

Comunicação como centralidade das políticas públicas de saúde e energia: Reflexões democráticas e cidadãs sobre o Plano Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica Estreito

Luiz Signates¹

Lígia Regina Guimarães Clemente²

Introdução

Este artigo objetiva investigar como o Plano Básico Ambiental (PBA) da Usina Hidrelétrica Estreito aborda os impactos e a mitigação na área saúde a partir de uma perspectiva comunicacional na implementação dos programas que assumam o conceito de comunicação como central para o desenvolvimento das políticas públicas.

A UHE Estreito está localizada nos Municípios de Estreito, no Maranhão, e de Aguiarnópolis e Palmeiras do Tocantins, no Tocantins. Situada a 766 km da capital do estado do Maranhão, São Luís, e a 513 km da capital do estado do Tocantins, Palmas, possui um reservatório de 400 km². Foram considerados atingidos diretamente os 12 municípios: Estreito e Carolina (no Maranhão) e Aguiarnópolis, Babaçulândia, Barra do Ouro, Darcinópolis, Filadélfia, Goiatins, Itapiratins, Palmeirante, Palmeiras do Tocantins e Tupiratins (no Tocantins).

O consórcio responsável pela construção e operação da UHE Estreito é o Consórcio Estreito Energia – CESTE, formado pelas empresas multinacionais GDF Suez-Tractebel Energia, Vale, Alcoa e Intercement.

A Usina teve seu processo de instalação, iniciado em 2008 e inaugurado em 2012, marcado por diversos conflitos e impasses judiciais. Após a determinação da anulação da Licença de Instalação da usina pela Justiça Federal do Maranhão em junho de 2008 as obras foram paralisadas até a complementação dos estudos de impacto ambiental da construção. A determinação argumentava irregularidades no termo de referência (primeira etapa do licenciamento), no Estudo de Impacto Ambiental e no Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), além da solicitação de novas audiências públicas.

O EIA e RIMA do empreendimento foram diversas vezes questionados pelos movimentos sociais, indígenas, sem-terra, ribeirinhos, pelo Ministério Público Federal e pela Justiça Federal por considerarem também a ausência das áreas indígenas nos estudos entendendo que seriam atingidas as Terras Indígenas Apinajé e Kraó, no Tocantins, e Krikati e Gavião, no Maranhão (ALMEIDA, 2007). Em 2012, o Ministério Público Federal na região tocantina impetrou ação contra o Consórcio Estreito Energia por não ter atendido uma condicionante da licença ambiental do empreendimento e por ser apontada como responsável direto pela grande cheia do rio Tocantins, que desabrigou famílias de ribeirinhos em Imperatriz no mês de janeiro daquele ano. O MP também informou que os procuradores pediram à Justiça a condenação do Consórcio em R\$ 10 milhões referentes aos

1 Docente efetivo dos PPGs Ciências da Religião (PUC-Goiás) e Comunicação (UFG). Doutor em Ciências da Comunicação (USP). E-mail: signates@ufg.br.

2 Doutoranda em Comunicação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Comunicação e Cultura Midiática pela Universidade Paulista (UNIP). Editora de Publicações da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: ligia.guimaraes@ufma.br.

danos morais coletivos e individuais provocados à comunidade ribeirinha e solicitou à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) a fiscalização do empreendimento para impedir novos abusos.

O Estudo dos Impactos Ambientais (EIA) da Usina previu que a instalação do empreendimento alteraria as condições ambientais da região e, dentre diversos impactos, na área da saúde: potencializaria a proliferação de vetores e, principalmente, de doenças endêmicas, como malária, dengue, febre amarela, leishmaniose; doenças de veiculação hídrica, como hepatite A e cólera; além de outras doenças infecto-contagiosas-parasitárias, incluindo Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST). Aumentaria também o risco de acidentes com animais silvestres e peçonhentos, especialmente, durante as obras e período de desmatamento da área e haveria uma sobrecarga do sistema de saúde local.

A discussão do modelo energético e suas fontes de energia é recortada, nesta pesquisa, a partir da perspectiva comunicacional do Licenciamento Ambiental, de como um documento, que é uma prerrogativa para a obtenção de licenças, concebe e articula as ações de comunicação no escopo da mitigação de impactos socioambientais.

Cabe explicitar que o licenciamento é uma exigência legal para todos os empreendimentos e atividades que empregam recursos naturais ou que possam causar algum tipo de poluição ou degradação ao meio ambiente.

No Brasil, atualmente, o licenciamento é regido por um conjunto de normas que visam garantir a preservação ambiental, como a Lei 6.938/81 — que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 001/86 e 237/97 e a Lei Complementar 140/11 — que fixa normas de cooperação entre as três esferas da administração (federal, estadual e municipal) na defesa do meio ambiente. No entanto, é válido ressaltar que o Licenciamento Ambiental está sofrendo mudanças substanciais com a aprovação na Câmara dos Deputados, em 12 de maio de 2021, da PL 3729/04 — enviada para aprovação no Senado Federal —, que estabelece novas regras gerais desse procedimento a serem seguidas pelos órgãos licenciadores, como prazos de vigência, tipos de licenças e empreendimentos dispensados de obtê-las.

Entende-se que o cumprimento do Licenciamento — implementação e o atendimento das condicionantes ambientais — prescinde de comunicação. Compreende-se que a relação estabelecida a partir da instalação de um empreendimento de grande porte, como a Usina, com a população do seu entorno se dá sistemicamente na relação homem-meio ambiente e comunicacionalmente em um processo histórico de busca pela construção da cidadania.

No caso da UHE Estreito houve a condicionante de planejamento e execução do conjunto de 35 Programas Ambientais previstos no Plano Básico Ambiental (PBA), que visa mitigar impactos nas áreas de meio ambiente, desenvolvimento social e econômico, saúde, educação, turismo, lazer e cultura, como prerrogativa para que fosse emitida a Licença Ambiental do empreendimento.

Nesta pesquisa, recorre-se a Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016) como procedimento metodológico para mapear e catalogar os 35 Programas que abordam os impactos socioambientais. Após uma categorização, analisam-se três programas que têm como enfoque central a mitigação de impactos na área da saúde, além dos dois programas de Educação Ambiental e de Comunicação Social — que fazem interface com os demais —, contemplando-se

uma análise qualitativa de cinco programas. A partir de como os programas conceituam e definem “comunicação” e “educação ambiental” encontram-se pistas para compreender o planejamento de ações para a população atingida.

Com base na contribuição teórica de autores como Fearnside (2015); Nielsen (2001); Stevanim e Mur-tinho (2021); Vainer (2007) e outros pesquisadores, faz-se uma reflexão sobre a indissociabilidade das áreas da saúde, comunicação e cidadania.

Impactos e o Plano Básico Ambiental (PBA) da UHE Estreito

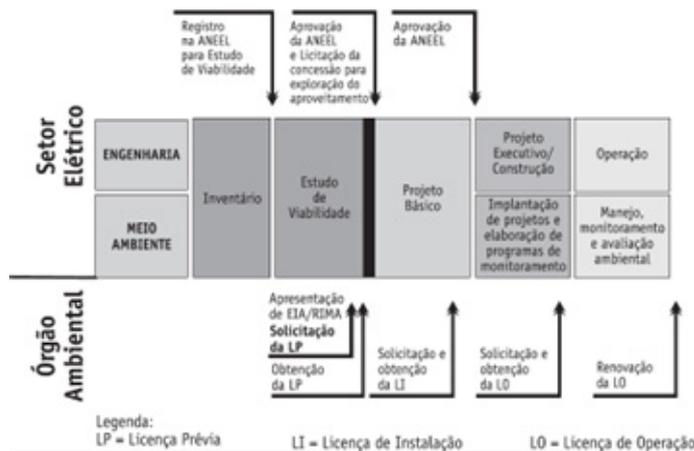
A UHE Estreito foi construída utilizando o potencial do rio Tocantins – que é formado a partir da confluência dos rios Paranã, das Almas e Maranhão, cujas nascentes localizam-se nas serras do Paranã e dos Pirineus, no estado de Goiás, com altitudes médias de 1.100 m.

