiva, eles só percebem fenômenos econômicos secundários, como o crescimento do PIB, o comportamento das exportações, e ou a evolução do mercado acionário, mas não reparam nas profundas disfunções qualitativas, estruturais, culturais, sociais e ecológicas que prenunciam inviabilidade dos ‘quase-Estados-nação subdesenvolvidos’. (VEIGA, 2010, p. 23).

Veiga (2010) propõe uma terceira linha de pensamento para além da visão, que reduz desenvolvimento como sinônimo de crescimento e que o considera como inexequível. Nessa outra perspectiva, também aludida por Amartya Sen (1999), a liberdade é tida como o principal fim e o meio para o desenvolvimento. Consideram-se liberdades de escolhas e de oportunidades para as pessoas, inclusive de viver longamente. As mais importantes fontes de privação da liberdade seriam “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos” (VEIGA, 2010, p. 34). Trata-se de uma ideia tanto política quanto econômica, que leva em conta desde a proteção dos direitos humanos até o aprofundamento da democracia (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2004).

Apesar de reconhecer que o crescimento é um fator importante para o desenvolvimento, Veiga (2010) o considera como uma mudança quantitativa, enquanto o desenvolvimento seria uma mudança qualitativa.

Celso Furtado (2004) enfatiza a necessidade de haver um projeto social subjacente ao desenvolvimento. “Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento” (FURTADO, 2004, p.484).

É importante considerar os díspares conceitos e correntes de pensamento sobre desenvolvimento para tecer a discussão a respeito da matriz elétrica brasileira, do papel do Estado, do mercado, dos movimentos sociais e da sociedade.

A discussão sobre sustentabilidade e a reflexão sobre os limites dos recursos naturais começaram a ser desenhadas após os anos 1950 e 1960, de grande crescimento em quase todo o mundo, principalmente por parte dos movimentos ambientalistas.

Veiga (2010) delinea algumas perspectivas sobre sustentabilidade. Entre elas, uma também comungada por parte dos economistas, a de que não há um dilema antitético entre

conservação ambiental e crescimento econômico. Seria o mesmo raciocínio de que é necessário “esperar o bolo crescer para depois partir”, assim países teriam que, primeiramente, crescer para, depois, distribuir a renda.

Outra linha de pensamento apropria conceitos da engenharia mecânica para a economia. É o caso da lei da entropia, defendida por pesquisadores como Herman E. Daly, na “condição estacionária”, que seria a única alternativa à decadência ecológica. Nessa condição, a economia passaria por uma melhoria qualitativa sem a obsessão pelo crescimento do produto e as energias finitas, como as provenientes de fontes fósseis, seriam substituídas por fontes limpas e renováveis.

Cabe pontuar que o conceito de sustentabilidade advém das áreas das engenharias de pesca e florestal e remete à noção da capacidade de capital natural, que poderia ser utilizado sem causar prejuízos futuros. No fim dos anos 1970, passou a ser usado de forma mais abrangente e a expressão “desenvolvimento sustentável”, a ser adotada e aceita em conferências internacionais de meio ambiente, como a Conferência de Estocolmo (1979). A expressão teve reverência também na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, engendrando um amplo conceito para o progresso econômico e para o social.

Ignacy Sachs (2004) recomenda ainda a reflexão sobre um caminho do meio, “que evita simultaneamente o ambientalismo pueril, que pouco se preocupa com pobreza e desigualdades, e o desenvolvimento anacrônico, que pouco se preocupa com gerações futuras” (VEIGA, 2010, p.171).

Passados 20 anos da Rio 92, Sachs observava pouca alteração na abordagem sobre o desenvolvimento sustentável (antes chamado de ecodesenvolvimento), que harmoniza os objetivos sociais, ambientais e econômicos. Para ele, continuariam válidas as oito dimensões a serem consideradas: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional. São as oito dimensões que estão em jogo na problemática concernente aos processos de instalações de grandes empreendimentos - como usinas hidrelétricas, na forma como são equacionadas as relações e em um não consenso entre os sujeitos envolvidos.

Sunkel (2001) e Veiga (2010) sugerem, como tentativa de conciliação das temáticas crescimento econômico/meio ambiente, a relação fundamental de conhecimento em três esferas: 1) a dos comportamentos humanos, econômicos e sociais - objeto da teoria econômica e das demais ciências sociais; 2) a da evolução da natureza - objeto das ciências

biológicas, físicas e químicas; e 3) a da configuração social do território - objeto da geografia humana, das ciências regionais e da organização do espaço.

Após discorrer a respeito das diversas correntes sobre desenvolvimento e sustentabilidade, José Eli Veiga (2010, p. 192) questiona “quais as razões que nos levam a julgar necessária essa qualificação do desenvolvimento? Trata-se simplesmente de um aperfeiçoamento da noção de desenvolvimento ou, ao contrário, estaríamos reconhecendo a necessidade de sua negação/superação?”. Indaga também se a noção de desenvolvimento sustentável não aponta para o surgimento de uma nova utopia.

Hobsbawm (1995) destaca que o caminho para essa equação deveria levar a um equilíbrio entre humanidade e recursos renováveis. O próprio autor, no entanto, reconhece que tal equilíbrio é inconciliável em uma economia mundial baseada em um mercado livre global e na busca ilimitada pelo lucro, embora o futuro não capitalista, ao qual Hobsbawm se refere, não se trate de uma utopia socialista, como ele destaca.

Nota-se que a relação entre produção e consumo está no cerne da discussão sobre desenvolvimento. “O padrão de produção e consumo que caracteriza o atual estilo de desenvolvimento tende a consolidar-se no espaço das cidades e estas se tornam cada vez mais o foco principal na definição de estratégias e políticas de desenvolvimento” (FERREIRA, 1998).

Percebe-se que a noção de desenvolvimento sustentável encontra entraves de ordem prática quando se materializa fora das conferências internacionais de meio ambiente. É um conceito que, muitas vezes, acaba sendo apropriado de maneira “cosmética” na mídia, como ressalta Bueno (2007; 2012), e incorporado pelas empresas fragmentadamente para endossar um discurso de preocupação ambiental, no chamado marketing verde.

A título de exemplificação de como a energia tem se tornado um elemento relevante nos impactos sobre o uso de recursos e no compromisso ambiental, citam-se produtos como a cerveja Heineken e o chocolate KitKat da Nestlé, que, em 2021, utilizaram como estratégia de marketing o compromisso de produzir parte dos ingredientes por meio da energia proveniente de fonte renovável, inclusive com a sinalização para o consumidor de que integram cadeias energéticas mais limpa.

FIGURA 3 - Energia limpa e marketing de produtos



Fonte: Heineken (2021); Nestlé (2021)

Baldissera (2009) tece a discussão sobre a noção de sustentabilidade só alcançar centralidade para a sociedade quando fizer sentido para os diferentes sujeitos. O autor problematiza a polissemia sobre a qual o termo tem se desdobrado, para além do conceito inicial cunhado na década de 1980 e de autoria de Lester Brown, fundador do Instituto Worldwatch, “que definiu a sociedade sustentável como aquela que é capaz de satisfazer suas necessidades sem comprometer as chances de sobrevivência das gerações futuras” (CAPRA, 2002, p. 237).

As várias acepções sobre sustentabilidade têm diferentes formas e intenções, como elabora Baldissera (2009). Tais noções são perpassadas pela mistificação, expropriação e exploração do conceito, como o seu uso equivocado, a mudança do lugar legítimo do termo para autopromoção e visibilidade, a redução da ideia a uma figura retórica ou até mesmo para nomear ações isoladas utilizadas na fabricação de imagem-conceito em uma construção de capital simbólico, inclusive para fins como lucros ou votos.

Para uma compreensão a partir da perspectiva da comunicação na construção da cultura da sustentabilidade, Baldissera (2009) distribui os diferentes sentidos que o termo tem para a sociedade em quatro grandes categorias. Também trata sobre como são valorados na teia de significação para diferentes sujeitos. O pensamento pode ser sintetizado no quadro a seguir.

QUADRO 6 - Sentidos e valores da sustentabilidade para os sujeitos

Categoria	Sentidos/valores
1. Sustentabilidade como valor central.	Tende a ser vista como pressuposto básico para a continuidade da vida humana/não humana, a tolerância e o respeito à diversidade.
2. Sustentabilidade como valor periférico e/ou estratégico de mercado.	a) ideia-valor em construção: a noção de sustentabilidade é reconhecida como algo importante, mas os sujeitos não conseguem concretizá-la em ações e/ou acreditam que deva ser realizado por outrem (governo, vizinho, empresa, etc.).
	b) lugar discursivo: enunciados com potência para gerar ganhos de imagem-conceito e capital simbólico conquistar admiradores, apoiadores, votos, lucro, valor de marca.
	c) estratégia de mercado: atualização para se manter no mercado e obter capital simbólico e mais lucros financeiros.
3. Sustentabilidade como não valor, valor negativo e/ou modismo.	Não faz sentido para os sujeitos ou uma noção que gera problemas, custos, excesso de esforço, desgastes; um enunciado da moda, passageiro e que deve ser evitado; valor negativo (“coisa de chato, de desocupado” etc.).
4. Sustentabilidade como valor extrassistema.	A noção não tem sentido para alguns sujeitos que não conseguem decodificá-la ou sequer tiveram contato com ela; a sustentabilidade (ideia) não existe por falta de sentido.

Fonte: Baldissera (2009, p. 48-49)

Essa categorização expõe os desafios colocados na relação comunicação/sustentabilidade para superar um viés meramente econômico.

Assim, compreender a comunicação como lugar e possibilidade para a sustentabilidade implica, entre outros aspectos já referidos, atentar para que se empregue linguagem informativa, que considere o lugar de fala do interlocutor - seus valores, seus códigos, suas estruturas -, de modo a, pela interação, ‘perturbar’ o sistema vivo para desencadear mudanças estruturais do sistema. (BALDISSERA, 2009, p. 53).

Observa-se ainda que o uso apenas de forma estratégico-instrumental da noção de sustentabilidade pela comunicação poderia contrariar uma mudança de um paradigma para uma racionalidade ambiental. No sentido oposto a uma alteração, apenas repaginaria aquele conceito inicial da sociedade sustentável e aumentaria o leque, que pode ser abarcado pela ideia de “satisfação das suas necessidades”. Reforçaria também um aumento do consumismo travestido de preocupação ética com gerações futuras e com a escassez de recursos, além de

fortalecer a busca por imagem, lucro e voto. Essa relação entre os papéis do cidadão/sujeito ambiental/consumidor será retomada em capítulos posteriores.

1.4. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS ESTUDOS DE COMUNICAÇÃO

Neste tópico, retoma-se a contribuição do conhecimento produzido na área da comunicação a partir da temática do licenciamento ambiental. Busca-se compreender, no conjunto das pesquisas realizadas nos últimos dez anos, como tem sido posta a relação comunicação/cidadania no contexto de impactos ambientais e da produção de energia, quais as perspectivas teóricas são adotadas e quais as lacunas, percebidas.

Como aponta Moreira (2004), entre as diversas utilidades da revisão, situam-se a busca por pesquisas similares e a comparação de metodologia e de formatos; novos pontos de vistas e possibilidades de comparação; e a oferta de “oportunidade para que o pesquisador veja o próprio estudo numa perspectiva histórica e possa evitar duplicação desnecessária, além de relacionar o próprio estudo com os anteriores e sugerir pesquisas posteriores” (MOREIRA, 2004, p.24).

Para evidenciar como a temática tem sido estudada, divide-se este mapeamento em duas partes: a) as pesquisas que se debruçaram sobre aspectos relativos aos processos de licenciamento ambiental, matriz energética brasileira e usinas hidrelétricas, situadas dentro do campo da comunicação; e b) as que têm como o *corpus* empírico específico o caso da Usina Hidrelétrica Estreito.

a) Licenciamento ambiental, energia e comunicação

Dentro desse grupo de pesquisas⁶, que aborda a relação da comunicação com o licenciamento ambiental, a energia, a matriz energética e/ou hidrelétrica, pode-se fazer a seguinte classificação temática de objetos de estudo: licenciamento ambiental, energia

⁶ Para retomar o percurso que outros pesquisadores têm traçado em investigações de escopo similar ao proposto neste estudo, realizou-se um levantamento nas principais plataformas de dados: o catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo (USP), abrangendo um período de dez anos, de 2011 a 2020. Foram buscados termos-chave como “licenciamento ambiental”, “energia”, “matriz energética” e “hidrelétrica”, sob o filtro das áreas de conhecimento de “Comunicação” e “Ciência da Informação”. Foram obtidas 17 dissertações e teses elegíveis para se investigar sobre abordagens e possíveis lacunas, que podem contribuir à construção da problemática da pesquisa aqui desenhada.

fotovoltaica, energia eólica, energia hidrelétrica, energia nuclear e atos normativos da ANEEL.

Categorizando-se esse conjunto de 17 estudos, observam-se três principais linhas de abordagem:

I) sobre políticas e práticas de comunicação do licenciamento ambiental (incluindo aspectos como planejamento estratégico, relação com a cidadania, acesso à informação e participação social durante o processo de licenciamento) – oito pesquisas.

II) Análise da produção noticiosa sobre matriz energética (jornalismo ambiental e produção discursiva) – oito pesquisas.

III) Sobre os posicionamentos a respeito da matriz energética nas redes sociais – uma pesquisa.

Considera-se para a revisão o Grupo I, por se aproximar mais da problemática deste estudo. Desse conjunto de pesquisas, três tratam sobre o licenciamento em grandes empreendimentos, como rodovias; e cinco discutem o licenciamento a partir do *corpus* empírico de usinas hidrelétricas e nuclear, além de aspectos regimentais da energia no Brasil.

Fazendo-se uma leitura a partir do mapeamento, observa-se que o Programa de Comunicação e outros pertinentes ao PBA dos processos de EIA/RIMA configuram-se como objetos de pesquisa pertinentes para se compreender os processos de comunicação entre as organizações causadoras de impactos e as comunidades atingidas. Nota-se que há uma preocupação em compreender como esses planos e programas são planejados, executados e como as formas de participação e interação da sociedade têm ocorrido.

Busca-se perceber, a partir do levantamento, de que maneira a relação da comunicação com a cidadania tem sido estabelecida e observa-se que os estudos concatenam essas duas noções por meio do acesso a informações e a partir da participação.

A relação da cidadania pelo acesso à informação é justificada pelo Princípio da Informação, como destaca a pesquisadora Paschoin (2016), na discussão sobre o planejamento do Plano Básico Ambiental do Rodoanel Mário Covas, em São Paulo.

O chamado Programa de Comunicação Social tem o propósito de agir de maneira mitigadora de impactos socioambientais prevendo ações diversas no sentido de informar e comunicar a população sobre os impactos da obra. Tal orientação parte do Princípio da Informação, ligada ao Direito Ambiental, ou seja, todo o **cidadão** tem o direito a ter **informações** sobre ações e danos que possam causar prejuízos e ele, ou à sociedade, e ao meio ambiente. (PASCHOIN, 2016, p. 56).

Nesse ponto, recorre a Ceron (2012): “a construção da cidadania passa pelo acesso e uso da informação, uma vez que a conquista de direitos políticos, civis e sociais, depende da informação e do conhecimento sobre essas temáticas e de um amplo debate crítico sobre os processos que se desenvolvem no contexto social” (CERON, 2012, p. 37). Também à pesquisa de Bettencourt (2017), que aborda a relação da cidadania no contexto de crise ecológica como central.

A cidadania por meio da participação é identificada pelos pesquisadores como um processo limitado e, muitas vezes, protocolar durante o licenciamento ambiental.

Domingues (2014, p.29), na pesquisa sobre as audiências públicas relacionadas aos EIA/RIMA da Rodovia SP 083, caracteriza esse instrumento, “do ponto de vista da legislação”, como uma “forma de o **cidadão** exercer o seu direito de participação democrática”, em que a decisão no processo possa influir na esfera de interesse de outras pessoas na coletividade.

O Programa de Interação Social e Comunicação (PISC) da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, por sua vez, não prevê participação ativa, como observa Franco (2016):

A participação social proposta na metodologia do PISC não prevê qualquer distribuição de poder aos “participantes” representados, nesse caso, pela população afetada. Apesar de mencionar o processo socioparticipativo, o elenco argumentativo somente polariza o relacionamento da Usina com as comunidades: de um lado está Belo Monte como polo ativo e, portanto, protagonista das ações de comunicação; de outro, populações em geral como polo passivo. (FRANCO, 2016, p. 91).

Bettencourt (2017, p. 22) estuda a participação da sociedade no Conama “de modo a identificar e analisar os espaços para produção da cidadania”. Ela observa uma participação social institucionalizada, considerada como mecanismos estabelecidos pelo Estado, a exemplo do que ocorre em conselhos, consultas e audiências públicas. Evidencia também a participação não-institucionalizada, por meio das organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais. Avalia ainda que “sem consulta e verdadeira participação das comunidades afetadas nas decisões políticas que as afetam, não vivemos de forma democrática. Nos conflitos socioambientais vemos produção de sentido, produção de vida e produção da cidadania” (BETTENCOURT, 2017, p. 180).

Neste estudo, busca-se uma teorização, que entenda a problemática socioambiental perpassando-se por uma cidadania comunicacional. Para tal, será necessário desvendar as trocas estabelecidas pelo Estado, pela economia e pela sociedade.

Percebe-se também que a complexidade do tema envolvendo a instalação de usinas hidrelétricas, dentro de uma problemática da matriz energética brasileira, requer uma discussão que compreenda a comunicação entremeada pela relação Estado/economia/sociedade; abordagens sobre desenvolvimento, desenvolvimento sustentável e conservacionismo ambiental; e impactos ambientais e cidadania.

b) Caso Usina Hidrelétrica Estreito

Realizando-se ainda um levantamento de pesquisas que trazem a Usina Hidrelétrica Estreito como objeto de estudo foram mapeadas sete teses e dissertações feitas nos últimos dez anos, distribuídas nas seguintes áreas do conhecimento: ciências ambientais (três), ciências sociais (uma), comunicação (uma), desenvolvimento territorial (uma) e geografia (uma).

GRÁFICO 4 - Estudos sobre a UHE Estreito em diversas áreas do conhecimento



Fonte: Autora (2023)

A UHE Estreito tem sido objeto de investigação principalmente no escopo de mudanças socioambientais, territoriais e de atividade econômicas. Da mesma forma, em função das ações de conflitos, que a instalação de um empreendimento de grande porte gera para a região e a população local, e de resistência.

A partir da perspectiva comunicacional, cita-se a pesquisa desenvolvida pela autora deste projeto em nível mestrado (CLEMENTE, 2016), “Vozes em Movimento: Os sujeitos no debate sobre a Usina Hidrelétrica Estreito”. O estudo teve como objetivo identificar as

formações discursivas (FOUCAULT, 2000) - conceitos, objetos e modalidades enunciativas - sobre os sujeitos das esferas do mercado, do Estado e da sociedade civil, que integram o debate midiático sobre a implantação da Usina Hidrelétrica Estreito no seguinte *corpus* empírico: site do CESTE, site do Ministério de Minas e Energia, site do Movimento dos Atingidos por Barragens, jornal O Estado do Maranhão e jornal Folha de S. Paulo.

Apreendeu-se o processo de instalação de usinas como campos de poder, de conflitos, de negociações e de tomada de decisões, em que diversas vozes disputam espaços e conquistas. Como parte dos resultados da dissertação, Clemente (2016) identifica:

Observou-se um Mercado muito mais protagonista do que o Estado na condução dos processos da UHE Estreito, no qual o primeiro, enquanto concessionário responsável, executa e este segundo acompanha e endossa a realização do projeto. As comunicações executadas pelo Consórcio Estreito Energia (CESTE) e pelo Ministério de Minas e Energia têm um caráter de prestação de contas sobre a condução de um projeto hidrelétrico e a do Movimento dos Atingidos por Barragens realça as lutas e conquistas de uma sociedade civil organizada em prol das famílias atingidas. No jornal O Estado do Maranhão, por exemplo, nota-se uma tendência de endossar e repercutir as mesmas Formações das esferas do Estado e do Mercado e de desconsiderar as que oriundam da Sociedade Civil. No jornal Folha de S. Paulo detecta-se uma desconstrução das práticas que emergem do Mercado e Estado. (CLEMENTE, 2016, p. 156).

A pesquisa fornece elementos sobre como os sujeitos do Estado, do mercado e da sociedade civil organizada são construídos discursivamente nos suportes midiáticos.

As contribuições dos estudos até aqui permitem perceber que ainda há tensões existentes nos processos comunicacionais perante os diversos conflitos de interesses. Tais tensões precisam ser desvendadas para compreender a efetividade da cidadania.

Neste estudo, volta-se o olhar para a sociedade sob uma perspectiva da cidadania – em que o cidadão é situado ora como consumidor, ora como sujeito político. Recorre-se aos procedimentos regimentais da legislação sobre o licenciamento ambiental para uma compreensão a respeito de forma como o regime jurídico resguarda a relação da comunicação com a cidadania. Busca-se a constituição e execução do Plano Básico Ambiental de modo a problematizar as tensões que permeiam os processos de comunicação da UHE Estreito, para, a partir de um estudo de caso, contribuir a uma compreensão histórico-processual sobre a mitigação de impactos socioambientais.

Entre as principais abordagens comunicacionais para o entendimento do tema observadas nos últimos dez anos, mapearam-se, principalmente, as noções construídas a partir dos conceitos de: comunicação ambiental, comunicação organizacional, comunicação

estratégica, comunicação pública, comunicação de risco, comunicação de conflito e processos comunicacionais.

Há uma classificação inicial, que abarca a comunicação feita no âmbito da preocupação ambiental. Bueno (2007) traça uma diferenciação conceitual entre a comunicação ambiental e o jornalismo ambiental.

Vamos assumir a Comunicação Ambiental como todo o conjunto de ações, estratégias, produtos, planos e esforços de comunicação destinados a promover a divulgação/ promoção da causa ambiental, enquanto o Jornalismo Ambiental, ainda que uma instância importante da Comunicação Ambiental, tem uma restrição importante: diz respeito exclusivamente às manifestações jornalísticas. (BUENO, 2007, p. 34)

A definição de comunicação ambiental de Bueno (2007) é abrangente e comporta tanto ações estratégicas quanto as de cunho jornalístico. O autor estabelece três funções principais do jornalismo ambiental: a informativa, a pedagógica e a política. Em tese, esse jornalismo objetiva manter a população atualizada acerca dos temas envolvendo a questão ambiental, mostrar os problemas e possíveis soluções, além de mobilizar a sociedade politicamente.

O Jornalismo Ambiental deve propor-se política, social e culturalmente engajado, porque só desta forma conseguirá encontrar forças para resistir às investidas e pressões de governos, empresas e até de universidades e institutos de pesquisa, muitos deles patrocinados ou reféns dos grandes interesses. (BUENO, 2007, p. 36).

Na relação dos grandes empreendimentos energéticos com os seus públicos, o tema é tratado a partir dos conceitos da comunicação organizacional, da comunicação estratégica e da comunicação pública. A respeito dos interesses antagônicos, conflitos e tensões, Kusch (2009) aponta para a necessidade de uma comunicação simétrica, que vise o equilíbrio e a compreensão.

Não se admite nos tempos de hoje que a área de relações públicas, na gestão da comunicação, tenha uma atuação voltada somente para os interesses da organização. Faz-se necessário ouvir o outro lado, abrindo canais de diálogo com os públicos estratégicos e buscar, por meio da negociação, acordos justos e equilibrados. (KUNSCH, 2009, p. 78).

Outro conceito observado nas análises é o de comunicação de risco, que costuma ser contemplado dentro da dimensão da comunicação pública. O campo de estudo da comunicação de risco começou a se consolidar nos anos 1980, com o lançamento do manual norte-americano “*Improving Risk Communication*”, do National Research Council, em 1989.

Comunicação de risco é um processo interativo de troca de informação e opinião entre indivíduos, grupo e instituições. Ela envolve múltiplas mensagens sobre a natureza do risco e outras mensagens que não tratam estritamente sobre risco, que expressam preocupações, opiniões ou reações a mensagens de risco ou a acordos legais ou institucionais para a gestão de risco. (NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 1998, p.21).

O nível de conhecimento ou desconhecimento que se tem a respeito do risco pode alterar a percepção sobre ele. Sandman (1988) destaca que a forma como as organizações costumam lidar com os riscos é diferente da noção que o público tem. Sendo assim, equaciona risco como a soma do risco real mais a percepção que o público tem.

Covello et al. (2001) classificam quatro modelos teóricos sobre a comunicação de risco: 1) a percepção que os indivíduos têm na relação com o risco real; 2) o ruído mental e as condições de estresse e tensão às quais se está submetido; 3) a dominância negativa, na qual sujeitos tristes e sob estresse tendem a valorizar perdas e resultados negativos; e 4) a determinação de confiança, na qual autoridades perdem ascendência na visão dos indivíduos.

Para as organizações planejarem e realizarem a comunicação de risco precisam passar pelo estabelecimento e reconhecimento da credibilidade, pela descrição e caracterização de risco e pelas ações de redução. Esse planejamento requer troca de informações entre empresas, sociedade civil e órgãos do Estado, necessitando de diálogo e transparência.

Nesta pesquisa, opta-se pela compreensão da temática a partir da ótica da comunicação pública, entendida como:

A comunicação que acontece no espaço formado pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos, atores sociais, trata do compartilhamento, negociações, conflitos e acordos na busca do entendimento de interesses referentes a temas de relevância coletiva, ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo. (DUARTE, 2009, p.2).

Observa-se que o conjunto de abordagens sobre a comunicação que tem sido contemplado nas pesquisas a partir de problemáticas ambientais e energéticas destaca principalmente o relacionamento entre organizações e sociedade e o trato da informação, seja ela tida sob o viés da concepção ambiental ou como uma contenção de risco.

O PCS da Usina Hidrelétrica Estreito define 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, 2005b, p.2). Destaca também que “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, 2005b, p.2). Trata-se, portanto, de uma perspectiva dos impactados como instrumentalizáveis por meio das ações.

A concepção de um cumprimento às condicionantes ambientais, que se operacionaliza mais pela esfera da informação do que pela da comunicação, altera o foco do problema da comunicação relacionada ao licenciamento ambiental.

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).

Parte-se da premissa de que o acesso a informações sobre o impacto ambiental é imprescindível, mas não suficiente, pois deve haver a possibilidade de a informação ser reconvertida em comunicação.

Adota-se, neste estudo, a concepção da comunicação como processo. Entende-se que o melhor caminho para desvendar a problemática do objeto em questão é 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).

Esta tese entende a comunicação dentro da problemática do licenciamento ambiental como política pública, como constitutiva nos processos de cidadania e democracia. Tal qual a visão de Martino (2008b), pensar as práticas sociais a partir da comunicação a situa como central e processual. Nessa acepção, as noções de participação, interação e intercâmbio de novas informações também passam a ser imprescindíveis. Justifica-se, a seguir, o desafio de encarar tal comunicação para além de como uma ferramenta.

1.5 UMA COMPREENSÃO ALÉM DA INSTRUMENTALIDADE

A problemática do tema meio ambiente/energia tem deparado com uma postura recorrente: o trato da comunicação como um instrumento, seja como uma ferramenta para conscientização ambiental, seja para a execução das estratégias previamente traçadas pelas organizações.

Escapar de tal concepção também se apresenta como um desafio logo de início. Isso porque a compreensão dos processos comunicacionais e das tensões que surgem no contexto do licenciamento ambiental de instalação de grande porte, como uma usina, passa pela observação da execução de um Plano Básico Ambiental, que é, a rigor, um conjunto de estratégias planejadas com vistas a obter as licenças ambientais.

Este estudo requer do pesquisador, então, compreender as estruturas balizadoras da forma como a comunicação é concebida: tanto a maneira como a legislação ambiental especifica a comunicação na sua materialidade quanto como o planejamento e a execução de programas ambientais com a sociedade se dão comunicacionalmente. Cabe observar como se configuram o acesso e a disponibilização de informações bem como o planejamento da comunicação realizada estrategicamente. Além disso, também é preciso apreender os processos de negociações, os vínculos, as intersubjetividades, as formas de participação, a compreensão da busca pelo consenso, as possibilidades de diálogo e as deliberações.

Na pesquisa, essa perspectiva é construída a partir do aporte da teoria da sociedade habermasiana, que parte de uma concepção da ação comunicativa orientada pelo entendimento e na qual Habermas (1981) critica a noção de racionalidade teleológica em Weber (1944) orientada a fins.

A racionalidade no mundo ocidental é conceituada por Max Weber como instrumental, utilitarista e estratégica, na qual a busca por determinados fins justifica os meios. É também explicada pela individualização da ação social. É uma razão que equivale a processos de poder e dominação, já que há alguém que captura o processo social.

A ação social, como toda ação, pode ser determinada: 1) de modo racional referente a fins: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como “condições” ou “meios” para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) de modo racional referente a valores: pela crença consciente no valor - ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação - absoluto e inerente a determinado comportamento como tal, independente do resultado; 3) de modo afetivo, especialmente emocional: por afetos ou estados emocionais atuais; 4) de modo tradicional: por costume arraigado. (WEBER, 1944, p. 19).

Na leitura weberiana, os processos burocráticos e administrativos do ocidente moderno ajudaram a conformar o ordenamento econômico atual na racionalidade instrumental e hegemônica, guiando também a constituição da esfera pública e as condutas de ações individuais.

Habermas (1981), ao propor a teoria da ação comunicativa, diverge dessa noção de racionalidade de Weber na esteira de uma mudança de paradigma, que marca a passagem da atividade teleológica para a comunicativa e prioriza a ação orientada ao entendimento, considerando a dimensão pragmática da fala. O autor faz uma crítica à racionalidade instrumental para pensar uma forma de emancipação social.

A linguagem funciona como meio não do entendimento e da transmissão do saber cultural, mas da socialização e da integração social. Estas se realizam mediante atos de entendimento, é verdade, porém não se sedimentam num saber cultural, e sim nas estruturas simbólicas do si mesmo e da sociedade, em competências e padrões de relacionamento. (HABERMAS, 1981, p.47).

Ao abordar os atos de fala, é possível distinguir três componentes estruturais, que podem ser considerados também como raízes do agir comunicativo: o proposicional, o ilocucionário e o expressivo (HABERMAS, 1981, p. 115). Nos atos de fala locucionários, os sujeitos comunicam algo demonstrando o estado das coisas, é algo descritivo; já os atos ilocucionários se realizam na linguagem e os atos perlocucionários causam efeitos sobre os ouvintes.

Habermas trabalha o conceito teórico dual de sistemas e mundo da vida, que será mais bem explorado no próximo capítulo. Na concepção do mundo da vida, a linguagem e a comunicatividade mediam a racionalidade dos indivíduos. Na visão habermasiana, os três universos - do mundo objetivo, do mundo subjetivo e do mundo social - são constituídos na construção racional dos sujeitos.

O mundo da vida constitui, pois, de certa forma, o lugar transcendental em que os falantes e ouvintes se encontram; onde podem levantar, uns em relação aos outros, a pretensão de que suas exteriorizações condizem com o mundo objetivo, social ou subjetivo; e onde podem criticar ou confirmar tais pretensões de validade, resolver seu dissenso e obter consenso. (HABERMAS, 1981, p. 231).

Na ação comunicativa, Habermas considera uma situação ideal de fala, em que os falantes buscam o consenso. A interação permite a possibilidade de entendimento mediante símbolos e, a partir dela, três caminhos podem ser desdobrados: compreensão, incompreensão ou mal entendido (HABERMAS, 1981, p.134).

Para que seja garantida a integração social, o consenso deve ser obtido por meio da comunicação. Habermas diferencia as noções de entendimento e de consenso.

Entendimento (*Verständigung*) significa a união dos participantes da comunicação sobre a validade de uma exteriorização; ao passo que “acordo” ou consenso (*Einverständnis*) tem a ver com o reconhecimento intersubjetivo da pretensão de validade que o falante une a uma exteriorização. (HABERMAS, 1981, p. 221).

Para que a ação comunicativa possa ocorrer são necessários alguns pressupostos de validade, como inteligibilidade (clareza), verdade (possibilidade de constatação), veracidade (confiança) e retidão normativa (respeito às normas e regras). Quando ocorre a quebra de algum deles, deixa de haver uma ação comunicativa e ela passa a ser estratégico-instrumental. Tais pretensões de validade também se situam na relação dos sujeitos com os mundos: verdade, na relação com o mundo objetivo; veracidade, na relação com o mundo subjetivo; e retidão normativa, com o mundo intersubjetivo.

A relação da existência humana com o fazer algo é compreendida pela ontologia social de Hannah Arendt no mundo dos homens e das coisas feitas dentro de um circuito social. Na reflexão sobre a *vita activa* e o fazer humano, em “A condição Humana”, Arendt (2007, p.15), considera as três atividades básicas da vida humana: o labor, o trabalho e a ação. O labor pode ser entendido dentro de um *status* de naturalidade e necessidade de sobrevivência. Engloba a seguridade da existência da espécie, da produção e do consumo em uma forma circular. Enquanto o labor é da ordem do natural, o trabalho é da artificialidade da existência, encerra-se quando um objeto é concluído, tem um caráter cultural e de durabilidade do mundo. Já a ação, na visão de Arendt, precisa do outro e da pluralidade para se realizar. Requer coletividade, interpessoalidade e intersubjetividade. É própria dos homens da esfera pública (não poderia ser realizada na esfera íntima).

Na ação e no discurso os homens mostram quem são, revelam ativamente suas identidades pessoais e singulares, e assim apresentam-se ao mundo humano, enquanto suas identidades físicas são reveladas, sem qualquer atividade própria, na conformação singular do corpo e no som singular da voz. (ARENDR, 2007, p. 192).

Assim como em Arendt, Habermas concebe a racionalidade comunicativa como um aspecto do consenso social da realidade. A ação comunicativa é construída na relação dos sujeitos e lança luz sobre a esfera pública tendo como pilar a busca pela emancipação social.

Retoma-se o desafio imposto diante da postura de compreender um problema moderno para além do seu caráter instrumental. Deve-se considerar que, mesmo dentro do campo da comunicação estratégica, há um encaminhamento de novas posturas para uma comunicação

menos tática diante das transformações sociais, políticas e econômicas, como percebe Kunsch (2018).

Comunicação organizacional estratégica assume um papel relevante no contexto social e das organizações. Frente às transformações que vêm ocorrendo continuamente e as grandes incertezas globais presentes na contemporaneidade, não há mais espaço para uma comunicação meramente instrumental, técnica e tática. (KUNSCH, 2018, p.20).

As novas demandas organizacionais (tanto públicas quanto privadas) não contemplam mais a visão clássica da comunicação operacional. De acordo com Kusch (2018), a herança dos conceitos militares de estratégia, que consideram o ambiente do entorno como hostil ou inimigo, tem perdido espaço para os paradigmas ligados à responsabilidade social, à transparência e à diversidade.

Kunsch (2018) identifica o conceito de estratégia sob duas óticas principais: a primeira mais conservadora, que busca resultados; e a segunda com maior complexidade, que considera as incertezas do ambiente.

A segunda visão é a defendida por Rafael Alberto Pérez (2008), que propõe o pressuposto da chamada *nueva teoria estratégica* (NTE), com fundamentos baseados na teoria da complexidade de Edgard Morin. Tal visão tece críticas ao paradigma administrativo-econômico, por considerar estratégias como ferramentas (por meio de políticas e planos), que visam alcançar objetivos e derrotar inimigos. Nessa perspectiva, a comunicação é voltada para a transmissão de informações.

A comunicação estratégica é definida como “uma forma de ação social que se caracteriza por se produzir em uma situação de jogo estratégico na qual os jogadores fazem uso da interação simbólica para resolver seus problemas ou maximizar suas oportunidades” (PEREZ, 2008, p. 458). Serve para “direcionar o poder da comunicação e, assim, incidir nos resultados da partida que estamos jogando, na orientação que marca nossos objetivos” (PEREZ, 2008, p. 458).

Ao realizar uma leitura sobre a comunicação estratégica nas organizações contemporâneas, Kunsch (2018) nota que há uma evolução gradativa de modelos mecânicos de comunicação unilaterais para processos mais interativos. Ainda existe, no entanto, um caminho a ser percorrido na busca por abertura de canais mais dialógicos e que possibilitem maior valorização das pessoas.

1.6 DESAFIOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Este primeiro capítulo encarregou-se de apresentar as regras do jogo da instalação de um grande empreendimento, as fases que compõem um licenciamento ambiental e como os programas do PBA são exigidos para a mitigação dos impactos socioambientais. Também foi situado de que forma essa problemática pode ser pensada como típica da comunicação.

Até aqui, impõem-se alguns desafios. O primeiro é coordenar as diversas evidências integrantes do estudo de caso sob um mesmo fio condutor: a relação das noções de cidadania e de comunicação. Perceber, por meio dos artefatos disponíveis para as análises (leis, programas ambientais, relatos dos entrevistados e notícias), como as principais tensões se apresentam, já que os diferentes sujeitos envolvidos têm interesses e forças diferentes.

O segundo desafio surge como um pressuposto teórico, que encontra respostas ao longo das análises: a evidência do caráter instrumental da comunicação na relação entre a usina e os seus públicos – o que corre o risco de ser apenas protocolar e menos emancipatório no decorrer de todo o processo. Entende-se que, mesmo construída como condicionante, essa comunicação precisa ser dialógica.

O terceiro desafio começa a ser delineado no próximo capítulo. Trata-se de analisar como as trocas entre as diferentes esferas ocorrem em um contexto de crise ecológica. A forma como os impactos ambientais são situados em meio às comodificações entre os sistemas político, econômico e o mundo da vida é o que se busca compreender no próximo capítulo.

2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A DUALIDADE SISTEMAS/ MUNDO DA VIDA

No capítulo anterior, evidenciou-se o caminho para se pensar a comunicação ao longo do licenciamento, enquanto política pública constitutiva dos processos de cidadania e democracia. Neste, busca-se entender de que maneira são estabelecidas as trocas entre Estado, mercado, sociedade e meio ambiente.

Apoia-se aqui no duo conceitual sistemas/mundo da vida (HABERMAS, 1981) como um aporte teórico para se compreender aspectos do licenciamento ambiental no país e as commodificações na relação entre os sistemas político, econômico e o mundo da vida. Não se trata de uma apropriação teórica, que se encaixe como um molde exato na problematização abordada, mas de uma busca por um possível tensionamento para se pensar o tema.

Realiza-se também uma leitura sobre os papéis dos sujeitos como consumidores, cidadãos e sujeitos ambientais. Comtempla-se a atuação de movimentos sociais como o Movimento dos Atingidos por Barragens e abordam-se as diferentes formas de participação social ao longo dos anos, durante a implantação de usinas no país (audiências públicas, foros de negociação e comitês de cogestão) pela perspectiva das variáveis no debate público (GOMES, 2008).

2.1. ENFOQUES DA RELAÇÃO HOMEM/ NATUREZA

A tentativa de regulação e mitigação dos impactos ambientais pode ser pensada dentro de um contexto de crise ambiental, que se agravou no século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, com uma crescente interferência humana no equilíbrio dos ecossistemas.

O domínio da natureza pelo homem, por meio do uso da razão, figurava o centro do paradigma ambiental da modernidade e colocava o homem como autor das grandes obras e da sua história. Já o paradigma ambiental contemporâneo é constituído por diversas cosmovisões, que concordam ou criticam o paradigma moderno.

Santos Filho (2011) construiu uma classificação sobre a crise ambiental a partir de cinco grandes enfoques: 1) ecologismo radical; 2) ecologismo moderado (econômico e neomalthusiano); 3) tecnocientificismo radical; 4) tecnocientificismo moderado e 5) ecossocialismo.

O ecologismo radical é biocêntrico e vê a intervenção humana como causa dos desequilíbrios nos ecossistemas. A solução para a crise ambiental, nessa perspectiva, são a menor interferência humana possível na natureza e a consciência individual, pois o ser humano é entendido apenas como um elemento da natureza, inclusive compartilhando da mesma dignidade dos animais.

Já o ecologismo moderado, que também é biocêntrico, busca alternativas ao modo de produção industrial e uma reestruturação da sociedade a partir da compreensão da ciência ecológica. Divide-se em duas vertentes: a econômica e a neomalthusiana. A primeira leva em consideração os limites do desenvolvimento humano, do consumo e da produção.

Assim, a economia não seria orientada apenas pela dinâmica de preços, mas também levaria em consideração o desequilíbrio produzido pelo processo econômico sobre a dinâmica dos processos naturais. Os adeptos dessa nova 'economia ecológica' creem que a técnica e a ciência podem ser reorientadas para a resolução dos problemas ambientais, desenvolvendo processos produtivos e produtos que não agridam o equilíbrio ecossistêmico, capazes, portanto de reverter a degradação ambiental. (SANTOS FILHO, 2011, p. 86).

A vertente neomalthusiana, por sua vez, é uma releitura da tese de Malthus, que considera a crise ecológica como fruto do aumento populacional, o que gera a consequente escassez de recursos naturais. Planejamento e controle de natalidade comporiam a solução para a crise dentro dessa abordagem.

O tecnocientificismo radical é antropocêntrico de forma extrema e nega a crise ambiental (pois acredita que a ciência moderna pode solucionar problemas gerados por ela mesma). Nessa visão, a natureza está à disposição das necessidades humanas, seus recursos podem ser utilizados o quanto for necessário e não há limites para o crescimento econômico.

O enfoque do tecnocientificismo moderado também é antropocêntrico, mas reconhece a existência da crise ambiental causada pela finitude de recursos dentro dos moldes de produção capitalista.

A ideia central é que há limites físicos ao desenvolvimento econômico, impondo-se a intervenção estatal nas atividades econômicas, para introduzir novas técnicas no modo de produção capitalista, capazes de minimizar a degradação ambiental, mediante restrições, aplicação penalidades ou concessão de benefícios. Essas ações estatais, aliadas às políticas de educação ambiental, poderiam enfrentar a crise ambiental. (SANTOS FILHO, 2011, p. 87).

Já o ecossocialismo assume uma postura também antropocêntrica, mas leva em consideração a forma como as diferentes classes sociais se apropriam dos recursos naturais. Observa a crise ambiental a partir das contradições do capitalismo, que é inconciliável com a

sustentabilidade ambiental, e vê o modo socialista de produção como solução para a crise ambiental.

Após a classificação, Santos Filho (2011) reflete sobre possibilidades de solução do dilema sociedade/natureza e cita dois caminhos:

- a) Manter o paradigma ambiental da modernidade, a fim de que a técnica e a ciência resolvam os problemas que elas mesmas geram, mediante o controle das consequências da tecnologia pelos avanços da própria tecnociência. A natureza segue um objetivo externo e sem valor intrínseco, mas que deve ser manipulado com algum critério;
- b) Sair do paradigma ambiental da modernidade pelo retorno a uma imagem pré-moderna de natureza, reencantando-se para inserir o ser humano nos processos naturais, como um elemento a mais, de igual dignidade a todos os outros, na busca de um equilíbrio e harmonia perdidos. (SANTOS FILHO, 2011, p. 89).

Colocadas as cinco principais abordagens sobre a crise ambiental e a relação homem/natureza, observa-se que o licenciamento ambiental tem a sua concepção dada a partir de uma visão do paradigma moderno e de um enfoque mais próximo ao do tecnocientificismo moderado. Essa perspectiva reconhece os impactos gerados pelo capitalismo em prol de um desenvolvimento econômico, mas delega a responsabilidade tanto à ciência e à técnica, pela capacidade de mitigar os impactos ambientais, quanto a uma intervenção do Estado nas atividades econômicas, sob a condicionante de restrições e penalidades.

Na tentativa de desvendar as tensões de uma sociedade tardo-capitalista e as suas contradições, busca-se compreender a crise ambiental e as suas muletas dentro de uma perspectiva sistêmica, o que não pode ser explicado somente como uma crise econômica (e o subsistema da economia) nem apenas como uma crise político-cultural (o subsistema do Estado), mas a partir das perspectivas relacionais e pelas integrações sistêmicas e sociais.

Recorre-se ao dual conceitual proposto por Habermas (1981) da sociedade configurada em sistema e mundo da vida, no qual o primeiro promove a integração sistêmica e o segundo, a integração social. Tais conceitos advêm da filosofia social para explicar a sociedade capitalista.

O mundo da vida é definido como “um repositório de autoevidências ou convicções inquestionáveis, das quais os participantes da comunicação fazem uso nos processos cooperativos de interpretação”⁷ (HABERMAS, 1981a, p. 176, tradução nossa). É um conceito complementar ao da ação comunicativa. Tal depósito de autoevidências conforma um horizonte do entendimento dos sujeitos em interação. É composto também por um saber

⁷ “Um depósito de autoevidências o de convicções inquestionadas, de las que los participantes em la comunicación hacen uso em los procesos cooperativos de interpretación” (HABERMAS, 1981, p. 240).

de fundo e por um acervo de padrões de interpretação transmitido culturalmente e realizado na linguagem.

O mundo da vida constitui uma rede de pressupostos intuitivos, transparentes, familiares e, ao mesmo tempo, destituídos de limites a serem preenchidos para que uma manifestação atual possa adquirir sentido, isto é, ser válida ou inválida. (HABERMAS, 1981, p. 240).

Há uma troca estabelecida entre o mundo da vida e os subsistemas Estado e economia por meio dos *in puts* e *out puts*. Os meios de controle, ou meios de comunicação não linguísticos na relação da economia com o mundo da vida, ocorrem pelo dinheiro. Já entre o Estado e o mundo da vida, pelo poder. Segundo Habermas, os meios ligam a interação ao espaço e ao tempo e formam redes complexas e não transparentes. Os mecanismos sistêmicos de controle precisam estar ancorados ao mundo da vida por meio de instituições.

Ao diferenciar os subsistemas da economia e do Estado (por meio do dinheiro e do poder) de um sistema institucional inserido no horizonte do mundo da vida, surgem esferas de ação formalmente organizadas, cuja integração já não passa pelo mecanismo do entendimento, cuja dissociação do mundo da vida e que se coagulam em uma sociabilidade desprovida de substância normativa. (HABERMAS, 1981a, p. 436. Tradução nossa).⁸

Na leitura de Parsons, cada um dos quatro meios de troca simbolicamente generalizada está subordinado a um subsistema social. Assim, “o dinheiro é vinculado ao sistema econômico; o poder é subordinado ao sistema político; a influência, ao sistema da integração social; e o compromisso valorativo é subordinado ao sistema de manutenção dos padrões estruturais” (HABERMAS, 1981, p.468). O quadro a seguir relaciona os quatro meios a valores, critérios de racionalidade, orientação e formas de institucionalização.

⁸ *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.* (HABERMAS, 1981a, p. 436)

QUADRO 7 - Meios de controle no nível de sistema social

Componentes Meio	Situação-padrão	Valor generalizado	Pretensão nominal	Crítérios de racionalidade	Atitude do ator	Valor real	Fundos de garantia	Formas de institucionalização
Dinheiro	Troca	Utilidade	Valores de troca	Rentabilidade	Orientada pelo sucesso	Valor de uso	Ouro	Propriedade e contrato
Poder	Emissão de ordens	Efetividade	Decisões vinculantes	Eficácia (soberania)	Orientada pelo sucesso	Realização de fins coletivos	Meios de coerção	Organização de cargos
Influência	Emissão de instruções	Lealdade	Declarações dotadas de autoridade (anúncios, interpretações e pareceres técnicos)	Assentimento	Orientada pelo entendimento	Fundamentação de convicções	Tradições culturais e formas de vida sociais	Hierarquias de prestígio
Compromisso valorativo	Apelo moral	Integridade	Admoestações dotadas de autoridade (crítica e encorajamento)	" <i>Pattern consciency</i> "	Orientada pelo entendimento	Justificação de obrigações	Valores internalizados, sanções internas	Liderança moral

Fonte: Habermas (1981, p.498)

O subsistema da economia foi o primeiro a se diferenciar e o dinheiro, o primeiro meio a se institucionalizar. O dinheiro possui características estruturais, como a capacidade de ser medido, armazenado e alienado.

O dinheiro possui as características de um código que viabiliza a transmissão de informações de um emissor para um receptor; possui um mecanismo especial de troca (transforma valores de uso em valores de permuta). Esse meio permite a geração e a transmissão de expressões simbólicas em que está embutida uma estrutura de preferências. (HABERMAS, 1981, p.480).

Já o poder, também considerado um meio de controle, não possui valor intrínseco, mas incorpora simbolicamente medidas de valor. “O Estado se torna dependente do subsistema econômico, controlado por meios; isso o obriga a uma reorganização, em que o poder político é equiparado à estrutura de um meio de controle e o poder econômico é assimilado ao dinheiro” (HABERMAS, 1981, p. 310).

O problema da reorientação da ação, segundo Habermas, é que ela passa da linguagem para meios de controle e isso faz com que a interação se desligue dos contextos do mundo da vida.

À medida que simplifica a comunicação linguística e substitui por uma generalização simbólica de prejuízos e ressarcimentos, o contexto do mundo da vida, em que os processos de entendimento estão inseridos, é desvalorizado em benefício de interações controladas por meios, e, como consequência, a coordenação das ações não necessita mais do mundo da vida. (HABERMAS, 1981, p. 331).

Esse é um ponto nevrálgico para se problematizar o licenciamento ambiental e as compensações para prejuízos, tanto de impactos ambientais quanto sociais, quando as generalizações simbólicas podem substituir a comunicação linguística. Cabe ainda compreender os papéis dos sujeitos do Estado e da economia nas negociações e articulações com a sociedade civil e nos espaços de interação.

Mapeando-se as organizações, instituições, sujeitos e atores integrantes dos sistemas a partir do caso da Usina Hidrelétrica Estreito (CLEMENTE, 2016), obtém-se o seguinte esquema:

a) **sistema da economia:** Consórcio Estreito Energia; empreendedor da usina (formado pelas quatro multinacionais Engie, Vale, Alcoa e InterCement); empresas terceirizadas de diversos setores.

b) **Sistema do Estado:** Presidência da República; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Pesca; Ministério do Meio Ambiente (MMA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Ministério Público; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Operador Nacional do Sistema (transmissão); governos estaduais envolvidos; prefeituras dos municípios atingidos pela barragem; Câmara de Deputados; câmaras de vereadores; assembleias legislativas dos estados envolvidos.

c) **Esfera da sociedade civil:** população atingida direta e indiretamente; associações de pescadores, de barqueiros, de barraqueiros, de trabalhadores, de moradores; igrejas; Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Associação dos Moradores Atingidos pela Barragem de Estreito (AMABE); organizações não governamentais (ONGs).

As três fases que compõem o licenciamento – as licenças prévia, de instalação e de operação - têm o objetivo de verificar e também impor ao agente explorador dos recursos ambientais (de forma econômica ou não) a adequação das suas atividades, seguindo melhores padrões de sustentabilidade, sob pena de responsabilização ambiental, tanto por parte do empreendedor quanto do Estado, caso não intervenha na tutela do meio ambiente.

Vainer (2007) problematiza a relação de comoditização entre energia e impacto ambiental. Ainda alerta sobre a postura de se tratar como externas ao empreendimento as questões ambientais e sociais.

Ao tratar a energia como uma *commodity* como outra qualquer, ao conceber a produção, transmissão e distribuição de energia elétrica como uma indústria –

melhor seria dizer um negócio – como outra qualquer, a reestruturação fez tábula rasa de todo o debate ambiental dos últimos vinte anos, bem como da experiência recolhida na implantação de grandes projetos hidrelétricos. A pretensão de *externalizar a questão social e ambiental*, isto é, considerá-la como externa ao empreendimento, representou lamentável recuo em relação à consciência, que parecia consolidada mesmo nas agências multilaterais, de que a questão social e ambiental é intrínseca aos grandes projetos, deles inseparável. (VAINER, 2007, p. 129).

A construção da UHE Estreito impactou diretamente 12 municípios, que são banhados pelo rio Tocantins. Essa área e a população atingida são o alvo das ações previstas no Plano Básico Ambiental.

A figura a seguir, extraída do documentário Tocantins: Rio Afogado (2005), mostra quebradeira de coco babaçu, moradora de Palmatuba, localizado a 2 km de Babaçulândia (TO). Após a instalação da usina o bairro foi totalmente inundado pelo enchimento do reservatório, conforme previsto no plano ambiental (CNEC, 2005i).

FIGURA 4 – Quebradeira de coco babaçu, moradora de Palmatuba - TO



Fonte: Documentário Tocantins: Rio Afogado, 2005

O glossário da Resolução nº 305/2002 do Conama define como área de influência direta (AID) aquela necessária à implantação de obras/atividades bem como as que envolvem a infraestrutura de operacionalização de testes, plantios, armazenamento, transporte, distribuição de produtos/insumos/água, além da área de administração, a residência dos envolvidos no projeto e entorno.

Vainer (2007) considera que o próprio conceito de “atingido por barragem” é bem mais do que técnico ou econômico. Trata-se, pois, de um conceito em disputa, que traduz a legitimação e o reconhecimento de direitos e demandas.

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.1).

O termo em si, como levanta Vainer (2007), garante o direito de compensações financeiras e costuma ser motivo de diversas tensões entre comunidade e empreendedor.

As noções sobre o atingido por barragem sofreram diversas modificações nas últimas décadas. Locatelli (2014) e Vainer (2007) sintetizam o quadro das principais concepções, sobre o atingido por barragem que têm sido adotadas por projetos hidrelétricos no país, desde os anos 1980. As visões territorial-patrimonialista, hídrica e de mudança social são as mais utilizadas.

QUADRO 8 – Concepções sobre o atingido

Concepção	Características	Tendência de uso
Territorial - patrimonialista	Direito de desapropriação por interesse público; “O território atingido é concebido como sendo a área a ser inundada e a população atingida é constituída pelos proprietários fundiários da área a ser inundada”; indenização mediante a títulos.	Empreendedores BNDES.
Hídrica	Efeitos do empreendimento estritamente ligados à área a ser inundada. Exclui os locais que não têm área alagada, mas têm a sua estrutura produtiva prejudicada.	BNDES; legislação; empreendedores; MME; ANEEL; IBAMA; Eletrobras.
Mudança social	Empreendimento como mudança social nos planos econômico, político, cultural e ambiental em várias dimensões e escalas espaciais e temporais.	Parte da literatura acadêmica, movimentos sociais, MAB, Banco Mundial, Comissão Mundial de Barragens.

Fonte: Locatelli (2014); Vainer (2007).

Na concepção **territorial-patrimonialista**, de acordo com Vainer (2007), considera-se o atingido como aquele que é proprietário da terra com comprovação. Trata-se o problema a partir de uma perspectiva de patrimônio fundiário e desconsideram-se os impactos sociais e ambientais.

Em poucas palavras, nesta concepção, não há propriamente impactos, nem *atingidos*, e menos ainda qualquer coisa que possa ser entendida como direitos dos *atingidos*; o que há é o direito de desapropriação por *utilidade pública* exercido pelo empreendedor, cujo departamento de patrimônio imobiliário negociará com os proprietários o valor justo de suas propriedades. (VAINER, 2007, p.2. Grifo do autor).

A abordagem **hídrica** é uma espécie de reformulação da **territorial-patrimonialista**. Compreende o atingido como o inundado e abrange o reconhecimento para quem não possui os títulos da terra (ocupantes, posseiros, meeiros), mas restringe, de forma espacial, os efeitos da barragem aos sujeitos que têm as suas terras inundadas. “Neste caso, *atingido* passa a ser entendido como inundado e, por decorrência, como *deslocado compulsório* – ou, como é corrente na linguagem do Banco Mundial, *reassentado involuntário*” (VAINER, 2007, p.4). Os municípios a serem compensados financeiramente são os que possuem parte dos seus territórios inundados.

Já a terceira concepção considera que um empreendimento como uma usina é deflagrador de mudanças sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais. Para Vainer (2007), há uma alteração de foco nessa perspectiva, que deixa de ter ênfase no direito do empreendedor e passa a priorizar o das famílias afetadas.

Trata-se, com efeito, de um processo de mudança social que interfere com várias dimensões e escalas, espaciais e temporais. Neste processo de mudança, além de alterações patrimoniais (novos proprietários) e morfológicas (nova geomorfologia, novo regime hídrico, etc.), instauram-se novas dinâmicas sócio-econômicas, novos grupos sociais emergem na região de implantação, novos interesses e problemas se manifestam. (VAINER, 2007, p.4).

