

# COMUNICAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA HÍDRICA: A QUALIDADE DA INFORMAÇÃO NA GESTÃO PARTICIPATIVA DAS ÁGUAS

PUBLIC COMMUNICATION AND WATER GOVERNANCE: THE QUALITY OF INFORMATION IN PARTICIPATORY WATER MANAGEMENT

COMUNICACIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA HÍDRICA: LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DE LAS AGUAS

382



### Danilo Rothberg

■ Livre-docente em Sociologia da Comunicação pela Unesp (Universidade Estadual Paulista). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp.

■ E-mail: [danilo@faac.unesp.br](mailto:danilo@faac.unesp.br)

### Laís Alves Prates

■ Bacharel em Comunicação: Relações Públicas pela Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp.

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

## RESUMO

A pesquisa descrita neste artigo examinou processos de comunicação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT), do Estado de São Paulo, Brasil, a fim de discernir, por meio de análise de conteúdo baseada em categorias específicas, a qualidade das informações disseminadas online. A amostra de páginas web analisadas apresenta 17% da informação tida como necessária, no contexto teórico-metodológico da pesquisa, para a caracterização abrangente de uma política pública de governança hídrica, o que indica a existência de oportunidades de aperfeiçoamento da comunicação pública para sustentabilidade.

PALAVRAS-CHAVE: COMUNICAÇÃO PÚBLICA; SUSTENTABILIDADE; GOVERNANÇA HÍDRICA.

## ABSTRACT

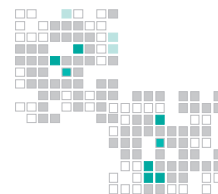
The research described in this article examined communication processes of the Upper Tietê River Basin Committee (CBH-AT), in the State of São Paulo, in order to discern, through content analysis based on specific categories, the quality of information disseminated online. The sample of web pages analyzed presents 17% of the information considered necessary in the theoretical-methodological context of the research, for the comprehensive characterization of a public policy of water governance, which indicates the existence of opportunities for improvement of the public communication for sustainability.

KEYWORDS: COMMUNICATION; SUSTAINABILITY; WATER GOVERNANCE.

## RESUMEN

La investigación descrita en este artículo examinó procesos de comunicación del Comité de Cuenca Hidrográfica del Alto Tietê (CBH-AT), del Estado de São Paulo, a fin de discernir, por medio de análisis de contenido basado en categorías específicas, la calidad de las informaciones diseminadas en línea. La muestra de páginas web analizadas presenta el 17% de la información que se necesita, en el contexto teórico-metodológico de la investigación, para la caracterización integral de una política pública de gobernanza hídrica, lo que indica la existencia de oportunidades de perfeccionamiento de la comunicación pública para la sostenibilidad.

PALABRAS CLAVE: COMUNICACIÓN PÚBLICA; SOSTENIBILIDAD; GOBERNANZA HÍDRICA.



## 1. Introdução

Em âmbito global, verifica-se a existência de uma crescente preocupação dos gestores públicos em lidar de forma efetiva com desafios resultantes da exploração sustentável de recursos naturais, aliada a mecanismos produtivos de engajamento da sociedade na implementação de políticas públicas da área. O consenso de que o desenvolvimento sustentável pode ser obtido por meio do equilíbrio entre aspectos econômicos, sociais e ambientais contribui para essa tendência.

A gestão dos recursos hídricos é um daqueles desafios: o conhecimento teórico e empírico acumulado sugere que sua administração exige investimentos não somente em estruturas físicas, mas também na construção de um relacionamento eficaz entre Estado e sociedade.

No Brasil, por meio da Lei Federal 9.433/1997, que determinou a Política Nacional de Recursos Hídricos, foram estabelecidos os comitês de bacias hidrográficas, espaços participativos de gestão pública da água em que governo e sociedade civil podem deliberar sobre questões políticas relacionadas a esse recurso. Instituídas há mais de 20 anos, essas instâncias foram recolocadas no centro da busca por desenvolvimento sustentável e governança das águas pela crise hídrica intensificada na Região Sudeste em 2015.