O Rio Tocantins, de extensão total de 2.400 km, abriga, além da UHE Estreito, as usinas de Cana Brava (Minaçu, GO), Serra da Mesa (Alto Tocantins, GO), São Salvador (São Salvador do Tocantins e Paranã, TO), Luiz Eduardo Magalhães (Miracema do Tocantins e Lajeado, TO) e a Usina Hidrelétrica de Tucuruí (PA).

Um empreendimento como uma Usina Hidrelétrica precisa passar por três fases do Licenciamento Ambiental e conseguir três Licenças: a Licença Prévia, a Licença de Instalação e, ainda, a Licença de Operação. No caso da UHE Estreito, o processo de Licença prévia foi iniciado em no ano 2000; as de Instalação e Operação foram concedidas, respectivamente, em 2006 e 2010.

Para ser emitida a Licença Prévia, o Concessionário precisa apresentar o Estudo de Impactos Ambientais (EIA) e o Relatório de Impactos Ambientais (RIMA). O EIA, além de descrever a área a ser afetada pelo empreendimento, apresenta alternativas, compensações ambientais previstas no Projeto Básico Ambiental (PBA), assim como propostas de indenização, desapropriação por utilidade pública ou não e o reassentamento habitacional para as famílias atingidas. Esse fluxo é atravessado por processos comunicacionais. O gráfico a seguir ilustra as fases das obtenções de licenças.

Gráfico 1. Fluxograma de autorizações para início da construção de uma Usina



Fonte: BANCO MUNDIAL (2008, p.15).

O EIA da UHE Estreito foi realizado em 2001, pela empresa CNEC Engenharia, como condição para emissão da Licença Prévia pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). O estudo relata, no quesito “impactos socioambientais”, que a UHE Estreito resultaria num saldo inicial de 5.937 habitantes atingidos, compreendidos em 268 famílias da zona urbana e 1.019 famílias da zona rural. Registra, também, impactos sobre 301 imóveis urbanos atingidos e 909 imóveis rurais.

O Estudo reconhece e avalia os impactos ambientais e sociais para a região: “A intervenção sobre o espaço físico para implantar a UHE Estreito (TO/MA) atinge também o espaço social constituído, provocando, de modo considerável, alterações no cotidiano da população residente nas proximidades do empreendimento” (CNEC, 2001, p.67). Descreve, inclusive, a previsão de desaparecimento por completo de povoados, como o de Palmatuba, no Tocantins. “O enchimento do reservatório causará a inundação total do povoado Palmatuba, pertencente ao município de Babaçulândia” (CNEC, 2001, p.126).

O EIA aponta as principais tendências da mudança social decorrente da implantação do empreendimento, evidenciando, principalmente, os processos sociais que atingem as populações rural (ribeirinha e ilhéus) e urbana, que se encontram na área a ser afetada pelo reservatório, e afirma que o meio socioeconômico é o que abarca os impactos mais representativos das alternativas de barramento do empreendimento, classificado em quatro diferentes grupos:

Econômico (a base econômica efetiva e potencial da área estudada): potencial dos recursos naturais e potenciais áreas de lavouras; Social (as populações urbana e rural afetadas): integração à vida social, alterações no nível de emprego, na posse dos meios de produção e trabalho e interferências culturais; Regional (quilometragem de estradas): Infra-estrutura de articulação produtiva e social da região; e institucional (divisão político-territorial): municípios atingidos em mais de 10% e sedes municipais relocadas (CNEC, 2001, p. 34).

O Estudo de Impactos Ambientais, além de descrever a área a ser afetada pelo empreendimento, apresenta alternativas, como indenização, desapropriação por utilidade pública ou não e o reassentamento habitacional. “A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização” (CNEC, 2001, p.88).

Nos termos do art. 10, da Lei 9.074/95, com a redação dada pela Lei 9.648/98: “cabe à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica”.

Fearnside (2015), em sua análise sobre impactos de hidrelétricas, destaca que a tomada de decisões sobre barragens precisa passar por uma reformulação para evitar injustiça social, destruição do meio ambiente e poucos benefícios aos moradores locais.

O licenciamento de barragens atualmente tem vários problemas que impedem que esta ferramenta evite problemas graves na execução de projetos, bem como deixa esse processo sem o importante papel de fornecer uma fonte de informação para as decisões sobre a construção ou não de barragens específicas. (FEARNSIDE, 2015, p. 10).

Ele retoma a urgência de um debate democrático sobre o uso de energia, que deve ser seguido de uma avaliação equilibrada dos impactos e benefícios de várias energias alternativas. Também problematiza as falhas no seguimento da normatização das barragens, como os projetos propostos pela Comissão Mundial de Barragens (WCD) e por outros órgãos.

Em vez de uma falta de regras, a violação das regras existentes é a causa de muitos dos problemas associados com barragens. Recomendações incluem abordar a questão subjacente de como a eletricidade é usada, uma mudança na ênfase do desenvolvimento de energias alternativas, a conservação de eletricidade, a avaliação e a discussão democrática dos custos e benefícios ambientais e sociais antes das decisões reais, os esforços para minimizar a pressão política sobre os órgãos ambientais, mecanismos para realizar estudos de impacto ambiental sem que sejam financiados pelos proponentes dos projetos, o fim do crédito de carbono para barragens, o respeito pela legislação ambiental, garantias constitucionais e, finalmente, a tomada de decisões que dá valor a impactos humanos, em vez de ganhos financeiros. (FEARNSIDE, 2015, p. 10).

Cabe contextualizar que a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) propõe 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um deles, o Objetivo Sete (7), pretende assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos até o ano de 2030. São as metas propostas:

- 7.1 Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia;
- 7.2 Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global;
- 7.3 Até 2030, dobrar a taxa global de melhoria da eficiência energética;
- 7.a Até 2030, reforçar a cooperação internacional para facilitar o acesso a pesquisa e tecnologias de energia limpa, incluindo energias renováveis, eficiência energética e tecnologias de combustíveis fósseis avançadas e mais limpas, e promover o investimento em infraestrutura de energia e em tecnologias de energia limpa
- 7.b Até 2030, expandir a infraestrutura e modernizar a tecnologia para o fornecimento de serviços de energia modernos e sustentáveis para todos nos países em desenvolvimento, particularmente nos países de menor desenvolvimento relativo, nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e nos países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus respectivos programas de apoio. (AGENDA 2030, 2015, p. 21).

Um prazo a ser cumprido em menos de uma década, mas que ainda enfrenta um longo caminho a ser percorrido em busca de uma matriz de energia limpa e acessível.

Ao longo da história da matriz elétrica brasileira, quando o país enfrenta crises energéticas, as autoridades do setor elétrico culpam as normas ambientais pelos frequentes atrasos na construção de barragens no Brasil (FEARNSIDE, 2015), e o rigor do licenciamento, por outro lado, visa garantir a mitigação de impactos. Nesse dilema de disputas e interesses, situa-se o planejamento dos Programas Ambientais.

O PBA é um conjunto de programas ambientais a serem executados pelo Consórcio nas áreas de meio ambiente, desenvolvimento social e econômico, saúde, educação, turismo, lazer e cultura, como forma de mitigar os impactos previstos no EIA e atendendo as condicionantes da Licença Prévia. A UHE Estreito deve cumprir a realização de, a princípio, 35 programas previstos no PBA, dentre eles:

1. Monitoramento e Gerenciamento Ambiental;
2. Controle Ambiental na Fase de Construção;
3. Monitoramento Climatológico; [...]