Essa abordagem considera que a relação empreendimento/natureza/sociedade vai além de compensações financeiras. O coordenador do MAB, Cirineu da Rocha, em entrevista durante esta pesquisa, cita o problema da concepção patrimonial, que o CESTE adotou na instalação da UHE Estreito.

As empresas de barragem têm uma noção da lógica patrimonial, ou seja só é considerado quem tem terra, quem tenha um documento da terra. Nós temos trabalhado uma lógica um pouco diferente, que é a partir da relação com o espaço. Eu posso não ter um título ou um título precário ou um título que não seja tão precário. Mas eu tenho uma relação com o espaço, de coleta de fruta, de pesca, de plantar vazante, de várias outras questões, que é uma relação com o espaço e que essa relação de base se reproduz socialmente, ou seja, na garantia da alimentação ou na vizinhança. (ROCHA, 2023, APÊNDICE III).

O remanejamento da população ribeirinha para outras localidades (ou mesmo a nova configuração espacial que se instaura) provoca mudanças, que vão além das indenizações: elas alteram aspectos culturais, imateriais, do saber, da memória, da religiosidade e também do campo simbólico. Cirineu da Rocha explica a ideia do reassentamento: “Eu tenho uma comunidade em um espaço, essa comunidade vai ser realocada para um outro espaço, garantindo a questão da vizinhança, parentesco, qualidade de terra e toda uma infraestrutura

básica, que seria questão de energia, estrada, casa, saúde e educação” (ROCHA, 2023, APÊNDICE III).

O Plano de Remanejamento da População, no caso da UHE Estreito, foi composto pelas opções aos atingidos de: indenização do imóvel pago em espécie, carta de crédito rural ou urbana (que possibilitaria a aquisição de outro imóvel escolhido pelo atingido) ou reassentamentos coletivos rural ou urbano. De acordo com o site do CESTE:

Para a construção da UHE Estreito foi necessário o remanejamento de mais de 3.000 propriedades, o que inclui a aquisição de imóveis e o deslocamento de cerca de 2.000 famílias de proprietários e não proprietários de imóveis, que residiam na área do atual reservatório e da respectiva área de preservação permanente. Essas famílias foram remanejadas para reassentamentos coletivos construídos pelo CESTE ou para locais escolhidos pelas próprias famílias, adquiridos por meio de cartas de crédito emitidas pelo CESTE. Vale ressaltar, ainda, que quase 100% das propriedades foram adquiridas por meio de negociações amigáveis (CONSÓRCIO ESTREITO ENERGIA, 2014).

Durante manifestação em prol das famílias atingidas pela UHE Estreito, em agosto de 2010, em marcha partindo de Araguaína (TO) em direção a Estreito (MA), percorrendo 125 quilômetros, Cirineu da Rocha expressou em notícia publicada no site do MAB, à época:

O processo de implementação da usina de Estreito tem sido um dos mais perversos dos últimos tempos no setor elétrico. A falta de diálogo, de critérios e, sobretudo, de participação das famílias atingidas nas negociações tem causado a violação dos direitos humanos, tais como: o direito à alimentação, à terra e ao rio para trabalhar, à moradia digna, à saúde, entre outros, afirmou Cirineu da Rocha, coordenador do MAB. (MOVIMENTOS DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 30 de agosto de 2010).

A tabela a seguir apresenta a comparação entre o valor das indenizações da UHE Estreito e os de outras usinas construídas nos rios Tocantins, Peixe Angical e São Salvador:

QUADRO 9 - Valores das indenizações em hidrelétricas do Tocantins

Usinas Hidrelétricas	Licença de Instalação	Proposta para proprietários (hectare=ha)	Proposta para ocupantes (hectare=ha)
Peixe Angical	Abril 2002	Carta de crédito de R\$ 53 mil + indenização das benfeitorias ou reassentamento: de 1 a 80 ha, recebe 80 ha	Carta de crédito de R\$ 53 mil, ou 27,3 ha em reassentamento

São Salvador	Julho 2005	Carta de crédito de R\$ 70 mil (atualização monetária de Peixe Angelical) + indenização das benfeitorias ou reassentamento: de 1 a 80 ha, recebe 80 ha	Carta de crédito de R\$ 70 mil, ou 27,3 ha em reassentamento
Estreito	Dezembro 2006	Carta de crédito de R\$ 57 mil ou 40 ha em reassentamento	Carta de crédito de R\$ 37 mil ou 12 ha em reassentamento (40 ha para pecuaristas)

Fonte: Repórter Brasil (2008)

Pensar a instalação de um empreendimento e as tensões entre os subsistemas do Estado e da economia com o mundo da vida requer refletir sobre as possibilidades de integração. “A integração de um sistema de ação é obtida graças a um consenso assegurado normativamente ou obtido comunicativamente; noutra caso, é fruto de uma regulamentação não normativa de decisões individuais, que ultrapassa a consciência dos atores” (HABERMAS, 1981, p.215).

A integração sistêmica utiliza os meios extralinguísticos de sanção e controle (os mecanismos de controle dinheiro e poder) a partir do entrelaçamento funcional das consequências das ações. A integração social se dá em uma interação comunicativa, de linguagem e precisa ser garantida pelo consenso.

Os subsistemas sociais, que podem ser diferenciados por esses meios, tendem a se afastar de um mundo da vida transformado em mero entorno do sistema. Por isso, na perspectiva do mundo da vida, a transposição do agir para meios de controle aparece não somente como um desafogo tendo em vista os riscos e o ônus da comunicação, mas também como um condicionamento de decisões em espaços contingenciais ampliados e, nesse sentido, como uma terceirização do mundo da vida. (HABERMAS, 1981, p.331).

O pensamento habermasiano considera que há uma modificação do objeto da teoria social no curso da evolução social. Quanto mais a reprodução material do mundo da vida estruturado comunicativamente se diferencia, maior se torna a necessidade de investigação dos sistemas, principalmente para se desvendar questões relativas à socialização.

Consideram-se, neste estudo, os aspectos também diacrônicos e históricos, que compõem o licenciamento ambiental, assim como as pressões sociais, as articulações dos movimentos sociais para o aprimoramento do debate, as negociações e as compensações. Entende-se também a complexificação envolvida nas ações, tanto internamente nos sistemas quanto com o entorno, no mundo da vida, e, conseqüente, no movimento de dupla contingência.

Habermas reforça que se trata de uma problemática fruto da modernização capitalista, que reverbera no crescimento econômico e na juridificação, além de afetar a produção cultural, a integração social e a socialização.

Isso não se aplica apenas aos temas de proteção do meio ambiente, da segurança dos reatores, da proteção de dados etc., dramatizados na esfera pública. Quanto mais o lazer, a cultura, o turismo e a cura são atingidos pelas leis da economia apoiada na mercadoria e pelas definições do consumo de massa, quanto mais estruturas da família burguesa se adaptam aos imperativos do sistema de empregos e quanto mais a escola assume concretamente a função de distribuir chances de vida e oportunidades profissionais, tanto mais as tendências de juridificação das esferas do mundo da vida, reguladas informalmente, impõem-se em amplas frentes. (HABERMAS, 1981, p. 661).

Cabe desvendar como as instituições canalizam a influência do mundo da vida para a esfera da ação, se como “moldura institucional que submete a manutenção do sistema às restrições normativas do mundo da vida” (HABERMAS, 1981, p.334) ou como “uma base que submete o mundo da vida às coações sistêmicas da reprodução material, desencadeando o processo de mediatização desse mundo” (HABERMAS, 1981, p.334).

A contribuição da teoria habermasiana sobre o tema entende a sociedade como esfera pública e política, além das formas comunicativas da ação e o potencial emancipatório.

2.2 CONCEPÇÃO DA ESFERA PÚBLICA

É necessário retomar a conceituação mais primordial da esfera pública para se pensar o lugar do público, do privado e da ação, assim como as possibilidades de atualização do conceito para os estudos no campo.

Na ação e no discurso os homens mostram quem são, revelam ativamente suas identidades pessoais e singulares, e assim apresentam-se ao mundo humano, enquanto suas identidades físicas são reveladas, sem qualquer atividade própria, na conformação singular do corpo e no som singular da voz. (ARENDETT, 2007, p. 192).

A compreensão da sociedade, para Habermas, passa pelo entendimento da esfera pública. Trata-se de um conceito resgatado historicamente da Grécia Clássica para a sociedade burguesa capitalista, em que se discutem as incongruências da Modernidade.

As noções de esfera privada e de esfera pública têm gênese na Grécia Antiga. Na cidade-estado, o homem passava a vivenciar duas “ordens de existência”, além da sua vida

privada, também o seu *bios politikos*. Começava-se a diferenciação entre que era próprio (*idion*) e aquilo que era comum (*konion*).

A esfera privada era considerada a esfera da necessidade e a da *pólis*, a da liberdade. O exercício da vida política na esfera pública, segundo Aristóteles, dava-se pela ação (*práxis*) e pelo discurso (*lexis*).

Na visão de Hannah Arendt (2007), a esfera pública é o lugar do comum e define o seu espaço no mundo e a relação com o outro. “Significa tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Para nós, a aparência – aquilo que é visto pelos outros e por nós mesmos – constitui a realidade” (ARENDR, 2007, p.59).

Só à luz da esfera pública é que aquilo que é consegue aparecer, tudo se torna visível a todos. Na conversação dos cidadãos entre si é que as coisas se verbalizam e se configuram; na disputa dos pares entre si, os melhores se destacam e conquistam a sua essência: a imortalidade da fama. (HABERMAS, 1984, p.16).

Já a esfera privada é o lugar das trocas de mercadoria, do trabalho social, da família e da esfera íntima (HABERMAS, 1984). A esfera pública faz o *médium* entre o Estado e a sociedade por meio da opinião pública. É considerada uma arena de debate público, em que os indivíduos emitem e formam opinião de maneira democrática.

Com a expansão das relações econômicas de mercado, a esfera pública burguesa se desenvolve no *locus* de tensões entre Estado e sociedade. Surge também a esfera do social.

À medida que o setor público se imbrica com o setor privado, este modelo se torna inútil. Ou seja, surge uma esfera social repolitizada, que não pode ser subsumida, nem sociológica nem juridicamente, sob as categorias do público ou do privado. Neste setor intermediário se interpenetram os setores estatizados da sociedade e os setores socializados do Estado sem a intermediação das pessoas privadas que pensam politicamente. (HABERMAS, 1984, p. 208).

Habermas (2006) elenca alguns atores que visitam a arena da visibilidade dos *media* na luta por influência, na relação entre os profissionais dos *media* e os agentes políticos e sociais.

(a) Lobistas representando grupos de interesse; (b) agentes de *advocacy* que representam ou causas de interesse comum ou grupos marginalizados, incapazes de vocalizar seus interesses efetivamente; (c) especialistas, credenciados com conhecimento científico ou profissional oriundos dos sistemas funcionais; (d) empreendedores morais que geram atenção pública por questões previamente negligenciadas; (e) intelectuais os quais gozam de reputação em alguma área (como escritores e acadêmicos) e que se engajam espontaneamente no debate público, com a declarada intenção de promover interesses gerais. (HABERMAS, 2006, p.416).

A esfera pública burguesa tinha os cafés como os espaços de discussão e construção da opinião pública. Mas tanto Habermas quanto estudiosos e críticos reconhecem as novas

possibilidades de espacialidades e configurações, como as esferas públicas literárias, eclesiásticas, artísticas, feministas e até esferas públicas “alternativas” da política de saúde, da ciência, entre outras (HABERMAS, 2003b, p. 106).

O autor concebe três esferas públicas parciais: a episódica (cafés, bares, praças, etc.), a da presença organizada (eventos e reuniões, etc.) e a abstrata (mídia etc.), que influenciam e se conectam umas às outras.

Apesar dessas diferenciações, as esferas públicas parciais, constituídas através da linguagem comum ordinária, são porosas, permitindo uma ligação entre elas. Limites sociais internos decompõem o texto “da” esfera pública, que se estende radicalmente em todas as direções, sendo transcrita de modo contínuo, em inúmeros pequenos textos, para os quais tudo o mais serve de contexto; porém sempre existe a possibilidade de lançar uma ponte hermenêutica entre um texto e outro. (HABERMAS, 2003b, p. 107).

Das fundamentais críticas tecidas ao pensamento habermasiano, Maia (2009) cita, principalmente, o caráter excludente da teorização por enfatizar a esfera pública burguesa e excluir os proletários, relevantes no debate político e na organização da vida pública do século XIX. Da mesma forma, problematiza a postura elitista do autor por desconsiderar movimentos sociais e negligenciar o papel democratizante da expansão da educação e do voto.

Paiva e Sodré (2013) observam a esfera pública da contemporaneidade cada vez mais permeada por dimensões variadas do entretenimento ou da estética. “Profundamente afetada pela esfera do espetáculo, a vida comum torna-se *medium* publicitário e transforma cidadania política em performance estética. Disso resulta a prevalência da mídia na cena pública hoje”. (PAIVA; SODRÉ, 2013, p. 31).

Fraser (1999) trata também da esfera pública subalterna, conceituada como as “arenas discursivas paralelas onde os membros de grupos sociais subordinados inventam e circulam contradiscursos, o que os permitem formular interpretações opostas de suas identidades, interesses e necessidades” (FRASER, 1992, p. 6).

Sob atualizações, críticas e revisões, a conceituação de esfera pública permite reflexões sobre o potencial democrático das sociedades na construção política, em meio a contradições e incongruências.

A troca entre a esfera privada e o espaço público também é institucionalizada nos papéis do empregado e do consumidor, do cliente e do cidadão. Então, compreender a construção desses papéis e problematizar a figura de um sujeito ambiental nesses intercâmbios são necessários.

2.3. DIFERENTES PAPÉIS: CIDADÃO, CONSUMIDOR E SUJEITO AMBIENTAL

A problemática energia/meio ambiente também é entendida sob um prisma da relação cidadania/consumo. Energia pode ser encarada como um serviço público fundamental e indispensável para a dignidade humana, como prevê o artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, que define que “dentre os fundamentos definidos para o Estado brasileiro está o princípio da dignidade da pessoa humana”. A energia é um direito imprescindível para a vida digna.

Mas ela também é um produto. A inadimplência do consumidor, por exemplo, leva à interrupção do serviço (básico) até que seja efetuado o pagamento. Cabe lembrar que o Brasil possui a segunda tarifa residencial mais cara do mundo, de acordo com a Agência Internacional de Energia - IEA (2018), atrás somente da Alemanha. Cita-se também que, em algumas regiões do país, ainda não há acesso à energia elétrica⁹.

O valor da conta é uma pauta dos movimentos sociais brasileiros e também do Objetivo 07 da Agenda 2030 da ONU, que coloca: “Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia” (AGENDA 2030, 2015, p. 21).

A relação cidadania e consumo se realiza, principalmente, nas operações de troca. “Na perspectiva do mundo da vida, essas relações de troca constituem o ponto de cristalização dos papéis sociais do trabalhador e do consumidor, de um lado, e do cliente e do cidadão, de outro” (HABERMAS, 1981, p. 578).

Canclini (1997), em sua obra “Consumidores e Cidadãos”, aponta que, para compreender a relação consumo/cidadania, é preciso sair dos extremos das posturas norteadas como irracionalidade ou ideologia: “Para vincular consumo com cidadania, e vice-versa, é preciso desconstruir as concepções que julgam os comportamentos dos consumidores predominantemente irracionais e as que somente veem os cidadãos atuando em princípios ideológicos” (CANCLINI, 1997, p.21).

⁹ O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos), instituído pelo Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, identificava que, no ano 2000, “aproximadamente dez milhões de brasileiros viviam, no meio rural, sem acesso a esse serviço público, e cerca de noventa por cento dessas famílias possuíam renda mensal inferior a três salários mínimos” (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2021). Disponível em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/destaques/Programa%20Luz%20para%20Todos/sobre-o-programa>>. Acesso em: 27 mar. de 2023.

Clemente e Signates (2022) realizaram uma revisão sistemática sobre consumo e cidadania por meio do modelo Prisma (Principais Itens para Relatar Revisões Sistemáticas e Meta-análises), de modo a buscar o que há de especificamente comunicacional na relação entre essas duas ideias. Os autores abordaram os aspectos quantitativos de um conjunto inicial de 105 artigos identificados nas bases de dados Scielo e Directory of Open Access Journals (DOAJ), nas áreas das ciências sociais, publicados de 2010 a 2020, além de análises qualitativas de oito artigos categorizados. Foi identificado que a relação consumo/cidadania se dá principalmente a partir de quatro categorias: 1) preocupação ambiental/educação ambiental; 2) inclusão pelo poder de compra, acesso a serviços e espaços públicos; 3) mediação simbólica e cultural e 4) ação política.

Por meio de um esforço para compreender o desenho teórico pelo qual as pesquisas mapeadas e selecionadas constroem pontes entre o consumo e a cidadania, tenta-se estabelecer o que há de especificamente comunicacional nessa relação. A síntese pode ser vista no seguinte quadro:

QUADRO 10 - Síntese do comunicacional nas categorias entre cidadania e consumo

Relação consumo e cidadania por	Comunicacional	
Preocupação ambiental/ educação ambiental	Ação educativa – agir comunicativo	→ cidadania ambiental
Inclusão pelo poder de compra, acesso a serviços e espaços públicos	Esfera pública manufaturada	
Mediação simbólica e cultural	Mediação comunicativa da cultura	→ cidadania cultural
Pela ação política	<i>Vida activa</i>	

Fonte: Clemente; Signates (2022)

Na categoria preocupação ambiental/educação ambiental, as pesquisas analisadas põem em discussão o consumo sustentável, que tem como principal eixo o debate sobre cidadania socioambiental, e como o processo de ensino e aprendizagem pode promover a formação do sujeito ou do cidadão diante da crise socioambiental contemporânea.

Há uma linha teórica mais evidente de reflexões sobre padrão de consumo (BAUMAN, 2007) e que o ato de consumo seja configurado também como um ato de cidadania Canclini (1997) e Lipovetsky (1989). Esse saber ambiental é construído a partir de relações interdisciplinares (LEFF, 2004), que incluem discursos, ações e as práticas ambientais (GERHARDT; ALMEIDA, 2005). Essa perspectiva considera que é necessária e urgente uma educação para a cidadania para que se construa e se forme o chamado Sujeito Ecológico (CARVALHO, 2008). (CLEMENTE; SIGNATES, 2022, p. 268).

O sujeito ecológico seria aquele que repensa dilemas sociais, políticos, econômicos e éticos instaurados pela crise socioambiental e, por meio do processo da ação educativa, exerceria uma chamada cidadania ambiental.

Fuchs (2015, p.14) classifica os papéis ocupados pelo ser humano na sociedade moderna em políticos, econômicos e privados da seguinte forma:

- papéis políticos: cidadão, político, burocrata, membro de partido político.
- Papéis econômicos: proprietário do capital, empreendedor, gerente, funcionário, usuários avançados, autônomo.
- Papéis privados: amante, parente, amigo, consumidor, membro de uma plateia, usuário.

É importante notar que a divisão fixa entre os papéis do cidadão político e do cidadão consumidor, que, durante muito tempo, ocuparam posições independentes ou até mesmo antitéticas na literatura da ciência política, passa por maior flexibilidade.

A revisão sistemática permite observar, de certo modo, uma fluidez nessas fronteiras de papéis. Enquanto ocupa o papel político de cidadão, o seu papel privado de consumidor se entremeia por meio da prática do consumo, que também pode ser simbólica, identitária e politizada. (CLEMENTE; SIGNATES, 2022, p. 273).

Canclini (1997) pontua que, além de aprofundar o debate econômico sobre as contradições do modelo liberal, é pertinente se ater ao que globalização, mercado e consumo têm de cultura. O autor tensiona os papéis do consumidor e do cidadão ao problematizar como as maneiras de consumir alteram as formas de exercer a cidadania.

Estas sempre estiveram associadas à capacidade de apropriação de bens de consumo e à maneira de usá-las, mas supunha-se que essas diferenças eram compensadas pela igualdade entre direitos abstratos que se concretizavam ao votar, a sentir-se representado por um partido político ou um sindicato. Junto com a degradação da política e a descrença em suas instituições, outros modos de participação se fortalecem. Homens e mulheres percebem que muitas das perguntas próprias dos cidadãos – a que lugar pertença e que direitos isso me dá, como posso me informar, quem representa meus interesses – recebem sua resposta mais através do consumo privado de bens e dos meios de comunicação de massa do que nas regras abstratas da democracia ou pela participação coletiva em espaços públicos. (CANCLINI, 1997, p.13).

Nos moldes da sociedade burguesa, a partir da qual Habermas (1981, p.577) tece as suas considerações, as esferas da ação assumem formas de uma esfera privada e de uma pública, que se complementam. O núcleo da esfera privada é a família, que, na perspectiva sistêmica da economia, tem as economias domésticas no entorno. Já o núcleo institucional da esfera pública é constituído por redes de comunicação (atividades culturais, imprensa, meios

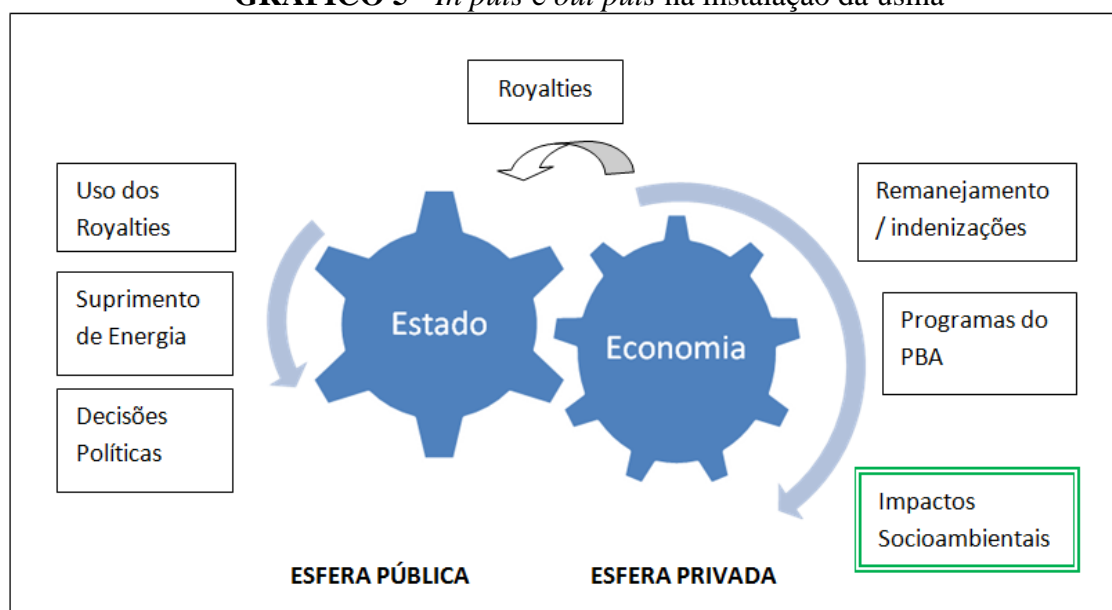
de comunicação de massa), também pela participação dos cidadãos na integração social e pela opinião pública.

As interações dos subsistemas economia e Estado com o mundo da vida se realizam paralelamente.

O sistema econômico troca salário por trabalho (como *input* específico), assim como bens e serviços (como *outputs* de produtos próprios) pela demanda de consumidores. A administração pública permuta realizações organizatórias por impostos (como *input* específico) e decisões políticas (como *output* de produtos próprios) pela lealdade das massas. (HABERMAS, 1981, p.577).

No contexto de instalação das usinas, pode-se identificar alguns *in puts* e *out puts*, que operam como trocas entre os subsistemas Estado e economia com o mundo da vida. Na troca entre o subsistema economia e a esfera privada, observam-se, de forma visível, os *out puts* do plano de remanejamento da população atingida, as indenizações assim como as ações de mitigação previstas no Plano Básico Ambiental, que são tanto de cunho ambiental quanto socioeconômico. Impactos socioambientais ocupam um lugar ainda não muito claro no entorno das ações dos subsistemas.

GRÁFICO 5 - In puts e out puts na instalação da usina



Fonte: Autora (2023)

Há uma troca relevante entre a economia e o Estado materializada na forma de *royalties* ou compensação financeira, quando o empreendedor paga um valor mensalmente aos estados e municípios diretamente atingidos pela obra. A destinação dos recursos provenientes da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH) é regida pela Lei nº

7990/1989, que proíbe a aplicação em abatimento de dívidas e no pagamento de pessoal. A Lei nº 10.195/2001 permite que os recursos sejam utilizados para a capitalização de fundos de previdência dos estados e municípios.

De acordo com o site do CESTE, a UHE Estreito paga a compensação aos 12 municípios impactados do Maranhão e do Tocantins desde junho de 2011, “atingindo, em dezembro de 2021, mais de R\$ 227 milhões repassados aos Estados do Maranhão e Tocantins, Municípios interferidos pelo reservatório, e União Federal. Somente em 2021, foram cerca de R\$ 22 milhões em *royalties*” (CONSÓRCIO ESTREITO ENERGIA, 2022).

Esse fluxo de trocas guarda suas especificidades em um contexto muito característico, mas pode lançar luz para se pensar como os meios de controle e as comodificações se apresentam no estudo de caso, que vai ser construído ao longo das análises.

A partir de Parsons, Habermas (1981) faz uma constatação sobre os meios poder e dinheiro.

Descobrimos que somente as esferas de ação que preenchem funções econômicas e políticas podem ser transportadas para meios de controle. Tais meios fracassam nas esferas da reprodução cultural, da integração social e da socialização; pois nessas funções eles não conseguem substituir o mecanismo do entendimento, coordenador da ação. Sua reprodução simbólica, diferentemente da reprodução material do mundo da vida, não pode ser deslocada para os fundamentos da integração sistêmica sem que haja efeitos secundários patológicos. (HABERMAS, 1981, p.583).

Seguindo-se essa linha, a questão ambiental em si não poderia ser entendida como um meio de controle em algum nível. É pensada a relação econômica e política de forma extrínseca e colateral.

Habermas (1981) faz uma leitura das regulações e prestações do Estado Social que:

Não visam apenas o equilíbrio social mediante compensações individuais, mas também o domínio de efeitos externos perceptíveis coletivamente, por exemplo, nas áreas do planejamento das cidades e do trânsito – sensíveis ecologicamente – bem como a política energética e a política de fornecimento de água, sem esquecer a proteção da paisagem e as áreas da política da saúde, da cultura e da educação. (HABERMAS 1981, p. 625).

Surge o questionamento se faria sentido se falar em uma esfera pública ambiental. Santos Filho (2011) a define como um espaço em que a ação comunicativa poderia se realizar de forma livre de coações, na perspectiva de um novo paradigma ambiental.

Na esfera pública ambiental, os sujeitos competentes, com capacidade de agir e falar, poderão livremente discutir as questões de interesse coletivo, notadamente os problemas decorrentes da relação entre a sociedade e a natureza, na busca de consenso racional, capaz de instituir normas éticas e jurídicas universais. A construção de

instituições e procedimentos de democracia material, que permitam o desenvolvimento das ações comunicativas, acessíveis a todos os cidadãos, configura uma condição de possibilidade para a superação da crise ambiental. A radicalização da democracia pela instituição de uma esfera pública ambiental pode enfrentar as patologias da modernidade avançada, retomando o projeto inicial de emancipação do ser humano. (SANTOS FILHO, 2011, p. 164).

Enquanto a esfera privada ocupa o entorno e opera as trocas do subsistema da economia, a esfera pública é o espaço das relações entre o subsistema do Estado com a sociedade, um lugar de atuação administrativa estatal e também de exercício da cidadania.

Signates (2009) observa que o desenvolvimento de esferas públicas é o que propicia a instauração de limiares de inibição dos imperativos sistêmicos:

A partir de uma perspectiva advinda do mundo da vida, e, ao mesmo tempo, condições de auto-reflexão que impeçam que a organização se autonomize em forma de sistema. Para isso, contudo, os recursos do mundo da vida devem estar largamente racionalizados, de um ponto de vista comunicativo, isto é, na medida em que ocorre uma ampla liberação dos potenciais de comunicação com tais esferas públicas assumindo em si mesmas o potencial normativo da modernidade. Habermas vê isso nos movimentos sociais. (SIGNATES, 2009, p. 182).

No próximo tópico, adentra-se um pouco na compreensão de um movimento social, que atua no país desde os anos 1980, em prol das famílias impactadas por barragens, o Movimento dos Atingidos por Barragens.

Entende-se, a partir da visão habermasiana, que as patologias no mundo da vida tendem a substituir as crises de controle. Essa leitura passa também pela percepção da atuação de movimentos de resistência, que buscam processos mais participativos, negociações e visibilidade na esfera pública e se situam em zonas de conflitos, na exata sutura entre o mundo da vida e o sistema.

2.4 MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS

Na discussão sobre negociações envolvendo a instalação de usinas, é necessário considerar a atuação do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), que surgiu no fim da Ditadura Militar, período em que a construção de usinas no país era sinônimo de violação dos direitos dos atingidos, como relata o documento da Associação Nacional de Atingidos por Barragens (ANAB):

Milhares de atingidos por barragens foram vítimas da ditadura militar, principalmente nos anos 1970, sendo expropriados de suas casas, terras e trabalhos

sem qualquer tipo de direito ou reparação pela construção de barragens, tais como Sobradinho, Itaipiraca, Tucuruí, Itaipu e Passo Real. Os ‘afogados’ não eram reconhecidos como sujeitos de direitos pelas empresas construtoras e pelo Estado, que considerava os desalojados como uma questão a ser resolvida do âmbito da reforma agrária. (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2013, p.7).

O documento “Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate” (2008), elaborado pelo Banco Mundial, problematiza a participação da população atingida nas negociações e na tomada das decisões durante o período militar.

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).

Por outro lado, o documento cita avanços conquistados após o início da redemocratização do país, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as consequentes mudanças que, no setor elétrico, permitiram às comunidades locais, com o apoio de ONGs e do Ministério Público (MP), um poder maior de negociação no âmbito das concessionárias do setor elétrico e da garantia de direitos.

Nos anos 1980, o MAB começou a se organizar nos focos locais de resistência das usinas do Tucuruí (PA), Itaipu (binacional com Paraguai), Itá e Machadinho (no Sul), Sobradinho e Itaipiraca (no Nordeste). Os atingidos dessas regiões iniciaram movimentos para exigir indenizações justas e formaram organizações locais e regionais. Eram as chamadas Comissões de Atingidos: Comissão Regional dos Atingidos por Barragens (CRAB) na região Sul, Comissão dos Atingidos pela Hidrelétrica de Tucuruí (CAHTU) e Comissão Regional dos Atingidos do Rio Iguaçu (CRABI).

As ações começaram localmente e, aos poucos, transformaram-se em movimentos articulados, posteriormente, de caráter nacional. Hoje em dia, o MAB atua em 16 estados brasileiros (Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins).

O MAB reivindica um “Projeto Energético Popular”, que leve em conta as necessidades do povo. Defende o lema “Água e energia não são mercadorias! Água e energia são para soberania!”.

O MAB é definido como um movimento de caráter nacional, autônomo, de massa, de luta, com rostos regionais, sem distinção de cor da pele, gênero, orientação sexual, religião, partido político ou grau de instrução. Somos uma organização com participação e protagonismo coletivo em todos os níveis. Nosso objetivo é organizar os atingidos por barragens (antes, durante ou depois da construção dos empreendimentos). Nos organizamos para defender os interesses das populações atingidas pelo sistema de geração, distribuição e venda da energia elétrica. Nossa prática é orientada por princípios e valores que encontram na pedagogia do exemplo e na solidariedade entre os povos a melhor forma de convencimento. Nossa luta se alimenta no profundo sentimento de amor ao povo e amor à vida. (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2022).

Leff (2005) situa que as lutas sociais e a construção de novos direitos se instauram no terreno de uma epistemologia política.

São lutas por definir e fazer valer conceitos – de povo, autonomia, território – que haverão de demarcar não só o espaço de ser de da propriedade da terra, mas toda a racionalidade que há de traduzir-se e, leis e normas, em procedimentos legais e regras judiciais [...] Neste sentido, as lutas pelos direitos ambientais, culturais e coletivos deslocam o lugar da verdade, ressignificam conceitos e transformam as formas jurídicas que ordenam as relações de poder na apropriação da natureza. (LEFF, 2005, p. 351).

A estruturação do MAB se dá na formação de grupos de base, que são compostos por famílias ameaçadas ou atingidas direta e indiretamente. “Participam dos grupos não só as famílias que possuem terras nas comunidades, mas também aquelas que de alguma forma dependem economicamente da comunidade atingida para viver ou do próprio rio” (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2022). Nesses grupos, também se incluem arrendatários, posseiros, pescadores, meeiros, parceiros, agregados, além de trabalhadores rurais sem-terra, entre outros.

Há coordenações locais, estaduais e nacionais. Internacionalmente, o movimento está articulado com outras experiências similares, principalmente com o *Movimiento de Afectados por Represas* (MAR), na América Latina.

A temática da energia é compreendida pelo MAB como uma estratégia de luta popular. O movimento critica o modelo do setor elétrico brasileiro, cujas principais características identificadas são:

- Privatização e controle das corporações transnacionais privadas sobre a energia;
- O setor elétrico foi transformado em vários negócios (geração, transmissão, distribuição, comercialização) organizados e comandados com mecanismos e lógica de funcionamento do capital financeiro;
- A internacionalização das tarifas para que a energia se convertesse na principal mercadoria;

- Aumento da exploração sobre os trabalhadores da energia e violação dos direitos dos atingidos;
- Organização de uma estrutura de Estado capturada e colocada para atender aos interesses das corporações privadas e do sistema financeiro. (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2022).

Para o MAB, o modelo ideal seria o padrão necessário ao desenvolvimento das forças produtivas com a distribuição da riqueza à classe trabalhadora, a adequada sustentabilidade ambiental e a garantia das soberanias nacional e energética. O movimento questiona para quem e para o que o atual modelo brasileiro é planejado. Na leitura do MAB, não se trata de uma luta apenas para os atingidos, pois toda a população sofre as consequências.

A luta na energia é parte da luta anti-imperialista, que necessita muita pressão popular para enfrentar e derrotar as grandes corporações transnacionais, portanto é uma luta de caráter internacional. Devem ser lutas que coloquem no centro a construção de aliança entre camponeses e operários e também com as populações urbanas que vivem nas periferias das cidades (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2022).

O MAB encara, então, o desafio de fortalecer o movimento pela luta popular da energia, não considerada como mercadoria (da mesma forma que a água). Nessa perspectiva, atua em prol de maiores espaços de negociações e debates entre as concessionárias e a população.

FIGURA 5 - Ação de marcha do MAB, em 2013



Fonte: Site MAB (2023)

Gomes (2008) aponta que “quanto mais as microrredes de decisão do interior do tecido social se apoiem numa argumentação pública, mais democrática seja essa sociedade, mais enraizada seja a cultura democrática da alma dos indivíduos” (GOMES, 2008, p.130). Nesse

sentido, movimentos sociais como o MAB cumprem o papel de reivindicar modos de participação política, além de galgarem espaços de visibilidade com os *media*.

Além do site (<https://mab.org.br>), o MAB possui perfis nas seguintes redes sociais: Facebook (<https://www.facebook.com/mabbrasil/>), Twitter (https://twitter.com/MAB_Brasil), Instagram (<https://www.instagram.com/atingidosporbarragens/>) e YouTube (<https://www.youtube.com/MABBrasil>). Nas páginas, são divulgadas as ações do movimento.

Sobre a atuação do MAB no caso específico da UHE Estreito, foi possível mapear, no site, um conjunto de dez notícias, que abarcam o recorte temporal do período do licenciamento ambiental: a partir de 2010 (início do enchimento do reservatório), 2012 (contexto da inauguração da usina) e 2013 (desdobramentos pós-inauguração da usina). Em 2008, no início das obras civis, o site ainda não estava no ar.

QUADRO 11 – Notícias no site do MAB sobre a UHE Estreito

	Título na notícia	Data de publicação
1.	Atingidos por barragens realizam acampamentos na próxima semana	12 mar. 2010
2.	Atingidos por barragens reforçam acampamento de 9 meses no Tocantins	16 mar. 2010
3.	Atingidos por barragens continuarão mobilizados rumo a Brasília	18 mar. 2010
4.	Atingidos pela UHE Estreito realizam marcha por direitos em Tocantins	19 ago. 2010
5.	Atingidos pela UHE Estreito continuam marcha por direitos	30 ago. 2010
6.	Marcha dos atingidos chega a Estreito	02 set. 2010
7.	Atingidos pela barragem de Estreito cobram resolução de problemas	15 mar. 2012
8.	Atingidos por Estreito entregam pauta a presidenta Dilma	20 out. 2012
9.	Ministro da Pesca e Aquicultura inaugura salas multiuso em Estreito	25 fev. 2013
10.	Atingidos trancam hidrelétrica de Estreito, em Tocantins	11 jul. 2013

Fonte: Clemente (2016)

O conjunto de notícias sobre o trabalho do MAB relacionado à UHE Estreito permite perceber uma atuação de resistência, marcada por ações como marchas, manifestações e acampamentos e pela busca por diálogo entre os atingidos e os empreendedores. Como expressa o coordenador regional do movimento, Cirineu da Rocha, durante ação realizada em

2010: “Em Estreito, o consórcio é muito truculento, além de não ter aberto diálogo, em muitos casos despejou as famílias de suas casas e centenas delas sequer foram reconhecidas como atingidas pela barragem” (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2010). O coordenador também se posiciona sobre as questões sociais, ambientais e financeiras:

A barragem de Estreito é o exemplo do que não pode acontecer com um rio, com as pessoas e com o meio ambiente. Essas empresas simbolizam a ganância dos capitalistas sobre os nossos recursos naturais, além disso, elas negam nossos direitos, e com recursos do BNDES, estão transformando o rio Tocantins num imenso lago, disse o coordenador. Estreito é a sétima usina hidrelétrica no Rio Tocantins, para o qual estão previstas pelo menos outras três. (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 16/03/10).

Já no contexto da inauguração da usina, em outubro de 2012, a notícia do site do MAB “Atingidos por Estreito entregam pauta a presidenta Dilma” contabiliza as conquistas do movimento, como o maior diálogo e acordos nas negociações.

Durante a inauguração da UHE Estreito, nesse 17 de outubro (quarta-feira), a presidenta Dilma Rousseff recebeu a pauta do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). A pauta é resultado de anos de luta e organização das famílias atingidas por esta barragem que em muitos momentos sofreram por falta de diálogo e intransigência dos representantes dos CESTE, dona da barragem. Desde o início das obras, os atingidos já fizeram mais de três acampamentos e uma marcha de mais de uma centena de quilômetros sempre na busca da terra e das condições de sobrevivência das famílias. A presidenta se comprometeu em dar os devidos encaminhamentos principalmente no tocante a terra para as famílias cadastradas pelo INCRA e no desenvolvimento do projeto do pescado. ‘Estreito é um marco para o setor elétrico brasileiro e para pesca, pois foi a partir do processo de luta dos pescadores que os mesmos foram reconhecidos como atingidos. Para pensar, propor, construir o desenvolvimento é necessário dialogar, garantir o direito das famílias atingidas’, afirmou Cirineu da Rocha, militante do MAB. (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 20/10/12).

Após a inauguração da UHE (quando acordos já deveriam ter sido cumpridos), em 11 de julho de 2013, a notícia “Atingidos trancam hidrelétrica de Estreito, em Tocantins” relata que cerca de 900 atingidos trancaram a entrada da usina em um protesto organizado pelo MAB e pelo MST. A ação reivindicava o reassentamento de mais de 800 famílias, que montaram um acampamento. Também pedia abastecimento de água, tanto para as famílias acampadas como para as assentadas, e um programa de compensação econômica para os pescadores em função da diminuição drástica do número de peixes desde a construção da barragem.

Não aceitaremos que uma obra que gera tanto lucro para empresas privadas deixe mais de 800 famílias atingidas sem terra, sem água e sem energia. O estado brasileiro não pode mais se omitir e esperamos a imediata aprovação de uma política nacional de direitos para os atingidos por barragens, afirmou o coordenador nacional do MAB, Cirineu da Rocha. (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 11/07/13).

Tais conflitos não atendem a uma linha narrativa linear. São permeados por contradições, acordos e desacordos, que, inclusive, incidem sobre uma constante atualização dos *in puts* e *out puts* entre os subsistemas e o mundo da vida. Mas, nesses casos, para que haja alguma espécie de troca, são necessários um espaço para debates e uma atuação na esfera jurídica para o cumprimento da legislação.

Marra, Brito e Medeiros (2022), ao analisarem os movimentos sociais brasileiros, notam que a formulação primária de esfera pública pode ser insuficiente para compreender as particularidades e singularidades da atuação de resistência popular. Tais movimentos podem ser mais bem compreendidos pela noção da esfera pública subalterna.

Os movimentos sociais se aliam a espaços alternativos para se reafirmarem como participantes do processo social e das trocas simbólicas. Na medida em que a esfera pública tradicional se apresenta como uma esfera seletiva na qual suas pautas e interesses de discussão não são contemplados, os movimentos sociais se aproximam da noção de esferas públicas subalternas. Com características próprias, cabe questionar se essa nova esfera pública é, de fato, genuinamente dialógica e plural. A partir da reflexão acerca das potencialidades e possibilidades oferecidas pelo contexto digital, percebe-se a centralidade da esfera subalterna enquanto elemento de militância política. (MARRA; BRITO E MEDEIROS, 2022, p 74).

Os autores entendem que a principal potencialidade dos movimentos sociais está no fortalecimento da democracia.

Neste estudo, compreende-se a centralidade da comunicação como categoria fundamental para o funcionamento do jogo democrático. Como aponta Signates (2012), “os conflitos e contradições da democracia fazem parte do jogo democrático, sob estrita (porém ampla) condição de se estabelecerem como comunicação” (SIGNATES, 2012, p. 14).

Cabe, então, conhecer as principais formas de participação popular no processo de instalação de usinas, ainda que construídas como ferramentas institucionalizadas.

2.5 PARTICIPAÇÃO NO DEBATE PÚBLICO NA INSTALAÇÃO DE USINAS

Documentos como a na declaração final da Conferência Rio 92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento reforçam a necessidade da participação de todos cidadãos que tenham interesse 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).

Reconhece-se que, desde a redemocratização do país, houve avanços na inclusão de ferramentas de negociação e participação da sociedade nos processos de instalação de usinas, fruto do aprimoramento da legislação, da pressão popular e dos movimentos sociais desde a década de 1980.

Das principais ferramentas de participação, citam-se a realização de audiências públicas para a construção de usinas, iniciadas 1986; e a institucionalização do primeiro foro de negociação, em 2003, e do primeiro comitê de cogestão, em 2008 (inaugurado como modelo na Usina Hidrelétrica Estreito).

Bessa, Pereira e Zitzke (2011) resumem, no seguinte quadro, as formas de participação popular em empreendimentos hidrelétricos, no país, ao longo dos anos.

QUADRO 12 - Participação popular em empreendimentos hidrelétricos no Brasil.

1883	1986	1996	2003	2006	2008
Operação da 1ª UHE no Brasil	Criadas as audiências públicas.	Criada a Comissão Interinstitucional dos Programas Ambientais – remanejamento das populações afetadas.	Constituído o primeiro foro de negociação. Surge a Lei nº 10.650/2003, Sisnama – garante o acesso público às informações, aos documentos e aos processos administrativos que tratam do meio ambiente.	Constituído o segundo foro de negociação	Constituído pela primeira vez comitês de cogestão (Na UHE Estreito)

Fonte: Bessa, Pereira e Zitzke (2011)

No Brasil, a primeira usina hidrelétrica entrou em operação em 1883. Somente 103 anos depois, teve início alguma forma de participação popular com a criação das audiências públicas, em 1986.

As audiências públicas foram criadas com o objetivo de aprimorar a comunicação entre as famílias impactadas e o empreendedor, de forma antecipar ao máximo as

informações sobre a chegada do novo empreendimento à região (Acende Brasil, 2009), consistindo em um dos primeiros mecanismos de comunicação no âmbito dos empreendimentos hidrelétricos no Brasil. (BESSA, PEREIRA e ZITZKE, p.122).

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 UHE Peixe Angical. O segundo foi em 2006, na UHE São Salvador. Ambas ficam no rio Tocantins. Em 2008, na Usina Hidrelétrica Estreito, foi realizada a primeira experiência do comitê de cogestão. Consideradas dispositivos inovadores de negociação, essas ferramentas somadas às audiências públicas ampliariam a participação social.

Este tópico discute os principais mecanismos de participação popular e negociação vigentes durante o processo de implantação de empreendimentos hidrelétricos para a geração de energia no Brasil (audiências públicas, foros de negociações e comitês de cogestão).

Faz-se uma observação das características das três ferramentas em experiências de duas usinas na bacia do rio Tocantins, a Usina Hidrelétrica Peixe-Angical e a Usina Hidrelétrica Estreito, localizadas, respectivamente, nos estados do Tocantins e do Maranhão, sob a perspectiva de variáveis do debate público. Para isso, considera-se o quadro proposto por Gomes (2008) a partir de uma atualização da reflexão habermasiana sobre essas variáveis, tais como: **modelos de representação** (características irrenunciáveis - acessibilidade, visibilidade, vinculação à comunidade); **natureza** (formatos, rituais e códigos); **resultado do debate público** (caráter deliberativo esperado para a esfera pública); e **alcance das decisões**.

Quanto mais plural a participação do cidadão em instâncias de articulação com o Estado, mais robusta pode ser a democracia (MAIA, 2008). Nessa seara de temas que perpassam a discussão sobre a matriz energética brasileira (como questões ambientais, modelos de desenvolvimento e impacto às famílias ribeirinhas), aborda-se a institucionalização de mecanismos, que supostamente permitem o diálogo e o debate entre as diferentes partes do processo.

Gomes (2008, p. 108) destaca que a esfera pública é mais sensível do que o Estado e as corporações às questões do mundo da vida.

Ela funciona sempre em favor da esfera civil (pois o Estado pode sempre fazer outros jogos), e ela cumpre, sempre, a função de tematizar os problemas sociais que escapam ao sistema político, num fluxo de comunicação pública, espontâneo, cujas raízes estão nas experiências privadas dos cidadãos.

O autor também alerta que “se o nível de investigação fica restrito aos ambientes informais (a periferia externa do sistema político), é difícil conceber o modo pelo qual os cidadãos ordinários ou grupos em desvantagem podem ser incluídos em fóruns mais organizados de deliberação pública” (GOMES, 2008, p. 108). Por isso, é relevante compreender em que medida esses fóruns mais organizados operam.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), institucionalizada a partir da década de 1980, regulamentou espaços de participação social no licenciamento ambiental dentro da fase de consulta pública. A PNMA colocou as audiências públicas como forma de garantir a participação social no processo de instalação de usinas.

Desde 2003, ferramentas como os fóros de negociações e os comitês de cogestão foram implantadas para ampliar essa participação em empreendimentos hidrelétricos.

Gomes (2008), ao refletir sobre comunicação e democracia, discute alguns pontos sobre a esfera do debate público e pontua condições para que essa discussão ocorra deliberativamente. Lembra-se que a deliberação não é entendida como tomada de decisão, mas, sim, como processo argumentativo, como “intercâmbio de razões feito em público” (COHEN, 1997, p.73).

Em relação às condições que implicam o debate, enumera Gomes (2008, p.120): “Em primeiro lugar, o debate público pressupõe que as posições e interesses dos debatedores devam, imprescindivelmente, apresentar-se na forma de enunciados e submeter-se ao jogo argumentativo de objeções, demonstrações e contraobjeções”. Esse processo, que se distingue de uma mera conversação, orienta-se pela racionalidade e leva à obtenção de um consenso, ainda que provisório e parcial. Em segundo lugar, esse debate deve ser público e aberto e, em terceiro, conduzido por cidadãos comuns e não pelo governo ou por particulares.

Tais condições seriam as ideais para um debate público, mas nem sempre são alcançadas quando previamente institucionalizadas por órgãos e por uma legislação a ser atendida.

O paradoxal é que tal institucionalização da esfera pública legal, deliberativa e normativa, não mais se estabelece para proteger os privados contra o Estado, como era o destino da esfera do debate público como invenção burguesa, mas se situa dentro do estado e como legitimador institucional deste. (GOMES, 2008, p.129).

Ainda dentro da definição sobre a esfera do debate público, Gomes (2008, p.140) especifica que ela não é exatamente uma coisa, um lugar ou uma instituição. Concretiza-se em discussões singulares e é também definida em virtude dos meios, modos, princípios e regras de procedimentos empregados na sua realização, “não na função do *status* social dos

argumentantes”. Tem ainda um caráter menos substantivo e mais pragmático na sua constituição: “Há, isto sim, uma prática social, obediente a certas regras de procedimento e conforme certas circunstâncias, que deve responder por este nome” (GOMES, 2008, p. 141).

O processo de negociação pertinente à instalação de hidrelétricas costuma ser conflituoso e esse possível debate entre as partes envolvidas pode ser enviesado por fatores, que colocam, na maioria das vezes, as comunidades atingidas em desvantagem, como levantam Lima e Marques (2018) no artigo “Negociação com atingidos na implantação de usinas hidrelétricas: a experiência dos atores e o tempo fazem a diferença”.

As autoras apontam a vantagem da experiência dos empresários em diversos empreendimentos da mesma natureza em contraposição à desarticulação das famílias atingidas. Destacam que a participação geralmente é permitida após já iniciado o processo de instalação, o que dificulta as ações das pessoas afetadas (que não dispõem do mesmo tempo e das mesmas informações para amadurecimento das propostas). Por outro lado, a detenção de informação por parte dos concessionários é um fator fundamental para influenciar acordos e negociações (LIMA; MARQUES, 2018).

Hilsdorf (2005) resume o processo de negociação em três etapas:

Informação: saber o máximo possível sobre o outro, suas necessidades, expectativas e estratégicas. **Tempo:** Como você se mobiliza na negociação, como faz avanços e recuos em benefício da manutenção e ganho do poder. **Poder:** Condição e capacidade de influenciar comportamentos e o pensamento das pessoas para chegar ao acordo. (HILSDORF, 2005, p. 30).

Informação, tempo e poder são, para Hilsdorf (2005), três linhas de força preponderantes em quaisquer processos de negociação.

2.5.1 Variáveis do Debate Público

Gomes (2008) reforça que a concepção da esfera pública habermasiana é perfeitamente adequada à definição de democracia deliberativa, mas atenta para uma noção mais flexível de modo a se compreender a variedade de formas de existência e possibilidades desses debates.

O autor apresenta variáveis, que serão consideradas nesta apreciação, quanto a modelos de representação, natureza, resultado do debate público e alcance das decisões.

QUADRO 13 - Variáveis no debate público

Variável	Tipos de esfera pública política	
Modelos de representação	Assembleias (contiguidade, face a face...)	Outros (não-contiguidade, não “face a face”)
Natureza	Debates ritualizados e controlados por regras	Discussões circunstanciais e com regras <i>ad hoc</i> , conversação política, etc.
Resultado	Debates deliberativos	Discussões para esclarecimento recíproco, tomada de conhecimento da agenda, formação da opinião etc.
Alcance da questão em debate	Debates de questões de interesse da comunidade política	Discussões para deliberações sobre questões de interesse de partes

Fonte: Gomes (2008 p. 143)

Os **modelos de representação** são o molde de disposição dos interlocutores, como uma assembleia ou a ágora na cidade-estado grega. Gomes considera como características aparentemente irrenunciáveis da esfera pública a acessibilidade, a visibilidade e a vinculação à comunidade.

Mas se sobrecarrega a noção com outras características que não parecem ser essenciais: contiguidade e contemporaneidade dos parceiros e dos discursos, acessibilidade física ou presença dos parceiros, o “face-a-face”, a duração temporal da discussão, o fato de que as discussões sempre se concluam. (GOMES, 2008, p. 141).

O autor critica o rigor da metáfora da ágora e ressalta a criação de novos espaços legais e a realização da fala pública, seja “face a face” ou não.

Quanto à **natureza**, ele aponta os debates ritualizados e regidos por regras e padrões codificados, como a estrutura parlamentar da esfera pública, embora reforce a relevância das discussões circunstanciais e com regras *ad hoc* (pré-estabelecidas para determinada finalidade).

Sobre os **resultados do debate público**, é imperativo que toda esfera pública seja deliberativa, “que considere uma matéria e produza uma conclusão consensual a respeito desta, mesmo que esta conclusão seja sempre revisável, em princípio” (GOMES, 2008, p. 142).

Já em relação ao **alcance da questão em debate**, o autor elenca uma esfera pública deliberativa geral e uma específica ou setorial. Seja, por exemplo, uma assembleia nacional ou seja uma assembleia comunitária e local, ambas se tratam de esfera pública.

Essa variedade de modelos, propósitos e alcances do debate público servirá como baliza para se refletir sobre como são conformadas as ferramentas de audiência pública, foros de negociação e comitês de cogestão.

2.5.2. Audiências públicas

A Resolução do Conama nº 9/1987 dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamentos ambientais. Em seu primeiro artigo, traz a definição: “A Audiência Pública referida na Resolução Conama nº 1/86 tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito” (BRASIL, 1987, Artigo 1º).

A resolução define ainda que a audiência pública deve ser dirigida pelo representante do órgão licenciador, que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo Relatório de Impactos Ambientais, abrirá as discussões com os interessados.

O site do IBAMA aponta a realização de cinco audiências sobre a UHE Estreito nos municípios atingidos, no ano de 2002, e de outras cinco, em 2005. Um relatório técnico do órgão, de 22 de julho de 2002, registra, dez anos antes de a usina ser inaugurada, rejeição da população ao empreendimento:

Quanto às audiências, foram realizadas as cinco previstas nas cidades anteriormente citadas, com apresentação dos trabalhos de levantamentos realizados pelos consultores da CNEC/Engenharia, e coordenação das Audiências Públicas sendo efetuada por técnicos do IBAMA/SEDE. No decorrer das atividades públicas, pode-se observar que a comunidade presente demonstrava rejeição/dúvidas quanto ao empreendimento, utilizando-se de faixas, cartazes e manifestações durante os eventos. (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 2002).

Há uma crítica, por parte da sociedade civil, quanto ao modelo das audiências públicas em relação a fatores como o tempo e a qualidade do debate, conforme observam Bessa, Pereira e Zitzke (2011):

Segundo o 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).

Em relação às variáveis aqui analisadas, consideram-se **modelos de representação** nas audiências públicas como um formato ritualizado de assembleia, com data previamente definida e dirigido pelo órgão licenciador, em que, após a apresentação do projeto e do RIMA, são abertas as discussões com os interessados, posteriormente, registradas em ata.

O coordenador do MAB, que participou de quase todas as audiências públicas durante a instalação da UHE Estreito, critica o modelo.

O modelo de audiência pública é muito ruim. Você traz primeiro o político, depois a empresa, o técnico da empresa e lá por último você abre inscrição. Teve a audiência que foi das 14h até meia noite. A hora do trabalhador falar foi depois das 17h. Vem primeiro a fala do deputado tal, que faz aquele discurso da importância do desenvolvimento da geração emprego, e isso faz com que as pessoas acabem sendo um pouco intimidadas. Aí depois, tem a fala da empresa que vai fazer todo um projeto. E aí o trabalhador, o pescador, o agricultor, ele vai se inscrever para ter três minutos para falar. Então, é muito complicado e depois ela ainda não tem o poder de encaminhamento. (ROCHA, 2023, APÊNDICE III).

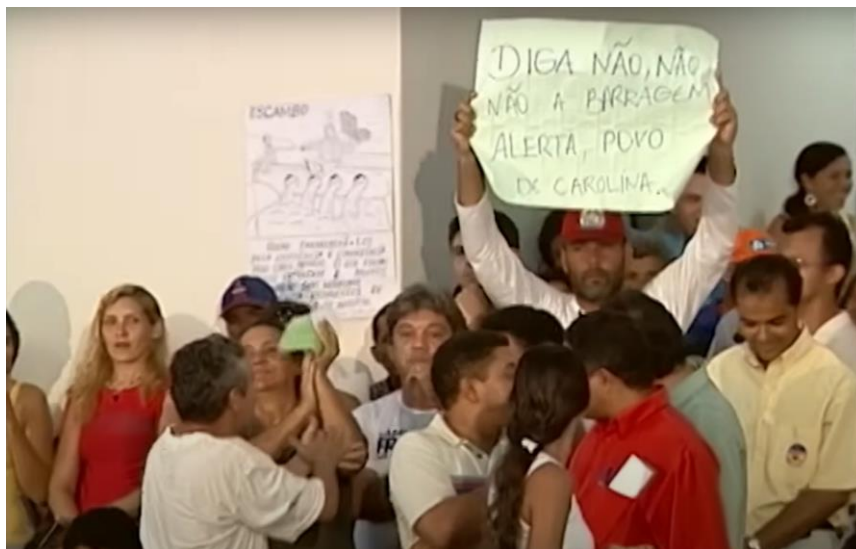
A **natureza** da audiência pública é também ritualizada. Os fatores das negociações, como informação, tempo e poder (HILSDORF, 2005), apresentam-se desfavoráveis para as comunidades atingidas.