Porém, os comitês de bacias hidrográficas enfrentam obstáculos em sua atuação como instâncias participativas. Em relação à participação de forma geral, incluindo conselhos e comitês gestores de políticas, a literatura especializada da área de comunicação e relações públicas aponta problemas relacionados à comunicação pública realizada, como a insuficiência de informações com potencial de qualificar o debate e propiciar a geração de capital social, bem como a necessidade de fortalecimento das formas de relacionamento entre os atores sociais, que possam resultar em mais transparência e legiti-

dade das decisões provenientes das deliberações políticas dentro dos comitês.

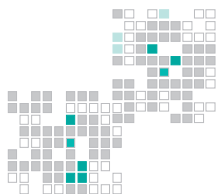
Identificam-se, assim, oportunidades de dinamização das atividades de comunicação pública, buscando-se maximizar sua contribuição como facilitadoras da interação entre os atores sociais no interior desses órgãos de deliberação política.

Nossa pesquisa elegeu como objeto de estudo as práticas de comunicação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT), instância relevante na gestão da crise hídrica na cidade de São Paulo. O CBH-AT foi criado em 1991 como órgão colegiado do Estado de São Paulo, de caráter consultivo e deliberativo, parte do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com o objetivo de “promover o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado dos recursos hídricos”. A área de gestão do CBH-AT possui uma população de quase 20 milhões de pessoas em 36 municípios, incluindo São Paulo, e abriga reservatórios como Paraitinga, Billings e represas do Sistema Cantareira, epicentro da crise hídrica que eclodiu em 2015 (COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ, 2016).

Nossos objetivos foram caracterizar a qualidade dos fluxos de informação disseminados para promover a articulação dos atores sociais e a construção de posicionamentos em torno da atuação do CBH-AT e identificar os aspectos que podem auxiliar ou prejudicar sua atuação como instância participativa.

De acordo com os resultados obtidos, a amostra de páginas web do CBH-AT apresenta 17% da informação tida como necessária, no âmbito do contexto teórico-metodológico da pesquisa, para a caracterização abrangente de uma política pública de governança hídrica, o que indica a existência de oportunidades de aperfeiçoamento da disseminação de informações pelo CBH-AT.

No percurso deste artigo, a seção 2 apresenta teorizações relevantes sobre o objeto de pesquisa. A seção 3 caracteriza a metodologia empregada. A



seção 4 apresenta e discute os resultados. Na seção 5, considerações finais sintetizam a contribuição da pesquisa ao avanço do conhecimento na área.

## 2. Teorizações relevantes

A comunicação pública “abarca uma grande variedade de saberes e atividades” e revela-se como um conceito ainda em construção na operacionalização de pesquisas científicas e práticas profissionais, como indica Brandão (2012, p. 1). No processo de amadurecimento do conceito, verifica-se a tendência na área de restringi-lo ao fluxo comunicacional hierarquizado entre governo e cidadãos, tomando-o como sinônimo da comunicação governamental, como afirma Matos (2011), que, no entanto, indica a necessidade de alargar o conceito.

A comunicação de interesse público “busca abranger as ações e atividades que têm como endereço a sociedade, independentemente de sua origem (pública ou privada)” (BUENO, 2009, p. 136). Nesse contexto, é oportuno limpar o terreno de abstrações que dificultam a compreensão do conceito, conforme ressalta Bucci (2015), e trilhar a conceituação de comunicação pública revisada por Brandão (2012), que vincula essa forma de comunicação às transformações ocorridas na sociedade com a redemocratização após 1985, que tendem a encorajar diversos atores sociais a se envolver em processos de tomada de decisão pública, processo que deve enfrentar complicadores como a própria exigência de motivar o engajamento, conforme indica César (2012).

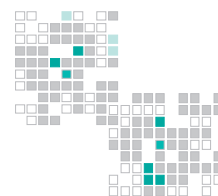
A função de gerar aproximação entre governos e atores sociais é sublinhada por Rolando (2011, p. 27) [grifos do autor], ou seja, trata-se de “*diminuir a distância entre instituições e cidadãos* na vida cotidiana e, portanto: em torno *das leis e de sua aplicação*; em torno do *acesso* a serviços e estruturas; em torno da necessidade de *promover os interesses coletivos* e desenvolver competitividade.

Dessa forma, uma noção de comunicação pública mais aceita é definida como um processo de

comunicação que acontece na esfera pública e pretende compor um âmbito de “negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública do país” (BRANDÃO, 2012, p. 31).