13. Resgate e Salvamento da Fauna Terrestre;
14. Controle de vetores;
15. Educação Ambiental à população rural e urbana;
16. Atendimento médico sanitário para a população residente na AID; [...]
27. Ações para Reposição de Perdas e Relocalização da População rural e Urbana;
28. Comunicação Social
29. Atendimento Médico-sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra [...] (CNEC, 2005).

Esses são alguns dos 35 programas considerados para análise, com ênfase nos que foram planejados com objetivos de mitigar impactos na área da saúde e como se utilizam de aspectos educacionais e comunicacionais para a realização de ações previstas.

Saúde, Cidadania e Comunicação

Nielsen (2001) defende que a saúde humana deve ser atrelada à busca maior pela saúde do ecossistema, pois caso os ecossistemas percam a capacidade de se renovarem, serviços essenciais à sustentação da vida ficarão comprometidos.

Na abordagem ecossistêmica para se pensar a gestão da saúde ele destaca como requisitos chave: transdisciplinaridade, participação e capital social para superação da pobreza. “*Research and management for ecosystem and human health is basically about helping communities achieve reasonable and sustainable goals*” (Pesquisa e gestão do ecossistema e da saúde humana é basicamente sobre ajudar as comunidades a atingirem metas razoáveis e sustentáveis) (NIELSEN, 2001, p. 72). Ele reforça a ideia de que o sucesso a longo prazo da gestão para a saúde dos ecossistemas e melhoria da saúde humana reside na capacitação de comunidades.

A articulação entre comunicação, democracia e cidadania não é nova. A primeira declaração universal dos direitos do homem e do cidadão, promulgada na França, em 1789, logo em seguida à Revolução Francesa, quando consolidou os chamados direitos civis, de caráter negativo, por sustentarem proteção individual contra o arbítrio do Estado, instaurou em dois, de seus 17 artigos, tanto a liberdade de manifestação de ideias e opiniões quanto a vedação de que as pessoas possam ser molestadas por exprimi-las. Dois anos depois, em 1791, logo em seguida à aprovação de sua Constituição, os Estados Unidos da América aprovariam as famosas 10 emendas, conhecidas como o “Bill of Rights”, até hoje em vigor, das quais a primeira impede o Estado de limitar a liberdade de expressão e de imprensa ou de limitar o direito à livre associação.

Na Declaração de 1948, promulgada pela ONU logo em seguida ao terror nazista, os direitos comunicacionais não apenas prosseguiram, no Artigo 19, como foram ampliados em outros dispositivos, na forma dos direitos de ir e vir, de associar-se, de receber instrução, de participação na vida cultural, de fruição das artes e conhecimentos, de ser respeitado e protegido como autor e de ser ouvido pelos tribunais. Esse documento é o mais traduzido do mundo, vertido que está em cerca de 500 idiomas, é aceito por todos os 193 países membros da ONU e encontra-se positivado em inúmeras Constituições nacionais, inclusive a brasileira de 1988.

A Constituição Federal de 1988 assume os direitos humanos em sua plenitude, especialmente em seu Artigo 5º, decretado como cláusula pétreia, tornando-os assim direitos fundamentais, dentre os quais a liberdade

de pensamento, definida como liberdade de informação, opinião, religião, arte, conhecimento e comunicação social. Há também o Artigo 220 que estabelece a liberdade de imprensa e veda a censura.

De um ponto de vista conceitual, a relação entre cidadania e democracia com o conceito de comunicação tem se tornado cada vez mais orgânica. Os estudos do campo científico da comunicação têm buscado superar uma abordagem instrumental do conceito de comunicação para tratar das temáticas concernentes à cidadania e à democracia. Em outras palavras, caminha-se para uma nova ampliação do espectro da comunicação, para um reconhecimento desse conceito como definidor da própria condição humana – o homem como ser que se comunica – e, numa perspectiva geracional, como anterior à própria linguagem (BRAGA, 2017). Nessa condição, é possível afirmar que democracia é um modo de ser da comunicação em uma sociedade qualquer (SIGNATES, 2012), razão pela qual não há cidadania sem comunicação (SIGNATES, 2016).

Enfatiza-se o corolário fundamental entre comunicação e cidadania, como constitutiva, ampla e imprescindível e não apenas restrita aos espaços delimitados e institucionalizados.

Sem comunicação, não há cidadania. Conforme as concepções de direito abstraídas da noção de cidadania e aplicadas à noção de comunicação especificada, é possível trabalhar com a hipótese de que não existe cidadania, sequer como possibilidade, fora de um processo comunicacional que a viabilize, estabeleça e desenvolva. (MORAES; SIGNATES, 2016, p.24).

Embora ainda pouco estruturado, não é tão nova também a relação entre saúde, democracia, cidadania e o conceito de comunicação. Em 1986, o sanitarista Arouca, em seu discurso na Conferência Nacional de Saúde (CNS), já ressaltava o vínculo indissociável entre saúde, democracia e exercício da cidadania (AROUCA, 1986), apontando, segundo Stevanim e Murtinho (2021) para um reconhecimento da relevância da comunicação. A perspectiva de uma mais ampla concepção de saúde, para além da noção simplista de ausência de doenças, alinharia o conceito às práticas democráticas e, por conseguinte, à comunicação.

Acesso à terra e água potável, moradia, trabalho, educação, informação para transformar realidade, meio ambiente, respeito à livre opinião e à organização, ausência do medo e da violência e a autodeterminação dos povos constituem dimensões que permeiam essa concepção de saúde de acordo com essa definição seminal de Arouca. Se saúde é democracia, o direito à comunicação seria um de seus pilares (STEVANIM; MURTINHO, 2021. p. 17).

Stevanim e Murtinho (2021) situam direito à comunicação como um pilar para se pensar a relação saúde e democracia. Os autores consideram que a saúde plena para a população requer tanto democracia quanto o direito à comunicação. “A interface entre os dois campos – políticas de comunicação e de saúde – revela os embates históricos para a construção da cidadania, direitos e democracia” (STEVANIM; MURTINHO, 2021. p. 20).

A cidadania, na perspectiva de Coutinho (2008), que também se adota aqui, é fruto de uma construção histórica, de lutas sociais por direitos. É concebida além de regras e concessões e pressupõe condições institucionais e sociais para participação efetiva dos cidadãos em processos decisórios que afetam suas vidas.

No entanto, há um paradoxo que a cidadania enfrenta no Brasil, problematizada por Stevanim e Murtinho (2021), que se dá pelo reconhecimento jurídico desta cidadania — ampliado pela Constituição de 1988 —, mas que é também apropriado pelo mercado.

Tal tendência reforça a ideia de que os direitos não são conquistas, e sim benesses concedidas não apenas por governantes, como no passado, mas agora por ‘benfeitores’ privados. Esse conflito entre uma cidadania plena e universal, com viés transformador, e uma concepção apropriada por interesses privados repercute no modo como se entendem os direitos à saúde e à comunicação (STEVANIM; MURTINHO, 2021. p. 23).

O recorte da problemática da saúde prevista nos Estudos de Impactos Ambientais da construção de um grande empreendimento, como uma usina hidrelétrica, expõe ainda outras camadas da relação entre Estado e Mercado para se pensar a cidadania.

As tensões estabelecidas podem ser compreendidas a partir da dualidade Sistemas/ Mundo da Vida (HABERMAS, 1981), nas quais o Sistema do Estado — que opera pelo meio poder — e o da Economia — que opera pelo meio dinheiro— fazem trocas (*in puts* e *out puts*) com o Mundo da Vida, entremeadas de tensões comunicativas (SIGNATES, 2001; 2012). Ações de mitigação de impactos ambientais, como os Programas previstos no PBA; os *royalties* pagos aos municípios pelo uso das terras para a produção de energia; as compensações financeiras pelo descolamento compulsório dos ribeirinhos são alguns dos *in puts* e *out puts* na relação dos sistemas com seu entorno no contexto de instalação de usinas hidrelétricas.