O formato e a condução das audiências públicas vêm mostrando que o espaço para questionamentos é limitado, pois, geralmente, nestas audiências dois terços do tempo são concedidos para a empresa apresentar o projeto e apenas um espaço restrito para que os atingidos se manifestem, tornando-se mais um ambiente de discurso e não de diálogo. (BESSA, PEREIRA e ZITZKE, 2011, p.122).

O **resultado do debate público** nas audiências costuma ser limitado. Sua proposta, como define a regulamentação, é consultiva para explicar e dirimir possíveis dúvidas a respeito dos impactos causados ao meio ambiente e à sociedade atingida.

O relato de um morador durante a audiência da UHE Estreito, em 2005, registrado no documentário “Tocantins: Rio Afogado”, exprime a incredulidade da comunidade atingida quanto às respostas do empreendedor e do IBAMA: “Nós não queremos acreditar que o IBAMA vai conceder essa licença. Eu quero dizer que o povo ribeirinho já estão (*sic*) sofrendo só por ver os comentários da construção da barragem porque eles estão conscientes que as indenizações que eles vão receber não dá (*sic*) pra levar a vida” (TOCANTINS, 2005). Outro trecho destaca: “Até agora todas as barragens que foram planejadas no Tocantins foram construídas. Começa de Serra da Mesa, Cana Brava, Lajeado e Tucuruí, eu tô mentindo (*sic*)? E parece que esse aí vai sair também porque se depender do IBAMA tudo já tá prontinho (*sic*)” (TOCANTINS, 2005).

FIGURA 6 - Audiência Pública da instalação da Usina



Fonte: Documentário Tocantins: Rio Afogado, 2005

Os debates em audiências públicas de empreendimentos hidrelétricos são realizados localmente em regiões atingidas direta ou indiretamente, mas o **alcance das suas questões** é de interesse nacional, uma vez que o produto final gerado por uma usina, a energia elétrica, passa a ser incorporado ao Sistema Integrado Nacional de Energia (SIN) para a distribuição a todo o país.

Faz-se uma leitura das audiências públicas como modelo limitado de debate, nem sempre deliberativo, focado na explicação do EIA/RIMA e com espaço restrito para a plena discussão de pontos de vista contraditórios.

2.5.3. Foros de Negociação

A primeira experiência de um foro de negociação no país foi adotada na UHE Peixe Angical, no rio Tocantins, localizada em Peixe (TO), com reservatório abrangendo os municípios de Peixe, São Salvador do Tocantins e Paranã. O foro foi institucionalizado pelo IBAMA, por meio da Portaria nº 8/2003, de 02 de dezembro de 2003.

De acordo com o Consórcio Enerpeixe, responsável pela UHE Peixe Angical, o foro tratou das questões de aquisição de terras, realocação, reassentamento e monitoramento da qualidade de vida da população reassentada de forma participativa. A composição obedecia ao seguinte **modelo de representação**:

O Fórum de Negociação é composto por um titular e um suplente formalmente indicados pelas seguintes entidades: Naturatins (Peixe, São Salvador do Tocantins e Paranã), representantes da comunidade ou entidade representativa da população atingida pela AHE Peixe Angical, Enerpeixe SA (Secretaria de Estado de São Paulo), Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, representantes do Poder Executivo dos municípios envolvidos.), Copeixe - Consórcio de Proprietários e Ocupantes de Imóveis Urbanos e Rurais Afetados pela AHE Peixe Angical e MAB - Movimentos de Atingidos por Barragens, podendo ainda receber como demais convidados em suas reuniões de acordo com os assuntos em questão. (CONSÓRCIO ENERPEIXE, 2020).

A **natureza** do foro é conduzida por um regimento interno, elaborado pelo órgão fiscalizador do empreendimento. No documento, são contextualizados os direcionamentos a serem seguidos bem como as representações, competência e a sua periodicidade.

Sobre o **resultado do debate público**, o foro tem um caráter consultivo e de discussões. É considerado um avanço nas relações entre empreendedor, população atingida e órgãos envolvidos, sendo definido como um:

Espaço democrático de diálogo onde a comunidade pode exprimir os seus desejos, esclarecer dúvidas, definir as suas posições e, em conjunto com os Órgãos de Licenciamento / Fiscalização e a Empresa, chegar a um consenso. O envolvimento das partes nas reuniões regulares refletiu o compromisso de todos com o sucesso dos tratamentos dados às famílias afetadas. (CONSÓRCIO ENERPEIXE, 2020).

Quanto ao **alcance das decisões**, assim como as audiências públicas, tem potencial local/nacional. O tempo de existência desse foro é determinado pelo cronograma dos programas ambientais e pela demanda das representações.

De acordo com a avaliação de coordenador do MAB, que acompanhou a experiência na UHE Peixe Angical, houve espaço para a participação.

O nome já diz que é de negociação, então nós tínhamos uma pauta, a empresa tinha uma pauta e alguém no meio fazia o processo de negociação, de intermediação, ou era o MPF ou era o IBAMA. Era muito tranquila a participação. Do lado de fora da reunião do prédio da reunião, tinha lá 100, 200 pessoas da comunidade. Era uma lógica de participação. Por exemplo, se a gente já tinha uma pauta que era o tamanho da terra ou a compra de uma x terra, a comunidade estava lá, então a gente pedia lá dez minutos, cinco minutos e ia pra fora, dialogava, conversava, voltava para reunião e dava um encaminhamento a isso. Na minha avaliação que tenho de vários anos de processo de negociação, é que São Salvador e Peixe como processos mais democráticos. (ROCHA, 2023, APÊNDICE III).

Observa-se que o modelo de debate do foro de negociação segue características mais deliberativas, com pluralidade de sujeitos, incluindo o Ministério Público e movimentos sociais, e tendo uma preocupação do consenso como resultado. Além do RIMA (da mesma forma que nas audiências públicas), abre espaço para temas como realocação, reassentamento e monitoramento da qualidade de vida da população reassentada.

2.5.4. Comitês de cogestão

A primeira experiência do mecanismo comitê de cogestão, que foi proposto como um novo modelo de negociação, foi em 2008, no processo de instalação da UHE Estreito. “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, p.125).

O **modelo de representação** dos comitês é estabelecido para cada município afetado. No caso da UHE Estreito, houve um em cada uma das 12 cidades diretamente atingidas. O comitê tem caráter consultivo e é constituído por entidades e lideranças municipais, população impactada, Poderes Executivo e Legislativo, empreendedor e IBAMA, enquanto órgão licenciador. Possui como premissa básica discutir assuntos de interesse da municipalidade, das comunidades e dos grupos sociais afetados pela UHE Estreito, cujas temáticas estejam relacionadas à implementação dos programas ambientais (IBAMA, 2008).

Há uma ressalva quanto à delegação de poderes ficar muito centrada nos prefeitos dos municípios da área de abrangência dos reservatórios. Estes, por sua vez, convidavam entidades e/ou pessoas da sua convivência para participarem das reuniões, o que contribuiu para a exclusão do Ministério Público (tanto estaduais quanto Federal) do processo de negociação, sendo chamado apenas quando o IBAMA julgasse pertinente (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - TO, 2009).

A **natureza** dos comitês se constitui na operacionalização por meio de reuniões trimestrais em média, com a presença da coordenação exercida pelo IBAMA, empreendedor e membros do comitê. As discussões são registradas em atas. De acordo com o IBAMA (2008), os assuntos não consensuados são encaminhados ao instituto para a deliberação no âmbito do licenciamento ambiental.

Quanto ao **resultado do debate público**, há uma forte crítica por parte dos movimentos sociais e dos Ministérios Públicos Federal de não cumprir com a sua função democrática, constituindo um mecanismo pouco efetivo nas respostas a demandas da comunidade atingida, principalmente pela forte interferência das prefeituras.

O **alcance das decisões** se dá em cada um dos municípios afetados, mas quaisquer medidas tomadas a partir das discussões têm interferência em todo o projeto ambiental da usina.

Cirineu da Rocha (2023) lembra que, nas reuniões dos comitês, havia forte policiamento, o que causava certa intimidação à comunidade, evidenciando a unilateralidade das empresas pertencentes ao consórcio nas decisões.

Em Estreito, eram os comitês de gestão. Quem fazia quase toda a discussão era a própria empresa. Ou seja, a empresa contratou outra empresa que fazia isso tudo. E eles trabalhavam numa lógica muito complexa. Por exemplo, tinha uma reunião lá em Babaçulândia, lá em Filadélfia você tinha no mínimo 20, 30 policiais na reunião, homens de fora fortemente armados, que constrangia a participação das pessoas. Estreito para mim foi muito truculento. Muito unilateral, e alguns momentos eles tiveram a conveniência, a participação do Estado para defender os direitos da empresa. (ROCHA, 2023, APÊNDICE III).

Os três mecanismos de participação aqui observados encontram algum tipo de limitação. No entanto nota-se que os foros de negociação apresentam características de um modelo mais aberto às comunidades atingidas e, conseqüentemente, com potencial mais democrático.

QUADRO 14 - Resumo das variáveis do debate nos mecanismos de participação

VARIÁVEL	TIPOS DE ESFERA PÚBLICA POLÍTICA		
	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	FOROS DE NEGOCIAÇÃO	COMITÊS DE COGESTÃO
MODELOS DE REPRESENTAÇÃO	Dirigidas pelo representante do órgão licenciador. Após a exposição do projeto RIMA, são abertas as discussões.	Compostos por representantes da comunidade ou entidade representativa da população atingida, Ministério Público, poder público municipal.	Constituídos por entidades e lideranças municipais, população atingida pelo empreendimento, Poderes Executivo e Legislativo, pelo empreendedor e pelo IBAMA. Exclusão do Ministério Público.
NATUREZA	Ritualizadas, com espaços delimitados para exposição e questionamentos da sociedade.	Regidos por Regimento Interno -elaborado pelo órgão fiscalizador.	Operacionalizados por meio de reuniões trimestrais, com a presença da coordenação exercida pelo IBAMA, empreendedor e membros do comitê. Registros em atas.

RESULTADO	Limitado. De caráter consultivo, para explicar e dirimir possíveis dúvidas sobre os impactos causados ao meio ambiente e à sociedade atingida.	De caráter consultivo, mas é considerado como um avanço nas relações entre empreendedor e comunidade.	De caráter consultivo. Sofre forte crítica por parte dos movimentos sociais e dos Ministérios Públicos Federal e estaduais por não cumprirem com a sua função democrática.
ALCANCE DA QUESTÃO EM DEBATE	Local/ impacto nacional.	Têm potencial local/ nacional.	Realizados em cada um dos 12 municípios afetados, mas quaisquer medidas tomadas, fruto das discussões, têm interferência em todo o projeto ambiental da usina.

Fonte: Autora (2023), a partir de Gomes (2008)

Observa-se que houve um avanço no percurso histórico dos processos de participação, durante a instalação de empreendimentos hidrelétricos no país. No entanto, na análise desses mecanismos, nota-se que mesmo as características tidas como aparentemente irrenunciáveis da esfera pública - acessibilidade, visibilidade e vinculação à comunidade - nem sempre são atendidas em sua completude.

Diante das observações, percebe-se também uma perspectiva “incomunicacional”, uma vez que a comunicação é utilizada de maneira estratégico-instrumental para legitimar a ação do Estado e atender aos requisitos do licenciamento ambiental.

Notam-se certos enviesamentos na construção dos modelos, uma vez que governos municipais determinam quais sujeitos podem participar da negociação, excluindo agentes como o Ministério Público (no caso da experiência dos comitês), o que ocasiona limitação na pluralidade dos atores que têm acesso a esses mecanismos.

Chama a atenção ainda a institucionalização de processos, que permitem formas de deliberação. Destaca-se que tais mecanismos (audiências, foros e comitês), apesar de terem caráter apenas consultivo, poderiam ser mais bem aprimorados na garantia de um debate plural e representativo, o que é essencial para o aprofundamento da democracia, como reforça Maia (2008):

O aprofundamento da democracia exige, assim, uma pluralidade de relações entre forças políticas distintas dentro da própria sociedade civil, e também, nas instituições do centro do sistema político. Em outras palavras, uma democracia robusta requer uma pluralidade de formas de participação política por parte dos

cidadãos, de associações com diversos nichos de especialização e de formas distintas de articulação com os agentes do Estado. (MAIA, 2008, p.347).

Às possíveis variáveis do debate acrescentam-se ainda fatores como o tempo, a frequência, a continuidade e a natureza das pautas discutidas. Destaca-se também que, ainda que não se considere o “*status* social do argumentante”, é relevante avaliar a pluralidade dos sujeitos que participam das instâncias deliberativas como variável a ser apreciada.

Este tópico centrou as observações nas possibilidades de participação popular em discussões, que, mesmo que de forma gradual, ajudam a conformar esses modelos.

É, por conseguinte, tanto mais democrática uma sociedade quanto mais inclusiva a sua esfera pública deliberativa, quanto mais as suas instâncias deliberativas ganharem a forma de discussão pública, principalmente as suas instâncias deliberativas mais gerais em que o interesse comum se converte em coisa pública. (GOMES, 2008, p. 129).

Entende-se que, quanto mais aprimorados são os mecanismos de participação popular em processo de instalação de empreendimentos energéticos (sejam hidrelétricas ou de outras de fontes) - com um debate público cada vez mais acessível, visível, vinculado à comunidade e deliberativo, mais democrática a construção do modelo energético se configura. A realização de assembleias formais, quando necessárias, também precisa ser cuidadosamente planejada de modo a permitir maior entrada das demandas do mundo da vida no centro do sistema político, definidor final na tomada de decisões.

Reforça-se, ainda, a relevância da contribuição de releituras sobre a esfera pública habermasiana para se pensar em possibilidades variáveis do debate público com flexibilidade de modelos, propósitos e alcances. Entende-se que, em face da centralidade da comunicação de massa, uma esfera pública moderna pode e deve se apresentar em novos modelos de conformação, desde que guardem, no seu cerne, características como discutibilidade, visibilidade e também a publicidade como qualidade das razões.

2.6 DA PERIFERIA AO CENTRO

A relação homem/meio ambiente é um dos grandes desafios do século XXI diante da necessidade de conciliar a realização de grandes obras e a mitigação dos impactos naturais. Este capítulo evidenciou que a problemática envolvendo energia e meio ambiente passa também pela relação entre cidadania, consumo e cultura. Na engrenagem das trocas sistemas/mundo da vida, observa-se que a questão ambiental costuma ser estabelecida de

forma extrínseca e colateral, não como própria da relação econômica e política. Apresenta-se, portanto, como um constante conflito.

Observaram-se as tentativas da periferia do sistema (como o MAB e outros movimentos sociais) em perfurar a linha do centro político de decisões. Também se notou como são recentes (apenas em 1986, foram instituídas as audiências públicas) e ainda problemáticas e limitadas as formas de participação popular do ponto de vista do debate público.

O próximo capítulo vai alinhar essa discussão a partir da compreensão teórica sobre cidadania e sobre o direito. Inicia-se também a análise empírica da legislação e de documentos pertinentes ao licenciamento ambiental. Por fim, busca compreender como o regime jurídico resguarda a relação da comunicação com a cidadania.

3 CIDADANIA E LEGISLAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

As reflexões construídas até aqui têm como pressuposto que o aprimoramento dos mecanismos de participação popular, ao longo do processo de instalação de empreendimentos causadores de impactos ambientais, torna mais democrático e deliberativo o debate público. Percebe-se que há uma normatização jurídica de tais processos. Para seguir essa linha dorsal, este capítulo busca mapear e analisar o arcabouço da legislação que rege o licenciamento ambiental no país, sob a perspectiva da cidadania.

Na primeira parte, tensionam-se as reflexões teóricas sobre cidadania, suas diversas perspectivas e noções do direito, democracia e processos deliberativos. Na segunda, como parte do protocolo de múltiplas evidências do estudo de caso, é feita a análise documental das leis vigentes sobre o licenciamento. Observa-se como a legislação pode condicionar os aspectos comunicacionais relacionados à efetivação da cidadania. Para tanto, engendra-se uma reflexão sobre como a cidadania é forjada em aspectos processuais próprios do campo comunicacional. Entre eles, estão o acesso à informação, a participação social, a consulta, entre outros meandros apresentados ao longo das análises.

É pertinente compreender as principais acepções sobre cidadania presentes na literatura acadêmica e também alguns prismas sob os quais esse conceito pode ser pensado, tendo em vista contribuições a partir da problemática aqui analisada (cidadania comunicacional, cidadania digital e cidadania ambiental, por exemplo). Nessa discussão, cabe lembrar que, apesar da tutela jurídica, somente as leis não garantem a efetivação da cidadania de forma plena.

Destaca-se também que está em votação o Projeto de Lei nº 3729/2004, que trata da chamada Lei Geral do Licenciamento Ambiental. O texto altera as regras do licenciamento, sendo necessário examinar as principais mudanças propostas no escopo da comunicação.

3.1 PERSPECTIVAS DA CIDADANIA

Ao longo dos séculos, os sentidos sobre cidadania têm sido construídos em torno da noção da conquista e da garantia de direitos, sejam civis, políticos ou sociais. O surgimento do conceito se dá na *pólis* grega, em um momento em que os homens livres debatiam e deliberavam temas da esfera comum por meio da democracia direta. Tal democracia, no entanto, era excludente, pois deixava de fora as mulheres, as crianças e os escravizados.

A cidadania, em diversos contextos históricos, está associada à vida na cidade, da mesma forma como ocorreu a restauração de direitos na ascensão da burguesia e na mudança do feudalismo para o capitalismo, com a valorização do trabalho e a criação do Estado de Direito - o governo pelas leis. “Foi uma conquista histórica e deve ser irreversível da humanidade. Com toda a sua ambiguidade, a lei pode ser também instrumento da maioria dos cidadãos. É preciso utilizar-se dela, ajudá-la e construí-la da melhor forma possível” (COVRE, 2002, p.29).

Na clássica concepção de Marshal (1967), a cidadania se desenvolve em três dimensões: a dos direitos civis, a dos direitos políticos e a dos direitos sociais. Os direitos civis se traduzem em liberdades individuais, de expressão, de crenças e de propriedade; os direitos políticos, em participação política, como o voto e o acesso a cargos públicos; e os sociais, em benefícios sociais, como saúde, moradia, trabalho, educação, segurança e bem-estar.

Carvalho (2002) aponta que, para Marshal, a cidadania se desenvolveu de forma lenta na Inglaterra, seguindo não apenas uma sequência cronológica, mas também lógica: com a aquisição dos direitos civis no século XVIII, dos direitos políticos no século XIX e dos direitos sociais somente no século XX.

O modelo inglês, no entanto, não se repetiu no Brasil. De acordo com Carvalho (2002), houve uma inversão tanto cronológica quanto lógica na construção da cidadania no país.

Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2002, p.219).

A história da cidadania no Brasil é construída com avanços, retrocessos e até mesmo ambiguidades - como nos 21 anos de governo militar (1964-1985), com direitos sociais e políticos galgando relevância em momentos alternados.

O grande marco para a ampliação dos direitos sociais é a Constituição de 1988, também chamada de Constituição Cidadã. Entre as diversas conquistas, ela implantou o piso para as aposentadorias e pensões no valor de um salário mínimo e incluiu a licença

paternidade na ocasião do nascimento dos filhos. São medidas que, segundo Carvalho (2002), levaram a uma lenta melhoria nos indicadores básicos de qualidade de vida.

O antigo conceito de cidadania ganhou novo vigor no fim do século XX, com a amplitude da concepção de justiça social. Cortina (2005) aborda a perspectiva do cidadão pela noção de justiça atrelada ao objetivo de aumentar a civilidade. A autora define cidadania como uma síntese de pertencimento e justiça. “Reconhecimento da sociedade por seus membros e consequente adesão por parte destes aos projetos comuns são duas faces da mesma moeda que, ao menos como pretensão compõem esse conceito de cidadania que constitui a razão de ser da civilidade” (CORTINA, 2005, p.21).

Cortina (2005) compreende o conceito como mediador na garantia da justiça aos membros da comunidade. Coloca ainda como um desafio do nosso tempo elaborar uma teoria da cidadania, que seja ligada às teorias sobre democracia e justiça, mas de forma autônoma.

Porque uma teoria como essa poderia oferecer melhores argumentos para sustentar e fortalecer uma democracia pós-liberal também no nível das motivações: uma democracia em que se encontrem as exigências liberais de justiça e as comunitárias de identidade e de pertença. (CORTINA, 2005, p.28).

A liberdade não é vista como um objetivo-fim da cidadania, mas a sua possibilidade se realiza pela cidadania, conforme a autora. “Cidadania não é um meio para ser livre, mas um modo de ser livre” (CORTINA, 2005, p.38). Ela aborda a liberdade como participação, como independência e como autonomia (em contraposição à noção de heteronomia).

Enquanto Adela Cortina constrói uma teorização de uma cidadania cosmopolita – em que todos vivenciem verdadeiramente a cidadania por meio do fortalecimento do espaço público, da abdicação do hedonismo individualista e do compartilhamento da vida pública para a garantia da democracia liberal, Milton Santos (2007) enxerga o conceito pelo prisma geográfico, no qual o modelo cívico é construído pelos componentes cultura e território.

O pensamento de Milton Santos coloca que o homem é valorado pela localização que ocupa no território, seja como produtor, cidadão ou consumidor. Há diferenças de oportunidades, acesso, pobreza e riqueza, de acordo com o lugar no qual se vive.

Santos lembra que o cidadão é multidimensional, tem direito a morar e direito ao entorno. “A geografização da cidadania supõe que se levem em conta pelo menos dois tipos de franquias, a serem abertas a todos os indivíduos: os direitos territoriais e os direitos culturais, entre os quais o direito ao entorno” (SANTOS, 2007, p.150).

O acachapante processo de urbanização pelo qual o Brasil passou e como isso afetou a relação com a cidadania por meio do consumismo são evidenciado nos estudos de Milton Santos.

Em nenhum outro país foram assim contemporâneos e concomitantes processos como a desruralização, as migrações brutais desenraizadoras, a urbanização galopante e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico delirante, a concentração da mídia escrita, falada e televisionada, a degradação das escolas, a instalação de um regime repressivo com a supressão dos direitos elementares dos indivíduos, a substituição rápida e brutal, o triunfo, ainda que superficial, de uma filosofia de vida que privilegia os meios materiais e se despreocupa com os aspectos finalistas da existência e entroniza o egoísmo como lei superior, porque é o instrumento da busca da ascensão social. Em lugar do cidadão formou-se um consumidor, que aceita ser chamado de usuário. (SANTOS, 2007, p.25).

Na contundente crítica “o consumidor não é o cidadão”, Santos (2007) aborda também as expressões da subalternização da cidadania, como o cidadão mutilado e o cidadão imperfeito, o que leva a um consumidor mais-que-perfeito.

A retirada de direitos ocasiona uma forma de vida não-cidadã assim como o consumo de bens materiais e ilusões-símbolos, associados a uma pseudoeducação, o “que não conduz ao entendimento do mundo” (SANTOS, 2007, p.56).

Educar na cidadania, para aprender a se construir um mundo coletivamente, é uma necessidade ressaltada também na obra de Cortina (2005), que elenca como valores da ética cívica a igualdade, a solidariedade, o respeito ativo e a disposição para resolver os problemas por meio do diálogo.

Para além da educação formal, o cidadão precisa ser um sujeito participante, que atua e age. Mas o valor moral não é grupal, é universal, como sugere Cortina (2005). E educar na cidadania implica romper as fronteiras do localismo.

Ao retomar alguns conceitos centrais da cidadania, observa-se que são permeados pelas concepções de direitos, justiça social, pertencimento, cultura, território, consumo e educação. Tais noções também perpassam a discussão sobre a instalação de grandes empreendimentos, a realocação dos sujeitos, negociações e a mitigação de impactos.

Nota-se ainda que compreensões emergidas do campo da comunicação se imbricam nos estudos da cidadania. Cortina (2005) condiciona a existência de uma esfera pública para a vivência da cidadania e de crítica ao poder público. Ela cita o fortalecimento do consenso como um dever moral e civil.

A chamada “opinião pública”, que hoje se revela um dos lugares mais adequados para exercer a cidadania civil, tem origem no conceito de “publicidade”, que ao menos desde o século XVIII estava estreitamente ligado ao mundo político e, mais concretamente, ao modo como se legitima o poder político. (CORTINA, 2005, p.128)

Para Sgoti e Peruzzo (2015), a comunicação é mais do que um direito à cidadania, é “também o alicerce para sua própria existência e efetivação, já que possibilita o diálogo e a troca de informações, elementos fundamentais à promoção do debate público, à articulação social em favor das mudanças estruturais da sociedade e à efetivação de direitos” (SGOTI; PERUZZO, 2015, p.13). A busca pelo entendimento desses processos leva a uma perspectiva sobre a visão comunicacional da cidadania.

3.1.1 Cidadania Comunicacional

Os estudos de comunicação têm buscado aproximações tanto conceituais quanto empíricas com a cidadania. Mata (2006) define cidadania comunicativa como “o reconhecimento da capacidade de ser sujeito de direito e demanda no terreno da comunicação pública e o exercício desse direito” (MATA, 2006, p.13).

Observa-se que as abordagens costumam considerar a comunicação como um meio, um caminho, um instrumento para se alcançar a cidadania. Signates e Moraes (2019) detectam problemas quando se aborda essa relação de forma instrumental.

O primeiro, na área das ciências sociais, a ocultação dos processos comunicativos que engendram a própria cidadania, oriunda da invisibilidade do caráter não instrumental da comunicação; e, o segundo, na área da comunicação, o tratamento, pela própria ciência da comunicação, de seu objeto central como subalterno a uma noção relevante, porém externa ao campo. (SIGNATES; MORAES, 2019, p.7).

Os autores levantam que, dentro do conceito de cidadania, é possível desvendar uma especificidade comunicacional e partem da hipótese de que não é possível conceber cidadania fora da noção de comunicação.

Para explicar tal abordagem, Signates e Moraes (2019) realizam uma revisão conceitual de diversas perspectivas teóricas sobre cidadania, de modo a desentranhar elementos que são propriamente comunicacionais. Na busca pela noção comunicacional de cidadania, encontram alguns tipos concebidos a partir da centralidade da comunicação:

- **Cidadania como meio:** a cidadania pode ser vista como argumento, mecanismo ou instrumento da comunicação para se conseguir direitos em uma determinada sociedade.
- **Cidadania do direito à informação e do consumo:** todo cidadão tem direito ao acesso às informações sobre suas condicionantes civis, políticas e sociais, seja por meio de jornais, internet e meios comunitários.
- **Cidadania da liberdade de expressão:** a participação em termos da opinião pública é um direito especificamente comunicacional, ainda que de ordem instrumental.
- **Cidadania como direito de expressão de direitos:** assim como a cidadania não prescinde da comunicação para acontecer, a cidadania comunicacional é o direito básico que permite a elaboração comunitária dos termos de sua própria justiça.
- **Subcidadania comunicacional:** trata-se da condição do *subcidadão*, ou seja, aquele que é silenciado no processo comunicacional, ou seja, é inserido como falado, referenciado, e não como falante.
- **Cidadania como incomunicabilidade:** a radicalidade da negação da cidadania. Se existe um *subcidadão*, também é possível existir o sujeito que não tem fala e não é falado, mas subjugado às condições de silenciamento, e, portanto, de submissão. (SIGNATES; MORAES, 2019, p.32-33)

Sob essa ótica, encara-se a relação comunicação/cidadania muito além do que como liberdade de expressão e, sim, como processual na realização da cidadania. “Não é possível a cidadania sem o ambiente democratizado das trocas simbólicas criadoras, afirmadoras e processuais (no sentido sociológico do termo) dos direitos” (SIGNATES; MORAES, 2019, p.24).

Essa contribuição teórica é relevante para fundamentar uma leitura sobre uma cidadania ambiental, que se faz na coletividade, além de problematizar as condições de subalternidade do cidadão.

3.1.2 Cidadania Ambiental

O contexto de crise ecológica, de preocupações ambientais globais e da necessidade de maior participação fez surgir a concepção da cidadania ambiental.

A noção de cidadania ambiental pressupõe o estabelecimento de uma relação mais harmônica com a natureza. Essa postura deve estar presente em toda a extensão da vida cotidiana, com cada cidadão exercitando sua responsabilidade ambiental em toda ocasião que estiver manipulando bens e materiais, buscando a finalidade mais ecológica possível em cada atitude adotada no seu dia-a-dia e com consciência do impacto que os mais simples procedimentos podem provocar no meio natural. (WALMAN, 2003, p.557).

Raúl Pacheco Vega (2006) defende o conceito referindo-se aos “direitos e obrigações para com o meio ambiente, e consideram a obrigação de preservar os recursos naturais, cuidar

dos ecossistemas e minimizar os impactos ambientais decorrentes da poluição”¹⁰ (VEGA, 2006, p.156, tradução nossa).

Pode-se dizer que a noção de cidadania ambiental surge também como uma leitura a partir do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que coloca a preservação do meio ambiente como dever do Estado e da coletividade e abrange como responsabilidade dos cidadãos o processo de planejamento, discussão e execução de políticas ambientais.

A cidadania socioambiental, para Santos (2005), está relacionada às condições de vida e requer responsabilidade, solidariedade e participação do cidadão em decisões ambientais, que afetam a coletividade.

No mundo de desigualdades em que nos movemos, marcado por profundos problemas socioambientais, locais e globais, é comum traduzir as novas dimensões da cidadania adjetivando-a. A cidadania ambiental conduz a uma visão do mundo através da “invenção” de uma cultura – uma “cultura verde” que nos vincula à complexa “invenção teia da vida”. (SANTOS, 2005, p.73).

É atribuído aos movimentos ambientalistas o início da luta pela cidadania ambiental. “Ao proporem a manutenção das condições naturais, seja preservando-as, os ambientalistas colaboram, junto com outros segmentos sociais, para construir um mundo mais equilibrado na apropriação dos recursos naturais” (RIBEIRO, 2003, p.404). Mas, na atualidade, essa pauta passou a ser responsabilidade de vários segmentos da sociedade, como o poder público, empresas e indivíduos.

O “sujeito ecológico” (CARVALHO, 2008, p.65) pode ser entendido como o que busca repensar os dilemas sociais, políticos, econômicos, éticos e estéticos instaurados diante da crise socioambiental e que aponta formas viáveis para um modo de vida socialmente justo e ambientalmente sustentável.

Em termos conceituais, a cidadania ambiental é considerada mais abrangente do que a clássica (LEITE; AYALA, 2004), por ir além dos direitos civis, políticos e sociais; por realizar-se tanto na esfera pública quanto na privada; e por ter proporções transnacionais e planetária. Teria como “objetivo comum a proteção intercomunitária do bem difuso ambiental”, entendendo que o cidadão “não tem um compromisso de lealdade nacional, mas, sim, um compromisso de lealdade ecológica” (LEITE; AYALA, 2004, p.317-318).

¹⁰ “los derechos y obligaciones para con el medio ambiente, y considerar la obligación de preservar los recursos naturales, cuidar de los ecosistemas y minimizar los impactos ambientales debidos a la contaminación” (VEGA, 2006, p.156).

São considerados como aspectos imprescindíveis para o exercício da cidadania ambiental a participação (tanto a garantida pelo Estado quanto a almejada pelo cidadão) e o acesso à educação ambiental (ética e crítica).

3.1.3 Cidadania Digital

As transformações características do terceiro milênio, como as inovações nas tecnologias digitais, as preocupações com as mudanças climáticas, a pandemia e a crise nas democracias representativas ocidentais, reconfiguram novas condições habitativas, a morfologia da comunidade e uma outra forma de cidadania: a cidadania digital (DI FELICE, 2020).

No conceito trabalhado por Massimo Di Felice (2020), o agir na atualidade é conectado para além dos limites da *pólis*, da esfera pública e do espaço político do Estado. Não mais se habitam cidades e países, habita-se a biosfera.

A cidadania digital pode ser entendida como a expansão dos direitos e das formas participativas parlamentares e, portanto, como um fortalecimento, uma amplificação e uma versão mais completa da democracia, como a conhecemos e como o Ocidente a concebeu, ou, também pode ser interpretada como o advento de um novo tipo comum, conectado e interativo. (DI FELICE, 2020, p.15).

A nova morfologia da ecologia do social considera que as coisas não são inanimadas e, para além dos humanos, a cidadania digital contempla a presença interativa das “florestas, dos lagos, das plantas, dos algoritmos, dos *softwares*, do *big data*, dos vírus e de um extenso número de entidades conectadas” (DI FELICE, 2020, p.15).

A cidadania digital situa-se em um âmbito de pesquisa transdisciplinar e problematiza a relação do homem com o meio ambiente, que é concebida, na cultura ocidental, como frontal e opositiva – o homem e o meio ao seu redor, no seu entorno. Ela contrasta tal visão com a ecologia de rede, que relaciona indivíduos, biodiversidade, técnica, informação e território de maneira complexa.

As formas tradicionais de participação das democracias ocidentais, como o voto e o levantar as mãos, passam por uma certa fadiga, como nota Di Felice (2020). Há um desinteresse pela participação no debate público, o que seria estrutural.

O crescimento das plataformas digitais de interação¹¹ para a participação coletiva e para os processos decisórios compartilhados aponta para uma nova faceta da cidadania. Entre essas plataformas, estão, inclusive, as que somam a opinião dos indivíduos com informações automatizadas.

Nas *blockchains*, as interações deixarão de ser exclusivamente humanas e de seguir dinâmicas ideológicas, parlamentares ou partidárias, pois serão compostas pelo resultado de transição pública de dados que dizem respeito a todo o sistema de informação proveniente de todos os componentes do nosso habitat. (DI FELICE, 2020, p.175)

O “Manifesto pela Cidadania Digital”¹² (2020) propõe que se supere a ideia iluminista de cidadania, o que pressupõe substituir o sujeito político aristotélico pelo infoindivíduo, além de primar por um novo horizonte de participação, do habitar e da gestão do comum.

Essa nova forma de viver exige também o desafio de uma formação para a cidadania, com a construção de *softwares*, algoritmos e regras, que garantam o respeito ao direito de todos e uma participação ativa nas novas formas de governança digital. Deve ainda propiciar a participação responsável, a interação consciente e a construção de redes mais inclusivas e inteligentes.

Observa-se que as transformações da sociedade alteram também as formas de se pensar e de se exercer a cidadania. Muda o cidadão, mudam os processos cívicos. As concepções da cidadania ambiental e da digital alteram o *locus* de atuação da *pólis* para o transnacional, para o planeta e para a biosfera. Novos *ethos* são configurados: humano, não-humano, dados. Permanecem, no entanto, os desafios do alcance da educação e da formação ética para tais modificações. Nessa perspectiva, a comunicação pode, inclusive, alterar os eixos e definir os novos rumos dos processos da cidadania.

Segue-se à proposta de compreender como o licenciamento ambiental é pensado com algum respaldo na cidadania, mas também a partir de um conjunto de procedimentos normativos, que regulam a conduta em relação aos impactos, ações de mitigações e procedimentos de comunicação com a sociedade. Assim, no próximo tópico, será pertinente recorrer a contribuições da área do direito e da democracia – entre facticidade e validade

¹¹ Felice (2020, p.161) exemplifica como experiências exitosas três modelos de plataformas digitais de interação: ecossistema de operação sociotécnico, com a plataforma www.liquidfeedback.org; ecossistema multiagente, com <https://rousseau.movimento5stelle.it>; e ecossistema infoecológico, com <https://arrayofthings.github.io>.

¹² Documento assinado por professores, pesquisadores e centros de pesquisas de diferentes países, com representantes da USP (Brasil), Università degli Studi della Tuscia (Itália), University of Toronto (Canadá), MIT Boston (Estados Unidos), Universidade Nova de Lisboa (Portugal) e Universidad Autónoma Metropolitana (México) (DI FELICE, 2020).

(HABERMAS, 1997), para um delineamento dos processos deliberativos e percepções sobre a relação da sociedade e suas condições de anomia (quando não se tem controle), heteronomia (quando há dependência ou desobediência) e autonomia (quando participa-se das criações das regras e deliberações).

3.2 DIREITO E PROCESSOS DELIBERATIVOS

Na compreensão da teoria discursiva do Estado Democrático de Direito, Habermas faz uma relevante contribuição com a obra “Direito e Democracia”, na qual considera o fenômeno jurídico como uma possibilidade de harmonização em meio à tensão estabelecida entre facticidade e validade do direito dentro da sociedade, no caminho da sua legitimação no mundo da vida.

O jurista Reale (1994) entende o direito ao mesmo tempo como norma, fato e valor. Já na leitura de Habermas, a relação entre direito e democracia não é vista pelo prisma normativo e, sim, na busca pela facticidade da sua existência. Também considera que o empobrecimento da democracia pode comprometer a manutenção e a estabilidade de uma integração social, que pretende se realizar por meio do direito.

As sociedades modernas, para Habermas (2020), não são integradas apenas socialmente por valores, normas e processos de entendimento. Há uma integração sistêmica pelos mercados e pelo poder administrativo.

Dinheiro e poder administrativo são mecanismos de integração social que formam sistemas e não coordenam ações de modo necessariamente intencional, isto é, impondo custos comunicativos sobre a consciência dos participantes da interação, mas sim objetivamente, como que pelas suas costas. A mão invisível do mercado é, desde Adam Smith, o exemplo clássico para este tipo de regulação. Pela via da institucionalização jurídica, ambos os meios se encontram ancorados nas ordens sociais do mundo da vida mediante a ação comunicativa. (HABERMAS, 2020, p.75-76).

A visão de Habermas é uma reconstrução do direito moderno pelos potenciais emancipatórios, a partir da perspectiva de uma *práxis* efetivamente democrática. Trata-se de uma compreensão, que adota os aspectos linguísticos de interação entre indivíduos para a compreensão sobre o direito.

Habermas substitui a razão prática pela razão comunicativa, que está inserida no contexto do mundo da vida e do reconhecimento mútuo de pretensões individuais de validade no processo comunicativo.

A razão comunicativa distingue-se, antes de tudo, da razão prática pelo fato de não ser mais atribuída ao ator individual ou ao macrossujeito sócio-estatal. Ao invés disso, o que possibilita a razão comunicativa é o *medium* linguístico em virtude do qual interações são encadeadas e formas de vida são estruturadas. (HABERMAS, 2020, p.35).

A capacidade de comunicação interindividual ajuda a fundamentar a razão comunicativa, como pontua Luiz Roberto Gomes (2007).

À experiência central da capacidade de concordar sem coações e gerar consensos com base numa fala argumentativa em que diversos participantes superam a subjetividade inicial de seus respectivos pontos de vista e, graças a um conjunto de convicções racionalmente motivado, se asseguram, por sua vez, de uma unidade do mundo objetivos e da intersubjetividade do contexto em que desenvolvem suas vidas. (GOMES, 2007, p.78)

No mundo da vida, situam-se valores na construção que ocorre por meio da linguagem. O uso da linguagem orientado ao entendimento tem efetividade na ação comunicativa quando os participantes concordam sobre a validade dos atos de fala.

Joshua Cohen (1989), na sua conceituação sobre deliberação e legitimidade democrática, estabelece que a noção de democracia deliberativa é fundada no argumento da troca de razões entre cidadãos iguais. “Os cidadãos de tal ordem partilham um comprometimento com a resolução dos problemas de escolha coletiva mediante argumentação pública e consideram suas instituições básicas legítimas na medida em que estabelecem estrutura para a deliberação” (COHEN, 1989, p.17, tradução nossa)¹³.

Alguns postulados sobre as deliberações são apontados por Cohen (1989): a) efetuam-se de forma argumentativa pela troca de informações; b) são inclusivas e públicas, de modo que todos devem ter acesso e condições iguais de participação; c) são livre de coações externas; d) são livre de coações internas; e) visam um acordo motivado racionalmente; f) deliberações políticas dizem respeito ao interesse comum; e g) deliberações políticas também abrangem construções e preferências pré-políticas.

A autodeterminação pública dos cidadãos, que deliberam a partir do processo racional de formação discursiva, a opinião e a vontade da sociedade civil constroem o modelo

¹³ *Citizens in such an order share a commitment to the resolution of problems of collective choice through public reasoning and regard their basic institutions as legitimate as far as they establish the framework for free public deliberation.* (COHEN, 1989, p.17)

procedimental de democracia na concepção habermasiana: “O processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático” (HABERMAS, 2003b, p.180).

Para uma democracia saudável, há uma necessidade de ações efetivas a partir de instituições e dos cidadãos nos espaços públicos. Desse modo, evita-se o “encapsulamento autopoietico” da política, ou seja, um subsistema fechado em si mesmo, que representa ameaças às formas de socialização política.

Habermas recorre ao modelo criado pelo cientista Bernhard Peters (1993) para explicar o sistema de comportas eixo-periferia, que ordena processos de comunicação e decisão do sistema político. Pelo modelo, há o centro do sistema político constituído pela administração (incluindo o governo), pelo judiciário e pela formação democrática da opinião e da vontade. Às margens da administração, situa-se a periferia (igrejas, universidades, associações, fundações, entre outras instituições). Para que esse fluxo comunicativo passe de uma ponta à outra, acumular volume suficiente e uma esfera pública institucionalizada são necessários. O potencial emancipativo do direito também ocupa esse *locus*.

A forma de organização democrática proporciona um espaço para que a sociedade civil – que deve estar ancorada na esfera pública – possa, pela mediação da linguagem do direito, exercer um papel social cada vez mais relevante, no sentido de trazer à arena política os problemas que mais afetam a sociedade como um todo. Trata-se da capacidade de influenciar o próprio complexo parlamentar, obrigando o sistema político a legitimar-se pelas comportas dos fluxos comunicativos. (GOMES, 2010, p.104).

A contribuição de Habermas sobre o direito como mediador entre o normativo e a realidade empírica das sociedades regidas pelo poder e pelo dinheiro situa-se não como um modelo, mas como um horizonte para se pensar as tensões e os conflitos ocorridos também na área ambiental. Dentro dessa possibilidade, estão incluídas reflexões sobre o papel da periferia do sistema político, a articulação de movimentos sociais na inserção de pautas e decisões no centro do sistema político e a defesa da democracia como um valor universal.

Como observa Borges (2010), a recepção à obra de Habermas não é (e nem deveria ser) unânime nas discussões sobre política deliberativa e consenso. “Alguns intelectuais mais à esquerda temem que a construção do consenso signifique a negação dos conflitos sociais, para a conciliação das classes sociais antagônicas” (BORGES, 2010, p. 36).

Ressalvam-se também as condições de autonomia e heteronomia dos diferentes contextos sociais. É preciso considerar ainda o contexto eurocêntrico no qual a sua teorização é construída: a partir do seu lugar de cidadão europeu, que vive em um Estado laico e de bem-estar social.

Reconhecendo-se a existência da tensão entre facticidade e validade do direito, buscam-se, na observação empírica do conjunto das leis e resoluções sobre o licenciamento ambiental no país, aspectos que explicitam como a comunicação deve ser orientada.

A seguir, parte-se para a análise do arcabouço da legislação em vigor no país.

3.3 ANÁLISE DOCUMENTAL DA LEGISLAÇÃO

Neste tópico, inicia-se uma parte do estudo de caso proposto: a análise documental da legislação. O detalhamento do conjunto de leis analisadas já foi previamente descrito no **Quadro 03** (Capítulo 1).

A partir do método da análise de conteúdo (BARDIN, 2016), construíram-se as categorias pertinentes ao conjunto da legislação. Para tal, realizou-se o chamado inventário, no qual foram identificados, *a priori*, os principais aspectos comunicacionais previstos em cada regulamentação analisada para, em um segundo momento, classificá-los e interpretá-los. Trata-se do seguinte arcabouço jurídico:

- **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981** (que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, fins e mecanismos de formulação e aplicação).

Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama):

- **Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986** (que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental).
- **Resolução Conama nº 9, de 3 de dezembro de 1987** (que dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental).
- **Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997** (que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e os critérios para o licenciamento ambiental).
- **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003** (que garante o acesso público às informações, aos documentos e aos processos administrativos que tratam do meio ambiente nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama).
- **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011** (que fixa normas de cooperação entre as três esferas da administração na defesa do meio ambiente).

Também foram abordados aspectos do Projeto de Lei nº 3729/2004, chamado de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, ainda em tramitação no Senado Federal.

A breve descrição das leis e resoluções em análise e dos seus respectivos aspectos comunicacionais pode ser encontrada no **Apêndice I** deste trabalho.

Pretende-se identificar como o conjunto da legislação resguarda a relação entre comunicação e cidadania nas suas disposições internas. Para tal, são construídas categorias de análise, que permitam a melhor apreensão.

3.3.1. Construção das Categorias de Análise

A partir do inventário realizado, é possível sintetizar as principais unidades temáticas relativas à comunicação extraídas das leis. São elas:

- difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente;
- divulgação de dados e informações ambientais;
- produção de informação quando inexistente;
- publicação de pedidos de licenciamento (em veículos regionais ou de grande circulação);
- apresentação do RIMA com informações traduzidas em linguagem acessível e acessibilidade do documento ao público;
- realização de audiência pública para informações sobre o projeto e os seus impactos ambientais e discussão do RIMA;
- prestação de informações para integrar os sistemas internos;
- acesso à informação ambiental pelo cidadão;
- educação ambiental.

Tais tópicos podem ser agrupados, classificados e constituírem categorias de análise mais específicas, conforme o Quadro 15 sintetiza:

QUADRO 15 - Categorias de análise comunicação na legislação do licenciamento

	Categoria	Especificação	
INFORMAÇÃO	Acesso à informação	Produção de informação	Para o cidadão e para sistemas municipais, estaduais e nacional de informações sobre o meio ambiente
		Acesso à informação ambiental pelo cidadão	Informações disponíveis e documentos como o RIMA com linguagem acessível
	Publicidade	Difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente	
		Divulgação de dados e informações ambientais	Visando a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico
		Publicação de pedidos de licenciamento	Em jornal oficial bem como em periódico regional ou local de grande circulação ou em meio eletrônico de comunicação.
	Consulta	Audiência pública	Informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA
	Educação Ambiental	Educação ambiental	Conscientização pública para a proteção do meio ambiente

Fonte: Autora, 2023

A legislação até aqui explorada pode, então, ser analisada por quatro categorias comunicacionais, que são atravessadas pela noção inicial de **informação: acesso à informação, publicidade, consulta e educação ambiental**. A partir delas, serão feitas inferências e interpretações bem como estabelecidas pontes com as noções intrínsecas de cidadania.

3.3.2 Acesso à Informação

Esta categoria¹⁴ contempla a produção de informações (quando ainda inexistentes); a alimentação de sistemas de informação municipais, estaduais e nacional; o acesso pelo cidadão; e a orientação sobre a formatação do RIMA em linguagem acessível.

A Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação (LAI), foi sancionada como uma ferramenta de transparência, que possibilitasse a participação dos cidadãos em algum nível na administração pública. Antes de a LAI vigorar, a Lei nº 10.650/2003 já normatizava o acesso público aos documentos relativos ao meio ambiente.

A noção de informação é compreendida, nesta categoria, como dados sobre o meio ambiente, que devem ser disponibilizados para que o cidadão possa consultá-los, caso tenha interesse.

O acesso à informação é tido como uma premissa básica para o exercício da cidadania. Tal relação é prevista na Constituição Federal de 1988, que o reconhece como direito fundamental, conforme disposto no artigo 5º, inciso XIV: “É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. O inciso XXXIII do mesmo artigo coloca ainda que: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

É necessário ponderar, no entanto, que somente o acesso à informação não é suficiente para o exercício da cidadania. Como ressalta Araújo (1999), a informação tem papel de auxiliar na construção de espaços sociais, mas a efetividade da cidadania exige ação política de forma direta e ainda deve estar direcionada ao atendimento de necessidades específicas. Para a autora, a disseminação e a circulação amplas de informações devem ser seguidas por um processo comunicativo de discussão plural sobre a sociedade e por oportunidades aos cidadãos.

¹⁴ Esta categoria é conformada a partir de recorrências observadas principalmente na Lei nº 10.650/2003 e nas resoluções Conama nº 1/ 1986 e nº 237/ 1997

3.3.3 Publicidade

A categoria publicidade¹⁵ é construída pela perspectiva de visibilidade dos atos e informações ambientais.

Refere-se à publicação de pedidos de licenciamento e renovação em jornal oficial, periódico regional ou local de grande circulação ou ainda em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente. Trata, ainda, de dar divulgação aos atos concernentes às audiências públicas (como publicação de edital, etc.) e ao EIA/RIMA.

A difusão de tecnologias de manejo, a divulgação de dados e de informações ambientais também compõem essa categoria, “visando formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico” (BRASIL, 1981).

O princípio da publicidade é previsto no artigo 37 da Constituição Federal, que determina que as organizações da “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Quando os atos administrativos se tornam públicos (por meio do Diário Oficial da União, por exemplo), criam-se condições para que a sociedade tome conhecimento e sejam garantidas a transparência e a lisura. Além de conferir eficácia aos atos, a devida publicidade pode possibilitar controle por parte da população, como aponta Justen Filho (2011).

Com exceção dos atos que exigem sigilo, todos os atos a serem realizados pela Administração Pública devem tornar-se de conhecimento público [...] acessível ao conhecimento de toda a comunidade e, especialmente, daqueles que serão afetados pelo ato decisório. A publicidade se afirma como instrumento de transparência e verificação de lisura dos atos praticados. (JUSTEN FILHO, 2011, p.319).

Como categoria de análise na comunicação, a publicidade – *Öffentlichkeit* – é um amplo escopo de investigação na teoria habermasiana e ganha diferentes traduções e acepções neolatinas próximas às ideias de vida pública, opinião pública, espaço público, público e esfera pública.

Sobre o conceito de público, Habermas (1984) aponta como uma definição possível “aquilo que é acessível a qualquer um”, quando se fala em locais públicos, por exemplo. O

¹⁵ Esta categoria é conformada a partir de recorrências observadas principalmente na Lei nº 6.938 /1981, na Resolução Conama nº 9/ 1987, na Resolução Conama nº 237/ 1997, na Lei nº 10.650/ 2003 e na Lei nº 140/ 2011.

autor lembra que se convencionou nomear como público aquilo que está sob poder do Estado, como no caso dos “prédios públicos”. As noções de publicidade e de opinião pública, para Habermas, carregam ainda significados correspondentes à ideia daquilo que é comum. “O sujeito dessa esfera pública é o público enquanto portador da opinião pública; à sua função crítica é que se refere a ‘publicidade’ (*Publizität*) como, por exemplo, o caráter público dos debates judiciais” (HABERMAS, 1984, p.14). O conceito também está relacionado a um local de visibilidade.

Só à luz da esfera pública é que aquilo que é consegue aparecer, tudo se torna visível a todos. Na conversação dos cidadãos entre si é que as coisas se verbalizam e se configuram; na disputa dos pares entre si, os melhores se destacam e conquistam a sua essência: a imortalidade da fama. (HABERMAS, 1984, p.16).

Para Maia (2009), a publicidade é um dos aspectos para a sustentação de representação política e para a formação da opinião pública. “Em particular, a publicidade é requerida para a inclusão de pessoas em debates sobre regras, políticas ou decisões que as afetam. Neste caso, o segredo pode, muitas vezes, resultar na exclusão daqueles com demandas legítimas” (MAIA, 2009, p.50).

A legislação justifica a divulgação de dados pelo objetivo da formação de uma consciência pública sobre a preservação da qualidade ambiental. O exercício da democracia e o da cidadania passam pelo conhecimento daquilo que é tornado público para, a partir daí, haver uma tomada de consciência sobre a realidade sociopolítica. Assim, pode-se inferir que a publicidade das questões ambientais é um procedimento protocolar, de transparência e para a garantia de lisura. Portanto, também é um requisito para o exercício da democracia.

3.3.4 Consulta

A categoria consulta¹⁶ é demarcada pela normatização das audiências públicas durante o processo de licenciamento ambiental.

A Resolução nº 1/1986 do Conama especifica que a realização da audiência pública visa garantir informação sobre o projeto e os seus impactos, além de fomentar discussão sobre o RIMA. Já a Resolução nº 9/1987 aponta a finalidade da exposição do relatório aos interessados, levando à dissolução de dúvidas e à coleta de sugestões e críticas.

¹⁶ Esta categoria é conformada a partir de recorrências observadas principalmente nas três resoluções do Conama: nº 1/ 1986, nº 9/ 1987 e nº 237/ 1997.

A recorrência dessa categoria é marcada em torno das informações, explicações e discussões especificamente sobre o RIMA. Observa-se, na análise desta categoria, uma discrepância ou ausência da possibilidade de deliberação. É um mecanismo apenas consultivo. Não há ênfase na legislação sobre como o órgão licenciador atua após as conclusões das audiências, em caso de desacordos com a população participante.

O relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2004) problematiza formas de participação, como consultas, no exercício da cidadania.

Por mais que a palavra participação tenha diferentes significados políticos, em um sentido mais estreito, sua abrangência costuma se restringir à participação eleitoral. Em seu sentido mais amplo, pressupõe alguma forma estável de conexão com a tomada de decisões públicas, principalmente através da mediação dos partidos políticos ou das organizações da sociedade civil. Alguns sentidos intermediários aludem a formas mais ou menos ativas de exercício da cidadania, tais como a participação em consultas populares ou em âmbitos deliberativos a nível local. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2004, p. 127).

Uma consulta, nos moldes das audiências públicas, ocupa, então, um nível intermediário de participação no exercício da cidadania.

3.3.5 Educação Ambiental

Este item situa a educação ambiental, conforme dispõe a Lei nº 140/2011, como uma categoria da relação comunicação/cidadania.

A educação ambiental, de competência dos estados e da União, tem como intuito a conscientização pública para a proteção do meio ambiente.

Na área da pesquisa sobre educação, há uma espécie de concordância a respeito da necessidade de se problematizar a questão ambiental (CARVALHO, 2008) por meio de dimensões para além da natureza, abordando também aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais pertinentes à relação dos seres humanos com o ambiente.

Discute-se a construção do saber ambiental por meio de relações inter e transdisciplinares no caminho de uma nova racionalidade social (LEFF, 2004). Nesse sentido, o Estado ocupa a sua parte na tutela pedagógica em relação ao meio ambiente.

Enquanto um estado estruturado e estruturante, o campo ambiental inclui uma série de práticas políticas, pedagógicas, religiosas e culturais, que se organizam de forma mais ou menos instruídas seja no âmbito do poder público, seja na esfera da organização coletiva dos grupos, associações ou movimentos da sociedade civil;

reúne e forma um corpo de militantes, profissionais e especialistas; formula conceitos e adquire visibilidade através de um circuito de publicações, eventos, documentos e posições sobre temas ambientais. (CARVALHO, 2001, p.5).

Santos (2005) aponta que a construção de uma cidadania socioambiental necessita de um enfoque da dimensão ambiental nas relações sociais.

No mundo de desigualdades em que nos movemos, marcado por profundos problemas socioambientais, locais e globais, é comum traduzir as novas dimensões da cidadania adjetivando-a. A cidadania ambiental conduz a uma visão do mundo através da “invenção” de uma cultura – uma “cultura verde” que nos vincula à complexa “invenção teia da vida”. (SANTOS, 2005, p.73).

Essa cidadania adjetivada como ambiental requer responsabilidade, coletividade, solidariedade e participação dos cidadãos nos temas relativos ao meio ambiente.

O trabalho com o saber ambiental favorece a construção de uma cidadania socioambiental, por colocar em pauta o questionamento de nossas práticas, nossas atitudes e nossos valores. A sociedade contemporânea tem sido caracterizada como uma sociedade de consumo, na qual a elevada demanda por recursos naturais e a obsolescência programada de muitos bens de consumo resultou numa transição da crise ambiental para patamares mais graves a partir da década de 1980. Neste cenário, a educação escolar propicia contexto favorável para o questionamento dos padrões de consumo e de nossos próprios valores, colocados em xeque ao trabalharmos com o saber ambiental. (SILVA; EL-HANI, 2014, p. 232).