Matos (2012) destaca que “a comunicação pública exige a participação da sociedade e seus segmentos”, não meramente como audiência da comunicação exercida pelo governo, “mas também como produtores ativos do processo” (MATOS, 2012, p. 52). Neste sentido, é necessário colocar “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” (DUARTE, 2012, p. 61). Lucena e Lubambo (2010, p. 429) destacam que a “esfera pública é o palco principal para a prática da Comunicação Pública, desde que nela os atores — Estado, Governo e Sociedade — tenham as mesmas condições de falar e ouvir”.

Haswani (2007) destaca que, na comunicação realizada pelo Estado brasileiro, há a predominância da propaganda de governo, em detrimento da comunicação participativa de interesse público. A comunicação pública no Brasil é típica de uma democracia nova, em que tanto o Estado quanto os cidadãos vivenciam o amadurecimento de noções de cidadania e interesse público. Haveria uma “insatisfação de cidadãos, organizações e mídia com o teor, qualidade e quantidade das informações” provenientes da comunicação pública (HASWANI, 2007, p. 209). Este cenário, segundo Haswani (2010), aponta a necessidade de mudanças institucionais que passariam pelo nível constitucional, como uma emenda que obrigasse o Estado brasileiro a disponibilizar informação crucial à garantia de direitos sociais. As mudanças passariam também pela cultura institucional incrustada na gestão pública brasileira por razões históricas, conforme Koçouski (2012), segundo a qual a comunicação deveria se concentrar na construção da imagem de governos e governantes



A insatisfação com a comunicação pública existente poderia, em parte, ser atribuída ao não cumprimento de seu papel de garantir a pluralidade de perspectivas e vozes na divulgação e acesso a informações. No contexto, torna-se fundamental a construção de meios de comunicação pública que assegurem o exercício do direito à informação. Se não houve mudança constitucional, como sugeria Haswani (2010), ao menos a Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) é tida como um dos avanços na comunicação pública. A norma prevê a “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” e o “desenvolvimento do controle social da administração pública” através da divulgação de informações de interesse geral, sem a necessidade de prévia solicitação (BRASIL, 2011). O decreto 7.724/2012, que regulamenta a lei 12.527/2011, determina em seu artigo 7 que “é dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”, incluindo informações sobre “programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto”.

A novidade representada pela regulamentação do direito à informação no Brasil impactou de forma geral as profissões no campo da comunicação. No contexto das mudanças, os profissionais de relações públicas e comunicação pública, em particular, foram afetados por serem com frequência chamados a atuar como mediadores de conflitos e interesses entre cidadãos e organizações públicas. Ampliou-se, nas realizações de comunicação pública, a incumbência desses profissionais de estabelecer “canais de comunicação ascendentes”, ou seja, que ofereçam aos diversos setores sociais, em particular quando reunidos em instâncias participativas como aquela que é objeto desta pesquisa, voz e oportunidade de influir na política e nas

ações governamentais. A comunicação em esferas políticas abertas à participação social deveria passar a incluir o estímulo ao engajamento e assumir a responsabilidade de construir vias de expressão das perspectivas dos diversos setores envolvidos, em direção ao aperfeiçoamento da governança, visto que, como argumenta Novelli (2009, p. 505), “os governos que de alguma forma estimulam a participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas se tornam mais eficientes, pois estas já nascem com maior grau de sustentabilidade política e legitimidade”.

Como canais institucionalizados de governança hídrica, os comitês de bacia hidrográfica no Estado de São Paulo são regulados pela lei estadual 7.663/1991, que define a sua composição com “representantes da Secretaria de Estado ou de órgãos e entidades da administração direta e indireta”, “representantes dos municípios contidos na bacia hidrográfica correspondente” e “representantes de entidades da sociedade civil, sediadas na bacia hidrográfica, respeitado o limite máximo de um terço do número total de votos” como “universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, usuários das águas, representados por entidades associativas”, além de “associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias”.

Compete aos comitês, segundo a lei 9.433/1997, “promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos”.

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT) é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo. A delimitação da bacia é quase correspondente a toda a Região Metropolitana de São Paulo – RMS, território com pouca disponibilidade hídrica por habitante. Jacobi e Fracalanza (2005, p. 48) salientam o desafio enfrentado pelos

comitês para que “sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato quanto nos resultados. A dimensão do conflito lhes é inerente, como é a própria democracia”. Daí a importância da existência de processos comunicativos favoráveis à expansão da qualidade da deliberação pública. Jacobi (2003) aponta um dos principais fatores responsáveis pela falta de engajamento da sociedade nos comitês: a escassez de informações sobre a própria atuação dos comitês. A comunicação pública para sustentabilidade pode contribuir nesse contexto.