Al diferenciarse los subsistemas de Economía y Estado (por medio del dinero y el poder) de un sistema institucional insertado en el horizonte del mundo de la vida, surgen esferas de acción formalmente organizadas, cuya integración no discurre ya mediante del mecanismo de comprensión, que disociación del mundo de la vida y que coagulan en una socialidad vacía de sustancia normativa. (Ao diferenciar os subsistemas de Economia e Estado -por meio do dinheiro e do poder- de um sistema institucional inserido no horizonte do mundo da vida, emergem esferas de ação formalmente organizadas, cuja integração não ocorre mais pelo mecanismo de compreensão, cuja dissociação do mundo da vida e que se coagulam em uma sociabilidade desprovida de substância normativa) (HABERMAS, 1981, p. 436).

Fuchs (2015) destaca que, na sociedade moderna, as esferas são baseadas na acumulação de dinheiro, poder e status. “A lógica do lucro privado e do poder do estado coloniza a mescla esses limites para que o tornar-se público do privado e o tornar-se privado do público seja colonizado pelos sistemas da economia (comodificação) e do estado (burocratização)” (FUCHS, 2015, p.39).

No modo de vida contemporâneo, o cidadão tem ocupado um lugar voltívolo entre o que o situa como um cidadão político e como um cidadão consumidor.

Para Habermas a monetarização e a comodificação transformaram a esfera pública em uma “esfera da cultura do consumo”, que é somente uma “esfera pseudopública” (HABERMAS, 1991, p.162) e uma “esfera pública manufaturada” (HABERMAS, 1991, p.217). Há uma relação que monetariza e burocratiza a cidadania por meio do consumo.

Sem dúvida, o aspecto especificamente comunicacional da dualidade sistema/mundo da vida em Habermas é o conceito de esfera pública, o qual, por conta mesmo dessa dualidade, pode ser percebido tanto como política pública, no espaço de “porosidade” do Estado democrático, quanto como estrutura comunicacional de organização social na perspectiva do mundo da vida. A ideia de comunicação como política pública é um desafio relevante.

Pensar, pois, a comunicação como política pública é um desafio de grande contemporaneidade. (...) É nessa lacuna que se localiza a proposta contida neste trabalho. E procura fazê-lo considerando dois pontos de vista, que não são obrigatoriamente complementares, mas que, nos termos da perspectiva teórica aqui adotada, parecem necessários. O primeiro é o estudo da relação Estado-sociedade pela perspectiva da comunicação, num movimento teórico de superação de uma visão técnico-instrumental dos processos comunicativos. O segundo, o do estudo das condições de possibilidade da emergência, no Brasil contemporâneo em fase de consolidação democrática, de novas esferas públicas surgidas do próprio processo de organização social, num quadro que evite identificar a concepção de esfera pública como mero entorno do sistema estatal. Assim, procura-se aqui produzir um quadro profundamente crítico à visão estratégico-instrumental da comunicação, cujo modelo opera reducionismos hoje inaceitáveis, de caráter funcionalista e transmissionista. Torna-se, destarte, uma exigência importante produzir ao menos um quadro criterial mínimo de referência à percepção da comunicação como política pública, como direito de cidadania e como ética pragmática dos contextos de consolidação da democracia nas sociedades contemporâneas (SIGNATES, 2003).

Problematizando-se o sujeito “atingido por barragem”, Vainer (2007) discute sobre o conceito daquele que é considerado atingido pela implantação e operação de um empreendimento hidrelétrico, para uma consequente adoção de políticas socialmente responsáveis, e traz à tona que a abrangência do conceito do atingido por barragem em si é mais que técnica ou econômica:

Na verdade, embora o termo apareça em documentos técnicos e remeta a dimensões econômico-financeiras, a noção não é nem meramente técnica, nem estritamente econômica. Conceito em disputa, a noção de atingido diz respeito, de fato, ao reconhecimento, leia-se legitimação, de direitos e de seus detentores. Em outras palavras, estabelecer que determinado grupo social, família ou indivíduo é, ou foi, atingido por determinado empreendimento significa reconhecer como legítimo – e, em alguns casos, como legal – seu direito a algum tipo de ressarcimento ou indenização, reabilitação ou reparação não pecuniária. Isto explica que a abrangência do conceito seja, ela mesma, objeto de uma disputa. (VAINER, 2007, p. 01).

Pode-se compreender que a busca por garantia de direitos perpassa por reconhecimento da condição de impactado, que é também conceitual e, muitas vezes, discursiva.

O processo que envolve o Licenciamento Ambiental e as normativas que regem os Estudos e Relatórios de Impactos Ambientais e os programas que compõem o Plano Básico Ambiental compõem a normatização dos impactos ambientais e sociais, nas trocas juridicamente estabelecidas daquilo que pode ser compensado pela justificativa para a composição da matriz elétrica. Nesse contexto, a comunicação reforça-se como um direito, que também pode garantir ao sujeito atingido pelo empreendimento a construção da cidadania plena, para além de benesses concedidas pelos “benfeitores” privados.

Saúde e Comunicação no PBA da UHE Estreito

Dos 35 programas previstos no PBA, realizou-se uma análise baseada nos procedimentos de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016), em busca da interface com a saúde em todos os programas. Mapeando-se e categorizando o conjunto de programas, constatou-se que 11 deles visam, em níveis variados, ações de mitigação de impactos que abordam área da saúde (seja voltado para a comunidade ou para os trabalhadores da obra). Desses 11, três programas têm como objetivos centrais estritamente ações de saúde (os programas Atendimento médico sanitário para a população residente na AID; Controle de vetores; Atendimento Médico-sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra); outros cinco programas abrangem ações de

saúde em suas ações de forma indireta e dois fazem a interface com os demais programas por meios de ações específicas (o de Comunicação Social e de Educação Ambiental à população rural e urbana).

Para a análise da compreensão do processo comunicação-saúde previstos nos programas, serão observadas as principais ações previstas dos três programas que têm saúde como foco principal, além dos dois programas de interface nas ações de comunicação e de educação ambiental, contemplando-se a análise qualitativa de cinco programas.

Quadro 1. Programas do PBA voltados para saúde

Programa de Comunicação Social (interface com outros programas)	Programas que têm Saúde como Central:	Programa de Educação Ambiental à população rural e urbana (interface com outros programas)
	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento médico sanitário para a população residente na AID; • Controle de vetores; • Atendimento Médico-sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra; 	
	Programas que abrangem saúde nas ações indiretamente:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento e gerenciamento ambiental; • Controle ambiental na fase de construção; • Monitoramento de qualidade das águas; • Desmatamento e limpeza da área de inundação; • Monitoramento da fauna terrestre; • Recomposição das áreas urbanas. 	

Fonte: autores, 2021

Descreve-se, inicialmente, a natureza de cada um dos cinco programas, para uma posterior análise sobre a abordagem das ações previstas.

O **Programa de Atendimento Médico Sanitário para a População Residente na AID** avalia as principais alterações com a instalação da UHE Estreito:

A instalação da UHE Estreito alterará as condições ambientais da região, favorecendo e potencializando situações de proliferação de vetores, o que poderá aumentar a incidência de doenças de diversas naturezas como as endêmicas (malária, dengue, leishmanioses, febre amarela) as infecto-contagiosas-parasitárias, incluindo a DST, entre outras, junto à população da área de interesse. (CNEC, 2005, p. 01).