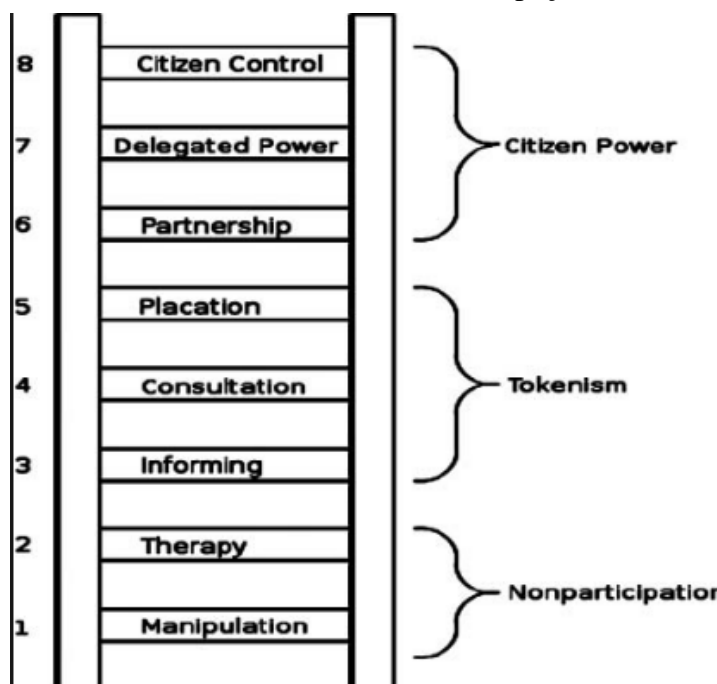
O saber ambiental, construído e estimulado por meio de uma prática educacional, pode ser pensado também por um viés comunicacional, na construção de uma cidadania ambiental. De acordo com Sáiz e Maldonado (2010), não há sociedade sustentável sem cidadãos ecológicos.

O cidadão é só um dos atores da política de sustentabilidade, e geralmente um ator que se limita a adotar um rol passivo ante as decisões provenientes das administrações públicas, das empresas ou da comunidade científica, mas sem dúvida, é um ator decisivo, sem cuja participação não se pode conceber sequer o trânsito à sustentabilidade. (SÁIZ; MALDONADO, 2010, p.15).

É válido pontuar que as quatro categorias encontradas a partir da análise da legislação ambiental não se constituem necessariamente como degraus para se pensar a relação da comunicação com a cidadania. Mas, ainda assim, é possível perceber alguma similaridade com o quadro categorial chamado “Escada da Participação Cidadã”, proposto por Sherry Arnstein (1969), em seus estudos sobre participação e distribuição de poder.

No esquema, Arnstein (1969) apresenta uma escada com oito degraus, que relacionam o nível da cidadania, de acordo com o poder de participação do cidadão. Os degraus são divididos em três grupos: não participação, tokenismo e poder cidadão.

GRÁFICO 6 - Escada da Participação Cidadã



Fonte: Sherry Arnstein (1969)

Os degraus 1 (manipulação) e 2 (terapia) são classificados como **não participação**. A manipulação é o menor nível e ocorre quando os participantes são tidos como veículos dos detentores de poder (quando participam, por exemplo, de comitês e conselhos consultivos para aprovar ações por meio da manipulação). A terapia, na visão de Arnstein, compreende a impotência, como uma doença mental, e os cidadãos seriam submetidos a uma terapia em grupo.

Por sua vez, o **tokenismo** se refere à prática de causar uma falsa condição inclusiva de parcelas marginalizadas.

O Tokenismo, ou seja, os que usam publicamente membros de grupos discriminados para que se sintam representados (embora nenhuma ação seja efetivamente tomada em favor deles). Para que exista uma verdadeira participação, é fundamental que os cidadãos sejam informados sobre os seus direitos e deveres, no entanto, se a informação existente flui apenas de “cima para baixo”, sem possibilidade de retroalimentação ou negociação, este tipo de participação torna-se irrelevante. (VERDUZCO; MURO, 2016.Tradução nossa)¹⁷.

¹⁷ *Tokenismo, es decir, que utilizan públicamente a miembros de grupos discriminados para que éstos se sientan representados (aunque realmente no se tomen acciones a favor de los mismos). Para que exista verdadera participación es fundamental que los ciudadanos estén informados sobre sus derechos y obligaciones, sin embargo, si la información existente sólo fluye de —arriba hacia abajo, sin posibilidades de retroalimentación o negociación, este tipo de participación se vuelve irrelevante.* (VERDUZCO; MURO, 2016).

Dentro do nível tokenismo situam-se os degraus informação, consulta e apaziguamento. Compõem o primeiro degrau de participação, mas de forma muito limitada, já que o fluxo é unilateral e resulta em tomadas de decisões dos detentores de poder para validação e aprovação de projetos.

Já o nível de **poder cidadão** é composto pelos degraus parceria, delegação de poder e controle cidadão. O primeiro permite negociar com os que detêm o poder. Nos outros dois, o cidadão possui o controle da tomada de decisão e até mesmo o poder gerencial.

Na escada de Arnstein, cada degrau é concebido a partir de algum nível de poder que o cidadão tem no processo participativo. Já as categorias extraídas a partir da análise da legislação sobre o licenciamento podem (e devem), inclusive, ser complementares entre si e apontam dimensões para se pensar a temática por meio do aprofundamento das discussões teóricas.

Estabelecendo a relação legislação sobre o licenciamento ambiental/comunicação/cidadania e extraído-se as categorias acesso à informação, publicidade, consulta e educação ambiental, é possível encontrar similaridade com o pensamento de Signates e Moraes (2019). Esses ecos se dão, principalmente, nas noções sobre cidadania do direito à informação e do consumo, cidadania da liberdade de expressão e cidadania como direito de expressão de direitos. Acrescenta-se também uma ideia sobre a construção de uma cidadania ambiental, que se realiza por meio da participação, da coletividade e da solidariedade.

É importante ainda problematizar sobre subcidadania comunicacional e sobre a cidadania como incomunicabilidade, principalmente quando os processos comunicativos pertinentes ao licenciamento – travestidos de participação- são somente protocolares.

3.3.6 Nova Lei do Licenciamento Ambiental e aspectos de incomunicabilidades

A Câmara dos Deputados aprovou, em 13 de maio de 2021¹⁸, o Projeto de Lei nº 3729/2004, também chamado de Lei Geral do Licenciamento Ambiental. A proposta quer estabelecer novas regras para o licenciamento no país.

O texto visa flexibilizar e simplificar os procedimentos adotados, permitir a autodeclaração e também dispensar vários tipos de empreendimentos da necessidade de obter a licença. O projeto, que se justifica com um suposto intuito de garantir menos burocracia e

¹⁸ Ainda não foi sancionado até a data da defesa desta tese (2023).

mais celeridade aos processos, vem sendo amplamente criticado por movimentos sociais, ONGs, pesquisadores, instituições e ex-ministros, que já se manifestaram publicamente¹⁹.

Entre as principais alterações previstas, está a inclusão da modalidade de autolicensing, um documento criado pelo próprio requerente, chamada também de Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC). Essa modalidade poderá ser concedida para empreendimentos de potenciais baixo e médio de degradação ambiental (não contempla usinas hidrelétricas, por exemplo).

O projeto ainda dispensa totalmente do licenciamento 13 tipos de empreendimentos ou atividades. Entre eles, estão:

- obras de serviço público de distribuição de energia elétrica até o nível de tensão de 69 kV;
- sistemas e estações de tratamento de água e de esgoto sanitário;
- obras em rodovias que não levem ao aumento da capacidade, como no caso do recapeamento asfáltico;
- usinas de triagem de resíduos sólidos, mecanizadas ou não;
- pátios, estruturas e equipamentos para compostagem de resíduos orgânicos;
- usinas de reciclagem de resíduos da construção civil;
- ecopontos e ecocentros;
- manutenção e melhoramento da infraestrutura em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluindo dragagens de manutenção;
- cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes pecuárias extensiva, semi-intensiva e intensiva de pequeno porte;
- pesquisa de natureza agropecuária, que não implique risco biológico.

¹⁹ Algumas das instituições que se manifestaram publicamente contrárias à aprovação do projeto de lei, de acordo o site G1 (15/03/2021). Ex- ministros do Meio Ambiente, Carlos Minc, Edson Duarte, Gustavo Krause, Izabella Teixeira, José Carlos Carvalho, José Goldemberg, José Sarney Filho, Marina Silva e Rubens Ricupero; Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA); Associação Nacional dos Servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ascema Nacional); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Mobilização Nacional Indígena (MNI); Associação Brasileira de Antropologia (ABA); Entidades Ambientistas: Observatório do Clima (OC), SOS Mata Atlântica; Instituto Socioambiental (ISA); Greenpeace Brasil; Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS); Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN); WWF Brasil; Movimentos do campo, articulação Semiárido Brasileiro (ASA), Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB) e Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST); Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA); Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema); e Sociedade de Arqueologia Brasileira (SAB).

Outra alteração proposta é a possibilidade do licenciamento simplificado, que consiste na fusão de licenças, o chamado Licenciamento Bifásico. Trata-se da aglutinação das licenças de instalação e de operação em uma só etapa.

Athayde et al. (2022) analisam as implicações de uma possível aprovação da Lei Geral do Licenciamento. Citam, principalmente, o enfraquecimento da participação pública na tomada de decisões ambientais, a diminuição do papel das agências ambientais no controle dos impactos e a ameaça aos direitos territoriais dos povos indígenas e das comunidades quilombolas.

Os pesquisadores identificam também como consequência o comprometimento do ingresso do Brasil na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), considerando os critérios de boas práticas para projetos, planos e programas com impacto ambiental significativo adotados pela entidade.

Destacamos quatro dispositivos principais e discutimos seus potenciais efeitos adversos: a) agilizar os processos de licenciamento por meio de licenças autodeclaratórias para diversos tipos de empreendimentos; b) isenção de avaliação de impacto e licenciamento para alguns setores e atividades econômicas, incluindo agricultura e infraestrutura; c) enfraquecer ainda mais o papel e a autoridade dos órgãos ambientais; e d) restringir ou, em alguns casos, eliminar a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão e impedir a consulta aos povos indígenas e comunidades afrodescendentes que ocupam territórios não titulados. (ATHAYDE et al., 2022, p. 3. Tradução nossa).

É possível observar o quadro comparativo exploratório (ATHAYDE et al., 2022) entre a atual situação da legislação ambiental no país e o cenário colocado a partir de uma possível promulgação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental. O esquema é baseado em critérios de boas práticas da OCDE com a seguinte legenda: cinza claro representa alinhamento com o requisito; cinza escuro, baixo alinhamento; e preto, sem alinhamento.

QUADRO 16 - Quadro comparativo do atual licenciamento e possível implementação da Lei Geral do Licenciamento, de acordo com critérios da OCDE.

Key requirements according to OECD Legal Instrument (OECD/Legal/0172): Recommendation on the assessment of projects, plans and programs with significant impact on the environment	Current situation with existing Environmental Impact Assessment and Licensing Framework	Potential situation with implementation of the General Law of Environmental Licensing
Use of environmental assessment as part of the decision-making of projects, plans and programs		
Clear scope and procedures for environmental assessment		
Analysis of reasonable alternatives		
Consultation with public authorities		
Public information and participation		
Post-assessment monitoring of environmental effects		
Environmental assessment of transboundary impacts		

Fonte: Athayde et al. (2022), a partir de Sánchez (2021) e OCDE (2021)

O quadro evidencia que, entre os principais quesitos estipulados pelos instrumentos legais da OCDE, os itens “utilização da avaliação ambiental como parte da tomada de decisão de projetos, planos e programas”; “escopo e procedimentos claros para avaliação ambiental”; “consulta às autoridades públicas”; e “informação e participação do público” sofreriam prejuízos com uma possível implementação da Lei Geral do Licenciamento.

Nota-se ainda uma queda no nível de alinhamento em aspectos comunicacionais a partir do projeto. Seriam afetadas consultas, informações e a participação do público.

Além dos potenciais efeitos ambientais negativos do projeto de lei, suas disposições restringem as oportunidades de participação pública no processo de licenciamento (artigos 35 a 37), limitando o escopo, a extensão e o prazo para uma participação significativa, especialmente de grupos historicamente desfavorecidos, como povos indígenas e comunidades afrodescendentes, agricultores familiares, pescadores artesanais, comunidades ribeirinhas, entre outros. (ATHAYDE et al., 2022, p. 3. Tradução nossa).

A possibilidade de restringir a participação pública se apresenta como um aspecto de incomunicabilidade. A proposta limita o escopo, a extensão e o prazo para uma participação significativa, atingindo povos indígenas e comunidades quilombolas e ribeirinhas.

A potencial mudança na lei, ainda em apreciação no Senado Federal, fornece alguns elementos para se pensar o licenciamento no âmbito dos direitos humanos, da cidadania e da

cidadania comunicacional, tanto no que tange à participação, ao acesso à informação e à consulta como em um aspecto novo, a modalidade de autolicenciamento.

3.4 NORMATIZAÇÃO AMBIENTAL

A primeira evidência empírica do estudo de caso mostra que, no traçado das leis, as principais categorias extraídas da relação comunicação/cidadania são: acesso à informação, publicidade, consulta e educação ambiental. Em cada uma, a noção da informação é atravessada de uma forma específica. Nota-se ainda que a Lei Geral do Licenciamento apresenta pontos críticos em relação à comunicação e à participação da sociedade civil.

A segunda evidência será analisada no próximo capítulo, que perceberá, no conjunto dos 35 programas ambientais, as noções por meio das quais a comunicação é prescrita e como o PCS é concebido e conduzido.

Há um conjunto de normas e procedimentos que tendem a balizar a comunicação no licenciamento ambiental. Como é constitutivamente conflituoso e controverso o âmbito das trocas simbólicas, é preciso encará-lo dentro da ótica da comunicação pública e problematizar o que difere o interesse público dos interesses dos diferentes públicos na discussão socioambiental.

Assim, o próximo capítulo se lança ao desafio de pensar a contribuição da comunicação pública para a conjuntura ambiental, quais pontos entram em evidência, como funciona a mobilização dos públicos e qual a incidência da governança ambiental sobre as formas de participação da sociedade civil. A partir daí, em um segundo momento, adentra-se a análise empírica dos programas ambientais

4. COMUNICAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA: CONTORNOS PARA SE PENSAR A QUESTÃO AMBIENTAL

Ao longo do capítulo anterior, foi tecida uma discussão sobre os conceitos de cidadania, tanto pela acepção da garantia de direitos (civis, políticos e sociais) quanto por dimensões mais atualizadas da cidadania comunicacional, cidadania ambiental e cidadania digital. Entende-se que não se pode pensar cidadania fora de um contexto comunicacional. Cortina (2005) pontua a necessidade de uma esfera pública para a vivência da cidadania e coloca o fortalecimento do consenso como um dever moral e civil.

Revela-se fundamental, portanto, em um terreno controverso e movido por diferentes interesses - como os que são típicos das pautas ambientais, entender como a comunicação pública se configura. Este capítulo não tem o intuito de realizar uma revisão bibliográfica sobre o campo, mas de retomar algumas abordagens para apreender como a comunicação pública pode ser pensada também a partir de instituições privadas e como pode ser compreendida dentro do viés das controvérsias públicas, no contexto da discussão socioambiental no país.

Vale lembrar que, em 2020, o campo de estudos sobre a comunicação pública completou 25 anos no Brasil. O marco inicial foi a publicação traduzida da obra “La Communication Publique”, do francês Pierre Zémor, em 1995. Durante esse período, observa-se um grande esforço dos pesquisadores brasileiros em torno de uma conceituação sobre o termo. Destacam-se autores como Elizabeth Pazito Brandão (2009), Heloiza Matos (2011), Jorge Duarte (2007, 2011), Marcia Duarte, Wilson da Costa Bueno (2007), Margarida Kunsh (2011), Marina Koçouski (2012), Oliveira (2004), Marques (2015), entre tantos outros.

Realiza-se também, neste capítulo, a análise sobre os 35 programas integrantes do Plano Básico Ambiental em aderência à comunicação.

4.1 NOVOS CONTORNOS DO CONCEITO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Elizabeth Brandão (2009) lembra que o conceito de comunicação pública (CP) ainda não é totalmente claro e possui múltiplas acepções. Ela identifica pelo menos cinco compreensões para o termo: como técnicas próprias da comunicação organizacional; como comunicação científica; como comunicação do Estado e/ou governamental; como comunicação política e como estratégias de comunicação da sociedade civil organizada.

Nos estudos brasileiros, há uma herança francesa que prevaleceu durante muito tempo, vinda de Pierre Zémor (1995), que concebe o Estado como central nessa esfera. Essa contribuição ajudou a sistematizar e referenciar a área por meio da publicação de “La Communication Publique” (1995).

Partindo desse protagonismo do Estado, pode-se dizer que a comunicação pública advém de uma evolução da noção de comunicação governamental (DUARTE, 2007, p.63).

O conceito de comunicação pública tem sido invocado como sinônimo de comunicação governamental, referindo-se a normas, princípios e rotinas a comunicação social do governo, explicitadas ou não em suportes legais que regulamentam as comunicações internas externas do serviço público. (MATOS, 2011, p.44).

Tal equivalência entre comunicação pública e comunicação governamental vem sendo desfeita enfaticamente pelos estudiosos do campo (BRANDÃO, 2009). Oliveira (2004) ressalta a amplitude dos lugares de atuação da CP “não só por governos, como também por empresas, Terceiro Setor e sociedade em geral” (OLIVEIRA, 2004, p.187).

Brandão (2009, p.9) destaca que, apesar da multiplicidade de abordagens, a CP pode ser compreendida como um “processo comunicativo que se instaura entre Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania”.

Na perspectiva italiana da comunicação pública, Stefano Rolando (2011) também identifica possibilidades plurais para se pensar o termo, como comunicação política, comunicação institucional, comunicação social e cita ainda a comunicação de empresas (quando empregada para o desenvolvimento social).

A comunicação pública é gerida por instituições, administrações públicas, empresas de serviços públicos, indivíduos que representam interesses coletivos e orientados em função do mandato conferido pelo eleitorado e da política que o rege, no sentido de diminuir a distância entre instituições e cidadãos na vida cotidiana. (ROLANDO, 2011, p. 27).

Os estudos mais recentes, como nota Marques (2015), mostram que o conceito está sendo ampliado, tanto no movimento da inserção do setor privado e de ONGs quanto no aumento da participação popular em diversas instâncias. Há uma demanda crescente, por parte de instituições públicas e privadas, por ficarem atentas às reivindicações dos cidadãos.

O empresariado descobriu que o respeito à cidadania, a responsabilidade social, a prestação de contas à sociedade, a transparência nas suas atividades, enfim, atitudes consideradas politicamente corretas vendem mais do que apenas propaganda. (BRANDÃO, 2009, p.9)

Sena (2022) também observa que o compromisso público das ações se estendeu às entidades privadas, que passaram a incorporar a comunicação pública às suas práticas, como política de comunicação integrada à organização.

Signates (2019) tece uma crítica quanto à abrangência e à redundância do termo comunicação pública, que engloba as noções de políticas governamentais de comunicação e perpassa por empresas, ONGs e mídia. Para o autor, a CP se constitui como um capital comunicacional público, que reúne os atributos atrelados à liberdade, à cidadania e ao interesse público. Ele vê a noção de “capital comunicacional” como insuficiente na relação ao conceito de “capital social”. Para ele, é um conceito que se consolida na adversidade.

A perspectiva apresentada pelo colombiano Juan Camilo Jaramillo López considera a CP dentro de uma visão habermasiana, uma vez que ocorre na esfera pública e retoma preceitos da ação comunicativa e da democracia deliberativa.

O fato de o cidadão ser também responsável pela cogestão do Estado tem implicações que ultrapassam a esfera das relações políticas na medida em que fortalecem o tecido de articulações entre os próprios cidadãos e colocam na pauta de discussões questões que, mesmo sendo originárias da esfera privada, interferem no modo de vida da coletividade. (HABERMAS, 1997, p.30).

López (2011) entende o termo a partir de pilares como a causa pública, princípios democráticos e o interesse público. Assim, define duas condições para que uma comunicação seja caracterizada como pública:

1. Que resulte de sujeitos coletivos, ainda que estejam representados ou se expressem por meio de indivíduos;
2. que esteja referida à construção do que é público. Portanto, é uma comunicação inclusiva e participativa, cuja vocação não poderia se restar a serviço da manipulação de vontades ou da eliminação da individualidade, característica da comunicação fascista. Trata-se de uma comunicação eminentemente democrática, pela profundidade de sua natureza e por vocação. (LÓPEZ, 2011, p.64-65).

O autor leva em conta a mobilização social e estabelece uma escala de relação entre os níveis de comunicação e de participação social, que ele chama de modelo de participação crescente e se estrutura nos seguintes degraus: nível 1, informação; nível 2, consulta; nível 3, deliberação; nível 4, consenso; e nível 5, corresponsabilidade. Assim, quanto maiores a capacidade do cidadão de deliberar, a sua disposição em reconhecer os argumentos do outro e de assumir compromissos de forma corresponsável mediante uma gestão compartilhada, maior a sua participação social. (LÓPEZ et al., 2004, p.44).

A ação comunicativa é fundada na competência moral dos interlocutores “com base na eleição dos melhores argumentos que, por sua vez, vão balizar opiniões e, por fim a atuação

de pessoas (cidadãos) esclarecidas” (DA SILVA, 1997, p.28). A ação se estabelece na razão dialógica, tem o papel de promover a mobilização social e pode permitir ao cidadão a interação e o consenso para a tomada de decisões.

A noção habermasiana compreendida pela comunicação pública, embora coerente, apresenta-se um tanto utópica (LÓPEZ, 2010a, p.3) e recebe algumas críticas de pesquisadores como Oliveira (2012) e Marques (2015).

Oliveira (2012) lembra que a deliberação política em Habermas encurta distâncias entre o Estado e a sociedade civil e aproxima os políticos profissionais e a atividade política em geral dos cidadãos. “Esse modelo apresenta um impasse relacionado à ausência de uma transição entre os procedimentos democrático-comunicativos e os de efetiva gestão do Estado, o que pode ser solucionado com projetos de cogestão do Estado, envolvendo políticos profissionais e cidadãos” (OLIVEIRA, 2012, p.38)

Marques (2015) problematiza a “comunicação pública e a constituição de cenas de dissenso em contextos institucionais” e discute algumas fragilidades das práticas dialógicas em redes de esferas públicas.

A autora retoma a constituição do sujeito na teoria habermasiana, que necessita de autonomia e de emancipação pela prática do discurso. Ela questiona o processo de desenvolvimento das habilidades comunicativas e linguísticas necessárias para o sujeito se posicionar perante os outros. Marques (2015) enumera as fragilidades em torno da ação comunicativa habermasiana na perspectiva da CP:

- a) A paridade requer a eliminação de desigualdades e de relações de poder e dominação;
- b) Habermas falha em examinar outras esferas públicas não-liberais e não-burguesas, refletindo pouco acerca de distinções de gênero, etnia e classe;
- c) há um acesso desigual a meios materiais de participação; assimetrias comunicativas e de poder: mesmo com uma chance igual de falar, nem todo falante estará apto a influenciar a direção da deliberação em seu favor;
- d) é preciso incorporar o interesse privado ao debate, uma vez que sua anulação em prol de um “nós” ou do interesse coletivo, impede que os participantes possam esclarecer seus interesses etc. (MARQUES, 2015, p. 83).

Ao assumir uma postura crítica ao pensamento habermasiano, Marques (2015) sugere Brandão (2009), Nancy Fraser e Iris Young (2001) para se refletir sobre a voz dos cidadãos em meio a assimetrias.

Young (2001) vê, no pensamento de Habermas, certa exclusão dos que não possuem educação formal ou vocabulário adequado para a argumentação. Ainda sugere que é preciso oferecer formas alternativas de expressão.

O envolvimento de novos atores na esfera pública também é reforçado por Matos (2011, p. 41), que destaca a necessidade de um conceito de comunicação pública capaz de abarcar os espaços de debate e demandas dos sujeitos marginalizados.

O italiano Paolo Mancini (2008) avalia que a noção de comunicação pública, na qual informação equivale a um direito de cidadania, ganha cada vez mais força. Ele compreende o campo da CP a partir de três eixos principais: 1) a ampliação das competências do Estado (*welfarestate*); 2) o aumento da consciência dos cidadãos acerca dos seus direitos de cidadania, com destaque para o crescente reconhecimento de que a informação é um direito; e 3) a formação de uma nova estrutura da esfera pública, um desdobramento daquela descrita por Habermas (MANCINI, 2008, p.63).

No Brasil, o paradigma de “construção da cidadania” na comunicação pública advém das frentes de resistência da América Latina entre as décadas de 1960 e 1980 (BRANDÃO, 2009, p. 29).

Uma definição que também compõe os contornos desse campo é a noção de interesse público atrelada à de cidadania.

Processos e práticas comunicacionais dialógicas instauradas no espaço público midiático, relacionadas à participação, à construção da cidadania e ao interesse público e que compreendem como atores Estado, Sociedade Civil e Mercado, pressupondo regras democráticas. (SENA, 2020, p. 28).

Nota-se que as delimitações da conceituação teórica em torno da comunicação pública tendem a convergir para as noções de construção da cidadania, participação e interesse público. Duarte (2007) reforça o protagonismo do cidadão nos processos.

Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. Portanto, é um bem e um direito de natureza coletiva, envolvendo tudo o que diga respeito ao aparato estatal, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às empresas privadas. (DUARTE, 2007, p. 61).

A comunicação pública é percebida como um “gradiente de democraticidade” de uma sociedade (SIGNATES, 2002).

Assim, não basta dizer que sem comunicação pública não há democracia, mas sobretudo, que a variante de publicização da comunicação é aquilo que define o nível de democratização em que a sociedade se encontra. E, como tal, sua ausência ou precariedade são também elementos definidores da carência e da fragilidade da democracia. (SIGNATES, 2019, p.63).

Retrocessos e ataques à democracia vivenciados nos últimos anos levam também a reflexões sobre os rumos da comunicação pública no país. Quando Duarte (2007, p.70) vislumbra um “caminho sem volta em direção a uma comunicação mais democrática e pluralista”, que esse percurso necessita de um “espírito público suportado por uma necessária capacidade técnica” e “demanda uma opção política pela cidadania e pelo interesse público” (DUARTE, 2007, p. 70), é possível questionar tal visão tão otimista, em espaços em que tanto a técnica quanto a opção política podem estar a serviço de práticas anticidadãs.

A seguir, debate-se como os principais preceitos da comunicação pública podem ser pensados na discussão da governança ambiental.

4.2 INTERESSE PÚBLICO NO CONTEXTO AMBIENTAL

O interesse público é visto por Manieri (2016) como uma espécie de amálgama da comunicação pública. O autor considera a CP como um espaço plural para a intervenção do cidadão no debate sobre as questões de interesse público. Assim, para ser plena e efetiva, deve promover a discussão e a participação.

Desse modo, a comunicação pública abarca a comunicação entre Estado, governo e sociedade, cujo lócus é a esfera pública. Manifestando-se enquanto um espaço de interlocução e intervenção do cidadão no debate de questões de interesse público, a comunicação pública assume uma dimensão cidadã. (MANIERI, 2016, p. 73).

O conceito de comunicação de interesse público ganhou repercussão com a obra seminal de Vieira da Costa sobre o tema, que traz a seguinte definição:

Comunicação de Interesse Público é toda ação de comunicação que tem como objetivo primordial levar informação à população que traga resultados concretos para se viver e entender melhor o mundo. Na comunicação de interesse Público, os beneficiários diretos e primordiais da ação sempre serão a sociedade e o cidadão. (COSTA, 2006, p.20).

Tal conceito recebeu algumas críticas por parte de Wilson da Costa Bueno (2007), que o entende como uma noção instrumental, assistencialista e que situa a comunicação como uma ação, não como um processo. Possui, então, um caráter funcional e limitado.

A compreensão do interesse público é, muitas vezes, entrecortada também pela noção dos interesses privados. Como alerta Bueno (2007), “os interesses públicos certamente só deixarão de ser afrontados pelos interesses privados quando a sociedade estiver mobilizada

para coibir abusos que vêm sendo recorrentemente cometidos, com a cumplicidade das autoridades, da mídia e dos pais” (BUENO, 2007, p.148).

O interesse público reside na garantia de que aquilo que seja de interesse da esfera civil tenha influência na produção da decisão política. “Nesse sentido, servir ao interesse público significa oferecer à esfera civil a possibilidade de se ver representada e satisfeita nos procedimentos regulares da esfera política” (GOMES, 2009, p.79).

Público e privado costumam ocupar posições antagônicas na literatura. Brandão (2009), no entanto, aponta que essa dicotomia vem sendo desconstruída devido a uma nova configuração do Estado democrático.

De um lado tinha-se o Estado identificado com a esfera pública, com o poder político e que era o guardião do interesse público, de outro, o mercado identificado com o setor privado, com o poder econômico e com os interesses empresariais. A formação do terceiro setor entrou como uma cunha entre os dois polos desta dicotomia, formando o que recentes denominações vêm tentando explicar, como os conceitos de “nova esfera pública” e de “privado, porém público”. (BRANDÃO, 2009, p. 30).

Ela lembra que a nova democracia representativa tende a impor ao cidadão formas diferentes de participação para além do voto nas eleições. A pesquisadora encara a comunicação pública não como um poder em si, mas como resultante do poder do cidadão quando organizado e articulado enquanto sociedade civil. “A CP feita pelos governos, pelo terceiro setor ou pelas empresas privadas acontece na medida em que a voz do cidadão começa a ficar forte a ponto de pressionar essas instituições a se preocupar com as questões da cidadania” (BRANDÃO, 2009, p. 30-31).

A busca pela compreensão de um esquadramento do conceito de comunicação pública se faz necessária para desvendar como a questão tem sido abordada e sob quais vieses, tratada. Nota-se que, para além da competência do Estado, as formas de participação do cidadão na esfera pública ganham cada vez mais relevância quando se trata da CP no cerne das controvérsias ambientais.

Na busca por um conceito, Koçouski (2012) traz a seguinte definição:

Comunicação pública é uma estratégia ou ação comunicativa que acontece quando o olhar é direcionado ao interesse público, a partir da responsabilidade que o agente tem (ou assume) de reconhecer e atender o direito dos cidadãos à informação e participação em assuntos relevantes à condição humana ou vida em sociedade. Ela tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos. (KOÇOUSKI, 2012, p.92).

Nessa perspectiva, apresenta-se um quadro sobre os atores e a relação com a atividade da comunicação pública.

QUADRO 17 - A comunicação pública a partir dos atores

Comunicação pública - atores	
<p>Devem atuar primordialmente na perspectiva da Comunicação Pública (CP):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Emissoras públicas (rádio e TV); - Emissoras estatais (rádio e TV); - Serviços de prestação de informação de órgãos estatais: <ul style="list-style-type: none"> a) assessorias de imprensa; b) atendimento ao cidadão; c) serviços de porta-voz; d) sites e portais abertos com informação de interesse público. <p>Devem atuar principalmente na perspectiva da CP por utilizarem capital público:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empresas públicas: têm capital 100% público, mas natureza jurídica privada, ou seja, atuam segundo as regras de mercado em relação à atividade desenvolvida. 	<p>É altamente desejável, pela atividade que realizam ou pelo uso de recurso público, que realizem CP:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Serviços de comunicação de organizações não-comerciais que tematizam agendas de interesse público: <ul style="list-style-type: none"> a) ONGs; b) rádios ou entidades comunitárias; c) partidos políticos (uma face deles); d) movimentos sociais. - Organizações comerciais e/ou concessões públicas voltadas à informação: <ul style="list-style-type: none"> a) jornais; b) rádios comerciais; c) emissoras de televisão; d) provedores de Internet. - Serviços relacionados a Parcerias Público-Privadas (PPP) e concessões de serviços públicos em geral; - Empresas de economia mista (uma face delas).
<p>Podem realizar CP:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organizações privadas que optem tematizar agendas de interesse público: <ul style="list-style-type: none"> a) estratégias de ação comunicativa em que a empresa seja efetivo agente social (atue em seu processo produtivo ou fora dele na promoção do meio ambiente, de direitos sociais, educativos, trabalhistas, de qualidade de vida etc); 	<ul style="list-style-type: none"> b) estratégias de transparência e relacionamento que extrapolem ou complementem as exigências legais; c) ações de advocacy. - Cidadãos comuns (blogs).

Fonte: Bucci/Koçouski

Fonte: Koçouski (2012)

Quando se pensa na discussão ambiental e, mais especificamente, no licenciamento, é preciso identificar como os interesses públicos e privados se apresentam.

Recorrendo à Constituição Brasileira (1988), no que se refere ao meio ambiente, o artigo 225 preconiza: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Apesar de amplo e até genérico, o trecho enfatiza o uso e a defesa do meio ambiente de forma coletiva em busca do equilíbrio e a da preservação. Ainda delega ao poder público e à coletividade a responsabilidade das ações de preservação.

Os conflitos e as tensões em relação à discussão ambiental tendem a surgir à medida que diversos interesses se enfrentam a partir do uso dos recursos naturais e dos seus consequentes impactos e danos. Empresas privadas (sejam de grande, médio ou pequeno porte) precisam do aval do Estado e das suas instâncias (por meio de mecanismos jurídicos) para degradar até certa medida ou atender a determinadas condicionantes. É disso que se trata o licenciamento ambiental e é por isso que ele é compreendido, neste trabalho, como um deflagrador de tensões e controvérsias.

Lembra-se da proposta da Lei do Licenciamento Ambiental, que prevê uma modalidade de autolicensing, a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC), na qual o próprio empreendedor se licencia em empreendimentos de potencial baixo ou médio de degradação.

Situando-se o licenciamento na perspectiva da comunicação pública, é importante entender como o meio ambiente é compreendido e gerido pelo Estado brasileiro.

No país, as políticas ambientais apresentam uma especificidade: permeiam os três níveis de governo (federal, estadual e municipal). “Na organização adotada pelo Estado brasileiro, as UFs e os governos municipais dispõem de autonomia para estabelecer políticas de acordo com suas próprias prioridades, dentro de suas áreas de competência e nos limites fixados por seus territórios” (MOURA, 2016, p.26).

Pelo Decreto nº 11.349/2003, de 1º de janeiro de 2003, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima atualizou a sua estrutura. Subordinados ao ministro de Estado situam-se os órgãos de assistência direta e imediata, como o gabinete; assessorias e consultorias; a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; o Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica; o Departamento de Gestão de Fundos e de Recursos Externos; o Departamento de Educação Ambiental e Cidadania; o Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Há ainda os órgãos específicos singulares, como a Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais; a Secretaria Nacional de Meio Ambiente Urbano e Qualidade Ambiental; a Secretaria Nacional de Mudança do Clima; a Secretaria Nacional de Bioeconomia; a Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável; a Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial; e o Serviço Florestal Brasileiro.

A portaria cita ainda as entidades vinculadas ao MMA, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Instituto Chico Mendes de

Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ) e a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)²⁰.

Alguns órgãos colegiados também estão subordinados ao ministério. Entre eles, estão: Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen); Comissão Nacional de Florestas (Conaflor); Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD); Comitê Gestor do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB); Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg); Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+); Comissão Nacional de Biodiversidade; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Comissão de Gestão de Florestas Públicas; Conselho Nacional de Mudança do Clima (CNMC); e Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2023).

De todos os órgãos colegiados, pode-se referenciar a relevância do Conama, instância consultiva e deliberativa do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que existe desde 1981. O Conama dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e delibera inclusive sobre aspectos do licenciamento ambiental no Brasil.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) é um elemento chave na estrutura de governança ambiental brasileira, como órgão responsável, no Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), por assessorar o governo e os órgãos ambientais quanto a diretrizes e políticas para o meio ambiente, além de estabelecer, no âmbito de suas competências, normas e padrões ambientais em nível nacional. (MOURA, 2016, p.59).

Também há implicações substantivas sobre as questões ambientais discutidas e definidas pelo Conama em outros campos temáticos e políticas públicas no país, como cita Moura (2016). Elas ocorrem principalmente nas áreas de mineração, energia, agricultura, indústria, saúde e educação.

²⁰ Ainda em maio de 2023, o Congresso Nacional aprovou a Medida Provisória nº 1154/2023, que prevê nova reestruturação dos ministérios. Dentre as alterações, a pasta do Meio Ambiente perdeu o controle de setores como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que passaram a ser de tutela de outros ministérios. O Ministério dos Povos Indígenas perdeu a atribuição quanto à demarcação dos territórios indígenas, que passou a ser do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O conselho é composto por setores colegiados, órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e entidades ambientalistas.

Em 2019, por meio de um decreto publicado em 29 de maio, o governo federal provocou uma reformulação no número de integrantes do Conama, que diminuiu de 96 para 23. A representação da sociedade civil caiu de 22 assentos para apenas quatro.

Naquele momento, alguns órgãos perderam representação, como a Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e a Agência Nacional de Águas. O Ministério Públicos Federal (MPF) e os Ministérios Públicos estaduais também foram excluídos do Conama.

Após pressão popular e em meio a ações judiciais, uma nova reformulação foi publicada no Diário Oficial da União, em 30 de março de 2022, aumentando de 23 para 36 o número de conselheiros. Em 16 de fevereiro de 2023, o Decreto nº 11.417/2023 subiu para 114 o total de conselheiros, sendo 22 cadeiras de membros da sociedade civil.

QUADRO 18 - Composição do Conama

	Antes da reformulação de 2019	Depois da reformulação de 2019 (Gov. Bolsonaro)	Alteração em março de 2022 (Gov. Bolsonaro)	Alterações em fevereiro de 2023 (Governo Lula)
Membros da Sociedade civil	22	04	08	22
Número total de conselheiros	96	23	36	114

Fonte: Autora (2023)

De acordo com a mais recente alteração (fevereiro de 2023), o Conama fica composto da seguinte forma:

- ministro de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima (presidente do Conselho);
- secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;
- um representante do IBAMA;
- um representante do Instituto Chico Mendes;
- um representante do Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;

- um representante da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico;
- um representante de cada um dos Ministérios;
- um representante de cada um dos seguintes órgãos da Presidência da República: Casa Civil; Secretaria-Geral e Secretaria de Relações Institucionais;
- um representante de cada um dos comandos do Ministério da Defesa (da Marinha, do Exército e da Aeronáutica);
- um representante de cada um dos governos estaduais e do Distrito Federal (indicados pelos respectivos governadores);
- oito representantes dos governos municipais que possuam órgão ambiental estruturado e conselho de meio ambiente com caráter deliberativo;
- 22 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil;
- oito representantes de entidades empresariais;
- um membro honorário indicado pelo plenário.

Integram também o plenário alguns conselheiros convidados, mas sem direito a voto.

Essa compreensão sobre as possibilidades de formas de participação, como o Conama (e mesmo as instâncias discutidas anteriormente como audiências públicas, foros de negociações e comitês de cogestão), ajuda a elucidar como os conceitos primordiais de comunicação pública, cidadania, participação e interesse público encontram escopo de ordem prática na rotina da matéria sobre o meio ambiente no país.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente é, sem dúvida, um componente de grande importância na estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Como visto, suas competências agrupam-se em dois papéis principais: um normatizador, ao estabelecer critérios e padrões para uma adequada gestão ambiental; e outro de caráter político-estratégico, ou seja, de influir na agenda, na articulação e na avaliação das políticas ambientais, em todos os níveis do Sisnama, visando promover os objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente. (MOURA, 2016, p.86).

Bettencourt (2017) problematiza, em sua tese, as formas de participação da sociedade no processo de escolha de fontes para a produção de energia elétrica em âmbito federal, no Brasil. Discute sobre o funcionamento dos mecanismos institucionais para participação social nas questões relacionadas à produção energética e de que maneira a sociedade civil integra os assuntos referentes ao licenciamento ambiental no Conama. A pesquisadora aponta para a necessidade de mudanças nas formas de participação da sociedade no processo de escolha de fontes e propõe uma reflexão sobre o modelo de geração e consumo de energia bem como a avaliação sistemática do impacto humano sobre os recursos naturais.

Quando se fala em processos de participação política nas questões relativas ao meio ambiente, como avalia Moura (2017), apenas o direito ao voto não é suficiente. Devem ser considerados a vontade da população de participar de decisões políticas, o acesso à informação, a consciência pública e o valor ao meio ambiente.

O próprio conceito de governança ambiental coloca governança como o potencial de transformar um ato governamental em uma ação pública. Trata-se de um processo plural em meio a diferentes interesses e “resulta da soma das diversas formas com as quais pessoas e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos em comum, por meio de processos continuados que acomodam interesses conflitantes” (WEISS, 2016, p. 329). O conceito compreende a ação coletiva de múltiplos atores, como o Estado, organizações do setor privado, ONGs, instituições de financiamento e consumidores.

Moura (2016) entende a governança ambiental como:

Um conceito que considera que a magnitude e a complexidade dos problemas ambientais demandam uma ação coordenada não apenas do Estado, mas de toda a coletividade, para direcionar o conjunto dos recursos da sociedade rumo à sustentabilidade ambiental, um dos pilares do desenvolvimento sustentável. (MOURA, 2016, p. 09).

A governança ambiental no setor público, de acordo com Moura (2016), requer economicidade, transparência e prestação de contas para a sociedade (*accountability*), capacidade de execução/metas e responsividade (dar resposta aos problemas) em tempo hábil.

A compreensão de como um plano básico ambiental resguarda uma relação entre a cidadania e a comunicação requer entender também como os públicos podem ser mobilizados.

4.3 MOBILIZAÇÃO DE PÚBLICOS E PARTICIPAÇÃO

Para se apreender a relação estabelecida entre um grande empreendimento e o seu entorno, é necessário identificar os seus públicos e refletir sobre as formas de mobilização e participação no contexto do processo de licenciamento ambiental.

Cabe estabelecer a distinção entre “interesse público” e “interesse dos públicos”. A noção de interesse público no contexto ambiental vem sendo discutida ao longo do capítulo e reside na possibilidade de transformação daquilo que interessa ao público tenha influência na decisão política. Já a compreensão sobre os interesses dos públicos requer considerar a conformação dos diferentes públicos e os seus desejos diversos, que são, muitas vezes, conflitantes.

A natureza do público é identificada por Blumer (1977, p.181) como um grupo em que “a presença de uma questão, uma discussão e de uma opinião coletiva constitui a marca do público”. Esse público é constituído por pessoas que:

- a) estão envolvidas em uma dada questão;
- b) encontram-se divididas em suas posições diante dessa questão;
- c) discutem a respeito do problema;

Blumer destaca a relação de conflito presente na interação do público, diferentemente da multidão.

A peculiaridade do público reside no desacordo e na discussão quanto ao que se deve fazer. Este fato tem uma série de implicações. Em primeiro lugar, indica que a interação que ocorre no público é radicalmente diversa da que tem lugar na multidão. Essa última mistura-se, desenvolve uma relação e chega à unanimidade pela eliminação de qualquer discordância. O público interage na base de interpretação, entra em disputa e, portanto, caracteriza-se por relações de conflito. (BLUMER, 1977, p.182-183).

Na visão de Henriques (2017, p. 54), os públicos são “formas abstratas e dinâmicas de experiência e de sociabilidades que se formam em função da problematização de acontecimentos e ações que afetam os sujeitos”. Para ele, os públicos existem tanto em referência a outros públicos quanto também às instituições.

Os públicos estratégicos (ou *stakeholders*), apreendidos no contexto de instalação da UHE Estreito, englobam membros do Estado, do mercado e da sociedade civil. São promovidas articulações tanto localmente, nos 12 municípios atingidos, quanto estadual, nacional e até internacionalmente (já que o consórcio é composto por multinacionais). O gráfico a seguir sintetiza os principais públicos em cada esfera:

GRÁFICO 7 - Públicos da UHE Estreito



Fonte: Autora (2023)

Com cada esfera, há um envolvimento e um tipo de comunicação específica a ser realizada de acordo com os preceitos estipulados também no Programa de Comunicação.

O quadro a seguir apresenta a população dos 12 municípios atingidos. O ano base para a elaboração do EIA foi o Censo do IBGE de 2006. Mapeando-se também o último Censo, de 2022, observa-se alterações populacionais ao longo de 16 anos. Cita-se o expressivo aumento populacional em Estreito (MA) e Goiatins (TO) e diminuição populacional, principalmente, em Babaçulândia e Filadélfia (TO).

QUADRO 19 - Dados sobre municípios atingidos pela UHE Estreito em 2006 e 2022

MUNICÍPIO	POP. ZONA URBANA	POP. ZONA RURAL	POPULAÇÃO (IBGE - 2006)	POPULAÇÃO (IBGE - 2022)
Estreito (MA)	21.189 hab	4.301 hab	25.518	33.294
Carolina (MA)	14.154 hab	9.596 hab	23.490	24.062
Aguiarnópolis (TO)	2.615 hab	976 hab	3.651	4.497
Palmeiras (TO)	3.500 hab	3.000 hab	5.928	4.872
Darcinópolis (TO)	3.800 hab	2.000 hab	4.998	5.827
Babaçulândia (TO)	4.235 hab	6.094 hab	11.257	7.880
Filadélfia (TO)	4.550 hab	4.283 hab	8.751	7.712
Palmeirante (TO)			3.659	4.798
Barra do Ouro (TO)	2.500 hab	1.100 hab	3.780	4.476
Tupiratins (TO)	1.600 hab	900 hab	1.473	1.874
Itapiratins (TO)			3.611	3.577
Goiatins (TO)			10.777	12.433

Fonte: IBGE (2006, 2022)

A população dos 12 municípios atingidos compõe alguns dos públicos da comunicação realizada pelo Consórcio. Lembra-se que os conflitos e as interpretações são afetados pelo fluxo de informação, que passa pelos públicos.

A mobilização social é reconhecida como um ato de comunicação, que não pode ser confundida com propaganda ou divulgação, mas que demanda processos de compartilhamento de discurso, visão e informação. “Mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados” (TORO; WERNECK, 1997, p.5).

Uma característica relevante para se compreender a mobilização é a perenidade das suas ações, o que exige uma realização cotidiana e continuada. Assim, ações esporádicas, como manifestações, passeatas ou apenas concentração de pessoas, não caracterizam mobilização social.

O coordenador do MAB, Rocha (2023), reconhece que a atuação do movimento em áreas atingidas por barragens funciona em uma crescente, atinge o pico no processo de instalação e depois ocorre uma queda nesse engajamento, após a obra concluída, quando passa a haver participação apenas em ações mais isoladas.

Se a gente for fazer um gráfico da atuação do MAB, você tem o anúncio da barragem, que vai ter uma boa parte da organização das famílias participando de várias atividades; durante a construção da obra, você tem um pico e, quando está finalizando a obra, você tem uma decadência, ou seja, o gráfico começa a descer. E depois da obra pronta, você tem alguns grupos que continuam participando. Criamos uma cooperativa dos pescadores. O grupo passa a participar dessa organização. Se você olhar lógica do movimento social, a ideia é que vai juntar diversos tipos de pessoas, seja da cooperativa, da associação. Vai ser a partir dessa junção que você tem uma ideia de qual interesse defender. (ROCHA, 2023, APÊNDICE III).

Para Henriques (2012), a mobilização social tem um intuito para além da movimentação estratégica e para o posicionamento de um público. Necessita também do engajamento de outros públicos e de lideranças para obter maior potência. “Não é demais dizer que um grupo mobilizado luta constantemente contra a sua própria instabilidade e contra a instabilidade de sua causa” (HENRIQUES, 2012, p.11).

O autor situa os processos de mobilização como requisitos para a prática democrática, com a participação e o engajamento cívico dos sujeitos. Essa noção também é compartilhada por Toro e Werneck (1997): “A mobilização social é uma forma de construir na prática o projeto ético proposto na constituição brasileira: soberania, cidadania, dignidade da pessoa

humana, valores do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político” (TORO; WERNECK, 1997, p.3).

Na mobilização social, a participação é tida como meta e meio (TORO; WERNECK, 1997). Isso significa considerá-la como um valor democrático, levar em conta a sua abrangência e entendê-la como essencial para o desenvolvimento social.

O processo de mobilização inclui etapas bem definidas: 1) formulação do imaginário; 2) definição do campo de atuação; 3) coletivização e 4) acompanhamento. Em cada uma, trabalham os atores sociais: produtor social, reeditor social e editor.

Na etapa da coletivização, a comunicação é fundamental para a circulação de informações e divulgação em diversas frentes, além de atuar no comprometimento com os resultados. “Toda mobilização social requer um projeto de comunicação em sua estruturação. A comunicação social tem contribuições importantes e fundamentais no processo de coletivização” (TORO; WERNECK, 1997, p.36). Essa comunicação se realiza nos níveis macro e micro.

Pimenta, Henriques e Machado (2020) ponderam que é apropriado também falar em dinâmicas de des(mobilização), já que o processo mobilizador situa-se sob tensão de forças em múltiplas direções.

Ao tratarmos de (des)mobilização, com tal grafia, estamos tratando, portanto, da própria mobilização, apenas enfatizando uma tensão e uma oposição constitutivas desse processo, que se dá na comunicação e, ainda, os aspectos de ação estratégica dos públicos mobilizados no sentido de criar as melhores condições e de superar os fatores que prejudicam sua ação e movimentação em público. (PIMENTA, HENRIQUES, MACHADO, 2020, p.91).

Os autores identificam que fatores como dinâmicas de silenciamento e desatenção podem obstruir a mobilização social.

Toro e Werneck (1997, p. 09) defendem que o conflito é constitutivo da convivência democrática, que não há inimigos, mas, sim, opositores. “Pessoas que pensam diferente, querem buscar os objetivos de outra forma, tem interesses distintos dos meus, que muitas vezes conflitam com eles, mas com as quais posso discutir e consensar metas comuns, colocadas acima das divergências”.

Na democracia, a paz não se realiza pela ausência de conflito, mas pela capacidade de a sociedade criar regras para mitigá-los sem a eliminação do outro nos níveis físico, social e psicológico. O conflito é inevitável e próprio das relações sociais.

As relações sociais são fundamentalmente conflitivas, por conta das próprias diferenças entre os sujeitos, isto é, porque resultam de alteridade. Um estudo do

conflito, em qualquer área das ciências humanas, portanto, deve fundar-se na análise da alteridade, dentro da qual a sociedade se constitui. (SIGNATES, 2001, p.2).

A alteridade é também inevitável, já que a heterogeneidade é constitutiva do tecido social. O outro é, então, presença de alteridade: diferença, estranheza, novidade, contrariedade, infinitude e ignorância (SIGNATES, 2001).

O conceito de paz, por conseguinte, deve considerar as possibilidades do conflito e pode ser pensado dentro de uma ética comunicativa. “Paz é gestão comunicativa de conflitos, é superação do conflito por meios não violentos; é, enfim, gestão não violenta dos conflitos”. (SIGNATES, 2001, p.8).

A paz pode ser lida como um enfrentamento não violento aos conflitos; empresta-lhes visibilidade e os transfere para espaços da linguagem, constituindo-se como conflito simbólico e não violento.

Uma vez abordados os principais preceitos teóricos norteadores da comunicação pública, o movimento, a mobilização e o interesses dos diversos públicos, parte-se, a seguir, para a análise dos planos básicos ambientais na percepção empírica do caso da UHE Estreito.

4.4 ANÁLISE DO PBA DA UHE ESTREITO

Este tópico dedica-se à análise da comunicação concebida pelo empreendimento a partir dos 35 programas integrantes do Plano Básico Ambiental. O estudo será realizado em duas etapas: a que mapeia as noções de comunicação no conjunto dos programas e outra, mais específica, sobre o Programa de Comunicação Social da UHE Estreito.

O PBA, como já apresentado no Capítulo 1 deste trabalho, é o requisito básico para a concessão da licença de instalação de uma usina, conforme consta na Resolução nº 6/1987 do Conama. O documento deve apresentar detalhadamente todos os programas ambientais previstos no EIA e no RIMA considerados pelo órgão licenciador.

De acordo com Termo de Referência do IBAMA, o PBA é fundamentado por alguns princípios básicos, como:

- Abordagens integradoras acerca dos impactos ambientais - na bacia - considerando os demais usos;
- Desenvolvimento de procedimentos que garantam a efetiva participação pública;
- Desenvolvimento de conhecimento para a melhor gestão integrada dos recursos hídricos e ambientais. (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 2005, p. 02).

Há uma exigência formal quanto à apresentação de cada programa, como o detalhamento dos procedimentos, utilização de recursos gráficos se necessário, plantas dentro das normas da ABNT e da seguinte estrutura: objetivos, justificativa, metodologias a serem utilizadas, metas, estratégia de execução, cronograma físico-financeiro, responsabilidade de execução, recursos requeridos (humanos, materiais), resultados esperados, produtos, anexos e referências bibliográficas.

Na análise que segue, reitera-se o esforço em reconhecer a possibilidade de comunicação durante o processo de licenciamento ambiental para além do que está predisposto no Programa de Comunicação Social. Assim, busca-se extrair como cada programa do PBA aponta, concebe ou prescreve a comunicação com quaisquer dos públicos envolvidos.

Por meio dos procedimentos da análise de conteúdo (BARDIN, 2016), realiza-se a etapa inicial a partir da extração de dados, apresentados em quadros, que trazem o nome do programa, as informações básicas sobre o funcionamento de cada um e a noção de comunicação por ele apresentada. A partir dessa extração, realizam-se a categorização e a análise.

Lançar um olhar com acuidade aos programas ambientais permite perceber, de antemão, a diversidade dos tipos de impactos ocasionados pela construção de um empreendimento de grande porte, como uma usina: alterações na hidrogeologia, na fauna, na vegetação, no solo, no microclima, na saúde, na segurança, nas atividades econômicas, em moradia, no lazer, na arqueologia, na cultura, no turismo, risco sismográfico, entre outras áreas. Os programas detalham técnica e metodologicamente como cada tipo de impacto pode ser mitigado após o EIA, que traz a previsão de reflexos reais, a exemplo da alteração na quantidade de peixes, descrita no programa sobre a ictiofauna.

O ambiente do rio Tocantins caracteristicamente lótico, tem sido intensamente modificado nas últimas décadas com a implementação de barramentos para atender a demanda de energia elétrica. O rio Tocantins, no seu trecho inferior, foi barrado em setembro de 1984, pela primeira grande barragem construída na Amazônia brasileira, a Usina Hidroelétrica de Tucuruí. Para sua formação foram alagados 2.830km² de floresta. No seu trecho superior, o rio Tocantins foi barrado em outubro de 1996 pela Hidroelétrica de Serra da Mesa, formando um reservatório de 1.784km², e pela Usina Hidroelétrica de Cana Brava em 2002, com um reservatório de 139km². No médio rio Tocantins foi concluída, em outubro de 2001, a Usina Hidroelétrica Luís Eduardo Magalhães, formando um reservatório de 630km². Como resultado inevitável dos represamentos sobre a ictiofauna está a alteração na

abundância das espécies, com proliferação excessiva de algumas e redução ou mesmo eliminação de outras. (CNEC, 2005e, p. 01).

Cada programa apresenta alternativas de mitigação de impactos socioambientais bem específicas e, na maioria dos casos, essa mitigação passa por alguma noção prática de comunicação com os seus respectivos públicos. Alguns explicitam a necessidade da interface direta com os Programas de Comunicação e de Educação Ambiental, outros não as trazem, mas sinalizam algum aspecto para se pensar a comunicação.

As principais noções de comunicação, encontradas a partir das unidades de registro, podem ser sintetizadas como:

- mapeamento e monitoramento de processos para produção de informação para compor banco de dados e relatórios internos;
- parcerias e convênios com instituições científicas, órgãos e ONGs;
- participação, reuniões e negociações de conflitos;
- esclarecimento à população e campanhas educativas e de conscientização (tanto para trabalhadores da obra quanto para a população do entorno);
- divulgação midiática.

Programas como o de *Resgate e Salvamento da Fauna Terrestre* já alerta sobre uma cobertura negativa e polêmica por parte da mídia historicamente nessa fase da instalação, que exige o resgate da fauna local antes da supressão da vegetação para a construção do reservatório.

Invariavelmente, as operações de resgate **geram polêmica**, e a sua realização carece de legislação específica, aliado a uma **veiculação negativa pela mídia**, quando de sua realização. Se, de um lado têm-se estes fatos, de outro fica a responsabilidade do empreendedor de se fazer algo. A melhor opção é a de um resgate bem estruturado e bem coordenado, dentro de padrões éticos e profissionais para com o manejo desta fauna. (CNEC, 2005f, p 01, grifo nosso).