### 3. Metodologia de pesquisa

A caracterização quantitativa e qualitativa do conteúdo informativo que permeia as atividades comunicativas do Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT) foi obtida por meio de dois procedimentos distintos, mas complementares: a) análise de conteúdo; e b) análise documental.

a) Análise de conteúdo da página web do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH ([www.sigrh.sp.gov.br](http://www.sigrh.sp.gov.br)) que se refira à atuação do CBH-AT, incluindo pautas, comunicados e notas, e de um portal mantido pelo CBH-AT independentemente do SIGRH no endereço <http://www.comiteat.sp.gov.br/>. As informações sobre políticas públicas encontradas nos referidos domínios foram identificadas e analisadas de acordo com sua distribuição possível em 20 categorias de informações relacionadas aos seguintes aspectos<sup>1</sup>:

1. Condições sociais: contexto social de uma política, envolvendo fatores como habitação, trabalho, lazer, saúde etc;
2. Condições econômicas: contexto econômico de uma política, envolvendo fatores como emprego, nível de atividade industrial, inovação etc;
3. Cenário político: arranjos, acordos e alianças políticas subjacentes a uma política;
4. Estágio de desenvolvimento científico

<sup>1</sup> A metodologia foi apresentada inicialmente em (*informação de autoria retirada na versão para avaliação cega*).

e tecnológico: exigências de conhecimento que dada política implica, envolvendo fatores como recursos de agências de pesquisa aplicados, ferramentas tecnológicas disponíveis, economia de recursos etc;

5. Informações legais: leis, decretos, regulamentos e portarias relacionados a uma política;
6. Objetivos: cenário genérico a ser atingido, não caracterizado necessariamente em termos quantitativos;
7. Metas: alvos objetivos, números, estatísticas e projeções;
8. Recursos e critérios de eficiência: relação entre os recursos empregados na implementação de uma dada política e os resultados obtidos, que envolvem planos de gestão, medidas de otimização e aferição de resultados etc;
9. Ações: atividades, projetos, operações etc realizados ou em curso;
10. Informações operacionais, parcerias e convênios: procedimentos e instrumentos empregados para que os setores envolvidos em uma política possam se beneficiar dela;
11. Prevenção de riscos: riscos ambientais a serem controlados por uma política;
12. Recursos de gestão: recursos humanos, materiais e financeiros investidos;
13. Públicos-alvo: a quem uma política se destina, seja em termos genéricos (camadas sociais, faixas etárias, setores empresariais) ou específicos (entidades, instituições etc);
14. Instrumentos de relacionamento: disponibilidade de formas de relacionamento entre setores sociais e poder público estipuladas no âmbito da execução de uma política, tanto presenciais (reuniões, audiências públicas e demais eventos), como virtuais (e-mails, chats, fóruns e consultas públicas online sobre determinada política);
15. Bem-estar: benefícios esperados em termos de resolução de necessidades básicas e de conforto material;
16. Igualdade: resultados em termos de sua



justa distribuição diante das necessidades dos setores envolvidos;

17. Satisfação do usuário: pesquisas de satisfação ou retorno espontâneo de usuários e setores;

18. Eficácia: relação entre objetivos e resultados concretamente obtidos;

19. Efetividade: avaliação em perspectiva do impacto sobre condições anteriores; e

20. Custo-efetividade: alternativas de ação possível e justificativas para a linha de ação adotada.

Foram analisadas todas as 22 páginas web referentes à atuação do CBH-AT e disponíveis em seus portais web oficiais no período de coleta de dados (janeiro a março de 2017).