O programa reconhece a falta de leitos, médicos e outros recursos, o que obrigaria a população a procurar por outros serviços mais complexos em cidades próximas como Imperatriz (MA) e Araguaína (TO) e evidencia a tendência de agravamento com a instalação da usina: “Se hoje já se observa esse quadro, com a chegada do empreendimento atraindo um contingente populacional significativo para a região, que vem em busca de melhores oportunidades, prevê-se um agravamento dessas condições”. (CNEC, 2005, p. 01).

E reforça as implicações da alteração do contingente populacional da área decorrente do fluxo de pessoas de fora à procura de emprego e novas oportunidades: “Tudo isso tem um rebatimento negativo nas condições de saúde e atendimento dos municípios, pois, haverá um aumento da demanda no sistema podendo causar um estrangulamento do mesmo”.

Assim, o programa visa monitorar as situações de risco para a população, como o aumento ou surgimento de doenças, por meio de ações de natureza preventiva e de intervenção, em busca de reduzir ou mesmo

evitar um agravamento do quadro de saúde da população. Também monitorar e reforçar o atendimento da população residente na AID por meio da melhoria dos equipamentos e recursos humanos.

A implantação do Programa, metodologicamente, prevê o caráter preventivo, educativo e de controle, além de intervenção, com ações dirigidas à adequação e reforço do atendimento (equipamento, recursos humanos). “As informações poderão ser transmitidas através de palestras, visitas a locais de interesse, vídeos, campanhas educativas e de saúde (dengue, malária, DST, entre outras) e, boletins informativos” (CNEC, 2005, p. 01).

O segundo programa a ser descrito, o **Programa de Controle de Vetores**, considera fatores que determinam uma tensão epidemiológica de determinada região a partir de aspectos como ecologia, sazonalidade e transformações ambientais em decorrência da instalação da UHE Estreito e estabelece metas para tentar evitar o surgimento de epidemias ou agravamento de endemias na área de influência da usina.

Além da dispersão da fauna de vertebrados, existe a preocupação de que partes das comunidades destes vetores podem se deslocar também independentemente à procura de novos habitats, em resposta à destruição de seu antigo local de vivência. O deslocamento forçado destes vetores por quaisquer das razões acima descritas, pode fazer com que contatos com a população humana aconteçam dentro e fora da área de influência da UHE Estreito. Este contato faz com que, forçosamente, agentes etiológicos antes sem representatividade, ou não presentes, do chamado ciclo selvagem e do ciclo periurbano, passem a participar efetivamente do quadro de saúde pública do local. (CNEC, 2005, p. 02)

Os principais vetores previstos no monitoramento da região após o EIA são mosquitos, moscas, pulgas, barbeiros, ácaros, artrópodes peçonhentos e caramujos. As principais ações do programa preveem monitoramento de insetos vetores e moluscos durante inserção da UHE Estreito; coletas específicas para identificação e implementação da interface com outros programas, como o de Comunicação e de Educação Ambiental.

O terceiro programa em análise, o **Programa de Atendimento Médico-Sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra**, apresenta as ações voltadas tanto às questões médico-sanitárias quanto às de educação ambiental, relacionadas aos trabalhadores da obra e moradores da região, “busca-se a conscientização e a sensibilização dos operários em relação aos cuidados e riscos durante os períodos construtivos e de operação do empreendimento” (CNEC, 2005, p.01).

Das metas e procedimentos metodológicos, inclui orientação aos trabalhadores sobre o risco de contaminação, por exemplo, evitar as Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST), a contaminação e controle de doenças de veiculação hídrica (hepatite A, cólera, parasitárias etc.) e propõe: “Manter um serviço de comunicação social e apoio à comunidade capaz de promover campanhas específicas de prevenção e controle de doenças e ações educativas de saúde, higiene, saneamento, segurança e preservação do meio ambiente.” (CNEC, 2005, p.04).

O quarto programa, o **Programa de Educação Ambiental à População Rural e Urbana**, de interface com diversos outros programas de mitigação ambiental, conceitua a percepção de educação ambiental do empreendimento:

A educação ambiental no âmbito da UHE Estreito deve ser entendida como um processo permanente no qual os indivíduos e a coletividade tomam consciência do seu meio ambiente e adquirem conhecimento, valores, habilidades e experiências que os tornem aptos a agir, resolver e enfrentar a nova situação decorrente da instalação e operação do empreendimento (CNEC, 2005, p.02).

O programa reconhece os diferentes impactos frente à instalação e enchimento do reservatório da usina e considera que ele incorpore a nova concepção de realidade ao cotidiano dos moradores locais, por meio de um conjunto de ações e atividades. “Sabe-se que a própria comunidade se constitui em um parceiro vital para a implantação desse programa desde que sensibilizada e instrumentalizada diante de diversas ações tanto de natureza combativas como preventivas” (CNEC, 2005, p.02).

Por meio de material educativo, folhetos, spots em rádios, reuniões, gincanas nas escolas, concursos e outros canais, conforme os diferentes públicos, o programa prevê campanhas planejadas de ações de educação ambiental e de conscientização perante a nova realidade das comunidades.

O último programa a ser descrito para esta análise, o **Programa de Comunicação Social**, também faz interface com outros programas. Ele busca mecanismos facilitadores da condução do processo de interação e negociação social entre empreendedor e os diversos atores sociais. O programa define comunicação como:

A comunicação social entendida enquanto um processo sistemático e permanente de informações de temas de interesse diversos no qual a população possa formar suas opiniões e tomar partidos frente às situações que está vivenciando. Diante de um projeto dessa dimensão e a sua interferência no espaço que o cerca, identifica-se a importância fundamental da comunicação social de forma a minimizar os efeitos de sua implantação junto às comunidades afetadas direta ou indiretamente pelo empreendimento. Mas para que ela surta os efeitos desejados, isto é, a promoção da integração entre comunidade-empreendimento, o processo deve estar pautado na participação, na transparência e na informação. (CNEC, 2005, p.01).

O programa determina, de forma clara, que as ações de comunicação social deverão contribuir para mitigar impactos ambientais e sociais na região e, ainda, estabelece como meta que “as ações de comunicação social deverão contribuir para tornar parcelas representativas das comunidades afetadas pela UHE Estreito, parceiras e apoiadoras do projeto” (CNEC, 2005, p.02). Essa meta incumbe ao programa mais que o seu próprio conceito adotado no documento abarca, de “processo sistemático”, no qual a população “possa formar suas opiniões e tomar partidos frente às situações que está vivenciando”. A meta prevista de tornar parcelas representativas das comunidades afetadas em parceiras e apoiadoras do projeto prioriza outros atributos, além dos descritos e estipulados de participação e transparência na informação.

O comunicacional na execução do Plano Básico Ambiental

Dadas as descrições dos principais elementos dos cinco programas em análise, debruça-se aqui sobre os aspectos estritamente comunicacionais estabelecidos na relação da implementação de ações de saúde, que preveem a mitigação de impactos por meio de ações pré-estabelecidas. Observam-se, na tabela a seguir, os aspectos da relação estabelecida entre saúde e comunicação em cada um dos cinco programas.

Quadro 2. A relação saúde-comunicação nos programas

Programa	Relação saúde-comunicação
Atendimento médico sanitário para a população residente na AID	<p>Promover e ampliar campanhas de vacinação junto à população contra doenças como febre amarela, hepatite, entre outras.</p> <p>Reforçar a vigilância e controle das doenças e endemias transmissíveis por picadas de insetos (dengue, malária, febre amarela) por meio de campanhas informativas e de vacinação junto à população e de identificação de locais/ambientes favoráveis à proliferação de insetos.</p> <p>Reforçar a vigilância e controle das doenças de veiculação hídrica (hepatite A, cólera, parasitárias etc.) por meio de campanhas de esclarecimentos, especialmente, no que diz respeito ao consumo adequado da água e condições sanitárias junto à população e identificação de locais/ambientes favoráveis à proliferação e criação de vetores.</p> <p>Realizar campanhas junto à população alertando e esclarecendo sobre os riscos de acidentes com animais peçonhentos, especialmente, durante as obras e período de desmatamento da área.</p>
Controle de vetores	Programa de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante - Os dados gerados pelo Programa de Controle de vetores devem ser repassados ao Programa de Comunicação Social e de Apoio à População Migrante visando o direcionamento de ações no âmbito da divulgação das ações ambientais do empreendimento.