O programa orienta, então, evitar a perda de dados e/ou a divulgação de informações duvidosas. Norteia como o resgate da fauna deve ser conduzido nestes termos: “(a) manejo cuidadoso; (b) identificação taxonômica; (c) manutenção de um banco de dados; (d) aproveitamento científico; (e) relocação para áreas com capacidade de suporte satisfatória para receber animais” (CNEC, 2005f, p 01).

Do conjunto dos 35 programas, 19 são previstos para a fase de instalação e outros 16 se estendem para a de operação da usina. Um total de 29 programas define a interface com o Programa de Comunicação e/ou com o de Educação Ambiental, quais pontos precisam ser

ênfatisados na comunicação e quais públicos devem ser atingidos. Outros cinco não explicitam a interface. São, na maioria, de operação técnica, que visam monitorar impactos de natureza física, química ou biológica, não, necessariamente, gerar informações para a sociedade.

Sumarizando-se os achados, pode-se pensar em três principais categorias:

- informação para o banco de dados, usada para controle interno, esclarecimento à população e informações de interesse da comunidade científica;
- participação/ negociação;
- campanhas educativas/de educação ambiental.

4.4.1 Informação para banco de dados

Todos os programas geram informações para relatórios a serem apresentados ao IBAMA sazonalmente. Em alguns, as informações produzidas a partir dos processos técnicos são apenas de uso interno para monitoramento ou compreendidas como de interesse científico, caso dos Programas de Monitoramento Hidrogeológico e de Pesquisa Científica do Meio Físico ou ainda dos Programas de Monitoramento e Controle de Macrófitas Aquáticas e de Monitoramento Hidrossedimentométrico e de Vazões dos Tributários.

QUADRO 20 - Extração de dados - Noção de comunicação apresentada nos programas/
Categoria informação para banco de dados

Programas do PBA	Informações sobre o programa	Noção de comunicação apresentada em cada programa
7. Monitoramento Hidrogeológico	O enchimento do reservatório provocará, nas rochas da AID, uma mudança permanente no lençol freático para um novo perfil de equilíbrio, que será determinado pelas novas condições do nível de base, pela maior transmissividade dos maciços, em função do aumento da espessura saturada, e pela diminuição da superfície livre por onde se infiltra a água da chuva. As principais metas do Programa de Monitoramento Hidrogeológico são prever e quantificar as áreas potenciais e críticas antes do início, durante e até um ano após o enchimento do reservatório da UHE Estreito. Para o cumprimento dessas metas, deverá ser empreendido o monitoramento do lençol freático a partir de dois anos, com leituras semestrais antes do início do enchimento, durante todo o período de enchimento e quatro meses após terminado o enchimento, até o estabelecimento do equilíbrio com o nível do reservatório e durante seis meses após a estabilização do nível d'água.	Para o acompanhamento do desenvolvimento do programa e uma avaliação permanente dos resultados, serão gerados relatórios parciais que darão subsídios para a avaliação da consistência da evolução do programa. Os relatórios englobarão as atividades de acompanhamento por meio de amostragens durante o monitoramento mensal do nível piezométrico, interpretação de dados obtidos nas amostragens e elaboração de mapas de isopiezas e planilhas mensais. Os dados obtidos serão analisados sempre de maneira integrada, sendo confrontados com todas as etapas do programa. Será editado um relatório final consolidado, contendo as informações mais relevantes levantadas e sua análise durante o período de monitoramento.
8. Pesquisa Científica do	As características das feições ribeirinhas no trecho correspondente ao reservatório de Estreito tornam recomendável a realização	O principal produto deste programa serão os contatos com instituições de pesquisa para a sua divulgação , esperando-se que as informações

Meio Físico	de pesquisa científica do meio físico, uma vez que não se encontram similares fora da área a ser inundada, e as características das feições estão fadadas ao desaparecimento. A pesquisa científica do meio físico deverá contemplar, assim, os campos da geologia, geomorfologia e pedologia, tendo em vista o afogamento e a descaracterização de feições que constituem objeto dessas áreas de estudo. Entende-se que caberão ao empreendedor unicamente incentivar e apoiar convênios com instituições de pesquisa, além de facilitar a permanência de pesquisadores por meio da infraestrutura disponível, não sendo da sua responsabilidade o custeio desse programa.	distribuídas incentivem a investigação dos depósitos de planície do rio Tocantins e a coleta de dados e informações sistemáticas na área a ser alagada.
34. Monitoramento e Controle de Macrófitas Aquáticas	O objetivo deste programa é evitar a propagação indesejável de macrófitas aquáticas no reservatório, de forma a não prejudicar a operação da usina e as atividades de uso múltiplo do reservatório.	Relatórios técnicos
35. Monitoramento Hidrossedimento métrico e de Vazões dos Tributários	Objetiva monitorar o aporte de sedimentos do reservatório, visando estimar a produção de sedimentos da área de contribuição, avaliar os efeitos de medidas de proteção contra erosão na bacia hidrográfica, determinar a distribuição de sedimentos no reservatório, prever a perspectiva de vida, ou período de operação útil do reservatório e seus efeitos a jusante e, caso necessário, intensificar e/ou fomentar medidas de proteção contra erosão na bacia hidrográfica. Neste escopo, estão incluídas as praias situadas a jusante da UHE Estreito e que são utilizadas pela população como áreas de lazer.	Relatórios técnicos

Fonte: Autora (2023), a partir de CNEC (2005)

São, principalmente, dados técnicos referentes ao período de instalação, antes do enchimento do reservatório para uso interno e de instituições científicas, como prevê o de Pesquisa Científica do Meio Físico. “O principal produto deste programa serão os contatos com instituições de pesquisa para sua divulgação esperando-se que as informações distribuídas incentivem a investigação dos depósitos de planície do rio Tocantins e a coleta de dados e informações sistemáticas” (CNEC, 2005k, p.3). O Programa 7 também evidencia:

Para o acompanhamento do desenvolvimento do programa e uma avaliação permanente dos resultados serão gerados relatórios parciais que darão subsídios para a avaliação da consistência da evolução do programa. Os relatórios englobarão as atividades de acompanhamento por meio de amostragens durante o monitoramento mensal do nível piezométrico, interpretação de dados obtidos nas amostragens e elaboração de mapas de isopiezas e planilhas mensais. Os dados obtidos serão analisados sempre de maneira integrada, sendo confrontados com todas as etapas do programa. Será editado um relatório final consolidado, contendo as informações mais relevantes levantadas e sua análise durante o período de monitoramento. (CNEC, 2005c, p.8).

Em alguns casos, o programa especifica como pode ser realizado o relacionamento com o público, exemplo é o Programa Conservação da Ictiofauna, que orienta o contato com os pescadores para ajudar a monitorar as espécies de peixes. Algumas especificações tratam sobre como proceder na coleta de informações para o banco de dados.

Os dados referentes a recaptura dos peixes deverão ser enviados ou recolhidos pela equipe executora deste subprograma. Para isto deverão ser utilizados os serviços dos correios e visitas freqüentes as colônias de pesca. As colônias de pescadores poderão funcionar como postos de recebimento dos dados referentes a recaptura dos peixes (local, nome do pescador, endereço, data, tamanho, espécie e número da marca). A equipe executora deste subprograma deverá estar em contato permanente com as colônias para recolher os dados e reforçar junto aos pescadores a continuidade dos trabalhos. O oferecimento de brindes pode ser uma forma de estimular os pescadores a colaborarem com a execução do trabalho. (CNEC, 2005e, p.13).

Esse programa, em específico, precisa da comunidade local e dos pescadores no processo de formação desse banco de dados e não somente do corpo técnico do empreendimento. Esse trabalho de aproximação e estímulo é sugerido por meio do atrativo de “brindes”, que constituiriam um mecanismo operador na relação entre as duas partes.

Observa-se que, nessa categoria elencada, a informação é resultante de análises e processos técnicos com a finalidade de elaborar relatórios ambientais. Mas é também matéria-prima a ser trabalhada como esclarecimento para a população, em boa parte, em consonância com o Programa de Comunicação Social. Trata-se de uma categoria prioritária para todas as outras áreas.

4.4.2 Participação/Negociação

Cerca de sete programas preveem a participação mais atuante das comunidades atingidas e as negociações de conflitos. São os casos dos programas: de Monitoramento e Gerenciamento Ambiental; de Conservação da Ictiofauna; de Relocação e Apoio às Atividades Comerciais e de Serviços Afetados; de Fomento às Atividades Produtivas Locais, Aproveitamento dos Usos Múltiplos do Reservatório e Identificação de Novas Oportunidades de Investimento; de Apoio à Comunidade Lindeira e à Produção Familiar de Subsistência; de Recomposição das Áreas Urbanas; e de Recomposição das Áreas de Lazer e Turismo.

Tais programas prenunciam conflitos em razão de mudanças substanciais nos modos de vida da população atingida, inclusive, em função da relocação de moradias, serviços e comércio.

QUADRO 21 - Extração de dados - Noção de comunicação apresentada nos programas /
Categoria participação e negociação

Programas do PBA	Informações sobre o Programa	Noção de Comunicação apresentada em cada Programa
1. Monitoramento e Gerenciamento Ambiental	O programa aborda o processo de gerenciamento ambiental, visando permitir ao empreendedor o aperfeiçoamento da política e da estratégia de implantação e operação da UHE Estreito, possibilitar o acompanhamento e a supervisão da execução e da operação do empreendimento pelos órgãos ambientais, instituições científicas e pela sociedade em geral.	Implementação dos Programas de Interação e de Comunicação Social, que envolvem o desenvolvimento de processos de articulação, participação e informação com a comunidade.
14. Conservação da Ictiofauna	O nível do impacto sobre a diversidade da assembleia de peixes relaciona-se principalmente às características da biota local (estrutura trófica, estratégias reprodutivas e migrações, etc.), características dos reservatórios (localização, área, padrões de circulação de água e morfometria etc.), existência de outros reservatórios na bacia, desenho da barragem, procedimentos operacionais, usos da bacia e as interações existentes entre essas variáveis. Este programa tem por objetivo desenvolver vários estudos organizados em subprogramas, cujos resultados, no conjunto, permitirão acompanhar as modificações ocorridas na composição ictiofaunística e na abundância dos estoques de peixes, advindas da formação do reservatório de Estreito no rio Tocantins, além de fornecer parte das informações necessárias para subsidiar as medidas de mitigação de impactos e de conservação dos estoques pesqueiros.	<p>Estratégias de divulgação</p> <p>Para a divulgação e esclarecimentos sobre o projeto de marcação, deverão ser adotadas estratégias específicas envolvendo ao máximo a comunidade de pescadores ribeirinho, profissionais e esportistas. A seguir, são apresentadas algumas sugestões:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) parcerias com presidentes de colônias e líderes comunitários; (ii) reuniões nas colônias de pesca e visitas aos pescadores; (iii) utilização das redes de televisão e, com maior frequência, dos programas de rádio nos horários mais ouvidos pelos pescadores; (iv) cartazes explicativos a serem fixados nos locais frequentados pelos pescadores; (v) carros de som para a divulgação de informações sobre o trabalho; (vi) brindes de divulgação como camisetas e bonés. <p>Interface com os Programas de Educação Ambiental à População Rural e Urbana, de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante.</p> <p>“A equipe executora deste subprograma deverá estar em contato permanente com as colônias para recolher os dados e reforçar junto aos pescadores a continuidade dos trabalhos. O oferecimento de brindes pode ser uma forma de estimular os pescadores a colaborarem com a execução do trabalho.” (p.13).</p>
19. Relocação e Apoio às Atividades Comerciais e de Serviços Afetados	O número de 86 empreendimentos comerciais e de prestação de serviços deverão ser afetados com a formação do reservatório, privando segmentos da população e visitantes (no caso dos hotéis) de serviços indispensáveis às atividades cotidianas bem como comprometendo empregos e formas de geração de renda, conforme o Cadastro Socioeconômico realizado em 2004. A responsabilidade pela compensação das atividades diretamente afetadas pela implantação da UHE Estreito é do empreendedor, que poderá contratar instituição ou empresa, estabelecer convênios ou parcerias com instituições públicas e privadas, em especial com as prefeituras, para sua implementação.	<p>Interface com os Programas de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante: com o intuito de estabelecer estratégias de divulgação em conjunto.</p> <p>Prevê, entre as diretrizes, a cogestão do programa de mitigação (deverá ser garantida a participação dos grupos afetados pelo empreendimento no processo, em questões como critérios de indenização, escolha de áreas, projetos e prazos gerais).</p>

<p>20. Fomento às Atividades Produtivas Locais, Aproveitamento dos Usos Múltiplos do Reservatório e Identificação de Novas Oportunidades de Investimento</p>	<p>Este programa foi proposto para mitigar efeitos adversos oriundos da formação do reservatório da UHE Estreito sobre os municípios, sobretudo no que se refere a atividades de extração mineral, indústria cerâmica e turismo.</p> <p>Dentro desse contexto, aparece como indispensável o desenvolvimento de ações que tenham por objetivo auxiliar na criação de condições para que o conjunto de potencialidades proporcionadas pelos usos múltiplos do reservatório seja plenamente aproveitado.</p> <p>As atividades a serem desenvolvidas com essa finalidade foram estruturadas em quatro subprogramas relativos aos seguintes aspectos:</p> <p>(a) reorganização das atividades minerárias; (b) apoio à manutenção de cerâmicas e olarias. (c) fomento às atividades turísticas. (d) plano de oportunidades de investimento.</p>	<p>Nos casos constatados de presença de detentores de direitos minerários legalmente habilitados, serão elaboradas propostas para a solução dos conflitos potenciais e diretrizes para as negociações com os interessados, prevendo-se alcançar acordos para compensar os investimentos realizados ou mecanismos que garantam a continuidade do aproveitamento do bem mineral, sem comprometer a qualidade ambiental do reservatório e demais estruturas.</p>
<p>21. Apoio à Comunidade Lindeira e à Produção Familiar de Subsistência;</p>	<p>A produção de subsistência será afetada, principalmente, pelo desaparecimento do sistema de produção de vazante e pelo alagamento de áreas específicas, de terras já trabalhadas, que já estavam sendo exploradas (áreas de agricultura e de pastagens plantadas). Igualmente, a formação do reservatório poderá acarretar casos de isolamento socioeconômico de propriedades, comprometendo a viabilidade das mesmas. A mitigação do impacto deverá ser feita por ações que promovam a reabilitação econômica da produção agrícola em terras altas. O objetivo geral deste programa é apoiar as comunidades que permanecerão lindeiras ao futuro reservatório, após avaliar as interferências sofridas e considerando parâmetros de relações econômicas, sociais e culturais, além de um possível isolamento social.</p>	<p>Coleta de informações: essa é uma fase preparatória, em que a experiência dos técnicos regionais deverá ser aproveitada. As informações serão coletadas em duas fontes: a) instituições de pesquisa e extensão rural, públicas e privadas, e técnicos regionais; e b) entrevistas com produtores rurais selecionados. O propósito é obter uma visão inicial dos problemas locais e das suas possíveis soluções para se preparar o material, que servirá de base para orientar as reuniões com os produtores.</p> <p>Interface com os Programas de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante. Um dos fatores de sucesso deste programa está relacionado ao fluxo de informações entre os produtores familiares. Embora o programa deva desenvolver seus próprios mecanismos de comunicação, a contribuição do Programa de Comunicação Social nesse aspecto pode ser bastante importante. Eventos e resultados podem ser divulgados pelos mecanismos adotados no PCS, aumentando-se o nível de informação na região do projeto.</p>
<p>23. Recomposição das Áreas Urbanas</p>	<p>A implantação da UHE Estreito causará, pelo alagamento das margens fluviais e pela reserva da faixa de preservação permanente, interferências nas cidades assentadas às margens do rio Tocantins (Babaçulândia, Carolina, Filadélfia, povoado de Palmatuba, Barra do Ouro, Palmeirante) e deixará praticamente ilhado o povoado de Canabrava.</p> <p>No decorrer da implantação da UHE Estreito, em especial na etapa de enchimento do reservatório, áreas urbanas deverão ser afetadas pela elevação do nível das águas em Carolina, Babaçulândia, Barra do Ouro, Filadélfia, nos povoados de Canabrava e Palmatuba assim como equipamentos culturais na zona rural, escolas e igrejas.</p> <p>A implantação deste programa é de extrema importância para readequar o tecido urbano das cidades afetadas e</p>	<p>Elaboração e discussão de planos e projetos para os locais atingidos com órgãos públicos e a população envolvida.</p> <p>Programas de Comunicação Social e de Apoio à Comunidade Migrante, que deverão estabelecer um sistema de comunicação a fim de informar as comunidades envolvidas quanto às ações e problemáticas bem como permitir que o empreendedor tenha conhecimento de problemas que possam ser causados à população pelas ações efetuadas.</p>

	reestruturar a rede de equipamentos sociais e culturais, de forma a repor e compensar as perdas de áreas, benfeitorias e atividades a serem atingidas em condições, no mínimo, iguais às atuais, melhorando-as sempre que possível, principalmente no que se refere à provisão de infraestruturas urbanas.	
26. Recomposição Das Áreas de Lazer e Turismo	Diante das interferências apontadas, tanto do ponto de vista da importância dessas áreas de lazer para a população local e para a população envolvida nestas atividades como pela oportunidade que se cria para melhorar a estrutura turística existente, com benefícios econômicos à comunidade local e aos municípios envolvidos, faz-se necessária a adoção de medidas de recomposição dos locais de lazer a serem atingidos pelo enchimento do reservatório.	As alternativas a serem estudadas, tanto locais como programáticas, deverão ser amplamente discutidas com técnicos das secretarias municipais, com a população usuária, com comerciantes atuantes nas praias fluviais e com associações locais. Deverão também estar de acordo com planos de turismo municipais ou governamentais assim como ser elaboradas em consonância ao Plano Diretor do Reservatório Propiciar a participação efetiva da população interessada, por meio dos seus representantes legais e institucionais, na seleção das áreas e na programação dos equipamentos necessários. Interface com os Programas de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante, que estabelecerão um sistema de comunicação para informar as comunidades quanto às suas características assim como permitir que o empreendedor tenha conhecimento de problemas que possam atingir a população e de sugestões que possam enriquecer os projetos.

Fonte: Autora (2023), a partir de CNEC (2005)

Em programas como os de Relocação e Apoio às Atividades Comerciais e de Serviços Afetados são pautadas algumas diretrizes como:

- isonomia e equidade social;
- indenização socialmente justa;
- cogestão do programa de mitigação;
- liberação de área sem quebra das relações tradicionais;
- monitoramento e avaliação posterior das soluções.

A isonomia entende que todas as atividades comerciais e de serviços sujeitas a deslocamento compulsório e reinstalação, independentemente da situação patrimonial e condições sociais, precisam fazer parte das ações mitigadoras. Quanto à indenização, o programa considera que o valor atribuído ao imóvel deve possibilitar a aquisição de outro em condições semelhantes e a retomada das atividades afetadas.

Cogestão é a diretriz que garante a participação dos atingidos no processo, nos critérios de indenização, na escolha de áreas, nos projetos e nos prazos. A quarta diretriz visa

manter, sempre que possível, relações de vizinhança e as demais condições anteriores de inserção urbana. São também previstos o monitoramento, a avaliação do programa (mesmo após implantado) e a avaliação de indicadores.

O Programa Recomposição das Áreas Urbanas detalha uma das localidades mais impactadas pelo enchimento do reservatório, Palmatuba, localizada a 2 km de Babaçulândia (TO). O local possui características rurais associadas a atividades ribeirinhas (agricultura de subsistência, pesca) e extração de coco babaçu.

O bairro será **totalmente inundado** pelo enchimento do reservatório, com necessidade de relocação das 38 edificações, do cemitério e das relativas infraestruturas de abastecimento de água e de fornecimento de energia elétrica. A relocação total da população deste núcleo pressupõe a necessidade de seleção de área de reassentamento. Visto sua localização relacionada a Babaçulândia, possivelmente a relocação possa ocorrer em áreas periféricas desta cidade, próximo às margens do reservatório. (CNEC, 2005i, p. 15, grifo nosso).

A compensação financeira é mais bem detalhada no Programa de Ações para Reposição de Perdas e Relocalização da População Rural e Urbana.

Nesse sentido a UHE Estreito requer aquisição e liberação de cerca de 1.498 imóveis rurais e 913 imóveis urbanos distribuídos nos municípios de Estreito e Carolina, no Maranhão, e Aguiarnópolis, Palmeiras do Tocantins, Darcinópolis, Filadélfia, Goiatins, Babaçulândia, Palmeirante, Barra do Ouro, Itapiratins e Tupiratins no Estado de Tocantins. De acordo com o Cadastro Socioeconômico realizado, nos imóveis rurais residem 1.205 famílias e 4.721 pessoas. Nas áreas urbanas residem 748 famílias totalizando 3.216 pessoas. Assim a implantação da UHE Estreito implica no tratamento dessas famílias considerando as diversas modalidades de compensação. (CNEC, 2005j, p.1).

Os procedimentos da compensação também são regidos pelas seguintes diretrizes:

- isonomia e equidade social;
- pluralidade de alternativas compensatórias;
- indenização socialmente justa;
- reconhecimento de imóveis não titulados;
- liberação de área sem quebra das relações tradicionais;
- livre adesão às alternativas compensatórias;
- transparência do programa compensatório;
- anterioridade da compensação ao início do enchimento do reservatório;
- e monitoramento e avaliação posterior das soluções.

O subprograma para a aquisição de áreas impõe a adoção de estratégias para a sua viabilização, considerando tanto a magnitude do processo de compra e venda quanto as “imperfeições” do direito de propriedade vigentes na região do empreendimento.

Os dados revelam o grau de complexidade para regularizar a terra rural. Mais de 60,0% dos proprietários residentes na área declararam não possuir documentação, sendo que apenas 33,0% deles possuem escritura definitiva e 12,0% possuem um documento de compra e venda e os demais alegaram possuir documentos como cessão de direito de posse, declaração do INCRA, escritura paroquial, entre outros. (CNEC, 2005j, p.1).

A solução de conflito é sugerida como um aspecto comunicacional inerente à mitigação do impacto, como é apresentado no Programa Fomento às Atividades Produtivas Locais, Aproveitamento dos Usos Múltiplos do Reservatório e Identificação de Novas Oportunidades de Investimento, que orienta que, nos casos constatados de presença de detentores de direitos minerários legalmente habilitados:

Serão elaboradas propostas para solução dos conflitos potenciais e diretrizes para as negociações com os interessados, **prevendo-se alcançar acordos** para compensar os investimentos realizados ou mecanismos que garantam a continuidade do aproveitamento do bem mineral, sem comprometer a qualidade ambiental do reservatório e demais estruturas. (CNEC, 2005h, p.1, grifo nosso).

Essa categoria considera as atividades de negociação e participação da sociedade para além do que a interface com o Programa de Comunicação Social pode alcançar. Inclui a mediação e a resolução de conflitos, em grande medida, por meio da viabilização pecuniária (de terras e de atividades comerciais).

4.4.3 Campanha educativas/ Educação ambiental

Um total de 29 programas prevê esclarecimentos à população para alcançar a meta de mitigação socioambiental. O Programa de Monitoramento da Qualidade das Águas, por exemplo, visa “avaliar as condições físico-químicas e bacteriológicas das águas que serão alteradas pela submersão da matéria orgânica e pela mudança da dinâmica fluvial promovida pela implantação do barramento” (CNEC, 2005d, p. 02). Sobre o seu produto está especificado que “as informações geradas por este programa facilitarão o entendimento das comunidades e dos usuários, banhistas e pescadores, quanto à importância de se evitar a contaminação dos recursos hídricos” (CNEC, 2005d, p.18). O programa propõe a conscientização da população para a conservação das áreas, controle da poluição e

contaminação das águas. “As informações geradas por este programa facilitarão o entendimento das comunidades e dos usuários, banhistas e pescadores, quanto à importância de se evitar a contaminação dos recursos hídricos” (CNEC, 2005d, p.18).

Um total de 15 programas orienta que sejam realizadas campanhas educativas e/ou de conscientização em algum nível, com foco em temáticas específicas. Entre elas, estão de saúde, conservação ambiental, novos riscos em decorrência da barragem, alterações na fauna, vegetação e hidrografia.

QUADRO 22 - Extração de dados - Noção de comunicação apresentada nos programas / Categoria campanhas educativas e educação ambiental

Programas do PBA	Informações sobre o programa	Noção de comunicação apresentada em cada programa
2. Controle Ambiental na Fase de Construção	O conjunto das obras principais, acessórias e de apoio para implantação da UHE Estreito pode afetar o meio ambiente de diversas maneiras, resultando em impactos ambientais como erosão, assoreamento, desmatamento, geração de resíduos e efluentes, poeira e ruídos. Potencialmente, pode provocar ainda a poluição do solo, da água e do ar, além de causar instabilidade de taludes, processos erosivos, alterações da fauna e da flora e incômodos às comunidades vizinhas, entre outros.	Utilização da sinalização de risco (como explosivos, etc.) voltada aos trabalhadores.
3. Monitoramento Climatológico	Com a formação do lago e, conseqüentemente, a presença de um espelho d'água com superfície maior do que a atual, o nível microclimático poderá sofrer pequenas alterações na área do entorno do futuro reservatório da UHE Estreito, em elementos como a umidade relativa e a temperatura do ar e ventos. Programas de Monitoramento Climatológico são usuais em empreendimentos de geração de energia elétrica, pois permitem a identificação de eventuais alterações nas características climáticas da área do empreendimento e, eventualmente, fornecem subsídios para a elaboração de medidas corretivas.	Interface com os Programas de Comunicação Social e de Apoio à Comunidade Lindeira, pois as características climáticas da área serão divulgadas com base nos resultados consolidados do monitoramento.
4. Monitoramento Sismológico	Comprovadamente, a ação do homem sobre a natureza, por meio da construção de grandes obras de engenharia - como é o caso de reservatórios hidrelétricos, pode levar ao aparecimento localizado de sismos. O programa tem como objetivo realizar estudo acerca da sismicidade (natural e induzida por reservatório) observada em uma área circular de 350 km de raio, centrado no ponto de coordenadas 6°35'11" S e 47°27'27" W, correspondente à localização da futura UHE Estreito, na divisa dos estados do Maranhão e Tocantins.	As informações levantadas pelo programa destinam-se aos órgãos ambientais e às universidades, instituições de pesquisa e comunidades dos municípios localizados na AID. Interface com os Programas de Comunicação Ambiental e de Apoio à Comunidade Migrante, responsáveis pela divulgação à população local das informações geradas no âmbito dos programas ambientais.
5. Proteção e Recuperação Ambiental de	Os impactos ambientais decorrentes das atividades da implantação do canteiro de obras da UHE Estreito serão minimizados	Propõe-se que o projeto de conscientização ambiental seja implementado, com base em apresentações para todo o corpo gerencial,

<p>Áreas Degradadas pelas Obras – PRAD</p>	<p>com a adoção das medidas mitigadoras deste programa, cujo objetivo a ser alcançado está intimamente associado à utilização preferencial de técnicas da bioengenharia, que oferecem a melhor relação custo/benefício com a garantia de resultados efetivos.</p>	<p>administrativo e operacional da contratada sobre o conteúdo das principais legislações ambientais que afetam o empreendimento, o papel dos órgãos de acompanhamento e controle ambiental federais, estaduais e municipais, e os compromissos constantes deste plano. A sua implementação será realizada em parceria com os Programas de Atendimento Médico-Sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra.</p>
<p>6. Monitoramento de Pontos Propensos a Instabilização de Encostas e Taludes Marginais</p>	<p>A formação do reservatório e as variações do nível da água, durante a operação da Usina Hidrelétrica de Estreito, reativam e/ou induzem processos erosivos nas encostas, em função da elevação do nível freático, o qual pode provocar o aparecimento de surgências da água que, por sua vez, contribuem para a aceleração da erosão. Por meio desse aumento do processo, a erosão se propaga para a montante a partir das bordas do reservatório, podendo originar ravinamentos e voçorocamentos. O embate de ondas provocadas pelos ventos é responsável pela ação erosiva, sobretudo, no domínio dos terraços aluvionares e das coberturas coluviais arenosas fofas.</p>	<p>O programa tem como público-alvo, sobretudo, os residentes e proprietários de imóveis situados na área a ser afetada pelo reservatório. Indiretamente, também serão beneficiados os moradores impactados e trabalhadores envolvidos em atividades junto às áreas suscetíveis a instabilidades e erosões, além de prefeituras, órgãos públicos, ONGs e usuários de futuras áreas de lazer.</p>
<p>9. Monitoramento da Qualidade das Águas</p>	<p>O barramento de rios para a construção de reservatórios com diversos fins é uma das grandes experiências humanas na modificação dos ecossistemas naturais. Com o represamento, a mudança de ambiente lótico para lântico acarretará uma série de transformações nos sistemas biológicos, atmosféricos e nos principais mecanismos condicionantes da qualidade da água, em especial naqueles associados aos processos de eutrofização e anoxia. O monitoramento do futuro reservatório da UHE Estreito possibilitará avaliar se as condições físico-químicas e bacteriológicas das águas serão alteradas pela submersão da matéria orgânica e pela mudança da dinâmica fluvial promovidas pela implantação do barramento.</p>	<p>Interface com os Programas de Educação Ambiental à População Rural e Urbana, de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante, no que se refere à conscientização da população para a conservação das áreas, controle da poluição e da contaminação das águas. As informações geradas facilitarão o entendimento das comunidades e dos usuários, banhistas e pescadores quanto à importância de se evitar a contaminação dos recursos hídricos.</p>
<p>10. Desmatamento e Limpeza da Área de Inundação</p>	<p>“Um dos temas polêmicos relativos à formação de reservatórios para geração de energia hidrelétrica, em regiões recobertas por florestas e outros ambientes vegetais de alta biomassa refere-se à questão dos desmatamentos da área a ser alagada”.</p> <p>Para evitar os efeitos negativos sobre a qualidade das águas e reduzir o processo de eutrofização do reservatório, a vegetação recomendada pelos estudos de modelagem matemática representa o desmatamento mínimo que deverá ser executado</p>	<p>Interface com os programas:</p> <p>Programa de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante - envolve a orientação de processos de desmatamento e limpeza das áreas de inundação.</p> <p>Programa de Educação Ambiental à População Rural e Urbana - idêntico ao PCS, deverá orientar a população local sobre as melhores formas de aproveitamento do material vegetal e como conservar as áreas remanescentes.</p>
<p>11. Revegetação da Faixa de Proteção do Reservatório</p>	<p>A vegetação das margens de lagos, córregos e rios tem grande importância para a conservação de elementos da fauna e flora nativas, além de auxiliar o controle de processos erosivos, fornecer alimento e abrigo para a ictiofauna, controlar a temperatura da água e constituir barreira à entrada de poluentes. A formação do reservatório da UHE Estreito irá gerar um extenso perímetro de áreas que precisam ser recuperadas e/ou conservadas com vegetação nativa na faixa da Área de</p>	<p>Interface com os Programas de Educação Ambiental à População Rural e Urbana, de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante, tendo em vista que a manutenção da vegetação nativa na faixa do reservatório está fortemente relacionada à consciência da população, no que diz respeito à importância da conservação dos remanescentes de vegetação nativa.</p>

	Preservação Permanente (APP).	
12. Inventário, resgate e conservação de recursos genéticos vegetais	Levando-se em conta o grande número de Usinas Hidrelétricas (UHEs) já em funcionamento no território nacional, o domínio tecnológico que o país apresenta sobre esse tipo de geração de energia, a sua capacidade hidrográfica privilegiada e o aumento acelerado das zonas urbanas brasileira (demandando crescente fornecimento de energia elétrica), além do período de tempo relativamente longo que estas UHEs levam para entrar em funcionamento, não é difícil verificar que há pouquíssimas tentativas de minimizar os impactos causados pelos empreendimentos à vegetação e à flora. Nas grandes obras do passado, com os seus reservatórios cobrindo centenas de quilômetros quadrados, como em Sobradinho (cerca de 4.200 km ²), Tucuruí (2.400 km ²), Balbina (2.300 km ²), Porto Primavera (2.200 km ²), ou Itaipú (1.400 km ²), praticamente nenhuma estratégia de ação foi proposta com esse tipo de preocupação, resultando na perda de muitas espécies e genótipos.	<p>Documentar a flora local e incrementar acervos botânicos, disponibilizando as informações para a comunidade científica.</p> <p>Divulgação das informações geradas às autoridades competentes.</p> <p>Divulgação das informações em eventos e veículos científicos.</p> <p>Programas de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante.</p> <p>Programa de Educação Ambiental à População Rural e Urbana.</p>
13 Monitoramento da Fauna Terrestre	Dessa forma, os estudos das populações animais <i>a priori</i> são importantes como um diagnóstico de adversidade (inventário faunístico) e extremamente úteis para se tentar entender um novo processo (de impacto ambiental), que será criado com a inserção do empreendimento hidrelétrico. Dados ecológicos podem responder ou subsidiar ações para grupos de vertebrados selecionados em um protocolo de acompanhamento populacional, tendo como premissas um conjunto de técnicas, que demonstrem a resposta dessa fauna ao impacto densidade/independente causado pela inserção da Usina Hidrelétrica Estreito.	<p>Todas as informações geradas deverão integrar um banco de dados informatizado, que poderá ser desenvolvido por meio do <i>software Microsoft Access</i> ou similar a ser disponibilizado ao empreendedor e de fácil acesso aos órgãos ambientais.</p> <p>Interface com os Programas de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante</p> <p>Programa de Educação Ambiental à População Rural e Urbana</p>
15. Resgate e Salvamento da Fauna Terrestre	Com o enchimento do reservatório da UHE Estreito, uma vasta extensão de terra será submersa, reduzindo a disponibilidade espacial para as diferentes espécies e destruindo habitats. Com a subida da água, faz-se necessário montar uma operação de resgate dos animais que não tiveram condição de deslocamento para locais seguros, evitando, assim, a morte deles.	<p>Deve-se evitar a perda de dados e/ou a divulgação de informações duvidosas e a veiculação negativa pela mídia.</p> <p>Programa de Educação Ambiental à População Rural e Urbana: os dados gerados pelo Programa de Resgate e Salvamento da Fauna Terrestre (PRSFT) devem ser repassados, visando o direcionamento de ações no âmbito da educação ambiental relacionada à fauna silvestre, especialmente a inúmeras dúvidas que a população terá com respeito à fuga e à movimentação da fauna silvestre durante o enchimento do reservatório.</p> <p>Programas de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante: os dados gerados pelo PRSFT devem ser repassados, visando o direcionamento de iniciativas no âmbito da divulgação das iniciativas ambientais do empreendimento.</p>
16. Controle de Vetores	A implantação de um empreendimento hidrelétrico ocasiona, indiscutivelmente, impacto ambiental e, nesse contexto, além da dispersão da fauna de vertebrados, existe a preocupação de que partes das comunidades desses vetores possam se deslocar também independentemente, à procura de novos habitats. O deslocamento forçado destes vetores pode fazer com que contatos com a população humana aconteçam dentro e fora da área de	<p>Programa de Educação Ambiental à População Rural e Urbana: os dados gerados pelo Plano de Controle de Vetores (PCV) devem ser repassados, visando o direcionamento de ações no âmbito da educação ambiental relacionada a zoonoses.</p> <p>Programa de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante: os dados gerados pelo PCV devem ser repassados, objetivando o direcionamento de ações no âmbito da divulgação das ações ambientais do empreendimento.</p>

	<p>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.</p>	
<p>17. Educação Ambiental à População Rural e Urbana</p>	<p>A educação ambiental no âmbito da UHE Estreito deve ser entendida como um processo permanente, em que 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. Mas cabe ressaltar que o resultado desejado, desagregado em um conjunto de ações dirigido para a população urbana e a rural, depende, de um lado, da natureza, concepção, intensidade e alcance dessas ações e, de outro, da participação ativa e responsável dos vários segmentos sociais envolvidos. Assim, tais situações deverão passar periodicamente por uma avaliação para ajustes, buscando sempre melhores resultados.</p>	<p>Planejar as diversas campanhas para as atividades previstas, contemplando a intensidade de comunicação necessária para atingir o seu objetivo. Para tanto, deverá considerar os diferentes temas a serem tratados e relacioná-los aos públicos-alvo e aos diversos instrumentos a serem utilizados</p> <p>O objetivo principal do Programa de Educação Ambiental é a construção do conhecimento, a transformação de atitudes e construção de um significado de valores frente a uma nova situação dada, a instalação do empreendimento e as suas interferências no cotidiano dos moradores.</p> <p>Tem ainda a intenção de sensibilizar e conscientizar a população, levando-a a perceber e incorporar essa nova situação bem como as suas vantagens e desvantagens (riscos).</p>
<p>18. Atendimento médico sanitário para a população residente na AID</p>	<p>A instalação da UHE Estreito mudará 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. Alterará também significativamente o contingente populacional da área decorrente do afluxo de pessoas de fora vindo 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 o seu estrangulamento. O Programa de Controle das Condições de Saúde visa monitorar as situações de risco para a população, como o aumento ou surgimento de doenças, por meio de ações de natureza preventiva e também de intervenção, buscando sempre reduzir ou mesmo evitar um agravamento do quadro de saúde da população. Visa ainda monitorar e reforçar o atendimento da população residente na AID a partir da melhoria dos equipamentos e recursos humanos.</p>	<p>Reforçar as ações com ênfase nas Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST). Essas ações deverão ser desencadeadas por meio de palestras nos próprios postos de saúde e nas escolas públicas dos municípios.</p> <p>Reforçar a vigilância e o controle das doenças e endemias transmissíveis por picadas de insetos (dengue, malária, febre amarela) a partir de campanhas informativas e de vacinação junto à população e também da identificação de locais/ambiente favoráveis à proliferação dos vetores.</p> <p>Reforçar a vigilância e o controle das doenças de veiculação hídrica (hepatite A, cólera, parasitárias etc.) por meio de campanhas, especialmente, no que diz respeito ao consumo adequado da água, a condições sanitárias junto à população e à identificação de locais/ambiente favoráveis à proliferação e à criação de vetores.</p> <p>Realizar campanhas junto à população alertando e informando sobre os riscos de acidentes com animais peçonhentos, especialmente, durante as obras e o período de desmatamento da área. Será identificada a disponibilidade de soro antiofídico nos postos de saúde da AID e será disponibilizado estoque onde for constatada a sua carência.</p> <p>Interface com os Programas de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante com o intuito de estabelecer estratégias de divulgação em conjunto.</p>
<p>22. Recomposição dos Sistemas de Infraestruturas Regionais e de Apoio;</p>	<p>No decorrer das obras da UHE Estreito, a interferência em redes de infraestrutura regional relaciona-se, em especial, à formação do reservatório, cujo enchimento provocará alterações nas redes viária, hidroviária e de transmissão elétrica. Haverá ainda interferências localizadas em equipamentos de serviços municipais, redes de telefonia, água e esgoto, cujas soluções são previstas no Programa de</p>	<p>Interface com os Programa de Comunicação Social e de Apoio à Comunidade Migrante: deverá estabelecer um sistema de comunicação a fim de informar as comunidades envolvidas quanto às ações a serem desenvolvidas no âmbito deste programa e permitir que o empreendedor tenha conhecimento de problemas que possam estar sendo causados à população.</p>

	<p>Recomposição das Áreas Urbanas.</p> <p>A implantação do programa é fundamental para evitar, em tempo hábil, impactos nas infraestruturas viária, hidrovária e nas redes de energia, tanto no período das obras como em decorrência da formação do reservatório.</p>	
24. Implantação das Unidades de Conservação;	<p>A resolução do Conama nº 2./1996 preceitua, em seu artigo 10, como "reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, o licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental terá como um dos requisitos a serem atendidos pela entidade licenciada, a implantação de uma Unidade de Conservação, de domínio público e uso indireto, preferencialmente uma Estação Ecológica, a critério do órgão licenciador, ouvido o empreendedor".</p>	<p>Interface com os programas:</p> <p>Programa de Educação Ambiental à População Rural e Urbana: as ações do programa de educação ambiental podem incluir conceitos sobre os diferentes modelos de unidade de conservação e quanto às formas de se agir para ampliar as chances de sucesso dessas áreas na preservação ambiental.</p> <p>Programas de Comunicação Social e de Apoio a População Migrante: permeia todas as ações do empreendedor na região, inclusive, a criação de unidade de conservação e a sua manutenção.</p>
25. Plano Diretor do Reservatório	<p>A construção de uma usina hidrelétrica e a consequente formação do seu reservatório de acumulação trazem, além de uma alteração da paisagem e dos seus reflexos nos meios físico-biótico e sócio-econômico, uma nova relação de comportamento dos diversos atores que irão atuar na região.</p> <p>A empresa geradora de energia buscará excelência do corpo d'água com vistas à operação da usina, tratando de assumir sua parcela de responsabilidade sobre o entorno e sobre as ações de controle e monitoramento ambiental.</p>	<p>Programas de Comunicação Social, de Apoio à População Migrante e de Educação Ambiental à População Rural e Urbana. Esses programas serão responsáveis pela divulgação do plano nas comunidades do entorno do reservatório.</p>
27. Prospecção Arqueológica Intensiva	<p>O presente programa se destina ao estabelecimento das condições básicas de organização dos trabalhos de prospecção sistemática do Patrimônio Arqueológico Pré-Histórico e Histórico da área sob intervenção da Usina Hidrelétrica de Estreito.</p> <p>Destina-se também a cumprir o que determina a legislação ambiental no que se refere ao estudo e à preservação do patrimônio cultural. O objetivo da prospecção arqueológica é estabelecer um quadro amplo de conhecimentos sobre o passado arqueológico de uma determinada região, no caso, de toda a área a ser impactada pelo empreendimento.</p> <p>Visa, portanto, o conhecimento extensivo com a avaliação do potencial dos sítios, a sua caracterização topográfica ou espacial; o seu conteúdo cultural, e as suas relações com o meio ambiente circundante.</p>	<p>Interface com os programas:</p> <p>Programa de Educação Ambiental à População Rural e Urbana: a diversidade das evidências materiais arqueológicas no contexto do empreendimento comporta um grande potencial de exploração, cabendo às autoridades locais e à sociedade em geral a garantia de que tais evidências sejam conhecidas para serem respeitadas por meio de uma política conjunta de educação ambiental e de educação patrimonial. O uso do patrimônio arqueológico para fins educativos se enquadra tanto no ambiente urbano como no meio rural. No meio rural, pode se valer do expressivo potencial, que se apresenta na forma de sítios. Já no urbano, incluem-se os acervos arqueológicos depositados em museus ou outros centros de memória.</p> <p>Programas de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante: no intuito de elaborar princípios que orientem a preservação do patrimônio arqueológico, a ação conjunta com o PCS vem elaborar importantes documentos e adotar medidas que vão fazer parte de um projeto mais amplo da construção de uma identidade e que sirvam ao processo de formação do cidadão, possibilitando se conhecer, por meio da divulgação científica, o que as gerações passadas criaram durante o longo período da pré-história na região norte do estado do Tocantins e na região sul do Maranhão.</p>
28. Salvamento/Resgat e Arqueológico;	<p>Este programa se destina ao estabelecimento das condições básicas de organização dos trabalhos de resgate ou salvamento sistemático do patrimônio arqueológico pré-histórico e histórico da área sob intervenção da Usina Hidrelétrica</p>	<p>Programas de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante: a potencialidade do patrimônio arqueológico na área comporta um grande fator de exploração e de conhecimento para a sociedade moderna. Assim, é um componente do programa de comunicação social, nos aspectos do trabalho</p>

	<p>de Estreito. O objetivo da escavação arqueológica é construir um quadro completo de conhecimentos sobre o passado arqueológico de uma determinada região, no caso, por toda a área a ser impactada pelo empreendimento da UHE Estreito.</p>	<p>informativo, educativo e, ao mesmo tempo, como dados de informação.</p> <p>Programas de Educação Ambiental à População Rural e Urbana, de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante: o reconhecimento do patrimônio arqueológico e a sua proteção são regulamentados pelos órgãos governamentais. As atitudes das pessoas em relação a esse patrimônio, no entanto, nem sempre seguem o que é legalmente estabelecido. Assim, a preocupação com o patrimônio arqueológico torna-se uma questão fundamental. A esse respeito, é particularmente interessante a inter-relação entre os programas, para adoção de medidas preservacionistas.</p> <p>Tais ações educativas devem estar direcionadas para os seguintes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a interatividade da população com o meio ambiente e os sítios arqueológicos nele inserido; • a familiarização com os vestígios arqueológicos; • a sensibilização para o processo de preservação; • a identificação e a valorização do patrimônio cultural, histórico e paisagístico.
<p>29. Valorização do Patrimônio Cultural, Histórico e Paisagístico</p>	<p>Este programa destina-se ao registro e à análise do Patrimônio Histórico, Cultural e Paisagístico (PHCP) dos municípios impactados pela formação do lago de represamento das águas do rio Tocantins, pela construção da Usina Hidrelétrica de Estreito, na região norte do Tocantins e no sul do Maranhão. O Plano Básico Ambiental de Patrimônio Histórico Cultural e Paisagístico, dessa forma, tem fundamentação no trabalho a ser realizado de levantamento, descrição, registro e divulgação desse patrimônio, no sentido de estimular a população ao acautelamento. Tem o objetivo também de fornecer informações, que permitam à comunidade atingida o acesso e a continuidade das suas tradições.</p>	<p>Realização de palestras educativas e da distribuição de cartilhas e vídeos, visando ampliar as possibilidades de reconhecimento, pelas comunidades atingidas pela UHE Estreito, de seu próprio patrimônio.</p> <p>Registro dos saberes e fazeres a partir de fontes orais, objetivando a construção de textos, que traduzam as artes do saber e do fazer regional.</p> <p>Estruturação de um acervo documental a partir do registro fotográfico e videográfico, visualizando futuras exposição didáticas.</p> <p>Programa de Educação Ambiental à População Rural e Urbana: as ações do Programa de Educação devem estar contempladas em consonância com as medidas de acautelamento do patrimônio histórico, cultural e paisagístico, principalmente no que compreende os itens referentes às ações de educação patrimonial e de educação ambiental.</p> <p>Programas de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante: deverá haver inter-relação com esta área, posto que as informações geradas no PBA de patrimônio poderão ser divulgadas e, assim, atingir o grande público pelos meios previstos.</p>
<p>30. Ações para Reposição de Perdas e Relocalização da População rural e Urbana</p>	<p>A implantação do empreendimento UHE Estreito requer aquisição de áreas para a formação do reservatório e da área de preservação permanente (APP) no seu entorno (100 metros para a área rural e 30 metros para a urbana medidos a partir da cota máxima normal de 156m) e nos locais necessários para abrigar o canteiro de obras, áreas de acesso e os assentamentos urbanos e rurais para a população a ser relocada.</p>	<p>Programas de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante: visando a divulgação junto à população das ações referentes ao Programa de Ações para Reposição de Perdas e Relocação da População Rural e Urbana.</p> <p>Programa de Educação Ambiental: visando orientação aos assentados sobre cuidados e técnicas sustentáveis de manejo e uso da futura APP, entre outros.</p>

<p>32. Atendimento Médico-sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra</p>	<p>A construção da UHE Estreito deverá, no pico das suas obras, ter cerca de 5.800 trabalhadores. Destes, cerca de 3.653 deverão ser moradores da região, não necessitando alterar o local de residência, mantendo-se junto às suas famílias, bastando a previsão de alternativas de transporte diário para o canteiro de obras. Mas o restante precisará ser alocado em alojamento a ser construído próximo do canteiro.</p> <p>Neste Programa de Atendimento Médico-Sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra, são apresentadas as ações previstas quanto às questões médico-sanitárias e de educação ambiental relacionadas aos trabalhadores da obra, tanto os moradores da região quanto os atraídos pelo empreendimento.</p>	<p>Orientação aos trabalhadores sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> -o risco de contaminação e de como evitar as doenças sexualmente transmissíveis (DSTs). -Como evitar a contaminação e sobre o controle de doenças de veiculação hídrica (hepatite A, cólera, parasitárias, etc). - O respeito às normas de higiene e segurança pré-estabelecidas no canteiro de obras: uso adequado dos equipamentos (capacetê, bota, luvas), manutenção da limpeza e higiene nos refeitórios e alojamentos, obediência à sinalização, circulação de veículos no limite de velocidade, cuidados com cigarros e cuidados com o abastecimento dos veículos no sentido de não derramar gasolina ou óleo diesel no chão, evitando poluir o lençol freático da área -Os riscos de ocorrência de acidentes com animais peçonhentos, especialmente durante a realização do desmatamento e da limpeza da bacia de inundação, e maneiras de prestar os primeiros socorros. -Os cuidados e as normas para o desmatamento, procurando cumprir o limite estabelecido, destacando a importância da preservação e a proibição da caça de animais para consumo. <p>Manter um serviço de comunicação social e apoio à comunidade capaz de promover campanhas específicas de prevenção e controle de doenças, além de ações educativas de saúde, higiene, saneamento, segurança e preservação do meio ambiente.</p> <p>Palestras para os trabalhadores nas fases de implantação e operação.</p> <p>Produção de cartilhas educativas.</p> <p>Produção de volantes informativos sobre o empreendimento.</p> <p>Produção de vídeo sobre o empreendimento (foco preservacionista e conservacionista).</p>
<p>33. Apoio Aos Serviços De Segurança Pública</p>	<p>A instalação da UHE Estreito, especialmente na fase de construção, alterará o comportamento populacional da região, ocorrendo um crescimento, mesmo que de natureza temporária, de pessoas vindas de regiões vizinhas ou até mesmo mais distantes atraídas pelas oportunidades de emprego. São, geralmente, pessoas com hábitos culturais diferentes dos encontrados na região e que poderão, eventualmente, trazer problemas para a população local.</p> <p>Em razão desse afluxo de pessoas em direção à região (especialmente, para os municípios de Estreito e Aguiarnópolis, onde ficarão as principais obras, e nos outros onde ocorrerem obras secundárias), deverão ser desencadeadas ações de natureza preventiva e também de intervenção na segurança pública, buscando, assim, mitigar possíveis atos de insegurança para a população local.</p>	<p>Estabelecer formas e conteúdo para informações e esclarecimentos à população local, visando prevenir e controlar casos de violência e criminalidade nos municípios. Tais informações bem como a sua veiculação deverão ser em parceria com outros programas socioambientais, em especial, o PCS.</p> <p>Programas de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante: com o intuito de informar a população sobre os serviços de atendimento relacionados à segurança pública e a elucidaciones preventivas.</p>

Fonte: Autora (2023), a partir de CNEC(2005)

Cabe olhar com atenção o Programa de Educação Ambiental. A sua implantação é justificada pela necessidade de ações de caráter educativo, devido à dimensão e à interferência da implantação da UHE Estreito e “considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural sob o enfoque da sustentabilidade”, conforme previsto nos princípios básicos da Política Nacional de Educação Ambiental (PRONEA), instituída no artigo 6º da Lei nº 9.795/1999.

Ao IBAMA cabe executar a Política Nacional de Meio Ambiente na esfera federal. O órgão também deve estabelecer diretrizes para o cumprimento das determinações previstas na PRONEA a partir de iniciativas de educação ambiental no processo de gestão ambiental. A linha de ação da política, formulada pelo IBAMA, é definida pelo:

Desenvolvimento de ações educativas que contemplem um conjunto de ações destinadas a estimular e apoiar a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação de políticas para o meio ambiente, bem como na concepção e aplicação de decisões que afetam a qualidade do meio natural, social e cultural. (IBAMA, 2005).

Os princípios de operacionalização para a elaboração de implementação de programas de educação ambiental, de acordo com o IBAMA, são: reconhecimento da pluralidade e diversidade cultural, interdisciplinaridade, participação e descentralização.

Os principais objetivos a serem trabalhados no Programa de Educação Ambiental na instalação da UHE Estreito são:

- a) 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.
- b) Orientar a população rural e urbana das proximidades do reservatório quanto aos riscos de proliferação de mosquitos nas margens do mesmo e os mecanismos de controle e monitoramento.
- c) Orientar a população rural e urbana das proximidades do reservatório, bem como, representantes de instituições, lideranças locais e educadores sobre a 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.
- d) Orientar a população urbana dos municípios, representantes de instituições e educadores, especialmente, de Estreito, Aguiarnópolis e Palmeiras do Tocantins sobre o risco e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis durante o período de construção do empreendimento.
- e) Informar a população, especialmente, a comunidade de pescadores profissionais, sobre a ocorrência de possíveis alterações na ictiofauna durante os períodos de enchimento e operação do reservatório, alertando para a sua temporalidade e espécies.

f) Informar à população, especialmente, aquela proprietária de terras lindeiras ao empreendimento, representantes das instituições, lideranças e educadores quanto à realização da revegetação das margens do reservatório e sua importância para a conservação do rio, ictiofauna e da fauna terrestre.

g) Informar e esclarecer a população, residente nas proximidades do reservatório (rural e urbana), representantes de instituições, educadores sobre a Área de Preservação Ambiental nas margens do reservatório, destacando sua importância e sua função. (CNEC, 2005g, p. 05).

O processo de conscientização e de realização de ações educativas compreende uma perspectiva comunicacional no intento de promover mudanças de percepção e de comportamento do outro.

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, 2005g, p.2).

O Programa de Educação Ambiental concebe a comunidade como passível de ser instrumentalizada nesse percurso de conscientização. “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, 2005g, p.2. Grifo nosso).

De forma sintetizada, pode-se compreender o fluxo comunicacional previsto nos programas do PBA, para além do Programa de Comunicação, da seguinte forma:

GRÁFICO 8 - Comunicação no PBA da UHE Estreito



Fonte: Autora (2023)

A análise dos programas do PBA compreende que eles têm caráter normativo, trazem orientações a serem seguidas e seguem a concepção das diretrizes, que norteiam a mitigação de impactos. Nesta análise, pode-se compreender alguns pontos sobre como a comunicação é concebida e como pode acionar a cidadania.

Observam-se os programas como promotores de informação primária. Os resultados dos monitoramentos e das investigações nos meios físico, químico, biológico e social geram dados essenciais para o consórcio, além de relatórios a serem apresentados aos órgãos ambientais, como o IBAMA. A partir dessas informações primárias, o Programa de Comunicação Social seleciona e realiza os procedimentos de esclarecimento à comunidade e de divulgação à imprensa.

Outra camada da concepção da comunicação prevê um nível maior de relação com a cidadania quando prediz participação e negociação de conflitos. Nesses casos, a resolução de conflitos é muito mais definida pelo pagamento das indenizações do que pelo consenso em discussões. O operador sistêmico dinheiro e as suas variantes relacionam o sujeito à sua condição de cidadão.

A outra noção de comunicação aparece como possibilidade de educação ambiental, tanto para trabalhadores quanto para a comunidade, perante um novo cenário de transformações e de riscos que se apresentava. A percepção de uma consciência ecológica, de visão crítica de mundo e de usos dos recursos naturais, no entanto, não é foco do Programa de Educação Ambiental. Nesse sentido, a dimensão da cidadania ambiental não é inteiramente contemplada e restringe-se à compreensão dos riscos e das mudanças do habitat diante de uma nova configuração.

Essa constatação fica evidente em programas como o de Apoio à Comunidade Lindeira e à Produção Familiar de Subsistência. “Um dos fatores de sucesso deste programa está relacionado ao fluxo de informações entre os produtores familiares” (CNEC, 2005I, p.2). Observa-se que a maioria dos programas considera a comunicação como elemento central para validação do programa e enquanto instrumento mitigador de impacto socioambiental.

4.5 ANÁLISE DO PROGRAMA DE COMUNICAÇÃO DA UHE ESTREITO

Nesta parte, será realizada uma análise do Programa de Comunicação Social, um dos 35 previstos no PBA da usina. São considerados como critérios para o estudo os quatro

principais eixos da comunicação pública propostos por Duarte (2011): transparência, acesso, interação e ouvidoria social.

Sobre o primeiro, o autor coloca: “Transparência diz respeito a assumir compromisso com a atuação responsável no trato das questões públicas, incluindo a oferta de informações, e a prestação de contas” (DUARTE, 2011, p. 133). Portanto, trata-se de uma prática norteada por valores éticos.