A presença de informações disponíveis em uma página web relacionadas a cada uma destas 20 categorias foi assinalada em uma planilha com '1', e sua ausência, com '0'. Dessa forma, a pontuação máxima para cada página web analisada seria de 20 pontos. O número de categorias efetivamente preenchido pelo conteúdo das páginas web foi calculado proporcionalmente em relação ao máximo de pontos possível. Esta operação gerou um número percentual, denominado de Índice de Qualidade da Informação (IQI), que consiste em um indicador qualitativo do desempenho de um portal de governo na internet como instrumento de comunicação pública para o atendimento do direito à informação sobre políticas públicas.

b) Análise documental das 11 atas de reuniões do comitê enfocado realizadas em 2016, buscando-se obter dados sobre a comunicação praticada em duas dimensões, de acordo com a literatura especializada (DUARTE, 2009): a) disseminação de informação, caracterizada por fluxos unidirecionais e manutenção de relações assimétricas entre os atores envolvidos; b) construção e manutenção de diálogo, caracterizadas por contextos de circulação dialógica de perspectivas e abertura para posições de igualdade, negociação paritária e deliberação. A comparação entre as duas dimensões foi realizada pela contagem de linhas existentes em cada uma delas.

## 4. Resultados

### 4.1. Análise de conteúdo de portais web

Destaca-se o baixo Índice de Qualidade da Informação (IQI) médio obtido, de 17%, valor que aponta que a amostra analisada apresenta menos de um quinto do total de informação possível, estando aquém do que seria considerado ideal dentro do contexto teórico-metodológico da pesquisa de caracterização de políticas públicas na área de governança hídrica.

O Gráfico 1 apresenta os resultados percentuais obtidos de todas as 22 páginas web analisadas em relação a cada uma das categorias de análise existentes. Como é possível observar, houve maior incidência de informações sobre os “objetivos” a serem atingidos (63% das páginas web analisadas contêm informações relacionadas), seguido pela presença de “informações legais” (45%), “estágio de desenvolvimento científico e tecnológico”, “informações operacionais, parcerias e convênios”, e “instrumentos de relacionamento” (36%).

De acordo com os dados obtidos, 31% das páginas analisadas contêm informações sobre o “cenário político” em que as ações relacionadas ao Comitê do Alto Tietê e as políticas que este desenvolve se inserem. Em ordem decrescente estão as categorias “recursos de gestão” (22%), “ações” (18%), “recursos e critérios de eficiência” (13%), “eficácia” (13%), “condições sociais” (9%) e “condições econômicas” (4%). As categorias de “prevenção de riscos” e “igualdade” também apresentaram o percentual de 4%.

Não foram detectadas informações que pudessem ser classificadas nas categorias de “metas”, “públicos-alvo”, “bem-estar”, “satisfação do usuário”, “efetividade” e “custo-efetividade”.

A análise dos dados sugere uma tendência de disponibilização de informações de caráter técnico e pouco sistêmico, que não abrangem o todo e o seu possível contexto. A preferência por informações desta natureza pode dificultar o amadurecimento de questionamentos relevantes da opi-

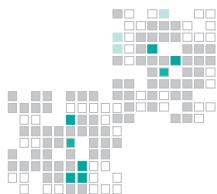
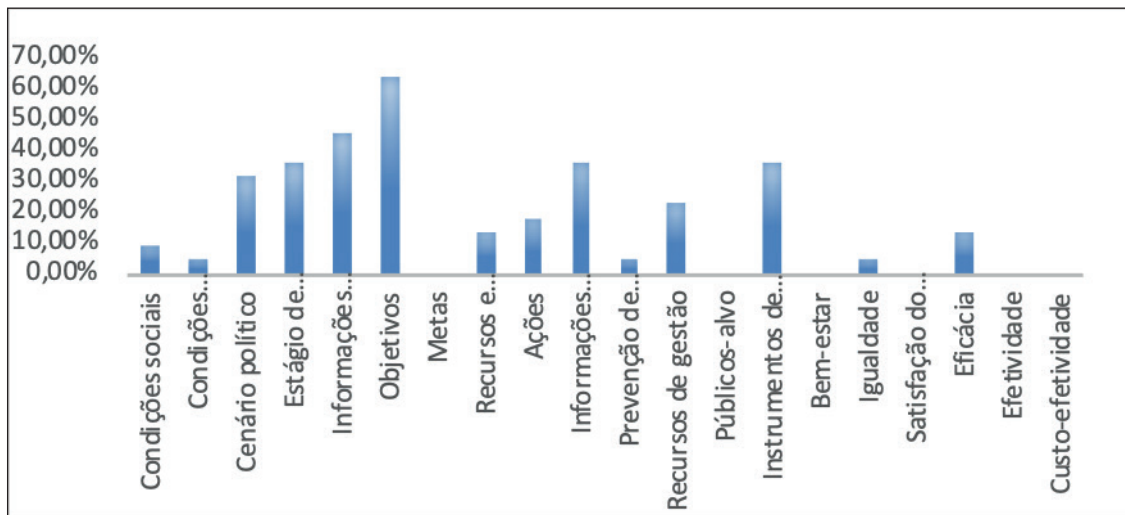