<p>Atendimento Médico-Sanitário e de Educação Ambiental e Sanitária aos Trabalhadores da Obra</p>	<p>Orientação aos trabalhadores sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> -O risco de contaminação e de como evitar as doenças sexualmente transmissíveis (DSTs). -Como evitar a contaminação e controle de doenças de veiculação hídrica (hepatite A, cólera, parasitárias etc.). -As normas de higiene e segurança pré-estabelecidas no canteiro de obras: uso adequado dos equipamentos (capacete, bota, luvas), manutenção da limpeza e higiene nos refeitórios, alojamentos, obediência à sinalização, circulação de veículos no limite de velocidade, cuidados com cigarros, cuidados com o abastecimento dos veículos no sentido de não derramar gasolina ou óleo diesel no chão evitando poluir o lençol freático da área. -Aos riscos de ocorrência de acidentes com animais peçonhentos, especialmente quando da realização do desmatamento e limpeza da bacia de inundação e maneiras de prestar os primeiros socorros em caso de acidente. -Quanto aos cuidados e normas para o desmatamento, procurando cumprir o limite estabelecido, destacando a importância da preservação e proibição da caça de animais para consumo. -Elaboração de diagnóstico de saúde e do perfil epidemiológico do contingente de mão de obra envolvido com o empreendimento, que oriente o planejamento das ações. - Manter um serviço de comunicação social e apoio à comunidade capaz de promover campanhas específicas de prevenção e controle de doenças e ações educativas de saúde, higiene, saneamento, segurança e preservação do meio ambiente.
---	--

<p>Programa de Educação Ambiental à População Rural e Urbana</p>	<p>Para o desenvolvimento do programa, um conjunto de ações voltadas para as questões mais prementes deverão ser implementadas por meio de diferentes mecanismos estratégicos como reuniões, visitas aos locais de interesse, gincanas, feiras de ciência, boletins informativos, vídeos, entre outros. Esse programa tem interface com os demais programas ambientais e sociais que deverão ser implementados na região.</p> <p>Realizar levantamento na região identificando e caracterizando os diferentes atores sociais no sentido de envolvê-los na operacionalização do programa proposto procurando transformá-los em agentes multiplicadores. Essa atividade deverá ser realizada em conjunto com o Programa de Comunicação Social e Apoio ao Migrante</p> <p>As informações deverão ser atualizadas e complementadas através de um levantamento de campo de natureza exploratória utilizando-se de entrevistas estruturadas.</p> <p>Elaborar material educativo, ou instrumento equivalente (folhetos, spots em rádios etc.) e outras formas de atuação (reuniões, gincanas nas escolas, concursos etc.) conforme os diferentes públicos.</p> <p>Planejar as diversas campanhas para as atividades previstas, contemplando a intensidade de comunicação necessária para atingir seu objetivo. Para tanto deverá considerar os diferentes temas a serem tratados e relacioná-los com os diferentes públicos-alvo e os diversos instrumentos a serem utilizados. Os principais temas são:</p> <ul style="list-style-type: none"> -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; -Riscos de proliferação de mosquitos nas margens do mesmo e os mecanismos de controle e monitoramento; -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. -Risco e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis durante o período de construção do empreendimento.
<p>Programa de Comunicação Social</p>	<p>O Programa de Comunicação Social consiste em diversas atividades desenvolvidas ao longo das diferentes fases do empreendimento. Da interface com a saúde, é sugerido como conteúdo a ser abordado:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sobrecarga nos serviços sociais básicos: saúde, educação, segurança pública, habitação. -Saúde da população: doenças sociais e endêmicas.

Fonte: CNEC, 2005

A partir dos resultados dos Estudos de Impactos Ambientais (EIA), foram identificados impactos de diversas ordens à saúde da população e dos trabalhadores em decorrência da instalação da Usina. Muitos programas do PBA estabelecem ações de comunicação e de educação ambiental como proposta de mitigação de impactos, assim, a redução do dano ambiental e social atrela-se à efetividade das ações propostas.

Das recorrências investigadas no conjunto dos programas, observam-se focos voltados para a normatização de higiene e segurança do canteiro de obras – que visa diminuir os riscos de acidente e doenças no ambiente de trabalho – e campanhas informativas, com cunho de esclarecimento e conscientização sobre a nova realidade, voltadas para a explicação e informação sobre os novos riscos e prevenção de doenças.

Trata-se de uma concepção de ações instrumentalizadas da comunicação de orientação à população sobre como lidar com os novos impactos e transformações do habitat.

Quadro 3. Ações de Comunicação e Saúde no PBA da UHE Estreito



Fonte: Autores, 2021

O PBA adota uma perspectiva dos impactados como instrumentalizáveis por meios das ações, como explicita em algumas de suas metas que “as ações de comunicação social deverão contribuir para **tornar parcelas representativas** das comunidades afetadas pela UHE Estreito, **parceiras e apoiadoras do projeto**” (CNEC, 2005, p.02) e, ainda, “Sabe-se que a própria comunidade se constitui em um parceiro vital para a implantação desse programa desde que **sensibilizada e instrumentalizada** frente às diversas ações tanto de natureza combativas como preventivas” (CNEC, 2005, p.02).

Observa-se a partir das análises do panorama sobre o licenciamento e sua operacionalidade no caso de usinas hidrelétricas, como a UHE Estreito, é de que há uma perspectiva do cumprimento às condicionantes que se dá muito mais pela esfera da informação do que da comunicação. E essa diferenciação altera o foco do problema comunicacional do Licenciamento.

O certo é que não temos comunicação sem informação, e, por outro lado, não temos informação senão em vista da possibilidade dela se tornar comunicação. Enfim, se a identificarmos com o plano material do processo, pode-se dizer que uma informação é comunicação em *potencial*, se levarmos em conta sua capacidade de ser estocada, armazenada (codificada) e reconvertida num segundo momento (decodificada). (MARTINO, 2008a, p.18)

Esse potencial ao qual Martino (2008a) se refere no contexto da legislação ambiental se materializa na percepção de que a disponibilização de informações sobre o impacto ambiental seja imprescindível, mas não é suficiente caso não haja a possibilidade de a informação ser reconvertida em comunicação.

A concepção da comunicação como processo é um caminho para desvendar a problemática do objeto em questão, de pensar as práticas sociais a partir da comunicação.

Talvez a possibilidade de se pensar a comunicação não como objeto, mas como processo, como algo *acontecendo* e, portanto, um dos princípios básicos de interação humana, possibilite a abertura de novas fronteiras a partir das quais seja possível não mais pensar a comunicação a partir das práticas sociais, mas, ao contrário, pensar as práticas sociais a partir da comunicação, a partir de uma perspectiva estética da comunicação – tomando a palavra em seu sentido original grego – para compreender não mais “comunicação” como um ato acabado, mas o ato comunicacional, o ser-em-relação de Husserl (Husserl, 2006), a percepção (*aesthesis*) da realidade social a partir relações múltiplas do ato comunicativo (Marcondes Filho, 2005; Martino, 2007, p. 28 e Martino, L. M., 2007). (MARTINO, 2008b, p 116).