O acesso, por sua vez, é a facilidade em obter informações. A sociedade deve “ser estimulada e orientada a buscá-las, a dar sua opinião, a fiscalizar e a influir na gestão daquilo que é público” (DUARTE, 2011, p. 133). A informação de interesse público, de acordo com o autor, deve promover reflexão e ação. Não se trata apenas de atendimento, mas de adequação a cada público.

Já a interação, nessa perspectiva, deve permitir diálogo, participação e crítica.

Significa a criação, a manutenção e o fortalecimento de instrumentos de comunicação que viabilizem fluxos bilaterais ou multilaterais, que respeitem premissas para um diálogo equilibrado e simétrico, no qual todos os envolvidos tenham igual direito e oportunidade de falar e ser ouvidos. Trata-se de estabelecer uma pedagogia da interação com a criação de produtos, serviços, ambientes e situações que permitam estimular e viabilizar o acesso, a compreensão, a cooperação, a participação e a crítica. (DUARTE, 2011, p. 134).

Por fim, a ouvidoria social passa pelo interesse de compreensão sobre a opinião pública para atender às expectativas da sociedade. Motivações, interesses, propostas e critérios de satisfação são colocados como referência de ação.

Pretende-se identificar se tais eixos se encontram como prerrogativas no Programa de Comunicação Social e como se apresentam.

A justificativa descrita no programa aponta o direito da sociedade de ter acesso às informações sobre o empreendimento e sobre as suas interferências. O documento vê a comunicação social como:

Instrumento básico para o **exercício da informação** traduzido num sistema permanente de esclarecimentos referente, entre outros, ao projeto, aos prazos e andamento das obras, seus impactos no quadro de vida físicobiótico e socioeconômico, assim, como sobre as condutas que serão adotadas pelo empreendedor no processo de negociação. (CNEC, 2005b, p. 02, grifo nosso).

Também a define como “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” (CNEC, 2005b, p. 01).

Considerando a dimensão da interferência do empreendimento, a comunicação é tida como uma forma de minimizar os efeitos da implantação nas comunidades impactadas. Para tanto, deve ser pautada pela participação e pela transparência.

A elaboração do programa leva em conta uma base de dados construída a partir dos primeiros contatos do empreendedor na região, em 2003, a partir da implantação do Centro de Atendimento e Informação do CESTE, na cidade de Carolina (MA) e de um serviço de ligações telefônicas gratuitas (serviço 0800) e, posteriormente, em abril de 2004, com a criação de um Centro de Atendimento e Informação na cidade de Babaçulândia (TO).

A implantação do PCS visa aos seguintes objetivos:

- Reforçar o relacionamento entre empreendedor e os diversos segmentos sociais envolvidos na implantação da UHE Estreito visando maior integração e facilitação nas negociações, e revelando para a comunidade interessada a responsabilidade socioambiental do empreendedor.
- Garantir amplo e antecipado acesso ao conjunto das informações sobre o empreendimento, tais como dos cronogramas de implantação de cada programa ambiental e dos resultados, áreas restritas, interferências necessárias durante as obras, bem como, o caráter temporário de alguns impactos positivos e negativos.
- Orientar a população migrante no sentido de uma melhor inserção desse segmento no contexto da implantação do empreendimento.
- Dar transparência ao processo de negociação.
- Incorporar no programa os anseios da população afetada, envolvendo-a nas soluções propostas.
- Aproximar o empreendimento das comunidades atingidas, usando instrumentos de comunicação social como reuniões, folhetos, palestras, grupos de discussão, entre outros, para informar e esclarecer a população.
- Criar vínculos com as comunidades de interesse por intermédio de contatos pessoais e constantes. (CNEC, 2005b, p.2).

Destaca-se que, das metas previstas, além de contribuir para mitigar os impactos ambientais, “as ações de comunicação social deverão contribuir para tornar parcelas representativas das comunidades afetadas pela UHE Estreito, parceiras e apoiadoras do projeto” (CNEC, 2005b, p.3).

O quadro a seguir, reproduzido do Programa de Comunicação Social, detalha as atividades a serem realizadas, a fase (fase de instalação e/ou fase de operação da usina – I/O) e as respectivas finalidades. Alguns dos produtos das ações implementados são considerados para a análise.

QUADRO 23 - Atividades do Programa de Comunicação Social

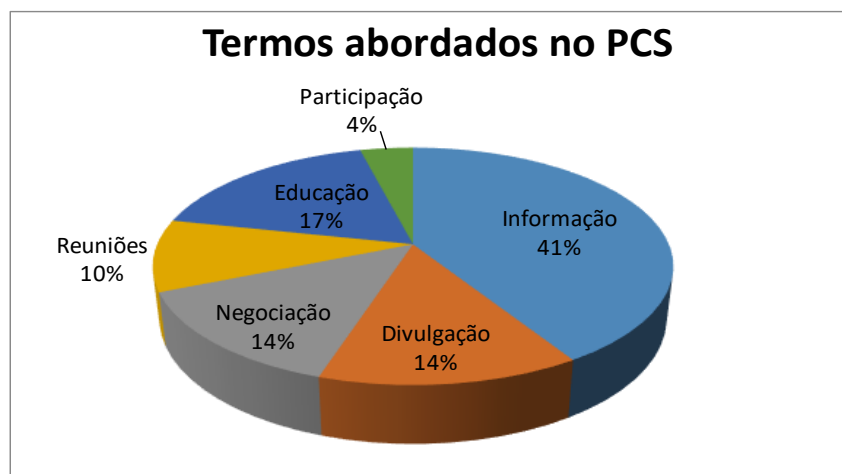
Fases	Atividades	Finalidades
I	Mobilização das equipes: 3 núcleos	Lotadas nos Centros de Atendimento de Estreito, Babaçulândia e Carolina, tendo como função o atendimento sistemático do público, planejamento e execução das ações do plano.
I	Instalação dos Centros de Atendimento de Estreito, Carolina e Babaçulândia	Local de atendimento à população para informar, divulgar, esclarecer dúvidas e receber queixas e sugestões.
I	Instalação de telefone gratuito nos Centros de Atendimento	Facilitar o contato com a população, especialmente, aquelas comunidades mais distantes.
I/O	Criação do Núcleo de Atendimento ao Migrante	Esse núcleo tem a função de receber, orientar os migrantes quanto a vagas ofertadas na obra e região, capacitação de mão-de-obra, ofertas de moradia e hospedagem e infra-estrutura de atendimento nas áreas sociais (saúde, educação e segurança). Deverá, ainda, buscar parcerias com instituições públicas e privadas (prefeituras, secretarias estaduais, Senai, Senac, ONGs, etc.) no sentido de viabilizar esse atendimento.
I/O	Caixas de Sugestões	Deverão ser colocadas várias caixas em locais estratégicos e de fácil acesso para a população visando a coleta de sugestões, dúvidas e queixas visando alimentar e redirecionar as informações.
I/O	Plano de Ação	Elaborar o plano de ação com intuito de estabelecer um processo sistemático e permanente de atividades, abordando os diferentes temas de interesse no qual os vários segmentos sociais possam formar suas opiniões.
I/O	Monitoramento e Avaliação das Ações	Periodicamente (6 meses) deverá ser realizada uma avaliação do alcance das ações implantadas juntos aos vários públicos no sentido de dar novos rumos às mesmas, caso necessário.
I/O	Interação com os Programas Ambientais	Acompanhar a implantação dos programas ambientais esclarecendo-os à população.
I/O	Instalação de “Quiosques” ou “Postos de Informação” temporários	A instalação dos postos avançados com intuito de aproximar dos moradores mais distantes e esclarecer sobre as dúvidas.
I/O	Programas em rádios locais	Criar o “Momento CESTE” veiculando notícias sobre o empreendimento.

I/O	Boletim Informativo ou Jornal	Criar um boletim ou jornal informativo, bimestral, enfocando notícias sobre o empreendimento, os programas e também notícias da região.
I/O	Criação de um <i>website</i> para o empreendimento	Divulgar o empreendimento na internet; os estudos sobre fauna, flora, entre outros.
I/O	Campanhas Educativas	Campanhas e oficinas culturais em escolas, eventos e festejos integrantes do calendário dos municípios e mesmo aproveitando-se datas comemorativas (dia da árvore, meio ambiente, etc.) em conjunto com as prefeituras locais, secretarias municipais de educação e saúde, entidades civis e comunidade.
I/O	Seleção e produção de material de divulgação	Matérias para divulgação junto ao público: folhetos, boletins, cartilhas, folder, vídeos e brindes.
I	Reuniões de apresentação e discussão	Realizar reuniões junto à comunidade em geral apresentando o plano de trabalho da comunicação social.
I	Maquete Física do Empreendimento	Disponibilizar para visitação a todas as sedes municipais da área de influência direta do empreendimento.

Fonte: CNEC (2005b); Programa de Comunicação Social

Realizando-se uma busca por palavras-chave no Programa de Comunicação Social, a partir dos termos relacionados a algumas noções da comunicação discutidas como categorias até aqui, encontra-se a recorrência da palavra “informação” e de suas derivações: 21 vezes. Na sequência, estão “divulgação”, sete vezes; “negociação”, também sete; “educação”, nove; “reuniões”, cinco; e “participação”, duas. Esse resultado pode ser visto no gráfico a seguir.

GRÁFICO 9 - Termos abordados no Programa de Comunicação Social



Fonte: Autora (2023)

Destaca-se ainda que não constam termos como “consultas” e “audiências”. Pelo que se pode observar, o PCS tem o compromisso evidente com a informação sobre a usina. Desde a sua concepção de comunicação até a justificativa, a previsão de atividades e a busca por termos chaves, nota-se o intuito de informar a comunidade sobre o empreendimento a ser instalado.

Por outro lado, não contempla negociações, audiências ou os principais mecanismos, que viabilizam fluxos bilaterais, multilaterais ou que proporcionem espaços de diálogo equilibrados e simétricos. No caso das negociações, o PCS prepara a sociedade como um “facilitador” prévio para as negociações.

As atividades de aproximação do empreendimento com as comunidades e de criação de vínculos se devem, em grande parte, ao trabalho das chamadas “equipes de mobilização”, que realizaram visitas sistemáticas às famílias atingidas e *stakeholders* mapeados, preparando-os para as negociações.

Nesse aspecto, retorna-se às conceituações sobre as principais características da mobilização social (perenidade, ações cotidianas e continuadas). Considerando o trabalho de um movimento social como o MAB, que foi atuante ao longo do processo de instalação, mas de forma espaçada e pontual (como é a natureza da sua ação), pode-se inferir que o consórcio, devido à sua investida mais perene, tem melhores condições de mobilizar a comunidade a seu favor (ou desmobilizar) do que o MAB, na luta por direitos.

A meta do programa de tornar parcelas das comunidades atingidas pela usina parceiras e apoiadoras do projeto, por meio das ações de comunicação, evidencia a comunicação estratégica e, como tal, instrumentalizável e não-processual. Inclusive exclui as subjetividades

intrínsecas a uma mudança de conduta em relação ao empreendimento de uma comunidade ora afetada (e contrária) à parceira e apoiadora.

Duarte (2009) lembra que a comunicação pública compreende um sentido mais amplo do que o de dar informação.

Deve incluir a possibilidade do cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo. (DUARTE, 2009, p.64).

Além da informação, é necessário também garantir a credibilidade dos interlocutores e a facilidade de acesso.

Entre os aspectos tomados como parâmetro na concepção da comunicação pública, pode-se inferir que o PCS prevê **transparência** em relação à execução dos demais programas ambientais e à prestação de contas. Em termos de **acesso**, há uma garantia de que determinadas informações previamente selecionadas e pasteurizadas sejam disponibilizadas para os públicos. Mas não são todas as relacionadas ao empreendimento que são ofertadas e facilitadas ao público. É necessário descobrir onde buscá-las. A **interação**, aos moldes do que Duarte (2011) aborda como fundamental para a comunicação pública (ou seja, que visa diálogo, participação e crítica), não é necessariamente prevista no programa em análise. Já a **ouvidoria social** é, em partes, contemplada com canais específicos, como os centros de atendimento, o telefone 0800 e o e-mail.

Alguns desses produtos prognosticados puderam ser consultados e considerados para análises, conforme descrito a seguir:

- Centros de Atendimento: o CESTE criou quatro Centros de Informação, localizados nas cidades de Carolina (MA), Estreito (MA), Filadélfia (TO) e Babaçulândia (TO). Esses centros realizavam atendimentos presenciais para sanar dúvidas da população. Na atual fase de operação da usina (2022), somente o centro de Estreito (MA) funciona. De acordo com dados fornecidos pelo consórcio (ASSESSORIA, 2022, APÊNDICE II), desde a pandemia da covid-19 e das consequentes medidas de distanciamento social, houve uma redução no número de atendimentos presenciais. A procura tem se dado principalmente por e-mail e pelo 0800. São feitos, em média, 60 atendimentos mensais.
- Boletim Informativo (Figura 3): jornal e boletim com divulgação sobre as ações da usina, distribuídos impressos e/ou digitalmente no site do consórcio.

FIGURA 7 - Boletim Informativo CESTE



Fonte: <https://www.uhe-estreiro.com.br/responsabilidade-social/jornal-web.html?start=36>

- Relacionamento com a imprensa/assessoria de comunicação: durante a fase de instalação, o consórcio fazia ampla divulgação das ações para a imprensa local e nacional. Em contato por e-mail, o Consórcio informou que atualmente (2022) a equipe não realiza divulgação de textos jornalísticos para a imprensa, só responde quando solicitada. “Referente a imprensa trabalhamos de forma reativa, ou seja, quando solicitado emitimos notas de esclarecimento, comunicados e entrevistas. Não produzimos textos jornalísticos (pautas, matérias e *briefing*)” (ASSESSORIA, 2022, APÊNDICE II).
- Eventos e ações culturais: eventos como Usina Social, CESTE Verão, mostras artísticas, torneios desportivos e outras ações promovidas ou apoiadas.
- Canais de atendimento em 2022: telefone 0800 280 9191 e e-mail atendimento@uhe-estreiro.com.br²¹.

²¹ Ressalva-se que, durante esta pesquisa, o primeiro contato realizado com o Consórcio pelo e-mail atendimento@uhe-estreiro.com.br demorou um ano para ser respondido. O envio foi realizado 9 de agosto de 2021 e obteve primeira resposta somente em 08 de agosto de 2022.

- Site: o site www.uhe-estreiro.com.br funciona desde 2010. O portal comporta a publicação sistemática de notícias sobre o empreendimento, além de informações institucionais sobre meio ambiente e responsabilidade social. Apresenta também materiais audiovisuais, perguntas frequentes, dados e links para sites como os da ANEEL, MME, EPE, ANA e IBAMA.

FIGURA 8 - Trecho de apresentação do site CESTE



Fonte: CESTE (2022)

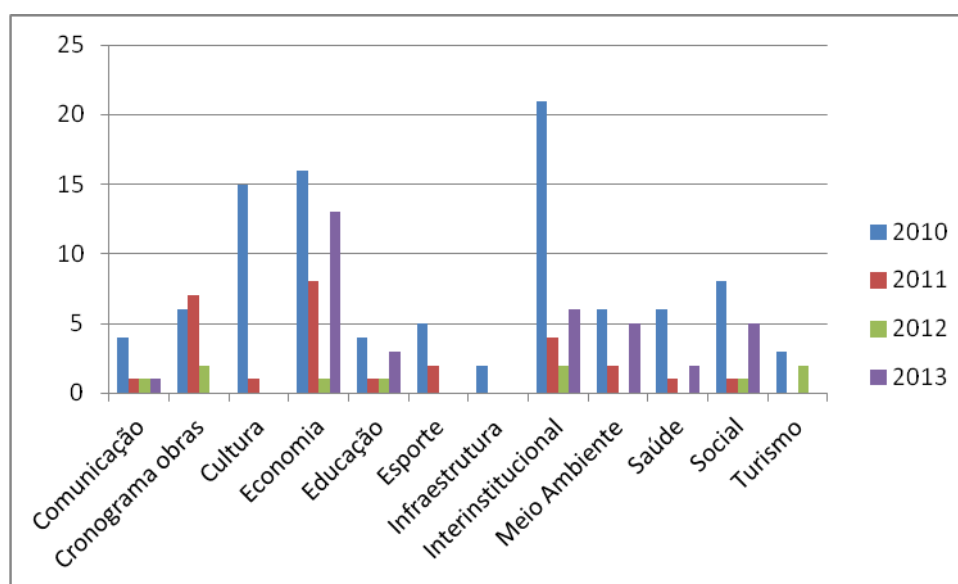
Realizou-se um mapeamento temático das notícias publicadas no site de 2010 a 2013 (lembrando-se que a usina foi inaugurada em 2012). Durante esse período, o portal postou 170 notícias: 96 em 2010; 29 em 2011; 10 em 2012 e 35 em 2013 (ano seguinte à inauguração).

Organizaram-se as notícias do site em 12 categorias, construídas pela autora a partir do tema e do enfoque prevaletentes. São elas: comunicação; cronograma das obras; cultura; economia; educação; esporte; infraestrutura; interinstitucional; meio ambiente; saúde; social; e turismo.

A categoria “comunicação” engloba as notícias que destacam as ações realizadas pelo consórcio a fim de se aproximar e/ou dialogar com a sociedade. Já a categoria “cronograma das obras” aborda informações sobre prazos, fases e evolução das obras durante a instalação da usina. “Cultura” trata sobre as iniciativas de cunho cultural realizadas pelo consórcio, como exposições de artes e de cinema. “Educação”, por sua vez, sobre as atividades como cursos de qualificação. “Esporte” abrange ações desportivas realizadas com o apoio do consórcio como torneios e premiações; “infraestrutura” agrupa notícias a respeito de questões infraestruturais nos 12 municípios atingidos. “Interinstitucional” é a categoria com maior

registro em 2010 e reúne as ações de parcerias interinstitucionais tais como visitas e convênios entre o consórcio e demais instituições (governos municipais e estaduais, integrantes do Legislativo, Executivo e Judiciário – tanto local quanto nacional e internacionalmente). Já as categorias “meio ambiente”, “saúde”, “social” e “turismo” referem-se a iniciativas do CESTE nessas respectivas áreas temáticas.

GRÁFICO 10 - Categorias de notícias do site CESTE de 2010 a 2013



Fonte: Autora (2023)

Esse recorte temporal compreende parte do licenciamento ambiental com a veiculação do site iniciada em 2010. Observa-se que, da totalidade de notícias naquele primeiro ano, a categoria com mais publicações foi “interinstitucional”: 22% (e ainda 20% em 2012 e 17% em 2013). Na sequência, aparecem temas relativos ao incentivo às atividades econômicas (17% em 2010, 10% em 2012 e 37% em 2013).

Exemplificam-se os títulos das notícias pertencentes à categoria “interinstitucional”: “Obra de arte é doada pelo CESTE à Assembleia Legislativa do Maranhão” (CESTE, 25/03/2010); “Comitiva de parlamentares franceses destaca potencial energético brasileiro em visita à UHE Estreito” (CESTE, 26/04/2010); “Governadora diz que UHE Estreito traz mais desenvolvimento para Maranhão” (06/05/2010); “Presidente Lula fecha primeira comporta da UHE Estreito (MA) e dá início ao enchimento do reservatório” (CESTE, 30/11/2010). Os textos tratam sobre o relacionamento da usina com esferas como a Câmara dos Deputados, governadores, prefeitos, vereadores, entes do mercado, da sociedade e outras instituições.

A instalação da UHE Estreito se deu durante o segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Já a inauguração ocorreu no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff. O Maranhão, na época, era governado por Roseana Sarney e o ministro de Minas e Energia era o maranhense Edson Lobão.

A categoria comunicação aborda principalmente as ações do consórcio, que se propõem a informar as comunidades do entorno. Exemplos são: “CESTE reúne Comitês de Cogestão no canteiro de obras da UHE Estreito” (CESTE, 19/04/2010) e “CESTE disponibiliza serviços de informação e orientação sobre a UHE Estreito” (CESTE, 28/04/2013).

Em solicitação por e-mail durante a pesquisa, a assessoria do consórcio informou que a principal atividade do setor de comunicação em 2022 foi desenvolver campanhas para as comunidades da área de abrangência com os seguintes cunhos:

- Educativo - para orientar e engajar as pessoas em causas de segurança e ambientais, exemplo: campanha de combate a queimadas;
- Informativo – com o objetivo de manter informado as pessoas sobre assuntos de seu interesse. Exemplo: Balneabilidade no período de praia;
- Promocional – divulgar e buscar a participação da comunidade nas ações realizadas pelo CESTE. Exemplo: Concurso de Redação. (ASSESSORIA, 2022, APÊNDICE II).

No exercício de identificar tensões comunicacionais durante o processo de licenciamento, encontram-se algumas pistas temáticas e/ou estruturais para a compressão da discussão no contexto da análise. Uma delas diz respeito à noção do “atingido por barragem”, termo que carrega em si a perspectiva do reconhecimento de direitos. Observa-se que, em toda a produção discursiva produzida pelo CESTE, há uma interdição do termo atingido (CLEMENTE, 2016). Em nenhum conteúdo jornalístico produzido ou matéria do site, o termo é utilizado: é sempre substituído por vocábulos de maior suavidade semântica como “interferidos”, “afetados” ou “alcançados”.

Indenização, processos de remanejamento e negociações sobre as propriedades são temas sensíveis e frutos de conflitos entre os diversos atores, mas identificados pelo CESTE como realizados “de forma 100% amigável”.

O acesso à informação e a participação ativa da sociedade civil também compõem uma importante linha das tensões comunicacionais sob a ótica da comunicação pública na área ambiental.

4.6 PERCEPÇÃO DAS TENSÕES

A leitura a partir da comunicação pública se encaminha para uma construção mais atenta às novas demandas sociais, tanto em instituições públicas quanto em privadas, e que priorize as noções de cidadania, participação e interesse público. Situa-se, porém, o dilema da garantia do protagonismo do cidadão quando há diferentes interesses em disputa.

A busca pelo que é próprio da comunicação em uma materialidade como os planos ambientais revela a comunicação como parte dos processos de mitigação ambiental, o que extrapola a perspectiva apenas do Programa de Comunicação Social.

O estudo de caso começa a ganhar forma com as análises já realizadas (da legislação e dos programas integrantes do PBA), mas depende ainda das outras evidências a serem apresentadas no próximo capítulo: os exames das tensões a partir das publicações na Folha de S. Paulo e de relatos obtidos em entrevistas com diferentes sujeitos.

Já é possível perceber que as tensões oriundas de diversos campos se entrecruzam na arena da instalação de um grande empreendimento, mas busca-se investigar, no próximo e último capítulo desta tese, como tais tensões e conflitos se configuram em tensões comunicacionais.

5. CONTROVÉRSIAS PÚBLICAS E TENSÕES COMUNICACIONAIS

As construções tecidas ao longo dos capítulos anteriores, que têm abarcado discussões teóricas e análises empíricas, revelam o processo de licenciamento ambiental como um deflagrador de tensões de naturezas diversas: socioeconômicas, ambientais e comunicacionais.

O capítulo anterior abordou a perspectiva da paz sob uma ética comunicativa: não como a ausência de conflitos, mas como a gestão comunicativa de conflitos (SIGNATES, 2001), quando os transfere para espaços de linguagem. Tal leitura ajuda a construir um caminho para desvendar a questão que este capítulo busca compreender: de que forma os conflitos e as controvérsias se dão como tensões comunicacionais.

Neste capítulo, as controvérsias são refletidas a partir da teoria das controvérsias, de Dascal. Também complementam-se as análises que compõem o estudo de caso por meio do exame da cobertura midiática feita pela Folha de S. Paulo sobre a UHE Estreito, de 2008 a 2012 - identificando-se os principais pontos de conflitos e tensões entre sujeitos no veículo, e das interpretações obtidas pelas entrevistas com sujeitos da sociedade civil e do Estado. A partir de todos os achados da pesquisa já analisados, realiza-se um apanhado das possíveis implicações teóricas e práticas que este trabalho tem estabelecido até aqui.

5.1 SEARA DE CONTROVÉRSIAS

No evento de inauguração da usina, em 2012, a então presidenta Dilma Rousseff ressaltou os diversos problemas e tensões que a instalação de uma usina acarreta, e destacou o papel do empreendedores.

Inaugurar, aqui, essa Usina de Estreito eu acho que para mim, hoje, é um momento especial porque nós estamos, na verdade, comemorando anos a fio de determinação, trabalho, empenho e teimosia. Porque tem muito de teimosia para fazer essa usina, considerando todos os problemas de ordem institucional, regulatória e de equacionamento econômico-financeiro. Estreito, como foi recordado aqui, faz parte de um determinado momento na vida do país que houve uma série de obstáculos à construção de usinas de uma forma, eu diria assim, mais ágil. Mas eu queria saudar aqui os empreendedores, porque essa usina ela foi feita pelo empenho desses empreendedores e disso eu sou testemunha. (Discurso da Presidenta Dilma Rousseff durante a inauguração da UHE Estreito, em 17 de outubro de 2012).

A conjuntura da instalação de empreendimentos energéticos é marcada por controvérsias públicas, que se estabelecem em diferentes dimensões como a produção de

energia elétrica x os impactos socioambientais; o rigor no licenciamento ambiental x entraves e atrasos na construção de empreendimentos; o remanejamento da população x a indenização; as ações estratégicas do empreendimento x as táticas dos movimentos sociais; a esfera local x a global; centro do sistema político x periferia do sistema político.

Habermas (2020) considera as controvérsias públicas como condições necessárias para o modo de decisão democrática. Marcelo Dascal (1995, 2001, 2008) observa as interações polêmicas para desenvolver a teoria das controvérsias.

Para Dascal, tais trocas podem se realizar em quaisquer ambientes, esfera pública, esfera privada, âmbitos cotidianos ou acadêmicos. Ele, então, constrói uma tricotomia das trocas polêmicas, em que as classifica em: discussão, disputa e controvérsia.

Na discussão, as partes buscam uma solução para o problema. Essa dimensão costuma ser localizada e se dá pela estratégia da dicotomização:

Uma discussão é a forma idealizada de um debate científico. O seu objetivo é determinar qual das posições em confronto é verdadeira, a outra sendo forçosamente equivocada; um procedimento aceito pelos (comunidade de) discutidores é assumido para ser capaz de produzir uma decisão inquestionável, cujos vencedor e perdedor, enquanto debatedores racionais, estão comprometidos em avançar; e o movimento argumentativo privilegiado neste procedimento é a prova lógica, matemática ou experimental. (DASCAL, 2008, p. 31).

Já a disputa não tem como objetivo a verdade ou a solução, mas, sim, a vitória. A sua finalização ocorre pela dissolução.

Uma vez que a “dissolução” é uma forma de encerramento que, no final, permanece “externa”, tanto para o tópico sob disputa quanto para as crenças e atitudes dos participantes, as diferenças subjacentes tendem a se repetir em disputas sobre outras versões do mesmo tema ou em disputas sobre outros temas. (DASCAL, 2001, p. 317).

As discussões e as disputas ocupam espaços diametralmente opostos na tricotomia de Dascal. Já as controvérsias são tidas como trocas intermediárias. Não são localizadas: são generalizadas e não são insolúveis. Também não são solucionadas nem dissolvidas; elas são, na melhor das hipóteses, resolvidas (DASCAL, 2001).

Embora as controvérsias em que estamos comprometidos não nos permitam vencer, convencer, ou mesmo resolver os problemas relacionados, indiretamente elas nos permitem compreender melhor as questões, as posições dos outros e as dificuldades que há para enfrentá-los. Esta pode ser a razão por que continuamos a participar neste escândalo perpétuo que é a controvérsia, contribuindo assim para o progresso do conhecimento. (DASCAL, 1995, p. 119).

Dascal opta pelas controvérsias como a troca polêmica mais frutífera para desenvolver a sua teoria, já que as outras duas apresentam meios e fins intangíveis. O autor vê as controvérsias como um fenômeno discursivo pertencente à categoria do diálogo. Elas costumam se apresentar mais em formato escrito do que em oral e tendem a ser longas no curso da história.

Se os conflitos são inevitáveis, é pertinente compreender como eles se realizam na linguagem. Portanto, é relevante percebê-los a partir das construções na mídia e dos relatos dos sujeitos em entrevistas produzidas para a pesquisa, de modo a compreender o problema que se busca desvendar.

5.2 TENSÕES A PARTIR DA MÍDIA

As tensões comunicacionais podem ser observadas de forma mais tangível quando materializadas nos espaços midiáticos, que são instituições de poder simbólico. Como observa Costa (2013), “a temática ambiental conjugada com o papel da mídia como produtora de sentidos e principal responsável pela publicização das questões sociais na contemporaneidade é de relevante importância para as políticas públicas implementadas no Brasil” (COSTA, 2013, p. 202).

A compreensão de como a mídia aborda temáticas ambientais ajuda a perceber a conformação do campo ambiental, que se estrutura há, pelo menos, 50 anos, principalmente, de acordo com Costa (2005), a partir de disseminação de conhecimento específico tanto dentro quanto fora do campo, da profissionalização dos agentes envolvidos e da consolidação das instituições responsáveis.

As consequências sociais e ambientais deste fortalecimento podem ser percebidas e sentidas na ênfase que a questão ambiental vem ganhando no cotidiano das pessoas e na mídia. No entanto, não se trata de uma temática neutra. Meio ambiente, “desenvolvimento sustentável”, ecologia e outros conceitos afins carregam as marcas e sentidos de suas construções históricas, a partir da luta por suas definições dentro e fora do campo ambiental. (COSTA, 2005, p. 166).

Esta parte do estudo de caso observa possíveis disputa de sentidos sobre a UHE Estreito na cobertura midiática, no período de instalação da usina. Para tanto, analisa a Folha de S. Paulo²², de 2008 a 2012.

²² O veículo, fundado em 1921, pertence ao Grupo Folha (conglomerado de cinco empresas, criado pelo empresário Octavio Frias de Oliveira). É considerado o “maior jornal brasileiro”. “A Folha encerrou 2021,

O veículo se considera “um dos maiores e o mais influente entre os jornais diários nacionais de interesse geral” (FOLHA, 2023) e cita os seus quatro alicerces de atuação: pluralismo, apartidarismo, jornalismo crítico e independência.

O jornal sustenta uma linha de fiscalização crítica em relação a todos os poderes constituídos, independentemente de sua coloração partidária ou base social e política. Define-se como veículo de inspiração liberal, reformista e aberto à pluralidade de tendências, sempre mantendo firme compromisso com a defesa da democracia. (FOLHA DE S.PAULO, 2023).

A Folha de S. Paulo foi escolhida para a análise pela sua abrangência nacional e por ter realizado a cobertura jornalística nas diferentes fases de instalação da usina, localizada no interior do Maranhão.

Assim, foram mapeadas 15 notícias relativas à UHE Estreito no recorte temporal analisado. Elas foram distribuídas em três editorias da Folha de S. Paulo: 13% foram na editoria Brasil²³; 33%, na Poder²⁴; e 54%, na Mercado²⁵. Os textos se apresentaram em formato de notas, notícias e reportagens.

No quadro a seguir, identificam-se o título, a editoria e a data da publicação, conforme enunciado e publicado no veículo. Também descrevem-se os principais conflitos e tensões entre sujeitos e esferas evidenciados no periódico.

segundo os números auditados pelo IVC (Instituto Verificador de Circulação), com circulação total (digital e impressa) em 366.089 exemplares diários pagos” (FOLHA, 2023).

²³ A **editoria Brasil**, em 2008, integrava o chamado Primeiro Caderno com notícias de cunhos político, econômico e social do país.

²⁴ A **editoria Poder** é definida pelo veículo como: “A editoria se dedica à vida política, institucional e aos movimentos sociais. Procura oferecer ao leitor informações pluralistas e apartidárias, para que ele exerça sua cidadania. É, ao mesmo tempo, um instrumento fundamental para os formadores de opinião, que nele encontram análises sobre os últimos acontecimentos” (FOLHA, 2023).

²⁵ A **editoria Mercado**, de acordo com a Folha de S. Paulo, aborda a conjuntura econômica brasileira e a conjuntura internacional, além do mundo dos negócios “com informações precisas, linguagem clara e elucidativa, o caderno orienta quanto a investimentos, traz indicadores econômicos e faz a cobertura de temas que mereçam atenção especial em função da conjuntura econômica” (FOLHA, 2023).

QUADRO 24 - Tensões na instalação da UHE Estreito a partir das notícias da Folha de S. Paulo

Nº	TÍTULO DA NOTÍCIA	EDITORIA	DATA	CONFLITOS/ TENSÕES IDENTIFICADAS
1.	Manifestante sem-terra é baleado diante de canteiro de obras de hidrelétrica no MA	Folha Poder	12 de março de 2008	Manifestante do MST é baleado em protesto contra a UHE Estreito. Suspeito trabalha para o CESTE.
2.	Manifestantes invadem usina em Rondônia	Folha Brasil	12 de março de 2008	Cerca de 300 manifestantes acamparam na entrada do canteiro de obras da usina hidrelétrica, reivindicando melhorias nas indenizações dos atingidos pela barragem. O consórcio disse que a obra está paralisada e que os 1.500 trabalhadores foram retirados.
3.	Militante do MST é baleado diante de canteiro de obras de hidrelétrica	Folha Brasil	13 de março de 2008	O número de manifestantes acampados caiu de 300, no dia anterior, para cerca de 70. A assessoria do consórcio disse que, por ora, não vai comentar sobre o episódio e que as obras continuavam paralisadas. Dois dias antes, o CESTE obteve uma liminar por meio da qual manteve a posse da área da usina.
4.	Justiça anula licença para a usina hidrelétrica de Estreito	Folha Mercado	07 de junho de 2008	A Justiça Federal no Maranhão anulou a licença de instalação da hidrelétrica de Estreito. O consórcio terá que complementar o EIA/RIMA para ampliar a área do reservatório. A desobediência à determinação pode acarretar multa de R\$ 15 milhões. A anulação foi solicitada pelo Ministério Público Federal do Tocantins e pelo do Maranhão e obriga o IBAMA a realizar novas audiências públicas nos municípios afetados pelo empreendimento.
5.	Processo paralisa obras da hidrelétrica de Estreito	Folha Mercado	18 de junho de 2008	Governo recorre e diz que manter paralisação ameaça levar o país a um apagão. O juiz também pede novas audiências públicas depois de concluídos os mais recentes estudos em todos os municípios afetados nas bacias dos rios Tocantins e Araguaia.
6.	TRF derruba liminar contra obra de Estreito	Folha Mercado	24 de junho de 2008	O Tribunal Regional Federal de Brasília derrubou, no dia anterior, a liminar que suspendia as obras da Usina Hidrelétrica de Estreito.

7.	Coluna Mercado Aberto (Nota) Estreito	Folha Mercado	22 de julho de 2008	O consórcio formado por Suez, Vale, Alcoa e Camargo Corrêa, responsável pelas obras da hidrelétrica de Estreito, quer iniciar a operação da usina no fim de 2010. No mês, o consórcio contrata mais 300 funcionários e atinge 2.800 trabalhadores. A obra da usina ficou parada em meados de junho por determinação judicial.
8.	Coluna Mercado Aberto Braços Cruzados (Nota)	Folha Mercado	29 de julho de 2008	As obras da usina hidrelétrica de Estreito estão novamente paradas. Os funcionários entraram em greve na sexta-feira e reivindicam melhorias ao consórcio. Essa é a segunda interrupção da obra, que integra o PAC, em cerca de um mês.
9.	Coluna Mercado Aberto (Nota) Na ponta do lápis	Folha Mercado	25 de agosto de 2008	As empresas que constroem a usina de Estreito estimam pagar R\$ 21 milhões para 11 municípios, para ambos os estados e para o governo federal. Os números serão apresentados no dia, em debate realizado pelo Instituto Acende Brasil.
10.	Coluna Mercado Aberto (Nota) Água	Folha Mercado	03 de fevereiro de 2010	A construção da hidrelétrica de Estreito inicia, no mês, a terceira etapa da obra. Começa a ser erguida a barragem, que ligará duas estruturas já prontas: a casa de força, onde ficarão as turbinas, e o vertedouro, por onde será escoado o excedente de água no período de cheias. A barragem deve ficar pronta ainda neste semestre e a primeira turbina, entrar em operação em fase de teste, no fim do ano.
11.	Dilma vai a 1ª inauguração como eleita	Folha Poder	30 de novembro de 2010	Em sua primeira agenda conjunta desde a eleição de Dilma Rousseff, o presidente Lula e a presidente eleita visitam as obras da usina hidrelétrica de Estreito e, à tarde, devem ir à inauguração da usina hidrelétrica de Tucuruí (PA).
12.	Lula acusa repórter de preconceito e o manda "se tratar"	Folha Poder	01 de dezembro de 2010	(Na ocasião da visita, Lula é questionado sobre o apoio da oligarquia Sarney) Durante o fechamento simbólico da primeira das 14 comportas da Usina Hidrelétrica Estreito, no rio Tocantins, no Maranhão, o presidente Lula se irritou com uma

				pergunta sobre se agradeceria o apoio da "oligarquia Sarney", acusando o repórter de "preconceito". Lula dividia o palanque com a governadora reeleita Roseana Sarney (PMDB) e com o seu marido, o empresário Jorge Murad.
13.	Telegramas são "insignificantes", diz Lula	Folha Poder	01 de dezembro de 2010	(Na ocasião da visita, Lula fala sobre o Wikileaks e o assunto UHE é desviado) O presidente Lula minimizou a importância do vazamento de telegramas confidenciais remetidos pela Embaixada dos Estados Unidos em Brasília e chamou os papéis revelados até então de "insignificantes".
14.	Com dois anos de atraso, Dilma inaugura nova usina hidrelétrica no Maranhão	Folha Mercado	17 de outubro de 2012	Com dois anos de atraso e dez anos após a assinatura do contrato de concessão, a Usina Hidrelétrica Estreito foi inaugurada nesta quarta-feira (17) pela presidente Dilma Rousseff. A presidente afirmou, em discurso, que a construção só foi possível após mudança no modelo do setor elétrico, realizada em 2004, quando ela era ministra de minas e energia.
15.	Nova hidrelétrica afeta vida de moradores no MA	Folha Poder	28 de outubro de 2012	A construção da UHE Estreito forçou ex-moradores de áreas afetadas pela barragem a viver em acampamentos sem eletricidade ou em assentamentos com racionamento de água. O CESTE afirma que aprovou a indenização de 70% das famílias, que solicitaram a inclusão no plano de remanejamento de afetados pela hidrelétrica.

Fonte: Autora (2023)

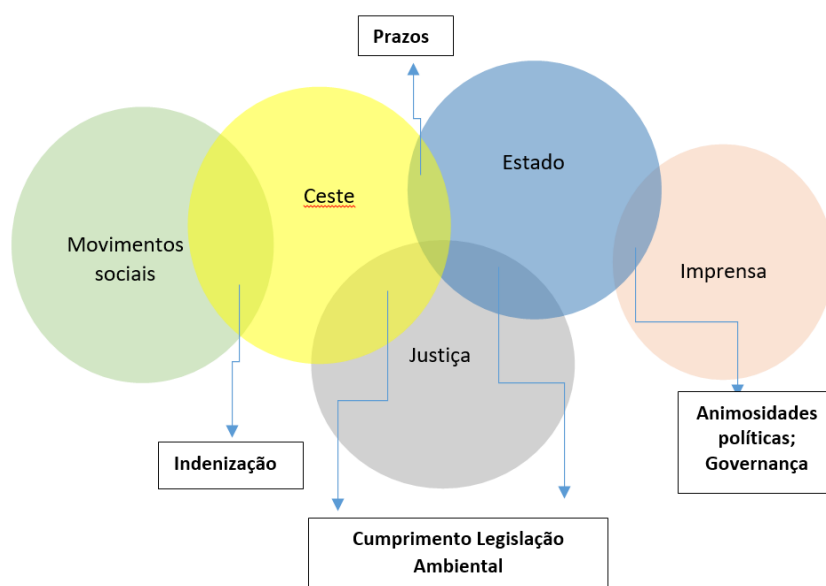
Observa-se, na cobertura do veículo Folha de S. Paulo sobre a UHE Estreito, o acompanhamento de algumas tensões, que se desdobraram de 2008 a 2012. Destacam-se principalmente três perspectivas na abordagem ao longo do processo de instalação do empreendimento:

- manifestações contra a usina (por parte de movimentos sociais como o MAB e o MST e de trabalhadores da obra).

- Impasses judiciais que implicavam a paralisação e posterior retomada da obra. Na relação do Estado com o consórcio, estabelece-se a tensão de cumprimento do cronograma da obra, enquanto que, com a justiça, a tensão ocorre pelo descumprimento da legislação ambiental.
- Relação do poder público e da governança energética.

As principais tensões entre os diferentes atores sociais são demarcadas no gráfico a seguir.

GRÁFICO 11 - Identificação das tensões nas publicações da Folha de S. Paulo



Fonte: Autora (2023)

As principais tensões estabelecidas quando os movimentos sociais fazem ações contra o consórcio dizem respeito à indenização aos moradores. Na relação da justiça com o empreendimento, tratam das condicionantes ambientais (como o EIA e a realização de audiências públicas) sob pena de multa. O possível atraso no cronograma tensiona a relação entre o Estado e o consórcio.

Notam-se, inclusive, relações estremecidas entre o veículo de comunicação e o presidente Lula. Em algumas circunstâncias em que o presidente foi entrevistado durante eventos na usina, o tema da notícia abordado pelo jornal foi de outra ordem (como a reação ao questionamento sobre o apoio da família Sarney e o contexto do vazamento do *Wikileaks*²⁶).

²⁶ Volumoso vazamento de documentos secretos, que provocou repercussão mundial.

Têm destaque as cobranças pela realização do empreendimento energéticos dentro de prazo hábil e o atendimento às condicionantes socioambientais. O valor dos *royalties* do empreendimento pagos aos municípios e a grandiosidade da obra, como o número de trabalhadores envolvidos, também possuem ênfase na cobertura da Folha.

A notícia após a inauguração aborda com mais profundidade os impactos da construção da usina e as respostas do CESTE.

FIGURA 9 – Folha de S. Paulo, 28 de outubro de 2012

Nova hidrelétrica afeta vida de moradores

Usina de Estreito, no rio Tocantins, altera rotina e cultura da população local e destrói agricultura de subsistência

Consórcio responsável pela obra afirma que 2.000 famílias foram indenizadas; outras 900 acampam na região

AGUIRRE TALENTO
ENVIADO ESPECIAL A ESTREITO (MA)
E BABAÇULÂNDIA (TO)

A construção da hidrelétrica de Estreito (MA), inaugurada neste mês pela presidente Dilma Rousseff, forçou ex-moradores de áreas afetadas pela barragem a viver em acampamentos sem eletricidade ou em assentamentos com racionamento de água.



Os problemas começaram há cerca de dois anos, quando a usina estava em obras e os moradores tiveram de se retirar. A hidrelétrica, no rio Tocantins, afeta 12 municípios na divisa entre o Maranhão e o Tocantins.

O principal é Estreito, sede da usina. Lá, a população teme que, no período chuvoso a ser iniciado em dezembro, o rio provoque enchentes por causa da barragem. Na zona rural, a erosão causada pela barragem à beira do rio já derubou plantações.

O Ceste (Consórcio Estreito Energia), responsável pela hidrelétrica, diz que 2.000 famílias afetadas foram removidas e indenizadas. Parte delas, segundo o Ceste, foi reassentada em outros locais.

Há outras 900 famílias, porém, que reivindicam indenização.

Elas não receberam nada porque não eram donas das terras onde moravam ou não tinham documentos que provavam a posse das áreas.

Para pressionar o governo federal a indenizá-las, montaram acampamentos provisórios, onde vivem sem eletricidade, perto da usina.

Segundo o MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens), há cerca de 400 famílias em acampamentos nas cidades de Babaçulândia, Barra do Ouro e Filadélfia (no Tocantins) e Carolina (MA).

FORRO E LAMPARINA

Em Babaçulândia, o acampamento foi montado à beira do rio Tocantins. As casas são de palha e de madeira e as famílias vivem da agricultura. Plantam feijão, milho, mandioca e tomate. O passatem-

po é forró no rádio de pilha. "Luz é na base da lamparina", diz Gilberto de Araújo, 38.

Ele morava numa casa no mesmo terreno da sogra, com a mulher e dois filhos. Viviam da agricultura e tiveram de sair por causa da barragem —o local foi alagado. "Eu plantava muito, rendia mais de R\$ 2.000 por mês", diz. Só a dona da terra foi indenizada, e Gilberto ficou sem casa.

O MAB pede ao governo federal a legalização dos acampamentos hoje existentes.

Mesmo os reassentados têm problemas. Em Babaçulândia, o abastecimento de água é feito por carros-pipa enviados de segunda a sábado pelo consórcio. "Domingo a gente vai tomar banho no rio com medo de que a água da casa acabe", afirma o agricultor Aginaldo Barros, 38.

OUTRO LADO >

Consórcio diz que remanejou mais de 500 famílias

ENVIADO ESPECIAL A ESTREITO (MA)
E BABAÇULÂNDIA (TO)

O Ceste (Consórcio Estreito Energia) afirma que aprovou a indenização de 70% das famílias que solicitaram a inclusão no plano de remanejamento de afetados pela hidrelétrica de Estreito.

Segundo o consórcio, até mesmo famílias que não eram proprietárias das terras onde moravam foram indenizadas.

Em nota, diz que "foram remanejadas mais de 500 famílias não proprietárias".

Já o governo federal afirma que existem cerca de 900 famílias no entorno da hidrelétrica que reivindicam indenização por terem sido impactadas e que será realizada "em breve" uma reunião para discutir a situação.

Sobre o abastecimento de água, o Ceste informa que a água captada no poço artesiano apresentou características salobras, e que providenciou a instalação de filtros para melhorar suas condições. Os moradores, porém, dizem que a qualidade da água continua ruim.

O Ceste afirma aguardar um posicionamento do Ibama para saber se interrompe o fornecimento de água por meio dos caminhões-pipa.

Fonte: Folha de S. Paulo (2012)

Observa-se que a questão ambiental, em si, não é discutida com profundidade na produção noticiosa da Folha. Mesmo o impacto das paralisações judiciais é visto pelo aspecto do atraso da inauguração.

A situação da vida da população local, após a inauguração da usina, é abordada a partir da questão da indenização: o consórcio afirma que 70% das famílias foram aceitas no plano de remanejamento, enquanto o MAB evidencia a situação de 400 famílias que ainda não realizaram acordos.

Na disputa de sentidos ao longo dos anos, a Folha de S. Paulo destaca o atraso no cronograma da obra desde a emissão da primeira licença com entraves judiciais e trabalhistas, como destaca o infográfico "A via-crúcis da construção de Estreito", reproduzido a seguir.

FIGURA 10 – Cronograma da UHE Estreito em infográfico da Folha de S. Paulo



Fonte: Folha de S. Paulo (2012).

Corroborar-se com as constatações de Luft (2005) e Costa (2008) sobre os fatos ambientais geradores de notícia, de forma geral, estarem vinculados a questões de ordem política. Na produção referente à usina, percebe-se também o caráter econômico. Assim, a compreensão das naturezas e das tensões ajuda a identificar quais aspectos e sujeitos têm maior ou menor visibilidade no debate público no campo ambiental.

As tensões de diversas ordens são evidenciadas, compondo um diagnóstico de que a instalação de um empreendimento é complexa: é necessária para o fortalecimento da matriz energética, precisa atender às condicionante socioambientais e, ao mesmo tempo, não deve sofrer paralisações e entraves. Há uma cobrança para que o Estado cumpra o seu papel na governança energética do país.

5.3 RELATOS: OS SUJEITOS NA RELAÇÃO COM A USINA

Neste tópico, são organizadas algumas percepções apresentadas por sujeitos, que compõem as relações com a UHE Estreito, a partir de entrevistas realizadas como parte deste trabalho no intuito de compreender as tensões comunicacionais estabelecidas durante a instalação do empreendimento. As transcrições das entrevistas na íntegra estão disponíveis nos Apêndices III e IV.

É importante a gente colocar que na construção de uma barragem você tem uma relação entre a empresa, o Estado e os trabalhadores atingidos, moradores na região. São questões diferentes e em alguns momentos antagônicas, ou seja, os interesses são bastante diferentes. A ideia do movimento de barragem é, num primeiro momento, fazer todo o processo de luta para garantir os direitos. (ROCHA, 2023, APÊNDICE III).

Na esfera da sociedade civil, foi entrevistado Cirineu da Rocha, coordenador do MAB, que atua no movimento desde 1992 e acompanha processos de implantação de usinas na bacia do rio Tocantins, como as Usinas de Lajeado, Peixe, São Salvador e Estreito.

Como representante do poder político, foi realizada entrevista com Gean Carlos de Lima, secretário executivo de Pesca e secretário em exercício da Agricultura do município de Estreito, no Maranhão (2023). Ele foi vereador em Estreito de 2005 a 2008 e secretário adjunto de Agricultura de 2013 a 2020.

5.3.1. “Não se constrói mais uma barragem como se construiu lá em Estreito”

Cirineu da Rocha, coordenador do MAB, explica que, considerando os diferentes interesses na construção de uma barragem, o movimento atua principalmente na luta pela garantia dos atingidos, tendo como bandeiras principais: “terra por terra”, “não às barragens”, e “águas para vida e não para morte”. Com base nas experiências das instalações de outras usinas, o MAB mobiliza e ouve as famílias para construir propostas e negociar com o empreendedor e com o Estado.

Na barragem de Estreito, mais especificamente, nós começamos a organização das famílias que estavam sendo atingidas, isso um pouquinho antes da construção da barragem. A gente tinha informação que tinha um processo de licenciamento e que tinha toda uma discussão. Num primeiro momento, houve a fase da organização das famílias, ou seja, organizar, discutir, dialogar e fazer essa troca de experiência. O pessoal, que estava em Estreito, tinha noção do que aconteceu nas outras usinas. Depois disso, a gente tentou construir uma discussão do que eles queriam. A ideia do movimento é muito isso, vai discutindo e vai construindo a proposta a partir do interesse daquilo que as famílias estão propondo. (ROCHA, 2023, APÊNDICE III).

O coordenador pontua que o primeiro posicionamento da sociedade civil quanto à UHE foi o de tentar evitar que o projeto fosse aprovado e a usina, construída. Em um segundo momento, foi o de luta pela garantia dos direitos das famílias atingidas, como o reassentamento para os ribeirinhos.

As nuances das contradições na relação Estado/movimentos sociais são presentes na avaliação de Rocha (2023). “Naquele momento, tínhamos um governo muito próximo dos

movimentos sociais, que era, no primeiro momento, o governo Lula e, depois, o governo Dilma. Por um lado, também nós tivemos muita dificuldade com o próprio governo, porque os interesses eram contrários” (ROCHA, 2023, APÊNDICE III).

Desde o início da construção da usina (2008) até os dias atuais (2023), diversos impasses e conflitos permanecem sem resolução. Há, ainda, de acordo com o MAB, seis acampamentos de famílias, que não foram reassentadas: três em Filadélfia (TO), um em Babaçulândia (TO), um em Palmeiras do Tocantins (TO) e um em Barra do Ouro (TO). Juntos somam cerca de 250 famílias acampadas.

As negociações e acordos não são concluídos devido “à intransigência da empresa, mas também tem uma morosidade do Estado brasileiro e sua representação de entidades, como o INCRA, etc.” (ROCHA, 2023, APÊNDICE III). O coordenador do MAB explica que o INCRA só aceita a aquisição de terras se for possível assentar, pelo menos, 15 famílias no mesmo terreno, no módulo rural.

Durante esse período, houve tentativas de negociação ao longo de diferentes governos no país. Como observa Rocha, naqueles tidos como mais à esquerda, ainda que haja divergências, existia mais abertura para a discussão com os movimentos sociais, como o MAB.

Acho que é importante a gente sempre olhar a cronologia. Até 2014, 2015 a gente tinha mais facilidade de diálogo. Qualquer coisa a gente ligava no Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Pesca. Nós tivemos esse período de 2016 e até final de 2022, que foi mais obscuro, mais complexo para a gente. E teve a pandemia no meio. Este ano (2023), a gente já retomou algumas discussões e tivemos muita facilidade. Eu liguei lá e falei com o diretor da empresa, que nos recebeu e encaminhamos a pauta para ele. Em um governo mais democrático, mais popular, as organizações sociais têm mais facilidade para dialogar. Em um governo mais à direita você passa a ter mais dificuldade. (ROCHA, 2023, APÊNDICE III).

As formas de participação popular, durante a instalação da usina (como as audiências públicas, as experiências dos foros de negociação e dos comitês de gestão), já foram amplamente discutidas no Capítulo 2 deste trabalho. São também observadas sob a perspectiva do MAB, que esteve presente em praticamente todos esses espaços.

O movimento vê com certo otimismo uma evolução no processo de debate ao longo da construção de barragens. “Não se constrói mais uma barragem como se construiu lá em Estreito. Em Estreito, tem questões interessantes, mas tem questões que simplesmente passaram por cima e pronto, acabou. Eu acho que não fariam mais isso. Não tem mais espaço para isso” (ROCHA, 2023, APÊNDICE III). Rocha enxerga uma necessidade, cada vez maior, de espaços de diálogos e debates.

Estabelecer contrapontos com outros sujeitos que ajudam a construir o debate público e compreender, por meio de relatos, como essa conjuntura ocorre no âmbito do poder público municipal também são relevantes.

5.3.2 “O vereador fulano de tal é contra a geração de empregos”

No entendimento da relação da usina com os seus públicos, fica evidente que um dos principais operadores com o qual o consórcio trabalhou, desde o início das discussões sobre o empreendimento, foi a expectativa pela criação de empregos para a região. Gean Lima, secretário de Pesca de Estreito, descreve a abordagem do CESTE: “Chegavam nas cidades que ia ser atingidas, os 12 municípios, com esse choque psicológico de empregar as pessoas. Aí eles tinham um livro que servia para as audiências, eles iam lá pegar seu nome, seu CPF, sua profissão e as pessoas iam sendo induzidas” (LIMA, 2023, APÊNDICE IV).

O secretário explicita que era difícil discordar ou mesmo debater os acordos a serem fechados. “Aí, politicamente, a gente ficava numa situação difícil, porque quem discordasse seria visto assim ‘vereador fulano de tal ou prefeito fulano de tal é contra a construção e geração de empregos’. Então, era difícil debater” (LIMA, 2023, APÊNDICE IV). Na interpretação que se faz, havia uma preocupação com a construção da opinião pública por se opor, em algum grau, a qualquer aspecto da usina, o que poderia representar perda de capital político para todos os 12 municípios envolvidos.

Era muito difícil discordar ou debater porque eles trabalhavam com os prefeitos, os vereadores, todo mundo a favor. E quem se posicionou para maiores debates do TAC, igual eu e alguns de outros municípios, ficava com uma população menor, que eram os ambientalistas, os ribeirinhos. Por exemplo, na época em que eles chegaram, nós éramos 11 vereadores em Estreito. Eu fui o único que era contrário a assinar tudo de imediato do TAC. Não tinha espaço para debater. (LIMA, 2023, APÊNDICE IV).

Os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) são um instrumento jurídico, que funcionam como acordos a serem realizados em cada município, visando mitigar os impactos socioambientais. Na visão de Gean Lima, os TACs deveriam ter sido mais bem discutidos. “Às vezes está assim lá no TAC ‘fazer 20 quilômetros de projeto para asfaltar’ e as pessoas pensam que seria o asfalto, mas na verdade era um projeto de levantamento para se obter o asfalto de outra forma” (LIMA, 2023, APÊNDICE IV), exemplifica o secretário sobre algumas das incongruências dos termos entre os municípios e o CESTE.

Quanto à promessa de geração de empregos e renda, Gean ressalta que as principais vagas qualificadas, durante a instalação da usina, foram ocupadas por profissionais de outras regiões. Nas áreas de topografia e de engenharia, por exemplo, pelos chamados “barrageiros”, que atuam em várias construções no país, tendo apenas impacto para o município em ocupações de menor qualificação e por um período restrito de tempo.

Em relação à comunicação do CESTE com os atingidos, Gean reconhece o esforço pela divulgação de informações entre a usina e a comunidade no início da implantação, mas destaca a baixa escolaridade e a pouca compreensão dos atingidos para o entendimento sobre as negociações. Muitos acordos não cumpridos permanecem judicializados.

O secretário pontua a sua perspectiva como figura política na região, desde o início da década de 2000 até os dias atuais, em relação ao processo da implantação da usina. Mas revela também a existência de um entrelaçamento de papéis, que muitos políticos ocupam nessa linha temporal (ora como figura política, ora como prestadores de serviço pra usina), o que é típico de municípios pequenos frente a uma grande obra, como descreve Gean as ocupações que teve - como vereador, secretário municipal e chefe de uma empresa de demolição a serviço da usina.