A visão de Martino é consistente com a visada deste trabalho, isto é, com a pretensão de que a comunicação deve ocupar a centralidade da definição do caráter democrático e cidadão das políticas públicas. Ao defender que se deve “pensar as práticas sociais a partir da comunicação” e não o contrário, esse autor enca-minha-se para uma noção especificamente comunicacional e, por conseguinte, para uma ideia de processualidade, na qual o conceito de informação não é suficiente. Nesse sentido, tornam-se igualmente centrais novas noções como participação, interação, recebimento e intercâmbio contínuo de informações novas.

No entanto, tais processos apresentam-se nas fases de licenciamento ambiental, boa parte das vezes, como fragmentados, incompletos, instrumentados ou mesmo protocolados. Alguns de mecanismos de participação popular previstos durante a instalação de usinas, como as audiências públicas, apresentam-se, muitas vezes, como instâncias formais e insuficientes, como têm avaliado pesquisadores:

Segundo o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) (2009), nas audiências públicas a população não tem tempo para contestar, trazer suas opiniões e construir argumentos em contraposição da grande manipulação das informações por grupos e interesses particularizados e isso faz com que o resultado efetivamente não seja incorporado. É um mero espaço formal que atende aos interesses particularizados e busca apenas a legitimação imbuída na política pública referente. (BESSA, PEREIRA e ZITZKE, 2011, p.122).

Participação como elemento comunicacional imprescindível constitui o termo chave para se pensar questões relativas à saúde e ao meio ambiente. Desde a Declaração Final da Conferência Rio 92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento faz-se presente a necessidade da participação dos cidadãos em vários níveis, no enfrentamento das questões ambientais.

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos (DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

O documento “Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate” (2008), elaborado pelo Banco Mundial, reconhece que durante o regime militar havia total falta de participação da população atingida na tomada das decisões no processo de instalação de usinas, mas que tem havido avanços nas possibilidades de participação.

No período pós-64, com a ausência de participação da sociedade civil nas decisões e com o monopólio estatal do setor elétrico, os atores locais ficavam completamente isolados e vulneráveis às decisões tomadas pelas empresas do setor. Essas, por sua vez, ignoravam os direitos das comunidades locais impactadas pelas hidrelétricas e, acreditando defender um interesse social maior da sociedade brasileira, implantavam as usinas ao menor custo possível. O benefício refletia-se em tarifas menores, mas com altos custos sociais e ambientais locais que se estendiam a longo prazo. (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 14).

Mapeando-se brevemente uma linha temporal sobre mecanismos de participação popular durante a instalação de usinas hidrelétricas, observa-se que somente em 1986 deu-se início alguma forma de participação popular, com a criação das audiências públicas (após 113 anos da primeira Usina Hidrelétrica entrar em operação no Brasil, em 1883).

Seguindo-se a linha cronológica, em 2003, além da Lei do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que garante o acesso público a informações documentos e processos concernentes ao meio ambiente, houve a instituição do primeiro Foro de Negociações no processo de instalação do AHE de Peixe Angical e o segundo, em 2006, na UHE de São Salvador, ambas no rio Tocantins. Os foros tratam das questões de aquisição de terras, realocação, reassentamento e monitoramento da qualidade de vida da população reassentada de forma participativa entre representantes das concessionárias, comunidade atingida, poder local e Ministério Público.

Em 2008, na Usina Hidrelétrica Estreito, foi realizada a primeira experiência do Comitê de Co-Gestão. “Este mecanismo surge como tentativa de minimizar o aumento no orçamento do empreendimento, devido aos passivos ambientais que dele podem decorrer, e visa consolidar o processo de negociação junto à comunidade” (BESSA, PEREIRA e ZITZKE, 2011, p.125).

No entanto, observa-se que tais mecanismos apresentam diversas contradições e possíveis enviesamentos pelo maior protagonismo dos prefeitos dos municípios atingidos e pela ausência do Ministério Público (BESSA, PEREIRA e ZITZKE, 2011). O Ministério Público do Tocantins fez uma ressalva quanto a delegação de poderes ser muito centrada nos prefeitos dos municípios da área de abrangência dos reservatórios.

Estes, por sua vez, convidavam entidades e/ou pessoas de sua convivência para participarem das reuniões, o que contribuiu para a exclusão do Ministério Público (tanto Estadual quanto Federal) do processo de negociação, sendo convidados apenas quando o IBAMA julgar pertinente. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - TO, 2009).

Compreender a saúde sob uma perspectiva sistêmica, interdisciplinar e participativa é um desafio que se apresenta. Garantir formas democráticas de comunicação para além de uma visão instrumental requer uma mudança no foco da concepção do Licenciamento Ambiental.

Considerações finais

É pertinente perceber que há uma historicidade na condução dos processos de Licenciamento Ambiental no país, que sofrem transformações ao longo das décadas, com alguns aprimoramentos, mas também retrocessos. E que discutir o modelo energético no país perpassa pela compreensão de como tais processos são conduzidos.

Estudar as práticas sociais a partir da comunicação tem se demonstrado um caminho frutífero para se desenvolver a problemática complexa, que envolve a discussão da matriz energética, os diferentes públicos e conflitos envolvidos e as normas ambientais. Nesse sentido, diversos debates se fazem presentes, como fundamentais para o avanço dessas discussões, alguns dos quais a análise procedida por este trabalho indica como possibilidade.

O primeiro deles é a noção de que a comunicação é e deve ser constitutiva de toda e qualquer política pública, em ambiente democrático de valorização crescente da cidadania. Não em uma perspectiva complementar, perfunctória ou secundária, mas como elemento essencial, orgânico, indeclinável do processo político em estabelecimento, isto é, como sendo aquilo que garante a democraticidade do processo.

Os diferentes formatos práticos, estratégicos ou táticos, dessa concepção, isto é, os modos como os processos comunicacionais são acionados ou tomam forma na instauração das políticas públicas, constituem elementos conjunturais, apenas descritíveis empiricamente, mas, sempre, secundados pela exigência primaz de que, sem comunicação, não há política democrática ou cidadã. A comunicação, como fundamento essencial das políticas públicas, não é, portanto, apenas relevante ou indispensável, mas imprescindível por constituir-se como definidora do gradiente de democraticidade do processo em curso.

Evidentemente, as características comunicacionais do processo de estabelecimento das políticas públicas não dispensam as atuações igualmente imprescindíveis das demais áreas técnicas, tecnológicas e científicas, peculiares à alta especialização das providências demandadas. É, contudo, a comunicação o elemento formador e sustentador dos ambientes dentro dos quais os saberes técnicos se tornam determinantes ou são relativizados, em função dos interesses em diálogo e conflitualidade.

São comunicacionais as políticas democráticas de interferência energética, por exigirem um elevado envolvimento das populações atingidas, assim como são comunicacionais as políticas de saúde articuladas às políticas energéticas, uma vez que desde os procedimentos preventivos até os terapêuticos só se efetivam dentro de redes comunicacionais, cuja funcionalidade seja capaz de atender às demandas e necessidades verificadas.

Assim, constitui a principal pertinência deste trabalho efetuar a crítica da visão instrumental da comunicação e, por conseguinte, também a defesa de sua superação nas políticas energéticas em estudo, em nome de uma percepção mais ampla, porque profundamente cidadã e democrática, desses processos.