Quando começou o projeto da barragem, eu era vereador, quando começou o trabalho de conscientização, das reuniões, na época de 2002 ou 2003, eles vieram apresentar o projeto, teve a participação de indígenas, vieram muitos participar, naquela época eu era vereador, depois eu passei a ser secretário. Eu já passei vários momentos. Eu trabalhei como político; em 2009, eu trabalhei na empresa, na parte de demolição, era chefe de uma empresa. Pra mim, foram as cenas mais tristes que já vi na minha vida. Fazia a demolição, trabalho de desmanchar as casas, desmanchar os currais, desmanchar as coisas. Eu trabalhei na empresa Crivest, mas depois passei para a empresa Aliança. Então, teve diversos momentos. (LIMA, 2023, APÊNDICE IV).

Tal embaralhamento de papéis (como agente do Estado e como empresário) é uma prática corriqueira nesses municípios, ao longo do período de instalação até a inauguração do empreendimento.

Enquanto secretário de Pesca, Gean Lima evidencia o grande prejuízo aos pescadores da região ocasionado pela usina. Segundo ele, esses trabalhadores foram e continuam sendo muito prejudicados, e a pesca, atualmente, é somente para o consumo próprio. “Da barragem da usina para cima, o peixe dentro do rio acabou. O compromisso da usina era de fazer a escadaria para os peixes e não foi feita. Então os peixes chegam, são pegos e são morto na beira da barragem” (LIMA, 2023, APÊNDICE IV). Ele lembra também que, quando ligaram

as turbinas, não havia sido implantada uma tela de proteção e mais de dez toneladas de peixes morreram.

Por outro lado, Gean reconhece alguns compromissos que o CESTE mantém com os pescadores, como a construção do porto, do abrigo, do transporte dos pescadores e do frigorífico. “Eles construíram, em parceria com a cooperativa de pescadores, um frigorífico. Na verdade, tem um frigorífico, mas não tem um produto principal, que é o peixe, porque o peixe que é pego no rio só dá para o consumo deles” (LIMA, 2023, APÊNDICE IV).

Fazendo-se um balanço entre prejuízos e benefícios, que a usina trouxe para Estreito, o secretário vê mais pontos negativos, principalmente pela situação dos ribeirinhos que foram reassentados em outros municípios. “Porque as terras produtivas foram inundadas. O nosso município foi uma extensão de 50 a 52 km de terras inundadas. Então, as terras boas, como ali é quase tudo chapada, elas estavam às margens dos rios alagou as terras boas e ficou só as terras fracas”. Ele descreve a dificuldade de o ribeirinho refazer a sua vida em outra localidade:

A pessoa que nasceu e se criou na beira do rio, depois ela não vai se adaptar numa terra seca. Foi criado o projeto de reassentamento, no qual o pessoal da Ilha de São José, onde tinha os ribeirinhos e eles foram realocados para outros municípios. Muitos receberam o benefício, venderam e voltaram pra Estreito novamente, onde vivem como pescador ou trabalham na prefeitura como gari, ou algo assim. (LIMA, 2023, APÊNDICE IV).

O principal benefício aos municípios atingidos é pago em forma dos chamados *royalties*, que, de acordo com Gean, impactam o orçamento, mas não têm uma destinação específica. São recebidos tal qual um repasse do governo federal, assemelhando-se ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), como ele explica, e podem ser destinados como complemento em áreas como a saúde, a educação e a cultura.

Gean Lima destaca também algumas discrepâncias vivenciadas em Estreito, como a guerra fiscal com o município vizinho de Aguiarnópolis (TO), em função da cobrança de um imposto sobre a usina.

A lei dizia que poderia se cobrar imposto até 5%. Quando a gente tem uma proposta de 5%, o nosso município vizinho, Aguiarnópolis-TO, entrou com 3%, que era pra se instalar a casa de força, aí foram baixando pra 2%, voltamos pra 1,5%. É tanto que ficou 1,5%, pra gente manter ela no Maranhão, então houve essa briga fiscal também porque estamos na divisa. (LIMA, 2023, APÊNDICE IV).

Outra contradição que Gean assinala é o alto valor da conta de energia paga em Estreito, mais cara, por exemplo, do que no município de Imperatriz (MA), distante 126 km.

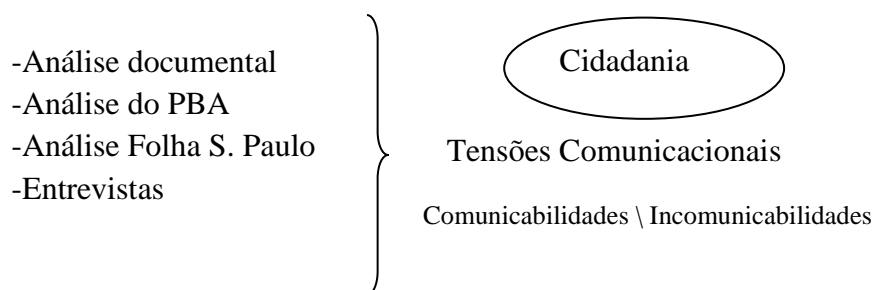
A percepção das tensões, por meio de relatos nas entrevistas, revela aspectos menos observáveis em outras materialidades de análise. Tais tensões decorrem das vivências dos conflitos *in loco* e sob o sedimento do tempo, que os entrevistados acumulam em relação à usina e ao meio.

Pontua-se que tal mosaico seria mais completo a partir da coleta de informações com sujeitos do Estado, da sociedade civil e também do mercado – este último tendo o Consórcio Estreito Energia como o principal responsável. O CESTE, no entanto, não atendeu à solicitação desta pesquisa para uma entrevista, ainda que sob a alternativa de envio por e-mail. O roteiro com as nove perguntas encaminhadas ao consórcio e não respondidas pode ser consultado no Apêndice V. De acordo com a assessoria, as respostas foram produzidas, mas não aprovadas nem autorizadas pela gerência para a pesquisa.

5.4 AS TENSÕES COMUNICACIONAIS: ENTRE O COMUNICACIONAL E O INCOMUNICACIONAL

Até aqui, o estudo de caso tem se debruçado sobre o conjunto das múltiplas evidências para se apreender sobre a problemática proposta. Neste tópico, retomam-se os achados com o intuito de refletir sobre as comunicabilidades e as incomunicabilidades, que se desdobram a partir das análises.

Gráfico 12 - Retomada do desenho da pesquisa



Fonte: Autora (2023)

As evidências encontradas, ao longo das análises, expõem alguns aspectos do licenciamento ambiental reveladores de possíveis tensionamentos comunicacionais.

No aspecto normativo, a partir da análise do conjunto da legislação sobre o licenciamento ambiental no Brasil (apresentada no Capítulo 3), foram encontradas categorias

pelas quais a noção de comunicação é tecida: acesso à informação, publicidade, consulta e educação ambiental.

Pela legislação em vigor, comunicacionalmente, o cidadão é conformado no direito ao acesso à informação, que é também pública. Ele pode ser consultado sobre determinados temas da pauta ambiental em um espaço limitado de debate - como as audiências públicas - e tem direito ao acesso à educação ambiental. Em todas essas categorias observadas, o cidadão ambiental não é pleno. Embora haja um pressuposto normativo de garantia da cidadania, a forma como a comunicação é construída em tais categorias é, muitas vezes, protocolar e insuficiente.

Ao observar cada um dos 35 programas previstos no Plano Básico Ambiental (descritos no Capítulo 4), notou-se que 29 deles propõem ações de comunicação como parte da mitigação ambiental. O impacto é reduzido, caso a comunicação seja bem executada. O Programa de Comunicação Social e a análise de alguns dos seus produtos expõem a preocupação do consórcio com a informação sobre a usina, mas não contemplam negociações ou outras formas de participação – estas se dão fora do PCS. Já a perspectiva da educação ambiental é concebida pelo viés instrumentalizável da sociedade e não como uma crítica perante os desafios e as novas demandas da relação homem/meio.

A análise das tensões na Folha de S. Paulo (tratada no Capítulo 5) evidencia o quanto diferentes interesses e sujeitos ocupam espaços distintos e são instigados por motivações diferentes. Inclusive, foi possível identificar vários pontos de tensões nas relações entre as esferas como: o valor da indenização paga aos moradores, o cumprimento dos prazos da obra, o cumprimento das condicionantes ambientais e a cobrança quanto às governanças energética e ambiental efetivas. Para a Folha, há um cidadão que precisa de uma matriz energética consolidada; um, que deve ter os impactos causados pela obra mitigados; e há ainda um cidadão eleitor e leitor, que precisa compreender a conjuntura político-econômico-ambiental do país por meio do veículo.

As entrevistas revelam desequilíbrios e contradições a partir do olhar de diferentes sujeitos. São tensões de diversas ordens como intimidações nos espaços das audiências públicas e nas negociações quanto às indenizações das famílias atingidas; discrepâncias relacionadas à noção do atingido por barragem; insatisfações sobre os reassentamentos; acordos não cumpridos; contradições sobre a compreensão dos TACs; enviesamentos de papéis (políticos/prestadores de serviço para a usina) e valor da conta de energia após o empreendimento finalizado.

O conjunto das evidências, que compõem o estudo de caso, permite perceber que tensões oriundas de outros campos (como econômicas, políticas, ambientais e sociais) transformam-se também em disputas simbólicas e configuram-se como comunicacionais.

A partir da noção dos campos de interação (BOURDIEU, 1980), Thompson (1995) compreende os contextos nos quais se dão as disputas simbólicas. Os campos de interação são espaços de posições vistos diacronicamente como conjunto de trajetórias. Neles, os sujeitos assumem posições e trajetórias de acordo com o volume de capital (econômico, cultural e simbólico), que acumulam:

Podemos distinguir entre três principais tipos de capital: "capital econômico", que inclui a propriedade, bens materiais e financeiros de vários tipos; "capital cultural", que inclui conhecimento, habilidades e diferentes tipos de qualificações educacionais; e o "capital simbólico", que inclui os méritos acumulados, prestígio e reconhecimento associados com a pessoa ou a posição. Dentro de qualquer campo de interação, os indivíduos baseiam-se nesses diferentes tipos de recursos para alcançar seus objetivos particulares. (THOMPSON, 1995, p. 195).

Thompson (2011) pensa a cultura como um campo de batalha em que as formas simbólicas são estruturadas e a distribuição social de lugares, disputada. É preciso identificar as assimetrias e as diferenças nas estruturas dos campos.

Lembra-se, por exemplo, que a maioria dos programas ambientais (que são condicionantes) exige a comunicação para a sua validação. Ainda que determinada campanha seja efetiva ou não, ela transmuta um problema ambiental em um problema comunicacional.

Tensões de cunho econômico, como as discussões sobre o valor da indenização e o plano de remanejamento, reduzem-se à efetividade da negociação e ao acordo entre as partes (concessionária e famílias atingidas).

Uma tensão social observada diz respeito à noção do atingido, que busca ser reconhecido como tal e ter direitos atendidos, o que é objeto de disputas simbólicas clarividentes. Toda a produção noticiosa oriunda do CESTE não utiliza o vocábulo "atingido". O termo é suprimido e substituído por "interferido". Na ponta oposta, o MAB reforça a condição - desde o nome do movimento até as ações de resistência. Ser ou não ser atingido é uma tensão social, que passa a ser refundada em uma disputa simbólica.

O nível de identificação da sociedade atingida enquanto um sujeito de ação do MAB também é uma contradição observada. Essa contradição ocorre no reconhecimento da sua representação. O MAB representa e tem a aderência de parte da população atingida, não da sua totalidade.

As várias controvérsias públicas notadas ao longo do estudo evidenciam diferentes contornos de interesses e de participação no debate público entre Estado, mercado e sociedade civil. Os entraves, conflitos e lutas decorrentes da instalação de grandes empreendimentos e deflagradores de impactos não são insolúveis nem dissolúveis. Eles coexistem em constantes movimentos.

Nesse jogo de forças multidirecionais, preocupa-se com o lugar ocupado pelo cidadão. Lembrem-se as formas e os tipos ocupados pela cidadania: cidadania política, cidadania social, cidadania econômica, cidadania civil, cidadania intercultural, cidadania cosmopolita (CORTINA, 2001), cidadania comunicacional (SIGNATES; MORAES, 2019), cidadania digital (DI FELICI, 2020) e cidadania ambiental (WALMAN, 2003; VEGA, 2006; SANTOS, 2005).

Os direitos territoriais são franquias imprescindíveis na geografização da cidadania (SANTOS, 2007). Mas a noção de cidadania, quando realizada pela de consumo, está ligada à concepção de um cidadão imperfeito.

Na leitura de Santos (2001), a arquitetura da globalização pode ser compreendida pela unicidade das técnicas e pela unicidade do tempo. “Este período dispõe de um sistema unificado de técnicas, instalado sobre um planeta informado e permitindo ações igualmente globais” (SANTOS, 2001, p.14). Segundo Milton Santos, o motor único mundializa produto, dinheiro, crédito, dívida, consumo e informação.

O autor destaca a dupla tirania do dinheiro e da informação como pilar da globalização capitalista e do aprofundamento da crise econômica, social, política e moral.

Consideramos, em primeiro lugar, a emergência de uma dupla tirania, a do dinheiro e a da informação, intimamente relacionadas. Ambas, juntas, fornecem as bases do sistema ideológico que legitima as ações mais características da época e, ao mesmo tempo, buscam conformar segundo um novo *ethos* as relações sociais e interpessoais, influenciando o caráter das pessoas. A competitividade, sugerida pela produção e pelo consumo, é a fonte de novos totalitarismos, mais facilmente aceitos graças à confusão dos espíritos que se instala. Tem as mesmas origens a produção, na base mesma da vida social, de uma violência estrutural, facilmente visível nas formas de agir dos Estados, das empresas e dos indivíduos. A perversidade sistêmica é um dos seus corolários. (SANTOS, 2001, p.19).

Milton Santos situa informação e dinheiro no mesmo patamar de importância na construção de um *ethos*. O autor tece crítica à informação manipulada, que confunde em vez de esclarecer, e quando utilizada para o convencimento.

As técnicas da informação são principalmente utilizadas por um punhado de atores em função de seus objetivos particulares. Essas técnicas da informação (por enquanto) são apropriadas por alguns Estados e por algumas 19 empresas,

aprofundando assim os processos de criação de desigualdades. É desse modo que a periferia do sistema capitalista acaba se tornando ainda mais periférica, seja porque não dispõe totalmente dos novos meios de produção, seja porque lhe escapa a possibilidade de controle. (SANTOS, 2001, p.18).

A subalternização da cidadania está atrelada a uma perspectiva de incomunicabilidade: “Trata-se da condição do subcidadão, ou seja, aquele que é silenciado no processo comunicacional, ou seja, é inserido como falado, referenciado, e não como falante” (SIGNATES; MORAES, 2019, p. 33). O sujeito subjugado às condições de silenciamento é um subcidadão.

Observa-se que o debate público na cadeia de produção de energia no país é muito escasso. Os cidadãos pouco participam da escolha de fontes energéticas, dos processos de instalação de novos empreendimentos ou interferem sobre o valor que pagam em suas contas (poderia se fazer uma exceção à produção de energia solar, na qual há uma maior gerência do indivíduo produtor/consumidor no processo de geração, mas que ainda é cara e inacessível para a maior parcela da população). Os processos de decisão dizem mais respeito ao centro do que à periferia do sistema político. Os espaços de diálogo são instâncias limitadas e protocolares, vide a discussão sobre as audiências públicas, foros e comitês de cogestão. O sujeito ecológico pouco compreende ou interfere na construção da sua própria matriz energética. Tanto a participação ativa quanto os princípios da educação ambiental aparecem, ao longo do estudo, como um horizonte da cidadania, desde que de forma ética e crítica.

Tem-se percebido que, macro ou globalmente, a preocupação ambiental materializada entre as grandes nações (por meio das conferências e acordos internacionais sobre meio ambiente e clima) pode ser definidora para importantes decisões e condutas. Na esfera micro, no entanto, o impacto e a preocupação ambiental não são considerados um mecanismo de controle, pois são operacionalizados como extrínsecos e colaterais às grandes obras em prol do desenvolvimento.

A teoria da sociedade, que Habermas constrói, pressupõe o debate racional para se chegar ao consenso. Mas nota-se que debate e consenso nem sempre são alcançados na observação empírica. As controvérsias ou mesmo as outras trocas polêmicas, discussões e disputas encontram mais terreno nos contextos de impactos e conflitos ambientais.

As estratégias de comunicação ocupam o lugar do impacto ambiental, que é compensado pelos meios dinheiro e informação. A sociedade passa a ser “sensibilizada” e “conscientizada”, de modo a perceber e incorporar a nova situação que se apresenta (com as suas vantagens e os seus riscos).

O caso da ictiofauna é emblemático. O programa do PBA chamado de Conservação da Ictiofauna (descrito no Quadro 21 deste trabalho) elenca os níveis de impactos no estoque pesqueiro do lago da usina. O programa descreve as ações de comunicação para a mitigação com o máximo envolvimento possível da comunidade de pescadores e ribeirinhos, inclusive com o oferecimento de brindes para estimular a colaboração com o trabalho das equipes executoras. Durante a realização da pesquisa, os entrevistados pontuaram que havia uma solicitação dos pescadores para que o CESTE construísse uma “escadaria de peixes” (um sistema de barreiras para facilitar a transposição natural dos peixes que migram), diminuindo o impacto depois de a barragem ficar pronta. Como o atual secretário de Pesca evidenciou na entrevista, o consórcio firmou parcerias com a cooperativa, presta assistência aos pescadores, mas a escadaria não foi feita e houve uma diminuição drástica do estoque pesqueiro, que hoje só atende ao próprio consumo e não é mais suficiente para a comercialização (LIMA, 2023). Para o CESTE, tal tensão não existe, como explicita a própria produção noticiosa sobre o tema no site da usina:

Promover ações ecologicamente adequadas, economicamente viáveis e sustentáveis para as comunidades **interferidas** pela UHE Estreito e que sejam capazes de agregar valor ao produto da pesca para garantir renda sem aumentar a pressão sobre os estoques. É o que propõe o projeto do Complexo Integrado de Processamento, Beneficiamento, Comercialização e Escoamento do Pescado do Tocantins. Este projeto é uma liberalidade do CESTE para desenvolver o setor de pesca da região de uma forma mais profissional e sustentável. Este projeto foi apresentado pelo Consórcio Estreito Energia (CESTE) aos presidentes de Colônias de Pescadores dos municípios localizados na área de influência direta da Usina Hidrelétrica Estreito. (UHE ESTREITO, 22 de abril de 2010).

Buscou-se, ao longo da investigação a percepção a comunicação como estruturante de processos democráticos. Essa relação, de acordo com Signates (2012), ocorre a partir de três corolários: no plano social, a comunicação como modo de ser da democracia; no plano político, a comunicação como garantidora do regime democrático; e no âmbito das práticas governamentais, como política pública.

A comunicação é, pois, não apenas um componente da democracia, mas o seu próprio modo de ser, nas instituições, nos grupos sociais e na sociedade como um todo. Em outras palavras, será tão mais democrática uma sociedade, quanto forem livres e fortes os processos de produção e circulação social dos sentidos. E, em contrapartida, será mais autoritária e antidemocrática uma sociedade, quanto os modos de comunicação forem reduzidos ao silêncio ou impedidos de circular, pela ação violenta dos sistemas de poder. Somente pela comunicação, a democracia adquire condições de se realizar como tal, na medida em que passe a imperar a solução não violenta dos conflitos, ao se tornarem mediados pela linguagem, seja pelo jogo argumentativo, seja pela disputa das imagens, em público. (SIGNATES, 2012, p. 12-13).

A comunicação como um modo de ser da democracia se apresenta como uma perspectiva fundamental para se pensar a governança ambiental, que é fruto da ação plural de diferentes atores, esferas e instituições em meio a interesses conflitivos. No campo ambiental, deve ser pensada como política pública, assim como precisam ser plurais as instâncias de participação do cidadão para maior robustez dos processos democráticos.

Nota-se, portanto, que as tensões comunicacionais, durante a implantação de um empreendimento como a UHE Estreito, emergem de aspectos econômicos, sociais, políticos e ambientais e são de difícil resolução. A linguagem é um *locus* para onde os conflitos são transportados, sejam eles solucionados, dissolvidos, resolvidos ou não. Os atores e sujeitos envolvidos nas negociações possuem diferentes potenciais no debate e o caráter emancipatório da comunicação é difícil realização já que os espaços para consenso são limitados e institucionalizados e são facilmente substituídos por comodificações na relação sistemas/mundo da vida.

Considerando-se a comunicação como garantia para o regime democrático (SIGNATES, 2012), fala-se também no gradiente de democraticidade, que constitui uma categoria qualitativa de análise política a partir da noção de comunicação, pela qual também podem ser pensados os processos que envolvem o licenciamento ambiental. Na observação das tensões comunicacionais que o estudo de caso proporcionou, as comunicabilidades se apresentam de forma mais numerosa e mesmo mais aparente do que as incomunicabilidades.

Percebe-se a incomunicabilidade, principalmente, em termos de silenciamento na circulação simbólica - quando o “atingido” não é referenciado em toda a produção noticiosa oriunda do CESTE, quando os espaços de discussão são limitados e não permitem o debate. Servem apenas como polo passivo de escuta, quando a comunicação estratégica pelo consórcio rompe a tênue linha entre a informação e o convencimento e quando os acordos não se realizam.

A comunicabilidade se apresenta como circulação de sentidos sobre a temática da produção de energia/impactos e de tentativa e cumprimento da norma. Na legislação, é assegurada pelo acesso a informação, publicidade e consulta. Para que o Plano Básico Ambiental seja executado, há uma exigência da imprescindibilidade da comunicação. No debate público midiático há conformação de opinião pública. Na educação ambiental, há possibilidade de construção de saber ambiental.

A democraticidade, como um processo de tipo comunicacional, consolida-se pelo acesso à tomada de decisão. Citam-se, de forma macro, a participação da sociedade civil em

conselhos como o Conama e, de forma localizada, o acesso às informações e a participação efetiva em processos decisórios.

Compreende-se, no sentido habermasiano, que, quando há quebra de quaisquer pressupostos de validade, como inteligibilidade (clareza), verdade (possibilidade de constatação), veracidade (confiança) e retidão normativa (respeito às normas e regras), as comunicabilidades passam a ser do tipo estratégico-instrumental. Nesse caso, ficam em movimento contrário à construção do paradigma de uma racionalidade ambiental.

Observou-se, nos achados deste estudo, que a relação comunicação/cidadania se dá tanto pela legislação quanto pela execução do PBA, em grande medida, de forma instrumental e protocolar.

Nota-se também que, no campo ambiental, a tensão entre comunicabilidade e incomunicabilidade é marcada pelo constante fluxo da periferia para adentrar o centro do sistema político. Os movimentos sociais operam na chamada sutura entre o sistema e o mundo da vida. Comunicações alternativas, ações pacíficas ou atos de resistência, como grandes marchas e invasões, compõem o espectro de tentativas de aberturas das comportas dos fluxos comunicacionais.

Essa movimentação coletiva de pressão popular e de ações organizadas da sociedade civil - incluindo ambientalistas, setores da academia e movimentos sociais – tem o potencial de pautar e, até mesmo, influenciar na construção de políticas ambientais. Entende-se que as políticas ambientais no país estão em constantes transformações e são definidas por critérios muito além de técnicos e ambientais, mas, principalmente, pela influência das conjunturas política, econômica e social.

Outra implicação de ordem teórica, que este trabalho permite tecer, é a percepção de que não há cidadania ambiental sem comunicação. Logo, toda cidadania ambiental é, desde o princípio, comunicacional. Mesmo como um conceito ainda em construção, pode-se abstrair a intrínseca relação com a comunicação dentro das diversas definições de cidadania ambiental.

Retomando-se às conceituações balizadoras da cidadania ambiental, observa-se, pelo prisma da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o enfoque dado à noção da coletividade – na qual todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o meio ambiente é caracterizado pelo uso comum do povo. Sobre a delegação da tutela, além do poder público, cabe também à coletividade defendê-lo e preservá-lo. Dentro das definições de cidadania ambiental discutidas, ainda são considerados aspectos como a consciência ambiental

(WALMAN, 2003), a solidariedade (SANTOS, 2005) e a participação cidadã (SÁIZ; MALDONADO, 2010, p.15).

O *locus* da cidadania ambiental é mais amplo do que o da cidadania clássica (LEITE; AYALA, 2004) – para além dos direitos civis, políticos e sociais, compromete-se com uma proteção intercomunitária de uma lealdade ecológica.

A noção de ambiente, a partir das conceituações apresentadas, também ocupa um lugar de intersubjetividade e de conflitualidades, formado inteiramente por redes comunicacionais em um contínuo processo de tensionamento simbólico. Como define a resolução do Conama/1981: “Meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). Nesse mesmo sentido, a norma ABNT NBR ISO 14001 (norma internacional, que estabelece diretrizes para sistemas de gestão ambiental em empresas e organizações) trata o meio ambiente como: “Circunvizinhança em que uma organização opera, incluindo-se ar, água, solo, recursos naturais, flora fauna, seres humanos e suas inter-relações” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2004).

Pensar, pois, em meio ambiente requer considerar as condições que regem a vida em todas as suas formas, leis (criação, aplicação e fiscalização), influência e interações entre diferentes ordens (incluindo a cultural e a social) e as relações dos seres humanos entre si e entre aquilo que os circunda. Pode-se dizer que é impossível, nesse caso, falar em cidadania ambiental sem comunicação, pois seria uma negação da noção de ambiente em seus próprios termos.

Como lembra Costa (2005), o campo ambiental se legitima na disseminação de conhecimento específico, na profissionalização dos agentes envolvidos e na consolidação das instituições. Considera-se também que se instaura em meio ao fortalecimento e ao cumprimento da legislação ambiental, à circulação de informações, à disputa de sentidos e a tensões entre instituições como governos, sistemas jurídico e econômico e sociedade civil.

A realidade empírica das análises pertinentes ao processo de licenciamento mostra como a mitigação do impacto ambiental está condicionada, em grande parte, às práticas comunicativas (das mais diversas naturezas). Conflitos e tensões oriundos dos campos econômicos, sociais e ambientais são geridos comunicativamente, transferidos, portanto, também para espaços de linguagem.

O *habitus* que se constrói na cidadania ambiental advém do campo ambiental. É consolidado na proteção coletiva da natureza, mas depende da *práxis* comunicacional para o equacionamento de tensões e desequilíbrios bem como para a construção de um saber ambiental.

Encerra-se este capítulo com uma sumarização de implicações de ordem prática, que este estudo, por consequência, revela. Podem ser sintetizados alguns possíveis pontos de contribuição para o licenciamento ambiental no país, para além da comunicação estratégica já concebida e empregada em empreendimentos de mesma natureza, da seguinte forma:

- O Programa de Comunicação tende a não dar conta da dimensão da problemática comunicacional envolvida em um empreendimento de grande impacto socioambiental. Assim, o que escapa ao Programa de Comunicação deve ser tratado pelo Estado e pelo empreendedor sob o viés da governança ambiental, das políticas públicas e atender aos princípios da comunicação pública (transparência, acesso, interação e ouvidoria social).
- Os processos de negociações e de participação social poderiam ser incorporados ao Programa de Comunicação.
- As empresas que realizam os Estudos de Impacto Ambiental e constroem o PBA costumam ser as mesmas financiadoras e proponentes dos projetos. Essa medida poderia ser revista para garantir maior distanciamento entre a elaboração do EIA/ RIMA, do PBA e a execução da obra e dos programas ambientais.
- Os processos comunicacionais devem abarcar todas as fases do licenciamento de forma transparente e participativa, bem como se estenderem depois da obra em funcionamento, visto que os conflitos costumam perdurar.
- A informação primária relativa aos impactos e assuntos de interesse da comunidade deve ser de fácil acesso nos portais oficiais e em outras plataformas.
- A comunidade impactada dispõe de poucos espaços de diálogo para expressar as suas dúvidas e manifestar os seus sentimentos e insatisfações. Para além da coleta desses sentimentos, é necessário incorporá-los às tomadas de decisão.
- Após a análise das ferramentas de participação utilizadas em instalação de empreendimentos no país (audiências públicas, foros de negociação e comitês de cogestão), percebe-se o foro de negociação como o modelo que mais contempla a pluralidade no debate público.

- Os diversos movimentos sociais e as articulações sociais não institucionalizadas são imprescindíveis para o fortalecimento do diálogo com as demais esferas e dos processos democráticos.

- É preciso estar afinando às transformações e às novas demandas de comunicação como o uso das redes sociais (não observado no caso da UHE Estreito) e das novas plataformas digitais de participação social, que podem ter alcance mais amplo e de potencial mobilizador.

- A educação ambiental se apresenta como uma categoria fundamental no enfrentamento à crise ambiental e no gerenciamento dos desafios apresentados na relação homem/natureza. Muito além da informação sobre as transformações do *habitat* em decorrência de um novo empreendimento, ela precisa ser crítica para compreender as contradições próprias dos nossos tempos na construção de uma racionalidade socioambiental.

CONCLUSÃO

Este estudo é concluído no ano de 2023. A UHE Estreito já foi inaugurada, funciona desde 2012, e pode-se afirmar que as tensões e conflitos não cessaram. Existem ainda seis acampamentos, totalizando 250 famílias acampadas à espera de negociações. Muitos processos encontram-se judicializados. Nos dias atuais, sob as caixas de ressonâncias das redes sociais, impactos e impasses na relação usina/sociedade/meio ambiente continuam repercutindo. Assim como também ganham visibilidade a contribuição da usina para o fortalecimento da matriz energética e a contrapartida dos *royalties* pagos aos municípios atingidos. Tensões que não são resolvidas, mas que permanecem sob disputa de sentidos nos diferentes espaços de circulação.

Pode-se dizer que esta tese respondeu à pergunta de pesquisa proposta sobre quais tensões comunicacionais existem no processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica Estreito (MA), na busca pela efetividade da cidadania, diante de diferentes interesses do Estado, da economia e da sociedade civil.

Ao longo deste estudo, buscou-se compreender as tensões deflagradas por um processo de instalação de uma usina hidrelétrica. Situaram-se a questão energética do país e as suas contradições, mas esta pesquisa trata, antes de mais nada, sobre uma preocupação comunicacional a respeito do licenciamento ambiental.

A condução dos licenciamentos ambientais no Brasil não é estanque, depende das normativas e da fiscalização ao longo das fases dos projetos. Inclusive, está em tramitação a Nova Lei do Licenciamento Ambiental. A proposta, em análise no Senado, contempla novas classificações e a flexibilização do procedimento, incluindo a modalidade de autolicensing, a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC).

Essas transformações exigem o olhar atento das organizações sociais e da pesquisa científica em diversas áreas, de modo a se compreender a natureza de tais fenômenos e de se exercer a devida cobrança para que os licenciamentos sejam, cada vez mais, justos e responsáveis, sobretudo, quando há desequilíbrio entre as forças envolvidas.

Esta tese ocupou-se em pensar as comportas e os fluxos: além do fluxo do rio, cuja força da sua correnteza é controlada pelas comportas de uma usina, mas principalmente os fluxos comunicacionais e as comportas que separam o eixo e a periferia e ordenam processos de comunicação e decisão do sistema político. O modelo muito discutido no campo por vários autores vem da metáfora de Bernhard Peters (1993), que considera que acumular volume

suficiente e uma esfera pública institucionalizada são prerrogativas para que o fluxo comunicativo passe de uma ponta para a outra. A periferia é formada pelas organizações como igrejas, universidades, associações, fundações e sociedade civil. Já o centro do sistema político, pela administração, pelo governo, pelo judiciário e pela formação democrática da opinião e da vontade.

Observou-se os possíveis diques de participação nos processos de instalação de barragens no Brasil, as audiências públicas, os fóruns de negociação e os comitês de cogestão, sob à luz das variáveis no debate público. Apontou-se suas limitações e efetividade de participação popular.

Abordou-se também a relevância de conselhos como o Conama, principal órgão de consulta e participação social na área ambiental no país, e suas transformações nos últimos anos. Lembra-se do decreto publicado em 2019, que diminuiu de 96 para 23 o total de conselheiros e de 22 para apenas quatro o número de cadeiras da sociedade civil. Um novo decreto, de fevereiro de 2023, aumentou para 114 os integrantes com direito a votos, dos quais 22 são representantes da sociedade civil. A ampliação da participação potencializa o espaço de escuta e o peso do voto na decisão política.

Quando se fala de espaços institucionais de participação nas pautas ambientais, depende-se, em grande medida, da concepção de governança ambiental adotada pelo Estado (e das práticas do governo em vigência). É essa noção que permite, em menor ou maior grau, o acesso aos processos decisórios.

Ao se observar, por exemplo, no curso da história da instalação de usinas no país até a atualidade, deve-se reconhecer os avanços na garantia de direitos dos atingidos, a maior tentativa de rigor nas exigências ambientais e, principalmente, as experiências de espaços de participação social, ainda que com críticas e sugestões para aprimoramento, mas, ainda assim, como alguma abertura para o diálogo. Esses espaços são fruto da pressão popular, de ações organizadas dos movimentos sociais, de ambientalistas e de setores da sociedade civil. São esforços da periferia do sistema para participar do centro.

Obras de pequeno, médio e grande portes podem causar danos socioambientais em alguma dimensão. A forma como tais impactos são regulados e vinculados às condicionantes que devem ser atendidas é foco de diversos interesses (econômicos, políticos, sociais e ambientais), muitas vezes, contraditórios. Não se trata somente de empreendimentos hidrelétricos, mas de quaisquer obras que interfiram no meio em prol do desenvolvimento econômico, a exemplo de rodovias, hidrovias, ferrovias, entre tantas outras.

Nessa investigação, ocupou-se de um olhar comunicacional para um problema multifacetado. Compreender como a comunicação e a cidadania se relacionam em alguns aspectos do licenciamento constitui o desafio de buscar um específico comunicacional para além dos espaços midiáticos ou de um plano de comunicação. É preciso se atentar também à legislação e ao conjunto de 35 programas ambientais no que concerne às noções de comunicação apresentadas. O problema comunicacional extrapola o Programa de Comunicação Social previsto no PBA.

Lembra-se aqui que a escolha metodológica para estruturar esta pesquisa foi um estudo de caso de múltiplas evidências. Como tal, também apresenta limitações. Retoma-se ao objetivo apontado por Yin (2001), de que o pesquisador deva expandir e generalizar teorias (generalização analítica), e não exatamente enumerar frequências (generalização estatística).

Desse modo, entende-se que esta pesquisa partiu de uma realidade específica a partir de múltiplas evidências (normativa, planos ambientais, entrevistas e veículo midiático) para se discutir os processos de licenciamento ambiental no país. As análises fragmentadas levaram a achados, que permitiram buscar teorizações a respeito da temática.

Das generalizações possíveis, pode-se destacar que observar o problema pela leitura da dualidade sistemas/mundo da vida permitiu visualizar os *in puts* e *out puts* que comodificam as trocas na mitigação de impactos socioambientais.

Nota-se que, em nível macro, a questão ambiental costuma sim ser redefinidora de condutas e posturas, principalmente no entendimento entre nações a partir de acordos internacionais sobre meio ambiente e mudança climática. No entanto, em nível micro, o impacto socioambiental não é considerado um mecanismo de controle, tais quais os que são operacionalizados pelo subsistemas do estado e da economia. Ao contrário, os impactos são operacionalizados como extrínsecos e colaterais às grandes obras em prol do desenvolvimento.

Cabe lembrar também que as diversas controvérsias públicas envolvidas na instalação da uma usina evidenciam que os conflitos próprios de determinadas áreas são transmutados em tensões tipicamente comunicacionais. Essas tensões nem sempre se resolvem ou se dissolvem nas disputas simbólicas.

Na observação das tensões comunicacionais pelo “gradiente de democraticidade”, observou-se que as comunicabilidades se apresentam de forma mais numerosa e até mesmo mais aparentes do que as incomunicabilidades. No campo ambiental, fica muito evidente a tensão entre comunicabilidade e incomunicabilidade, também caracterizada pelo forte

movimento periferia/eixo dos centros de decisões do sistema político. São os fluxos para maior abertura das comportas de participação.

Discutiu-se, ao longo do trabalho, paradigmas ambientais que situam a relação homem/natureza. O paradigma ambiental contemporâneo seria constituído por diversas cosmovisões, que concordam ou criticam o paradigma moderno. Pode-se dizer que diante do dilema sociedade/natureza vive-se cada vez mais longe da opção de se retomar a uma imagem pré-moderna de natureza, encantada. Observou-se o licenciamento ambiental construído sob uma visão bem próxima ao do tecnocientificismo moderado, por reconhecer os impactos gerados pelo capitalismo em prol de um desenvolvimento econômico, mas que delega a tutela de mitigação dos impactos ambientais à ciência e à técnica e também ao Estado, na intervenção de atividades econômicas, sob penalidades.

Abordou-se, ao longo das discussões, a crítica à racionalidade instrumental e considerou-se o potencial emancipatório de ambientes efetivamente comunicativos. Ainda que sob a égide da comunicação estratégica, as novas demandas da comunicação não comportam mais uma visão operacional, tática, unilateral e que desconsidere as incertezas dos seus públicos.

Outra implicação de ordem teórica, que este trabalho permite tecer, é a percepção de que não há cidadania ambiental sem comunicação. Dessa forma, pode-se dizer que toda cidadania ambiental é, desde o princípio, comunicacional. A noção de meio ambiente, a partir das conceituações, também ocupa lugar de intersubjetividade e de conflitualidades, sendo formada inteiramente por redes comunicacionais em contínuo processo de tensionamento simbólico. Seria, portanto, impossível conceber cidadania ambiental fora da noção de comunicação, pois seria uma negação da conceituação dos próprios termos de meio ambiente.

Compreende-se que o campo ambiental se instaura também em meio ao fortalecimento e ao cumprimento da legislação ambiental, à circulação de informações, à disputa de sentidos e às tensões entre instituições, como governos, sistema jurídico, sistema econômico e sociedade civil.

Quanto ao mérito das especificidades que as evidências permitiram encontrar destacam-se as categorias da relação cidadania-comunicação em todo o arcabouço da legislação que rege o licenciamento ambiental no país: acesso à informação, publicidade, consulta e educação ambiental. Também ressalta-se o destaque e a centralidade atribuídos à comunicação na efetividade dos programas que visam mitigação de impacto socioambiental, ainda que de forma instrumentalizável e protocolar.

Ainda, das evidências do estudo de caso, pontuam-se as tensões observadas na produção noticiosa do veículo Folha de S. Paulo. Os diferentes sujeitos e interesses tensionam diferentes motivações: o valor da indenização; o cumprimento dos prazos; o cumprimento das condicionantes ambientais e a cobrança de governanças energética e ambiental efetivas. Destaca-se que toda a cobertura do veículo não se dá pelo viés ambiental, mas editorialmente erigida sob as perspectivas econômica e política. Não se trata de uma generalização da cobertura midiática sobre o tema, mas de como um grande veículo, de relevância nacional, deu visibilidade a esta problemática ao longo de cinco anos.

Também reconhece-se a contribuição da realização de entrevistas para o estudo. Embora haja pouca diversidade de sujeitos entrevistados, elas revelaram nuances, contradições, sentimentos e leituras sobre o processo do licenciamento não observáveis em outras materialidades analisadas.

Notou-se os desafios que se impõem à comunicação pública no trato das questões ambientais. Seus princípios são irrenunciáveis (transparência, acesso, interação e ouvidoria social), mas o interesse público nem sempre coaduna com os interesses dos diferentes públicos.

A própria conceituação de interesse público (GOMES, 2009) carrega a dimensão da garantia que o interesse da esfera civil tenha influência na produção da decisão política. Nesse sentido, pensar interesse público no contexto de pautas ambientais requer considerar como a esfera civil se faz ser representada e atendida no outro lado do dique.

Faz-se necessário também reconhecer as limitações desta tese. Uma delas diz respeito às restrições e objeções da análise de conteúdo, método utilizado para apreciação de algumas evidências, que compõem o estudo de caso. Cardoso Sampaio, Lycarião, Codato et al. (2021) realizaram o mapeamento da produção científica, baseada nesse método, na plataforma SciELO Brasil (2002-2019). A partir do levantamento, foi identificado que a análise de conteúdo apresenta grande capilaridade na pesquisa brasileira nas diversas áreas, mas que é necessário aceitar algumas críticas ao método. Uma delas é a utilização massiva do manual Bardin (publicado em 1977 e apenas atualizado uma vez em 1987). Os autores detectaram um certo descompasso entre o aperfeiçoamento da metodologia e a sua respectiva aplicação.

Quanto à qualidade dos estudos, os autores apontaram a preocupação em explicar o método de categorias de análises e elementos de confiabilidade e replicabilidade. Não se trata de uma técnica ultrapassada, mas que permita ser aperfeiçoada. Ao utilizar a análise de conteúdo nesta pesquisa, realizou-se o esforço de identificar como as unidades de análises

foram mapeadas e as categorias, construídas, inclusive para facilitar a replicabilidade em pesquisas de mesma natureza.

A teoria da ação comunicativa habermasiana está sob crítica e confronto contínuos dos pares na produção acadêmica. Neste estudo, ela não foi apropriada como um modelo, mas como um horizonte teórico para se refletir sobre consenso/dissenso nas trocas entre sistemas/mundo da vida. Muitas vezes, inclusive, demonstrou-se insuficiente.

É preciso ressaltar que o mundo da vida é de mais difícil acesso e observação como objeto empírico de estudo. Como lacuna observada, já aponta-se como possibilidade de horizonte para futuras pesquisas, as que encarem o lugar transcendental em que os falantes e ouvintes se encontram, para compreendê-los sob a ótica da pesquisa em comunicação. Assim como a compreensão das dinâmicas de mobilização e de des(mobilização) dos públicos.

A realização das entrevistas com os diferentes sujeitos e com a devida autorização - como procedimento exigido pelo Comitê de Ética e Pesquisa, como parte desta pesquisa é uma outra limitação a ser destacada. Enfrentou-se muita resistência de algumas fontes em concederem entrevistas para esta tese. Entre elas, cita-se o empresário e ex-prefeito de Estreito, Cícero Neco Morais (Cicin), que exerceu dois mandatos seguidos (2013/2016 e 2017/2020); membros da sociedade civil, como um dos fundadores da Associação dos Moradores dos Atingidos por Barragens (AMABE), que desistiu de expor a relação de tensão com a usina (mesmo sob sigilo da fonte) e, principalmente, o representante do próprio CESTE. No caso do consórcio, foram enviadas perguntas por e-mail, via assessoria de comunicação, e as respostas não foram aprovadas internamente até o fechamento desta tese (o roteiro de perguntas pode ser consultado no Apêndice V). Uma maior pluralidade de entrevistas poderia revelar outras tensões não observáveis na materialidade dos demais artefatos analisados.

É relevante também situar o contexto histórico no qual esta tese foi construída, em meio à pandemia da covid-19 no mundo, oficialmente declarada em 2020 (coincidentemente junto com o início dos trabalhos deste doutorado). Tem-se um doutorado completamente construído sob os escombros de uma pandemia. Para além de implicações de ordem prática, é preciso reconhecer que a relação humanidade/vírus, humanidade/natureza, local/global, verdade/pós-verdade bem como desafios impostos à ciência têm alterado os grandes paradigmas do fazer científico em diversos campos do conhecimento, inclusive, na forma de se pensar a crise ecológica e a comunicação.

As inovações tecnológicas que se apresentam e ganham novos usos e entusiasmo dos usuários em um contexto de menor interação face a face apontam para facilidades de aproximação e para uma participação menos burocrática e menos custosa financeiramente. Levantar a mão para votar a respeito de determinadas causas pode ser feito por plataformas exitosas e em constantes atualizações. Não constituem soluções totalizantes, mas são ferramentas promissoras.

Lembra-se também que 2022 marcou as comemorações do 30 anos da realização da Eco 92, no Rio Janeiro (evento que balizou a discussão sobre os rumos do desenvolvimento sustentável no mundo). Aproxima-se também o ano de 2030, prazo que a ONU estabeleceu para que os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) sejam alcançados, a partir de esforços conjuntos entre diferentes níveis de governo, empresas e sociedade. Das 17 principais pautas apontadas, assegurar energia confiável, sustentável, moderna e a preço acessível ocupa destaque.

Há uma preocupação global com a transição energética, como a diminuição de fontes poluentes e o aumento de fontes de energia limpa. As usinas hidrelétricas se situam nessa zona nebulosa quando classificadas como “limpas”, por não gerarem resíduos (em boa parte das vezes) na produção, embora causem impactos socioambientais de grandes dimensões.

O Brasil ainda tem as usinas hidrelétricas como carro-chefe na produção de energia, embora a tendência seja de diminuição, com a projeção para 2024 a 61,75% da matriz energética advindos de fontes hídricas (ONS, 2021). As maiores poluentes, as térmicas, no entanto, têm aumento na projeção, devendo alcançar 23,29%. Já as fontes eólicas e solar ainda devem somar apenas 14,02% da produção, conforme o mesmo levantamento (ONS, 2021).

Mudanças climáticas, crise ecológica, aumento no desmatamento, garimpo ilegal e negligência com os povos indígenas são algumas das preocupações globais sob as quais o Brasil é observado e cobrado. Após o governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2022) e com o registro de múltiplos retrocessos ambientais (tanto em índices quanto em medidas publicadas²⁷), vive-se uma tentativa de priorizar a governança ambiental no terceiro mandato

²⁷ “Dados compilados pelo Observatório do Clima mostram a dinâmica do desmonte e o arrocho ambiental praticado entre 2019 e 2022: maior aumento de desmatamento na Amazônia em um mandato presidencial desde o início da série histórica (60% em relação ao período anterior); maior alta nas emissões de gases estufa em 19 anos; redução de quase 40% nas multas por desmatamento na Amazônia; nem um centímetro de terra indígena demarcado; aumento de 212% nas invasões e de 125% no garimpo em Terras Indígenas; recorde na violência no campo; redução da ambição climática brasileira no Acordo de Paris”. (Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/mapa-da-destruicao-como-bolsonaro-rasgou-a-agenda-de-meio-ambiente-no-brasil/>>. Acesso em: 27 mar. 2023)

do presidente Lula (2023-2026), ainda que em meio a antigas²⁸ e novas²⁹ controvérsias ambientais. Entre as medidas que se destacam como avanços estão a criação do Ministério dos Povos Indígenas, a reestruturação do IBAMA e a recomposição do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Cita-se também que a ONU já confirmou que a 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-30) será sediada no Brasil, em Belém (PA), em 2025.

Ao longo do trabalho, a noção de liberdade atravessou alguns conceitos em discussão, como a ideia de liberdade como principal fim e meio do desenvolvimento, de Amartya Sen (1999), a ideia da *pólis* como uma esfera da liberdade e a visão de Cortina (2005) da cidadania para além de um meio para a liberdade, mas como um modo de ser livre. Trata-se, portanto, de um valor almejado como meta para o desenvolvimento e ainda como meio de expressão, de participação, de autonomia, de redução da coação e de cidadania.

A paz também é abordada neste trabalho como uma possibilidade da gestão de conflitos dentro de uma ética comunicativa, desde que haja vozes livres e autônomas. Reforça-se o papel da sociedade civil e dos movimentos sociais na busca por espaços institucionalizados de debate e fora deles.

Diante da inevitabilidade de conflitos, este estudo identificou a participação ativa e a educação ambiental como categorias muito mais do que retóricas, mas, sim, essenciais para um porvir crítico, consciente e equilibrado na relação entre o homem e as transformações no mundo.

As comportas represam o fluxo do rio. Neste estudo, foi possível perceber que atravessá-las de um eixo ao outro e adentrar o centro das decisões dependem do “acúmulo” não só de informações, mas de participação ativa na esfera pública. Esse movimento requer compreender as regulações desse fluxo e o papel dos diferentes atores para influenciar na construção de políticas ambientais.

²⁸ Seus governos anteriores também enfrentaram diversos problemas ambientais com obras de grandes impactos ambientais, inclusive a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, que ainda deflagra severos problemas socioambientais na região de Altamira e Volta Grande do rio Xingu, mesmo após sua operação. (Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/625684-o-governo-lula-precisa-lidar-com-os-crimes-de-belo-monte>>. Acesso em: 27 mar. 2023).

²⁹ Está em debate a exploração de petróleo na bacia da foz do Amazonas. A Petrobras está tentando conseguir uma licença, mas o Ibama já emitiu uma nota técnica apontando fragilidades e riscos de autorizar essa exploração na região. (Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/968988-deputados-debatem-exploracao-de-petroleo-na-bacia-da-foz-do-rio-amazonas/>>. Acesso em: 28 jul. 2023)

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA (IEA). Disponível em: <<https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/world-energy-balances>>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. Sistema de Informações de Geração da Aneel (SIGA). Disponível em: <https://bit.ly/2IGf4Q0>. Acesso em: 2 mar. 2022.
- AGENDA 2030. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2021.
- 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 da Universidade de Brasília UNB, 2007.
- ARAÚJO, Eliany Alvarenga de. Informação, Sociedade e Cidadania: A Gestão da Informação contexto de Organizações Não Governamentais (ONGs) Brasileiras. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 155-167, 1999.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- ARNSTEIN, Sherry R. **A ladder of citizen participation**. Journal of the American Institute of planners, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DO CESTE. Entrevista I. [dez 2022]. Entrevistador: Lígia Regina Guimarães Clemente. Estreito, MA, 2022. Entrevista preliminar realizada por e-mail.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NORMA ISO 14001. Sistema da gestão ambiental- Requisitos com orientações para uso. ABNT, 2004.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ATINGIDOS POR BARRAGENS ANAB. **Cartilha As Lutas dos Atingidos por Barragens por Direitos Humanos** – ANAB, 2013. Disponível em <<http://www.mabnacional.org.br/publicacao/cartilha-lutas-dos-atingidos-por-barragens-por-direitos-humanos>>. Acesso em: ago. 2014.
- ATHAYDE, S; FONSECA, A; ARAÚJO S. M.V.G; GALLARDO A. L.C.F; MORETTO, E. M; SÁNCHEZ, L. Viewpoint: The far-reaching dangers of rolling back environmental licensing and impact assessment legislation in Brazil. In: **Environmental Impact Assessment Review**, Volume 94, 2022, 106742, ISSN 0195-9255, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2022.106742>. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195925522000087>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BALDISSERA, R. A comunicação (re) tecendo a cultura da sustentabilidade em sociedades complexas. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling; OLIVEIRA, Ivone de Lourdes Oliveira (Orgs). **A Comunicação na gestão da Sustentabilidade das organizações**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2009.

BANCO MUNDIAL - **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil**: Uma Contribuição para o Debate. Volume II: Relatório Principal, 2008.

BARDIN, L (1977). *Análise de Conteúdo*. Trad. Luís Antero Reto. São Paulo: Edições 70, 2016.

BESSA, N. G. F. de; PEREIRA, A. G.; ZITZKE, V. A. 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.

BETTENCOURT, M. P. Da L. **Produção de Energia Elétrica e Licenciamento Ambiental: Cidadania no Brasil em tempo de crise ecológica**. Tese do Programa de Pós Graduação da Ciência da Informação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)/ IBICT, 2017. 221 p.

BLUMER, H. A massa, o público e a opinião pública. In COHN, Gabriel (org.). **Comunicação e Indústria Cultural**. São Paulo: Cia Ed. Nacional, 1977. p. 177 a 186.

BORGES, B. I. Mudança de Paradigmas em Habermas e Outras Objeções. In: BORGES, B. I; GOMES, L. R; JESUS, O. F. **Direito e Democracia em Habermas**: Pressupostos em debate. São Paulo: Xamã, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **Le sens pratique**. Paris: Les Éditions de Minuit, 1980.

BRAGA, J. L. Constituição do campo da comunicação. In: FAUSTO NETO, Antônio *et al.* (org.) **Campo da comunicação: caracterização, problematizações e perspectivas**. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2001.

_____. O conhecimento comunicacional – entre a essência e o episódio. In: FRANÇA, Vera; SIMÕES, Paula (org) **O modelo praxiológico e os desafios da pesquisa em Comunicação**. Porto Alegre: Sulina, 2018, p. 119-137.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceitos de Comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-CONAMA. Resolução n.º 09, de 03 de dezembro de 1987. Brasília: DOU de 05 jul 1990, Seção 1, página 12945.

BUENO, W. C. Comunicação e Sustentabilidade: aproximações e rupturas. In: Importancia de la comunicación y SUS interfaces com los desafios ambientales. **Rev. Razón y Palabra**, n. 79, mai-jul, México, 2012.

_____. **Comunicação, Jornalismo e Meio Ambiente**: teoria e pesquisa. São Paulo: Mojoara Editorial, 2007.

CANCLINI, G. **Consumidores e Cidadãos: Conflitos Multiculturais da civilização**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

CAPRA, F. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. 2. Ed. São Paulo: Cultrix, 2002.

CARDOSO SAMPAIO, R.; LYCARIÃO, D.; CODATO, A. ; MARIOTO, D. ; BITTENCOURT, M.; NICHOLS, B. **A technique stuck in time? Mapping scientific production based on content analysis at SciELO Brazil (2002-19)**. *SciELO Preprints*, 2021. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.1913. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/1913>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

CARVALHO, I.C.M. **A invenção ecológica: narrativas e trajetórias da educação ambiental no Brasil**. Porto Alegre, UFRGS, 2001.

_____. **Educação ambiental: a formação do sujeito ecológico**. São Paulo: Cortez, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, J. **A Estratégia do Desenvolvimento**. Lisboa: Editora Seara Nova, 1971.

CERON, A. B. **Informação e política de defesa: o debate da defesa no Brasil após 1988**. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2012, 110 p.

CLEMENTE, L. R. G. **Vozes em Movimento: os sujeitos no debate sobre a Usina Hidrelétrica Estreito**. Dissertação de Mestrado em Comunicação UNIP, São Paulo, 2016, 165p.

CLEMENTE, Lígia Regina Guimarães; SIGNATES, Luiz. O Comunicacional nas categorias da relação entre consumo e cidadania. In: BORGES, Rosana Maria Ribeiro; CORDEIRO, Douglas Fariasc(Org.). **Comportamento Informacional e Produção Social de Sentidos**. Goiânia: Cegraf UFG, 2022.

CNEC Engenharia S. A. **Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA da Usina Hidrelétrica de Estreito**. São Paulo, 2001.

_____. **Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito**. São Paulo, 2005.

_____. **Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito**. São Paulo, 2005a.

_____. **Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito - Programa de Comunicação Social**. São Paulo, 2005b.

_____. **Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito – Programa de Monitoramento Hidrogeológico**. São Paulo, 2005c.

_____. **Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito –Programa de Monitoramento da Qualidade das Águas**. São Paulo, 2005d.

_____. **Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito - Programa conservação da ictiofauna.** São Paulo, 2005e.

_____. **Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito - Resgate e Salvamento da Fauna Terrestre.** São Paulo, 2005f.

_____. **Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito - Programa de Educação Ambiental.** São Paulo, 2005g.

_____. **Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito – Programa de Fomento às atividades produtivas locais.** São Paulo, 2005h.

_____. **Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito – Programa de Recomposição das Áreas Urbanas.** São Paulo, 2005i.

_____. **Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito – Programa de ações para reposição de perdas e realocização da população rural e urbana.** São Paulo, 2005j.

_____. **Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito – Programa de Pesquisa Científica do Meio Físico.** São Paulo, 2005k.

_____. **Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito – Programa de Apoio à comunidade lindeira e à produção familiar de subsistência.** São Paulo, 2005l.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In BOHMAN, J; REHG, W (Org). **Deliberative democracy.** London: MIT Press, 1997, p.62-92.

_____. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: HALMIN, A; PETTIT, B. (Eds) **The Good Polity: Normative Analysis of the State,** Oxford, Wiley-Blackwell, 1989.

CONSÓRCIO ENERPEIXE. Disponível em: <<https://brasil.edp.com/pt-br/hpp-peixe-angical>>. Acesso em: 2 nov. 2020.

CONSÓRCIO ESTREITO ENERGIA – CESTE. Disponível em: <<http://www.uhe-estreito.com.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo:** para uma teoria da cidadania. São Paulo: Loyola, 2005.

COSTA, F.; RODRIGUES, M. Planejamento Estratégico, Energias Limpas e Alterações Climáticas no Contexto da Mudança de Paradigmas. **Revista Internacional de Ciências,** Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 1-12, jul/dez 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ric/article/view/4926/3632>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

COSTA, João Roberto Vieira da. **Comunicação de interesse público:** ideias que movem pessoas e fazem um mundo melhor. São Paulo: Jaboticaba, 2006.

COSTA, Luciana Miranda. A formação do campo ambiental: um resgate histórico do contexto nacional e amazônico. **Tempo da Ciência,** Cascavel, v. 12, n. 23, p. 147-176, 2005.

Disponível em: <<https://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/439>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. O boom ambiental na imprensa. Uma análise das notícias sobre desmatamentos e queimadas na Amazônia da década de 70 aos anos 2000. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora UFPR, n. 17, p. 47-68, jan./jun. 2008. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/13412/9038>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

_____. Entre o ambiental e o político: o discurso jornalístico sobre o novo e polêmico Código Florestal Brasileiro. In: SEIXAS, Netília Silva dos Anjos; COSTA, Alda Cristina; Costa, Luciana Miranda (Org.). **Comunicação: visualidades e diversidades na Amazônia**, Belém: FADESP, 2013.

COVELLO, V. T. *et al.* Risk communication, the West Nile virus epidemic and bioterrorism: responding to the communication challenges posed by intentional or unintentional release of a pathogen in an urban setting. In: **Journal of Urban Health**, v. 78, n.2, p. 382-391, 2001.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2002.

DA SILVA, Luís Martins. Comunicação, mobilização e mudança social. In: **Comunicação, cultura, cidadania e mobilização social**. Brasília: UNB, 1997. V 2.

DASCAL, Marcelo. Dichotomies and types of debate. In: EEMEREN, F. H. van; GARSSSEN, B. (Ed.). **Controversy and confrontation: relating controversy analysis with argumentation theory**. Amsterdam: John Benjamins, 2008. p. 27-49.

_____. How rational can a polemic across the analyticcontinental 'divide' be? **International Journal of Philosophical Studies**, v. 9, n. 3, p. 313-339, 2001.

_____. Observations on the dynamics of controversies. **Cahiers de Linguistique Française**, v. 17, p. 99-121, 1995.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

DI FELICE, Massimo. **A cidadania digital: a crise da ideia ocidental de democracia e a participação nas redes digitais**. São Paulo: Paulus, 2020.

DISCURSO da Presidenta Dilma Rousseff, na cerimônia de inauguração da UHE Estreito. Estreito (MA), 17 out. 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-inauguracao-da-usina-hidreletrica-estreito-estreito-ma>>. Acesso em: 11 abr. 2020.

DOMINGUES, M. N. **O mútuo controle em processos avaliativos: um exercício crítico dos momentos de interação entre organização e comunidades**. Dissertação de Mestrado em Comunicação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014, 147p.

DUARTE, J. Instrumentos de Comunicação Pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009.

DUARTE, J. (Org.). **Entrevista em Profundidade**. In: DUARTE, Jorge (Org); BARROS, Antônio. Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2011b.

_____. Comunicação pública. In: BOANERGES LOPES (org.). **Gestão em comunicação empresarial**: teoria e técnica. Juiz de Fora: Produtora Multimeios, v.1, 2007, p.63-71.

_____. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de Comunicação Pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011a. p. 121-134.

DUARTE, M. Y. M. Estudo de Caso. In: DUARTE, Jorge (Org); BARROS, Antônio. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

EPE, Empresa de Pesquisa Energética. Relatório Síntese do Balanço Energético Nacional – BEN 2021. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-601/topico-588/BEN_S%C3%ADntese_2021_PT.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2022.

FEARNSIDE, P. 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.

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental**: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

FOLHA DE S.PAULO, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/institucional/o_grupo.shtml>. Acesso em: 2 de mar 2023.

FOUCAULT, M. **A Arqueologia do Saber**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FRANCO, A. S. da C. **Comunicação e Saúde no Licenciamento Ambiental**: o caso da Usina Hidrelétrica Belo Monte. Dissertação de Mestrado em Informação e Comunicação em Saúde, FioCruz –ICICT, Rio de Janeiro, 2016, 144p.

FRASER, Nancy. **Rethinking the Public Sphere**: A contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (ed.). Habermas and the Public Sphere. London: MIT Press, 1992.

FUCHS, C. Mídias sociais e a esfera pública. In: **Revista Contracampo**, v. 34, n. 3, ed. dez/2015-mar/2016. Niterói: Contracampo, 2015.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**. v. 24, n.4 (96) p. 483-486, out-dez 2004.

GOMES, L. R. Ação comunicativa, Democracia e Política. In: BORGES, B. I; GOMES, L. R; JESUS, O. F. **Direito e Democracia em Habermas**: Pressupostos em debate. São Paulo: Xamã, 2010.

_____. **Educação e consenso em Habermas**. Campinas: Alínea, 2007.

GOMES, W. Da Discussão à Visibilidade In: GOMES, W; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e Democracia: Problemas e Perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008, p. 117-162.

_____. **Jornalismo, fatos e interesses**. Ensaios de teorias do jornalismo. Florianópolis: Editora Insular, 2009.

HABERMAS, J. (1981) **Teoria do Agir Comunicativo 2: sobre a crítica da razão funcionalista**; trad. Flávio Beno Siebeneichler. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

_____. (1981a) **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.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, volume I. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. V2. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

_____. Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. **Communication Theory**, v. 16, p.411-426, 2006.

_____. **Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**. Trad. Felipe Gonçalves Silva, Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

_____. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1984.

Heineken. Energia Verde. Disponível em: <<https://www.heinekenenergiaverde.com.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

HENRIQUES, Márcio Simeone. A comunicação e a condição pública dos processos de mobilização social. In: **Revista Ação Midiática - Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura**. Vol 2. Nº 1. Ano 2012. p.1-12.

_____. Dimensões dos públicos nos processos de comunicação pública: formas de conhecimento, ação e organização. In: SCROFERNEKER, C. M. A.; AMORIM, L. R. (Orgs.) **(Re) leituras contemporâneas sobre comunicação organizacional e relações públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017.

HERCULANO, S. Do desenvolvimento (in) suportável à sociedade feliz. In: Goldenberg M. (org.) **Ecologia, Ciência e Política**. Rio de Janeiro: Renavan, 1992.

HILSDORF, L. **Negociações Bem Sucedidas**. Colinas: Acadêmica de Inteligência, 2005.

HOBSBAWM, E. J. **A era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**, São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Censo 2006). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/pt/inicio.html>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Censo 2022). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/pt/inicio.html>>. Acesso em: 05 set. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Termo de Referência Para Elaboração e Implementação de Programas de Educação Ambiental**, 2005.

_____. **Regimento Interno do Comitê de Co-Gestão UHE Estreito**. Gerência Executiva do IBAMA no Estado do Tocantins, 2008.

_____. **Audiências Públicas**. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KOÇOUSKI, M. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza. **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012.

KUNSCH, M. M. K. A comunicação para a sustentabilidade das organizações na sociedade global. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling; OLIVEIRA, Ivone de Lourdes Oliveira (Orgs). **A Comunicação na gestão da Sustentabilidade das organizações**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2009.

_____. A comunicação estratégica nas organizações contemporâneas. **Media & Jornalismo**, [S. l.], v. 18, n. 33, p. 13-24, 2018. DOI: 10.14195/2183-5462_33_1. Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/mj/article/view/2183-5462_33_1>. Acesso em: 22 mar. 2023.

LEFF, E. **Aventuras da epistemologia ambiental: da articulação das ciências ao diálogo de saberes**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução Lucia Mathilde Endlich Orth. 4ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

LEITE, José Rubens Morato. AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LIMA, Gean Carlos de. Entrevista III. [maio 2023]. Entrevistadora: Lígia Regina Guimarães Clemente. Imperatriz, MA, 2023. Entrevista em arquivo de áudio 20'.

LIMA, A. M. T. de; MARQUES, E. E. Negociação com Atingidos na Implantação de Usinas Hidrelétricas: A experiência dos atores e o tempo fazem a diferença. **Revista Observatório**. Palmas, v. 4, n. 2, p.870-889, abr-jun, 2018.

LOCATELLI, C. **Comunicação e Barragens: O poder da comunicação das organizações e da mídia na implantação de hidrelétricas**. Florianópolis: Insular, 2014.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo *et al.* **Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del estado – MCPOI**. Bogotá: Usaid/ Casals & Associates Inc., 2004.

_____. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p.61-80.

_____. La sociedad es lo que los seres humanos queremos que sea: reflexiones sobre abogacía y comunicación pública. In: **Programa latinoamericano de “advocacy” en salud**, Encontro Anual, 2010a, São Paulo.

_____. Esfera Pública e os media na trajetória de pensamento de Jurgen Habermas. In: MARQUES, A. *et al.* **Esfera Pública, Redes e Jornalismo**. Rio de Janeiro: E-papers, 2009.

_____. Redes Cívicas e Internet: Efeitos democráticos do Associativismo In: GOMES, W; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e Democracia: Problemas e Perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008, p. 327-348.

LUFT, S. **Jornalismo, meio ambiente e Amazônia: os desmatamentos nos jornais O Liberal do Pará e A Crítica do Amazonas**. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2005.

MAINIERI, Tiago. **Um peso, duas medidas: desvelando a comunicação pública na sociedade midiaticizada**. Goiânia: Gráfica UFG, 2016.

MANCINI, Paolo. **Manuale di comunicazione pubblica** (1996/2002). 5.ed. Roma-Bari: Laterza, 2008.

MARRA, Milena S.; BRITO, Lucas L.; MEDEIROS, Magno. A esfera pública brasileira subalternizada: A atuação dos movimentos sociais diante dos atuais contextos digitais. In: MEDEIROS, Magno; TEMER, Ana Carolina. (Org.). **Comunicação, Cidadania Midiaticizada e Direitos Humanos**. 1ed.Curitiba: Editorial Casa, 2022, v. 1, p. 65-77.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. Comunicação pública e constituição de cenas de dissenso em contextos institucionais. In: **Organicom**. Ano 12, N. 22, 2015, p.78-91.

MARSHALL, T.H. 1967 [1950]. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro, Zahar.

MARTINO, L. C. A ilusão Teórica no Campo da Comunicação. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, nº 36, agosto de 2008b, quadrimestral.

_____. De qual comunicação estamos falando? In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C; FRANÇA, Vera Veiga (Org.). **Teorias da comunicação: conceitos escolas e tendências**. 8. Ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 2008a.

MATA, M.C. Comunicación y ciudadanía. Problemas teórico-políticos de su articulación. **Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos**. 8 (1), 5-15, 2006.

MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Caderno de Licenciamento Ambiental**. Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental. Brasília: MMA, 2009.

_____. Organograma, 2023. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/estrutura_organizacional>. Acesso em: 4 mar 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL/TO. Ribeirinhos querem foro permanente de discussão sobre usina hidrelétrica de Estreito. Disponível em: <<http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-do-site/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

MOREIRA, W. Revisão de literatura e desenvolvimento científico: conceitos e estratégias para confecção. In: **JANUS - Revista Científica** – UNIFATEA, 2004. v.1, n.1. Disponível em: <http://unifatea.com.br/seer3/index.php/Janus/article/view/102>. Acesso em: 15 out. 2021

MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

_____. Environment policy and governance in Brazil: challenges and prospects. In: ISSBERNER, Liz-Rejane; LÉNA, Philippe. **Brazil in the Anthropocene: conflicts between predatory development and environmental policies**. Londres: Routledge, 2017.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS - MAB. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL. **Improving Risk Communication**. Washington D. C.: National Academy Press, 7a Ed., 1998.

Nestlé. Kit Kat Carbono Neutro até 2025. Disponível em: <<https://www.nestle.com.br/marcas/kitkat>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação organizacional e comunicação pública: Interações, convergências e conflitos em ações voltadas à saúde pública. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação pública e os setores não estatais. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (org.). **Comunicação pública**. Campinas: Alínea, 2004, p.187-201.

Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS). Plano de Operação Elétrica de Médio Prazo do SIN 2021-2025. Rio de Janeiro: Janeiro de 2021.

PAIVA, R; SODRÉ, M. Existe cultura crítica na mídia? In: Edson Fernando DALMONTE. (org.) **Teoria e prática da crítica midiática**. Salvador: EDUFBA, 2013.

PASCHOIN, C. H. M. **Comunicação e Licenciamento Ambiental**: Estudo de Caso do Rodoanel Mário Covas - Trecho Leste. Dissertação de Mestrado em Comunicação, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2016, 215 p.

PETERS, B. **Die Integration moderner Gesellschaften**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993.

PÉREZ, R. A. **Estrategias de comunicación**. 4. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

PIMENTA, Laura Nayara; HENRIQUES, Márcio Simeone; MACHADO, Marlene Pereira. Fatores de (des)mobilização social no enfrentamento à pandemia de Covid-19 pelas populações periféricas de Belo Horizonte, Minas Gerais. **Revista Dispositiva**. [on-line] Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/dispositiva>> Dossiê: Comunicação, política e saúde. Editoras Responsáveis: Fernanda Sanglard e Vanessa Veiga de Oliveira. Volume 9, Número 16, Belo Horizonte, dezembro de 2020, p. 87-106. Acesso em: 07 set 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **A democracia na América Latina**: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos. São Paulo: LM&X, 2004. 264 p.

REALE, M. **Teoria tridimensional do direito**: situação atual. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

RIBEIRO, Wagner Costa. Em busca da qualidade de vida. In: PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

RIVERO, O. **O Mito do Desenvolvimento**: os países inviáveis no século XXI. Petrópolis: Vozes, 2002.

ROCHA, Cirineu da. Entrevista II. [abr 2023]. Entrevistadora: Lígia Regina Guimarães Clemente. Imperatriz, MA, 2023. Entrevista realizada via Google Meet 26'.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p. 23-38.

SACHS, I. **Desenvolvimento: inconcludente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SÁIZ, Á. V; MALDONADO, M. A.; GARCÍA, R. V. **Ciudadanía y conciencia medioambiental en España**. Madrid: CIS, 2010.

SANDMAN, P. **Improving dialogue with communities: a short guide for government risk communication**. New Brunswick: New Jersey Department of Environmental Protection, 1988.

SANTOS FILHO, A. A. **Crise Ambiental e Habermas**: um enfoque sistêmico. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2011, 183p.

SANTOS, M.E.V.M. **Que cidadania?** Lisboa: Santos-Edu, 2005.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** 7. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

_____. **Por uma outra globalização:** do pensamento único a consciência universal – 6º ed. – Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SENA, Kárita Emanuelle Ribeiro. 25 Anos de comunicação pública no Brasil: uma discussão sobre avanços e retrocessos. In: MEDEIROS, Magno; MAINIERI, Tiago (Org.).

Comunicação pública e cidadania: conceitos, desafios e enfrentamentos. Goiânia: Cegraf UFG, 2022.

_____. **Comunicação pública e redes digitais:** atores, técnicas e políticas. Orientadora: Caroline Kraus Luvizotto. 2020. Tese (Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP/Bauru), Bauru, 2020.

SGOTI, Silmara de Mattos; PERUZZO, Cicília M. Krohling. A Inter-relação entre Comunicação e Cidadania: os desafios da sua práxis na sociedade pós-moderna marcada pelo consumo. **Anais [...]** Uberlândia – MG, XX Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste – Uberlândia – MG, 2015, p. 1-15.

SIGNATES, L. **A sombra e o avesso da luz:** Habermas e a comunicação social. Goiânia: Editora Kelps, 2009.

_____. O critério DAIA: uma sugestão para se avaliar a democracia na comunicação. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – GT Economia Política e Políticas Públicas de Comunicação, 21., 2002, Salvador-BA. **Anais [...]** Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2002/congresso2002_anais/2002_NP10SIGNATES.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2023.

_____. Comunicação e paz: uma dialética do conflito não-violento. **Fragments de Cultura** (Goiânia), Ifiteg-SGC/UCG, Goiânia, v. 11, n.4, p. 605-614, 2001.

_____. Epistemologia da Comunicação na Democracia: a centralidade do conceito de comunicação na análise dos processos políticos; In: **Novos Olhares:** Revista de Estudos sobre Práticas de Recepção e Produtos Midiáticos, vol 1. No. 1; São Paulo-SP: PPGMPA/ECA/USP, 2012.

_____. Comunicação como política pública: as adversidades da consolidação de um conceito. In: SANTOS, N.M.W; SILVA, N. P. da; OLIVEIRA, R. C (Orgs.). **Comunicação Pública no Brasil:** desafios e perspectivas; memórias e depoimentos. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

SIGNATES, L; MORAES, A. (Org.). **Cidadania Comunicacional:** Teoria, epistemologia e pesquisa, Goiânia: Gráfica UFG, 2019.

SILVA, Silvana do Nascimento; EL-HANI, Charbel N. A abordagem do tema Ambiente e a formação do cidadão socioambientalmente responsável. **Revista Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências**. Vol. 14, No 2, p.225-234, 2014.

SUNKEL, O. A sustentabilidade do desenvolvimento atual. In: ARBIX, Glauco, Mauro Zilbovicius & Ricardo Abramovay (orgs.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Unesp & Edusp, 2001, p. 267-310.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Tradução de Wagner de Oliveira Brandão; revisão da tradução Leonardo Avritzer. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

_____. Ideologia e cultura moderna. **Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis: Vozes, 1995.

TOCANTINS: Rio Afogado. Direção: H. BRITO; J. L. N. BRITO. Brasil: Cultura, 2005. DVD. 55 min.

TORO, J.B.; WERNECK, N.M.D. **Mobilização Social**: um modo de construir a democracia e a participação. Brasília/DF: Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal, Secretaria de Recursos Hídricos. Associação Brasileira de Ensino Agrícola Superior - ABEAS: UNICEF, 1997.

UHE Estreito: Atingidos pelas obras de usina hidrelétrica enfrentam incertezas. **Repórter Brasil**, 04 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.org.br>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

VAINER, C. B. **O conceito de Atingido**: Uma revisão do debate e diretrizes. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.observabarragem.ippur.ufrj.br/publicações>>. Acesso em: 02 mai. 2015.

VEGA, Raúl Pacheco. Ciudadanía ambiental global: un recorte analítico para el estudio de la sociedad civil transnacional. **Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad**, México, v. XII, n.º 35, p. 149- 172, enero/abril. 2006. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/138/13803506.pdf>>. Acesso em: 12. abr.2022.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VERDUZCO, G. P; MURO, C. T. **Caracterizando la participación ciudadana: avances y pendientes**. In **1er Coloquio interinstitucional de programas de doctorado en ciencias sociales y humanas**. Universidad de Colima. Realizado del 24 y 25 de noviembre de 2016 en Colima; México . Disponível em: <<http://eventos.ucol.mx/content/micrositios/265/file/Memoria%201er%20Coloquio%20de%20Ciencias%20Sociales%20260117%20v6.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

WALMAN, Maurício. Natureza e sociedade como espaço de cidadania. In: PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

WEBER, M (1944). **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, 4 ed. Brasília: Editora Universidade Brasília, 2000, 2009 (reimpressão).

WEISS, S JOSEPH. O Papel Da Sociedade Na Efetividade Da Governança Ambiental. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. trad. Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, Iris. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUZA, Jessé. **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora da UnB, 2001. p. 365-386.

ZÉMOR, Pierre (1995). **La communication publique**. 3.ed. Paris: PUF, 2005.

LEIS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: jan de 2020 (artigos 5º, 37 e 216).

_____. Lei nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 28 jul. 2021.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938compilada.htm>. Acesso em: 28 jul. 2021.

_____. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 abr. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.650.htm>. Acesso em: 28 jul. 2021.

_____. Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Seção 1, Brasília, DF, 17 fev. 1986, p. 2548-2549. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1986_001.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

_____. Resolução nº 09, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Seção 1, Brasília, DF, 05 jul. 1990, p. 12945. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1987_009.pdf>. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Institui que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades que utilizam recursos ambientais, considerados efetivos ou potencialmente poluidores, capazes de causar degradação ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 1997b, p.30841-30843. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 28 out. 2021.

NOTÍCIAS

CONSÓRCIO ESTREITO ENERGIA. 2010 a 2013. Disponível em: <<http://www.uhe-estreiro.com.br/>>. Acesso em: 20 set. 2022.

FOLHA DE SÃO PAULO: São Paulo. Diário. Ano 208 a 2012. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2022

MOVIMENTOS DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS MAB. 2010 a 2013. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

APÊNDICE I - RESUMO DAS LEIS E RESOLUÇÕES CONSIDERADAS PARA ANÁLISE – ASPECTOS COMUNICACIONAIS

- **Lei nº 6.938/1981, de 31 de agosto de 1981**

Esta lei estabelece diretrizes e instrumentos sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que orientam as empresas sobre práticas e gerenciamento de atividades, que, de alguma forma, interferem no meio ambiente. “Tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981).

Sobre aspectos relativos à comunicação identificados após a leitura da lei, cita-se, dentro do tópico sobre os seus objetivos, que a Política Nacional do Meio Ambiente visará a “difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico” (BRASIL, 1981).

Já em relação aos instrumentos da PNMA, diz: “VII - O Sistema Nacional de Informações sobre o meio ambiente” e “XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)” (BRASIL, 1981).

A lei especifica, no artigo 10, que a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de atividades, que se utilizam de recursos ambientais efetiva ou potencialmente poluidores capazes de causar degradação ambiental, prescindirão de licenciamento ambiental. Também define, em parágrafo único, a necessidade de publicação: “Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente” (BRASIL, 1981).

Resoluções do CONAMA

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) é um órgão consultivo e deliberativo, vinculado ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e pertencente ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Surgiu como um conselho participativo de políticas públicas. É conceituado como “uma instância colegiada temática permanente, instituída por

ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas” (BRASIL, 2014).

- **Resolução Conama nº 1/1986, de 23 de janeiro de 1986**

Esta resolução dispõe sobre os critérios básicos e as diretrizes gerais para a avaliação de impactos ambientais. Define impacto ambiental da seguinte forma:

Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais. (BRASIL, 1986).

Ainda vincula a dependência da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para a emissão do licenciamento em atividades modificadoras do meio ambiente, tais como “XI - usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW” (BRASIL, 1986).

A resolução normatiza a análise dos impactos ambientais, assim como o RIMA, incluindo as exigências, como as definições de medidas mitigadoras e a elaboração de programa de acompanhamento e monitoramento, indicando os fatores e os parâmetros a serem considerados.

Aspectos comunicacionais do RIMA são assim descritos:

O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação. (BRASIL, 1986).

A acessibilidade do documento ao público interessado é normatizada no artigo 11:

Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive durante o período de análise técnica. (BRASIL, 1986).

A norma ainda prevê a possibilidade de realização de audiências públicas: “Sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA”. (BRASIL, 1986).

- **Resolução Conama nº 9/1987, de 3 de dezembro de 1987**

Esta resolução normatiza a realização de audiências públicas no processo do licenciamento ambiental, que têm por finalidade “expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito” (BRASIL, 1987).

A audiência, de acordo com a resolução, deve ser promovida pelo órgão de meio ambiente sempre que for solicitada por alguma entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos.

O documento especifica os procedimentos de divulgação pertinentes à realização das audiências:

§ 1º O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.

§ 2º No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.

§ 3º Após este prazo, a convocação será feita pelo Órgão licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local.

§ 4º A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

§ 5º Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. (BRASIL, 1987).

O representante do órgão licenciador é quem dirige a atividade e, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abre as discussões com os interessados presentes.

- **Resolução Conama nº 237/1997, de 19 de dezembro de 1997**

A Resolução nº 237/1997 revisa procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental com o objetivo de efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente.

Normatiza que a licença ambiental para empreendimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente causadores de degradação do meio “dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação” (BRASIL, 1997).

Sobre aspectos comunicacionais, o artigo 10 enumera que as etapas do licenciamento ambiental exigem o “requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade”. Entre as etapas define ainda:

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios. (BRASIL, 1997).

- **Lei nº 10.650/2003, de 16 de abril de 2003.**

A Lei nº 10.650/2003 trata do acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades do Sisnama. Estabelece que entidades da administração pública integrantes do sistema “ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico”. Sobre o acesso a essas informações a lei normatiza que:

Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados. (BRASIL, 2003).

Aborda ainda a questão do sigilo comercial ou industrial: “É assegurado o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei, bem como o relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais” (BRASIL, 2003).

A lei especifica os dados a serem publicados em Diário Oficial e disponibilizados em local de fácil ao público, como listagens e relações contendo as informações referentes aos seguintes assuntos:

I- pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão;
II- pedidos e licenças para supressão de vegetação;
III - autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais;
IV- lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta;
V- reincidências em infrações ambientais;
VI- recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões;
VII - registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição. (BRASIL, 2003).

- **Lei Complementar nº 140/2011, de 8 de dezembro de 2011**

O objetivo desta lei é fixar normas sobre a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações de proteção do meio ambiente, de combate à poluição em qualquer das suas formas e de preservação das florestas, fauna e flora.

A lei identifica a competência de cada instância na tutela do meio ambiente e normatiza como objetivos fundamentais de competência comum:

- I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais. (BRASIL, 2011).

A lei determina “promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente” como ações administrativas de competência da União e dos estados. Diz ainda que é obrigação administrativa dos estados “prestar informações à União para a formação e atualização do Sinima” (BRASIL, 2011).

Já as ações de responsabilidade dos municípios são: “Organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente; e prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente” (BRASIL, 2011).

Também define, em parágrafo único, que “os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente” (BRASIL, 2011).

APÊNDICE II – ENTREVISTA PRELIMINAR REALIZADA POR E-MAIL COM A ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DO CESTE EM 27 DE DEZEMBRO DE 2022

- Coleta de dados preliminares sobre as atividades de Comunicação



Centros de Atendimento: Ainda funcionam? Quantos e por quanto tempo funcionaram (média de atendimentos/ mês ou ano)

Resposta –

Os Centros de Informação sempre estiveram em pleno funcionamento desde sua implantação. Durante a pandemia medidas de distanciamento social foram obrigatórias, o que ocasionou um maior número de atendimento digital nos nossos Centros de Informação. Passado a obrigatoriedade dessas medidas, a comunidade continuou fazendo uso de atendimento digital, conseqüentemente houve uma redução no número de atendimento presencial.

Hoje, temos o Centro de Informação de Estreito que realiza todos os atendimentos em horário comercial de segunda à sexta, via 0800 e presencial (raramente procurado). Fora do horário comercial as ligações do 0800 ficam registradas em secretaria eletrônica, assim como e-mail com recebimento 24h

Media/ mensal de atendimento – 60 atendimentos

Os principais canais de atendimento com a comunidade atualmente são esses: 0800 280 9191 e e-mail atendimento@uhe-estreiro.com.br?

Resposta –

Sim. Além desses canais citados temos o nosso Centro de Informação de Estreito para atendimentos presenciais e o fale conosco do site da Usina (www.uhe-estreiro.com.br)

Atividade de Assessoria de Comunicação/ Relacionamento com a Imprensa (pode resumir como funciona, tamanho da equipe, onde fica localizado, se terceirizado ou do Ceste)

Resposta –

O deptº de comunicação do CESTE composto por um profissional formado em Comunicação Social recebe as demandas da imprensa e analisa junto a sua assessoria de comunicação, empresa terceirizada, e formula as respostas. A empresa fica localizada em Imperatriz-MA.

Quais as principais atividades de comunicação que o Ceste realiza?

Resposta –

Nossa principal atividade é desenvolver campanhas para as comunidades da nossa área de abrangência. Com o cunho:



- Educativo - para orientar e engajar as pessoas em causas de segurança e ambientais, Exemplo: campanha de combate a queimadas;
- Informativo – com o objetivo de manter informado as pessoas sobre assuntos de seu interesse. Exemplo: Balneabilidade no período de praia;
- Promocional – divulgar e buscar a participação da comunidade nas ações realizadas pelo CESTE. Exemplo: Concurso de Redação.

Referente a imprensa trabalhamos de forma reativa, ou seja, quando solicitado emitimos notas de esclarecimento, comunicados e entrevistas. Não produzimos textos jornalísticos (pautas, matérias e briefing).

APÊNDICE III - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM CIRINEU DA ROCHA, COORDENADOR DO MAB.

Entrevistado: Cirineu da Rocha, coordenador do Movimento dos Atingidos por Barragens. Entrevista realizada em 06 de abril de 2023, por Lígia Regina Guimarães Clemente, pela plataforma Google Meet. Duração: 26’.

1. Cirineu, há quanto tempo você tem atuado no Movimento dos Atingidos por Barragens?

CR: Atuamos nessa missão de ajudar na organização, aqui na bacia do Tocantins, principalmente na Barragem da Lajeado. Então, eu vim pra cá e encontrei os povoados Lajeado, Peixe, São Salvador e também aqui na região de Estreito. Estou no MAB desde aí de 1992, 1993. Nesse primeiro momento, muito mais como participante e, quando eu vim para cá, assumi mais a militância e, a partir daí, a coordenação dessa região.

2. O período de instalação da usina de Estreito foi de 2008 a 2012. Pode resumir quais eram as principais demandas, as principais lutas do MAB nessa usina?

CR: É importante a gente colocar que, na construção de uma barragem, você tem uma relação entre a empresa, o Estado e os trabalhadores atingidos, moradores na região. São questões diferentes e, em alguns momento, antagônicas, ou seja, os interesses são bastante diferentes. A ideia do movimento de barragem é, num primeiro momento, fazer todo o processo de luta para garantir os direitos. Se a gente for olhar ao longo da história, a própria pauta do MAB, as palavras de ordem vão desde “terra por terra”; “não às barragens”; “águas para vida e não para morte”; “terra por terra”. Então, você tem um projeto que vai gerar o desenvolvimento, que vai garantir um monte de serviços para a sociedade mais moderna ou a modernidade.

Então, assim, na barragem de Estreito mais especificamente, nós começamos a organização das famílias que estavam sendo atingidas, isso um pouquinho antes da construção da barragem. A gente tinha noção, tinha informação que tinha um processo de licenciamento e que tinha toda uma discussão. Até porque, quando nós começamos o trabalho na bacia do rio Tocantins, a gente começou em Lajeado. Na sequência, foi Peixe e depois São Salvador. Depois veio Estreito, nessa sequência da construção de barragem aí no setor elétrico brasileiro, né? Então, assim, tudo que a gente tentou fazer e a gente tem feito num primeiro momento, da questão da organização das famílias, ou seja, organizar, discutir, dialogar e fazer essa troca de experiência, né? O pessoal que estava em Estreito tem noção do que aconteceu nos outros espaços. Então, esse foi um primeiro momento que a gente fez. E depois disso a gente tentou construir uma discussão do que eles queriam. Qual que é a proposta que as famílias atingidas tinham? A ideia do movimento é muito isso, vai discutindo e vai construindo a proposta a partir do interesse daquilo que as famílias estão propondo, né?

Então, no primeiro momento, houve todo um processo contra a barragem, de não deixar construir a barragem. Inclusive, a gente já entrou com ação civil pública pedindo a suspensão do licenciamento na Justiça, em Imperatriz, na Justiça Federal. Eu sei que, em algum momento, houve uma liminar de um juiz, que suspendeu as obras. E aí, a partir disso, a gente foi fazendo todo o processo de discussão. Nós também, naquele momento, tínhamos um governo muito próximo dos movimentos sociais, que era, no primeiro momento, o governo Lula e depois o governo Dilma.

Por um lado, também nós tivemos muita dificuldade com o próprio governo, porque os interesse eram o contrário, né? E aí a gente tentou fazer todo um processo de luta, primeiro para garantir que as famílias que moravam na beira do rio, a família ribeirinha, fossem reassentadas. Qual é a ideia do reassentamento? Eu tenho uma comunidade em um espaço. Essa comunidade vai ser realocada para um outro espaço, garantindo a questão da vizinhança, o parentesco, qualidade de terra e toda uma infraestrutura básica, que a infraestrutura seria questão de energia, estrada, casa, saúde, educação. Então, essa é um pouco a ideia, a proposta que o movimento tem trabalhado.

Nós tivemos algumas dificuldades, que é, assim, as empresas de barragem têm uma noção da lógica patrimonial. Ou seja, se eu tenho um pedaço de terra, tem uma área de terra que eu tenho. Terra só é considerado quem tem terra, quem tenha um documento da terra. Essa é a lógica patrimonial, que eles têm trabalhado. Nós temos trabalhado uma lógica um pouco diferente, que é a partir da relação com o espaço. Eu posso não ter um título ou um título precário ou um título que não seja tão precário. Mas eu tenho uma relação com o espaço de coleta, de fruta, de pesca, de plantar vazante, de várias outras questões, que é uma relação com o espaço e que essa relação de base se reproduz socialmente, ou seja, na garantia da alimentação ou na vizinhança, são outras questões. Então, aqui nós não conseguimos avançar muito assim, que é uma avaliação que a gente tem.

Em algumas outras barragens, a gente avançou sim. O cara que era meeiro, o cara que era posseiro, o cara que morava em uma área cedida, então ele conseguiu ser reassentado. E nessa região de Estreito nós não conseguimos. Tivemos muitas dificuldades nesse sentido.

Lajeado a gente tinha uma comissão, em Peixes e São Salvador nós conseguimos implantar. A gente chamava comitê de negociação (Fórum de Negociação) e esse comitê tinha Ministério Público, o IBAMA, a empresa, o Movimento das Famílias Atingidos, seus representantes e, a partir daí, a pauta que a gente construiu dos atingidos ia para esse comitê e esse comitê normalmente daria uma decisão, daria um encaminhamento sobre essa pauta. E, em Estreito, nós não conseguimos. Chegamos a dialogar com o pessoal do IBAMA. A Marluz, que era do Maranhão, que era superintendente do IBAMA do Maranhão, conseguiu fazer toda a discussão. Só que houve uma determinação do Ministério de Minas e Energia que não poderia ter naquele formato e não houve. Não houve essa negociação. E eles fizeram um tal de comitê regional de cada município e que não traria a figura nem do Ministério Público nem do movimento. Era muito mais localizado. Tinha reuniões intermináveis. Então isso foi muito complicado.

Só houve um processo de avanço no processo de negociação em 2010, quando a gente fez uma marcha de Araguaína (TO) a Estreito (MA). E aí houve alguns reassentamentos e eles também implantaram um projeto que era de ação integrada do pescado. Tinha as salas multiuso de processamento de pescado, toda uma estrutura para os pescadores.

Mas a avaliação que eu tenho é que isso tudo foi muito de uma forma muito unilateral, ou seja, a empresa tentou e fazia sem dialogar muito com as famílias. Tanto as famílias quanto o movimento não tinham muita voz nas discussões, nos encaminhamentos. Inclusive gente trabalhava com a gente de informar. Informavam no Ministério da Pesca, no Ministério de Minas e Energia e dava informação e quando a gente via, as coisas estavam construindo. É um pouco nesse sentido aí.

Então, as principais lutas, a garantia do espaço, da propriedade, a questão dos reassentamentos e a questão do reconhecimento dos pescadores é muito importante. Tem muita questão judicializada, até hoje tem várias questões de domínio na justiça.

3. Eu ia lhe perguntar dessas formas de participação. Houve a experiências dos foros de negociação nessas outras usinas e Estreito implantou esse comitê de cogestão. Como é que vocês avaliam essas formas de participação?

CR: No comitê de negociação, o nome já fala que é de negociação, então nós tínhamos uma pauta, a empresa tinha uma pauta. Alguém no meio fazia o processo de negociação, intermediar, ou era o MPF ou era o IBAMA. Em Estreito, o comitê de gestão, quem fazia quase toda a discussão era a própria empresa. Ou seja, a empresa contratou outra empresa que faria isso tudo. E eles trabalhavam numa lógica muito complexa. Por exemplo, tinha uma reunião lá em Babaçulândia, lá em Filadélfia e você tinha no mínimo 20, 30 policiais na reunião, homens de fora fortemente armados, que constringia a participação das pessoas.

Em outros municípios, como em São Salvador (que era foro de negociação) era muito tranquila a participação. Em São Salvador, teve algum momento que não negociava, então entrava a reunião, os representantes. Mas do lado de fora da reunião do prédio, tinha lá tem 100, 200 pessoas. Era uma lógica de participação. Por exemplo, se a gente já tinha uma pauta que era o tamanho da terra ou a compra de uma x terra e a comunidade estava lá, então a gente pedia lá dez minutos, cinco minutos e ia pra fora, dialogava, conversava e dava um encaminhamento a isso.

Na minha avaliação que eu tenho, é que eu tenho vários anos de processo de negociação, pra mim São Salvador e Peixe, com um processo mais democrático, onde a empresa chegava a dizer o seguinte: “Nós conseguimos encaminhar lá. Ele não tem direito a isso, mas o que nós vamos fazer com essa família?”. Estreito, para mim, foi muito truculento, muito unilateral e, em alguns momentos, eles tiveram a conveniência, a participação do Estado para defender os direitos da empresa. Em Estreito, tinha uma mulher chamada Norma Villela. Ela foi executiva de Furnas. Então, assim, ela veio meio com essa missão de repetir o que tinha feito em outra barragem, ou seja, meio que empurrar o povo e garantir que a obra saísse o mais rápido possível.

4. E as audiências públicas como é que senhor avalia. Eu queria saber se tem algum espaço para a população se manifestar nessas audiências ou é algo mais protocolar?

CR: Nós tentamos mobilizar a parte da comunidade. Se a gente for perceber, eu participei de quase todas as audiências públicas. Mas é um pouco tímida, sim. Costuma vir numa ordem assim: vem primeiro a fala do deputado não sei do que, que faz aquele discurso da importância do desenvolvimento e da geração emprego. E isso faz com que as pessoas acabam sendo um pouco intimidadas. Aí depois tem a fala da empresa que vai fazer todo um projeto. E aí o trabalhador, o pescador, o agricultor ele vai se inscrever para ter três minutos para falar. Então, assim, para mim é uma coisa muito complicada, porque é uma coisa assim “Ah, eu estou implantando uma barragem que o pessoal tem conhecimento, é graduado quem tem informação”, então você constrói todo um debate. Mas, nesse caso, o modelo de audiência pública é muito ruim. Você traz primeiro o político, depois a empresa, o técnico da empresa e lá por último você abre inscrição. Teve a audiência que foi das 14h até meia noite. A hora do trabalhador falar foi depois das 17h. Então, assim, é muito complicado e depois ela ainda não tem o poder de encaminhamento. É muito mais uma consulta pública e dizer. O que sai dali também não gera muita coisa, né?

5. Uma dúvida que eu tenho é como é que é essa aproximação do MAB com os moradores da regiões atingidas. Se se o MAB tem uma atuação mais permanente ou mais esporádica, como é que é essa aproximação com o trabalhador, com morador da região. Como é que funciona?

CR: A atuação do MAB, como movimento, como organização, se dá muito assim: se a gente for fazer um gráfico, você tem o anúncio da barragem, acho que vai ter uma boa parte da organização das família participando de várias atividades; durante a construção da obra você tem um pico e quando tá finalizando a obra você tem uma decadência, ou seja, o gráfico começa a descer. E depois da obra pronta, você tem alguns grupos que continuam participando. Criamos uma cooperativa dos pescadores. O grupo passa a participar dessa organização. Se você olhar a lógica do movimento social, a ideia é que vai juntar diversos tipos de pessoas, seja da cooperativa, da associação, né? Vai ser a partir dessa junção. Você tem uma ideia de qual interesse defender.

Então, hoje a gente tem participado e como ficou muita gente sem direitos em até seis, sete acampamentos. Nós participamos desses acampamento. Esses acampamentos estão tudo na área da APP da barragem. Continua discussão do reassentamento das famílias foram reassentadas e como os pescadores ficam com esses três públicos que a gente tem acompanhado, tem participado em debates. Hoje a gente atende umas 2 mil famílias.

6. Já faz dez anos que a usina foi inaugurada. Então hoje quais são os principais problemas que tem hoje em negociação, acordos que não foram feitos?

CR: Um dos principais problemas que a gente ainda entende lá no início de tudo, você tem muita família que tinha uma relação com o espaço, base de coleta etc. Então a gente tem buscado isso. Na época, nós fizemos um cadastro junto com o Incra e a ideia era que a empresa inundou na barragem de Estreito em torno de 15.000 hectares de terra pública, área pública de terra. E a nossa proposta é que a barragem de Estreito compensasse o estado brasileiro em 15.000 hectares de terra e que essas 15.000 hectares fossem para essas famílias. Então houve um processo de negociação.

Em alguns momentos, o CESTE chegou a apresentar algumas áreas de terra que era do lago e que não estavam dentro da área de preservação permanente, mas que era do CESTE. O Incra recusou as áreas porque não dava para fazer o assentamento de uma área que desse pra assentar no mínimo 15 famílias, no módulo rural, essa coisa toda. E a empresa não se dispôs a comprar a terra. E o Incra disse que não podia. E o que nós fizemos? Vamos lá e pusemos o povo todinho para acampar em cima dessas terras.

É uma das principais pautas não resolvidas. Eu acho que a intransigência da empresa, mas também tem uma morosidade do Estado brasileiro. A sua representação de entidade, Incra, etc. Para mim você tem uma área de terra que dá para assentar cinco famílias, dez famílias, por que não assentar, né? O Incra diz ‘não, só pego a terra se der pra assentar pelo menos 15 famílias’.

7. Então, hoje são quantos acampamentos?

CR: Nós temos três acampamentos em Filadélfia, um acampamento em Babaçulândia, um em Palmeiras do Tocantins e um em Barras do Ouro. Dá em torno de umas 250, 260, famílias acampadas.

E aí tem um outro ponto que a gente tem discutindo ainda, que não está muito resolvido, que é com os pescadores. E o outro com quem tenho trabalhado as famílias reassentadas, mas essas já estão reassentadas muito mais na lógica da agricultura familiar, da

produção, de organizar a produção. E aí as questões são outras. Aí tem questão de documento, questão de água, infraestrutura e que ainda ficou pendente, né?

8. E esses acordos dependem de negociação com o CESTE, mas também com outros órgãos públicos, é isso?

CR: Hoje, quem tem como participar de alguma discussão, que tomou o pé disso foi o pessoal da Defensoria Pública, né? Quem faz a intermediação, ou então, dependendo da pauta, vamos direto no CESTE.

9. Vocês conseguem esse diálogo com o CESTE hoje em dia?

CR: Acho que é importante a gente sempre o olhar o tempo, eu sempre gostei da cronologia. Até 2014, 2015 a gente tinha mais facilidade. Qualquer coisa a gente ligava no Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Pesca. Nós tivemos esse período de 2016 e até final de 2022, que foi mais escuro, mais complexo para a gente, né? E teve a pandemia no meio. Isso é muito complicado. Esse ano (2023) a gente já retomou algumas discussões e tivemos muita facilidade. E eu liguei lá e falei com o diretor da empresa, que é o João Rezek, que nos recebeu e encaminhamos a pauta para ele.

Em um governo mais democrático, mais popular, as organizações sociais têm mais facilidade para dialogar. Em um governo mais à direita você passa a ter mais dificuldade. Então, sim, a gente tem retomado. Inclusive, fizemos algumas reuniões, já fizemos umas duas reuniões com a Defensoria Pública e estamos esperando uma decisão do governo federal de já encaminhar a questão do Supremo, inclusive junto das regionais do INSS, que não encaminhou pra gente tocar a pauta de novo retomar essa discussão.

10. A gente percebe mesmo algumas mudanças no tom na cobertura das notícias do MAB, no começo da instalação, ações mais como marchas, acampamentos e tal e, já na inauguração, vocês já conseguem entregar uma pauta para a presidenta Dilma. E aí você está me explicando que, dependendo do governo, vocês têm mais abertura ou não pra negociar, é isso?

CR: É algo que vai mudando na verdade.

11. Só pra gente finalizar, o MAB discute o modelo energético do país também. Vocês conseguem ver com alguma esperança a transição energética e a menor dependência de usinas hidrelétricas?

CR: Então, a visão que a gente tem é assim: o setor elétrico brasileiro utilizou boa parte da fonte de energia hidro, principalmente hidrelétricas. Claro que você ainda tem muito espaço para avançar nesse sentido. E você tem uma entrada muito forte agora da energia solar e eólica, principalmente no litoral brasileiro. É lá que nós temos um potencial muito maior, que pode ser utilizado. Mas avaliação que a gente tem é, assim, nem tanto agora, mas a utilização da energia estava muito ligada a grandes indústrias, grandes consumidores brasileiros, de alumínio, de minério. Nessa lógica, o Brasil serve muito mais como espaço de exportador de energia de produtos primários. Essa é uma avaliação que a gente faz que enquanto o Brasil um país industrializado a sua própria fonte você vai ter uma geração de energia muito mais para servir ao capital internacional, né? E aí você vai utilizando todas as fontes.

É claro que no momento que a gente está vivendo hoje uma construção de uma barragem, ela vai pressupor muita discussão. Vai ter que ter muito debate nessa questão, não vai ser tão simples. Então isso a gente consegue perceber.

Já tem a proposta bem nessa região que está a hidrelétrica de Serra Quebrada. É possível de construir? É possível, mas o Estado teria muito mais dificuldade de garantir licenciamento. Você tem uma inundação de áreas maiores, então assim, para mim, acho que é possível ainda ter outras hidrelétricas, mas o governo teria mais dificuldade, teria que dialogar mais com as famílias. Teria que olhar mais na questão ambiental. A sociedade, no geral, evoluiu muito no debate, no processo de luta. Acho que existe um processo de evolução. E aí eu acho que tem uma necessidade maior de dialogar, de conversar. Então, não se constrói mais uma barragem como se construiu lá em Estreito, por exemplo. Em Estreito tem questões interessantes, mas tem questões que simplesmente passaram por cima e pronto, acabou. Eu acho que não fariam mais isso. Não tem mais espaço para isso.

APÊNDICE IV - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM GEAN CARLOS DE LIMA, SECRETÁRIO DE PESCA DE ESTREITO (MA)

Entrevistado: Gean Carlos de Lima, secretário executivo de Pesca e responde pela Secretaria de Agricultura do Município de Estreito, no Maranhão (2023). Foi vereador de Estreito de 2005 a 2008 e secretário adjunto de Agronomia de 2013 a 2020. Entrevista realizada em 04 de maio de 2023, por Lígia Regina Guimarães Clemente, em Imperatriz, Maranhão. Duração: 20'.

1. Secretário, em 2008, começou o processo de instalação da Usina de Estreito. Qual era sua ocupação naquele momento? Você lembra qual era o sentimento (da classe política e da população) no início da instalação da usina?

GC: Na verdade, quando começou o projeto da barragem, eu era vereador, quando começou o trabalho de, tipo assim, de conscientização, das reuniões, na época de 2002 ou 2003, eles vieram apresentar o projeto, teve a participação de indígenas, vieram muitos participar. Naquela época, eu era vereador. Depois, eu passei a ser secretário.

Eu já passei vários momentos. Eu trabalhei como político. Em 2009, eu trabalhei na empresa, na parte de demolição. Pra mim, foi umas cenas mais tristes que já vi na minha vida. Fazia a demolição, era chefe de uma empresa, desmanchar as casas, desmanchar os currais, desmanchar as coisas. Eu trabalhei na empresa Crivest, mas depois passei para a empresa Aliança. Então teve momentos bons, outros...

O primeiro momento é aquele que, quando eles vieram, a proposta era de gerar emprego. Aí houve os movimentos, eles vinham aqui fazer a proposta e tinha os movimentos que também, que eram contrários, como o MAB, que se acamparam; a classe indígena também, que veio até do Mato Grosso.

Então, mas o que influenciou mais foi a geração de emprego, que na verdade não serviu muito ao município, porque a maioria das obras, os melhores empregos são os qualificados. O município não era preparado, município pequeno. Aí vinha gente de fora, engenharia, topografia. Mas, de qualquer maneira, teve pessoas que conseguiram se encaixar em algumas empresas e crescer dentro da barragem também.

2. Então depois houve essa mudança da relação com a barragem?

GC: No início, gerou renda para o município, mas com a saída que, na verdade, a maioria dos funcionários são os verdadeiros barrageiros, eles acompanham as obras, daqui foram pra Jirau, então geralmente eles acompanham.

Mas o sentimento maior que tem é dos ribeirinhos, né? Porque as terras produtivas foram inundadas. Porque o nosso município foi uma extensão de 50 a 52 km de terras inundadas. Então as terras boas, como ali é quase tudo chapada, elas estavam às margens dos rios, rio Tocantins, rio Farinha, rio Feio. Então inundou, alagou as terras boas e ficaram só as terras fracas e as pessoas foram receber realização devido ao valor. E eles acreditavam às vezes que não ia acontecer, mas tudo que a barragem pagava já transferia automaticamente.

E aí ficou assim, até hoje a questão de área de APP. Porque a engenharia vê de uma maneira e a pessoa vê de outro. Elas vão ali de 30 a 100 metros, ai até hoje tem essa demanda. Tem muitas pessoas que ainda não foram indenizadas

3. Como está essa relação com o CESTE, hoje, diante desses conflitos que não foram resolvidos?

GC: Na verdade, a empresa grande vem acompanhada juridicamente, então tudo que eles fizeram foi documentado, então hoje está tudo na Justiça. Como o município também, o ex-prefeito também, depois na nossa gestão que entrou, eles não observaram direito o TAC (Termo de Ajuste de Conduta). Então, na maioria das vezes, estava lá no TAC “fazer 20 quilômetros de projeto para asfaltar” e as pessoas pensam que seria o asfalto, mas na verdade era um projeto de levantamento para se obter o asfalto de outra forma. Mas os pescadores foram muito prejudicados e são até hoje.

4. Hoje o senhor é secretário de Pesca, né? Como ficou a situação dos pescadores?

GC: Eu estou na Assessoria Geral do Governo, então estou tanto na Agricultura como na Pesca diretamente. A questão do peixe, da barragem da usina para cima, o peixe dentro do rio acabou. O compromisso da usina era de fazer a escadaria para os peixes e não foi feita essa escadaria. Então, os peixes chegam, eles são pegos, então são mortos na beira da barragem. E no início também houve muita mortandade de peixe, quando ligaram turbinas. Eles não fizeram uma tela de proteção, então os peixes menores não dava pra ver, mas os maiores sim. Inclusive teve a ação lá as dez toneladas de peixe, encontraram cortados nas turbinas.

5. E esses pescadores hoje? Como eles se viram?

GC: Os pescadores têm um termo de responsabilidade com eles. Eles construíram um porto, construíram abrigo. Eles construíram, em parceria com a cooperativa de pescadores, um frigorífico. Que na verdade tem um frigorífico, mas não tem um produto principal, que é o peixe, porque o peixe que é pego no rio só dá para o consumo deles.

No compromisso com os pescadores, eles deixaram um frigorífico que tem que ter no mínimo de 5 toneladas por dia para funcionar.

Mas eles dão uma assistência. Eles têm lá um meio de transporte. A cada uma hora sai da colônia, passa no mercado, passa na Secretaria de Agricultura e Pesca, onde a gente cede o gelo pro pescador. Eles vão deixar na rampa aberta, próxima à Ilha da Cigana. Quando uma chega, outra sai. Eles trabalham das 7h às 22h horas, transportando os pescadores. Então eles são parceiros, não muito bons, mas essa parte eles estão cumprindo.

6. Você chegou a participar daquelas primeiras audiências públicas? E das chamadas reuniões de comitê de cogestão? O que você percebe? Acha que tinha espaço para a participação popular?

GC. Participei bastante. Tinha muito pouco espaço pra participar. Por exemplo, na época em que eles chegaram, nós éramos 11 vereadores. Eu fui o único, era contrário assinar tudo de imediato do TAC. Não tinha espaço para debater. Como é que eles trabalhavam: chegavam nas cidades que ia ser atingidas, que são 11 municípios, dois do Maranhão (Estreito e Carolina) e nove no Tocantins. Eles chegavam logo com esse choque psicológico de empregar as pessoas. Aí eles tinham um livro, que servia para as audiências, ele ia lá pegar teu nome, seu CPF, sua profissão e as pessoas iam sendo induzidas. Aí, politicamente, a gente ficava numa situação difícil, porque quem discordasse seria visto assim “vereador fulano de tal, prefeito fulano de tal é contra a construção e geração de empregos”. Então, era difícil debater.

Tanto é que, nessa guerra, nós perdemos imposto da barragem para o município. Porque a lei dizia que poderia se cobrar imposto até 5%. Quando a gente tem uma proposta de

5%, o nosso município vizinho, Aguiarnópolis (TO), entrou com 3%, que era pra se instalar a casa de força, aí foram baixando pra 2%, voltamos pra 1,5%. É tanto que ficou 1,5%, pra gente manter ela no Maranhão, então, houve essa briga fiscal também, porque estamos na divisa.

7. Então qualquer resistência da classe política era muito difícil também?

GC: Era muito difícil. Porque eles trabalhavam com os prefeitos, os vereadores, todo mundo a favor. E quem se posicionou para maiores debates do TAC, igual eu e alguns de outros municípios, ficava com uma população menor, que eram os ambientalistas, os ribeirinhos.

Mas parte dos ribeirinhos também não entendia porque as terras eram muito baratas. Por exemplo, eles tinham 10 alqueires de terra, digamos, e eles queria indenizar só 2 hectares. Era realmente onde estava a tua melhor terra.

8. Hoje já faz mais de dez anos da usina inaugurada. Quais os principais benefícios e prejuízos que a barragem trouxe?

GC: O prejuízo é maior. Até porque para as famílias ribeirinhas, que eram muitas, foi criado o projeto de reassentamento, no qual o pessoal da Ilha de São José, onde tinha os ribeirinhos, eles foram realocados para outros municípios. Inclusive eu passei a trabalhar em empresas prestando serviço e nós reassentamos 37 famílias no município próximo de Araguatins, de São Bento. Então, a pessoa que nasceu e se criou na beira do rio, depois ela não vai se adaptar numa terra seca.

Eles receberam o benefício, venderam e voltaram pra Estreito novamente, onde vivem como pescador, trabalha na prefeitura de gari. Porque pegaram o dinheiro, gastaram ou venderam as terras que receberam e estão nessa situação novamente.

9. E o CESTE tinha e tem um bom diálogo com os atingidos?

GC: Eles tinham as equipes muito boas sim. Só que no nosso município, entre os atingidos, eram as pessoas menos esclarecidas.

10. Sobre os royalties você consegue avaliar como é feito esse repasse?

GC: Eles repassam sim, ajuda muito. Mas o ponto de vista que eu tenho o TAC, por exemplo, a gente produz energia e nossa energia em Estreito é mais cara que Imperatriz (MA). O que acontece é seguinte, eu estava conversando com o engenheiro. A energia vai para subestação em Imperatriz e volta para o Estreito. Então, eles têm um modo deles de cobrar como se estivesse transportando energia. Então, ela vai e volta mais cara. Então, faltou esse diálogo pra gente ter um subsídio.

11. E os royalties têm destino específico?

GC: Não. Nos municípios, ele entra como se fosse um repasse do governo federal, que não é específico, como se fosse um FPM (*Fundo de Participação dos Municípios*), que se pode fazer um complemento na saúde, na educação, na cultura, mas não tem direcionamento direto.

APÊNDICE V- ROTEIRO DE PERGUNTAS ENVIADAS AO CESTE (NÃO RESPONDIDO)

Roteiro para entrevista – Representante do CESTE

Primeiramente obrigada pela disponibilidade em responder às questões para a nossa pesquisa. Sinta-se à vontade para deixar de responder qualquer questão, caso não se sinta confortável.

Perguntas – (Dados do Gerente entrevistado - cargo e tempo de atuação na Usina)

1. Durante o processo de instalação da usina (2008-2012), quais foram os principais desafios enfrentados em relação à comunicação?
2. Qual era o principal papel das equipes de mobilização naquele período?
3. Havia algum espaço para incorporar os sentimentos, insegurança e dúvidas da sociedade em relação à usina?
4. Quais eram os principais públicos que a usina precisava se relacionar durante o processo de instalação (2008-2012)?
5. Após a inauguração e funcionamento da Usina houve mudança na forma da Usina se comunicar com seus públicos?
6. Até hoje existem conflitos e insatisfações da sociedade em relação a acordos com o CESTE? Quais são eles? Como o CESTE lida com eles?
7. Qual a concepção do CESTE em relação aos “atingidos por barragem”?
8. Como o CESTE avalia a experiência dos comitês de cogestão.
9. O Programa de Comunicação Social (um dos programas do PBA) é suficiente para nortear as ações ao longo da instalação e operação da usina?