Referências

- AGENDA 2030. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015
- ALMEIDA, G. R. *Terras indígenas e o Licenciamento ambiental da UHE Estreito: uma análise etnográfica de um conflito socioambiental*. Dissertação do Programa de Antropologia Social - Universidade de Brasília UNB, 2007.
- AROUCA, Sérgio. Pronunciamento durante a 8ª Conferência Nacional em Saúde. Brasília, 1986.
- BANCO MUNDIAL - *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. Volume II: Relatório Principal, 2008.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70. 2016.
- BESSA, N. G. F. de.; PEREIRA, A. G.; ZITZKE, V. Aquino. “Foro de Negociação e Comitês de Cogestão em empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma análise sob a perspectiva da governança, do controle social e da participação cidadã”. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 115-134, jul-dez, 2011.
- BRAGA, J. L. “Comunicação gerativa: um diálogo com Oliver Sacks”. *Matrizes*. São Paulo, v.11, nº 2, p. 35-55, maio-ago/2017.
- CNEC Engenharia S. A. *Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA da Usina Hidrelétrica de Estreito*. São Paulo, 2001.
- CNEC Engenharia S. A. *Programa Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito*. São Paulo, 2005.
- COUTINHO, C.N. *Contra a Corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo*. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- FEARNSIDE, Philip M. *Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras* / Philip M. Fearnside. - Manaus: Editora do INPA, 2015. v. 2
- FISKE, J. *Introduction to communication studies*. 2. ed. New York: Routledge, 1990.
- FUCHS, Christian. “Mídias sociais e a esfera pública”. *Revista Contracampo*, v. 34, n. 3, ed. dez/2015-mar/2016. Niterói: Contracampo, 2015.
- HABERMAS, Jürgen (1981). *Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista* (V. II). Madrid: Taurus, 1987. Trad. Inglesa: *The theory of communicative action: lifeworld and system, a critique of functionalist reason* (V. II). Boston: Beacon Press, 1989.
- HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, MA: MIT Press, 1991.
- MARTINO, Luiz C. “A ilusão Teórica no Campo da Comunicação”. *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, nº 36, agosto de 2008b, quadrimestral.

HABERMAS, Jürgen. “De qual comunicação estamos falando?” In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C; FRANÇA, Vera Veiga (Org.). *Teorias da comunicação: conceitos escolas e tendências*. 8 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008a.

MIÈGE, B. *O pensamento comunicacional*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL/TO. Ribeirinhos querem foro permanente de discussão sobre usina hidrelétrica de Estreito.

NIELSEN, N. Ole. “Ecosystem approaches to human health”. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 17(Suplemento): 69-75, 2001.

ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992.

SIGNATES, L. A cidadania como comunicação: estudo sobre a especificidade comunicacional do conceito de cidadania. In: SIGNATES, L.; MORAES, A.T. (org.) *Cidadania comunicacional: teoria, epistemologia e pesquisa*. Goiânia: UFG, 2016.

SIGNATES, L. Epistemologia da Comunicação na Democracia: a centralidade do conceito de comunicação na análise dos processos políticos”. *Novos Olhares*. São Paulo, v.1, n. 1, p. 7-18, 2012.

SIGNATES, L. Políticas públicas de comunicação: alguns referenciais teóricos e práticos de um problema mais amplo do que se pensa. *XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação - INTERCOM*, 2003.

STEVANIM, L.F; MURTINHO, R. *Direito à Comunicação e Saúde* (on line). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2021.

VAINER, C. B. O conceito de Atingido: Uma revisão do debate e diretrizes. Rio de Janeiro, 2007.

Comunicação como centralidade das políticas públicas de saúde e energia: reflexões democráticas e cidadãs sobre o Plano Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica Estreito

Resumo: Face aos impactos ambientais na área de saúde, ocasionados em decorrência da instalação de usinas, como a proliferação de doenças endêmicas, tais quais malária, dengue, febre amarela, cólera, leishmaniose e infecto-contagiosas-parasitárias, como as Infecções Sexualmente Transmissíveis (ISTs), este artigo faz uma análise do Plano Básico Ambiental (PBA) da Usina Hidrelétrica Estreito, localizada nos estados do Maranhão e Tocantins. O PBA é um conjunto de programas que visam mitigar impactos socioambientais condicionante para emissão da Licença Prévia. Com base metodológica na Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016), foram investigados os 35 Programas do PBA, sob uma perspectiva comunicacional. Contempla-se uma análise qualitativa de cinco programas que abordam os impactos na saúde como centrais. Como resultados, observa-se que é adotada uma perspectiva mais instrumental do que processual da comunicação. Os programas estabelecem ações de comunicação e de educação ambiental como propostas de mitigação de impactos e atrelam a redução do dano ambiental e social à efetividade das ações. A partir de autores como Fearnside (2015); Nielsen (2001); Stevanim e Murtinho (2021) e Vainer (2007), reflete-se sobre a indissociabilidade entre saúde, comunicação e cidadania, além da necessidade de maior participação dos atores sociais e de uma percepção sistêmica dos processos pertinentes ao Licenciamento Ambiental.

Palavras-chave: Plano Básico Ambiental; Saúde; Comunicação; Cidadania.

Communication as the centrality of public health and energy policies: democratic and citizen reflections on the Basic Environmental Plan of the Usina Hidrelétrica de Estreito

Abstract: In view of the environmental impacts in the health area, caused as a result of the installation of powerplant, such as the proliferation of endemic diseases, such as malaria, dengue, yellow fever, cholera, leishmaniasis and infectious-contagious-parasitic diseases, such as Sexually Transmitted Infections (STIs), this article analyzes the Basic Environmental Plan (PBA) of the Usina Hidrelétrica de Estreito, located in the states of Maranhão and Tocantins. The PBA is a set of programs aimed at mitigating social and environmental impacts, a condition for issuing the Preliminary License. Based on the methodological approach of Content Analysis (BARDIN, 2016), the 35 PBA Programs were investigated under a communicational perspective. It contemplates a qualitative analysis of five programs that address health impacts as central. As a result, it is observed that a more instrumental than a procedural perspective of communication is adopted. The programs establish communication and environmental education actions as proposals to mitigate impacts and link the reduction of environmental and social damage to the effectiveness of the actions. From authors such as Fearnside (2015); Nielsen (2001); Stevanim and Murtinho (2021) and Vainer (2007), reflect on the inseparability between health, communication and citizenship, in addition to the need for greater participation of social actors and a systemic perception of processes relevant to Environmental Licensing.

Keywords: Basic Environmental Plan; Health; Communication; Citizenship.

La comunicación como centralidad de las políticas públicas de salud y energía: reflexiones democráticas y ciudadanas sobre el Plan Básico Ambiental de la Usina Hidrelétrica de Estreito

Resumen: En vista de los impactos ambientales en el área de salud, ocasionados por la instalación de plantas hidroeléctricas, como la proliferación de enfermedades endémicas, como malaria, dengue, fiebre amarilla, cólera, leishmaniosis y enfermedades infecciosas-contagiosas-parasitarias, tales como Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), este artículo analiza el Plan Ambiental Básico (PBA) de la Central Hidroeléctrica Estreito, ubicada en los estados de Maranhão y Tocantins. El PBA es un conjunto de programas destinados a mitigar los impactos sociales y ambientales, condición para la emisión de la Licencia Preliminar. Con base en el enfoque metodológico del Análisis de Contenidos (BARDIN, 2016), se investigaron los 35 Programas de PBA bajo una perspectiva comunicacional. Contempla un análisis cualitativo de cinco programas que abordan los impactos en la salud como centrales. Como resultado, se observa que se adopta una perspectiva de comunicación más instrumental que procedimental. Los programas establecen acciones de comunicación y educación ambiental como propuestas para mitigar impactos y vincular la reducción del daño ambiental y social a la efectividad de las acciones. De los autores como Fearnside (2015); Nielsen (2001); Stevanim y Murtinho (2021) y Vainer (2007), reflexionan sobre la inseparabilidad entre salud, comunicación y ciudadanía, además de la necesidad de una mayor participación de los actores sociales y una percepción sistémica de los procesos relevantes al Licenciamiento Ambiental.

Palabras clave: Plan Ambiental Básico; Salud; Comunicación; Ciudadanía.