Gráfico 1. Percentuais observados de informações sobre políticas públicas de sustentabilidade, segundo categorias de análise, disponíveis nos portais web do CBHT-AT e SIGRH



Fonte: elaboração própria

ção pública, visto que “objetivos”, “informações legais”, “estágio de desenvolvimento científico e tecnológico”, “informações operacionais, parcerias e convênios” e “instrumentos de relacionamento”, predominantes na amostra analisada, abrangem a existência de projetos e ações já apoiados por uma estrutura legal, técnica e operacional, mas não favorecem necessariamente a compreensão do seu contexto, o acompanhamento de metas e prazos ou a transparência sobre resultados obtidos.

#### 4.2. Análise documental de atas de reuniões

Em um total de 2.677 linhas presentes na amostra, a quantidade de dados categorizados em “informação” e “diálogo” se caracteriza pelo equilíbrio entre as duas categorias. Com 1.376 linhas identificadas, as situações de disseminação de “informação” são as que mais aparecem, um percentual de 51,4% de fluxos unidirecionais de informação entre os atores envolvidos nas reuniões de deliberação do comitê. De forma balanceada, 1.301 linhas constituem a categoria de situações de “diálogo”: 48,6% da amostra apresenta fluxo comunicativo caracterizado pela circulação de perspectivas, questionamentos e debates.

Como instrumentos de informação, foram considerados trechos que expressassem a transmissão

de comunicados, o compartilhamento de informações que se concentravam entre alguns membros do corpo executivo para o grupo como um todo, o esclarecimento sobre a situação de projetos, a disseminação de informações técnicas e outros avisos que pudessem fomentar os momentos posteriores de discussão e diálogo. Em relação às situações de diálogo, foram identificados os momentos de abertura para intervenções, as situações de votação na plenária, a colocação de pontos de vista, o debate em torno de questões levantadas, a proposição de alterações em textos, critérios de avaliação ou outros pontos relevantes sobre a atuação do Comitê.

#### 4.3 Discussão

Analisando-se as informações sobre governança hídrica disponibilizadas online e utilizando a metodologia de análise de conteúdo baseada em 20 categorias pertinentes à composição adequada de uma política, algumas observações podem ser feitas. No que diz respeito à contextualização de sua atuação e projetos, apontada pelo eixo de antecedentes e diagnósticos, observa-se preferência para informações de aspectos técnicos e legais, indicadas pelas categorias de “estágio de desenvol-



vimento científico e tecnológico” e “informações legais” (64% das células preenchidas neste eixo), ao mesmo tempo em que há certa carência de informações que apontem as condições sociais, econômicas e políticas em que as políticas do comitê se inserem.

Assim como não foram verificados antecedentes suficientes sobre as condições citadas, há também escassez de informações que indiquem as mudanças geradas por uma política sobre as condições anteriores à sua implementação. As categorias “igualdade” e “eficácia” aparecem com um percentual baixo, de 4,54% e 13,63% respectivamente, sendo que informações relacionadas às categorias de “metas”, “bem-estar”, “satisfação do usuário” “efetividade” e “custo-efetividade” não aparecem.

A ausência das diversas categorias informativas mencionadas corrobora as considerações de Haswani (2007) em relação à comunicação pública brasileira, segundo as quais a comunicação de interesse público ainda requer um processo de amadurecimento. Os resultados indicam a necessidade de ampliação da qualidade das informações que serão disponibilizadas, no sentido de formação de um panorama mais completo sobre os cenários de atuação do comitê. Além disso, é importante enfatizar que os websites funcionam como ferramentas de acesso à informação, e assim é possível indicar que eles não atendem adequadamente às exigências de transparência ativa previstas na norma brasileira de acesso à informação (lei 12.527/2011).

A reflexão sobre os possíveis prejuízos da escassez de informação se estende à dinâmica de formação do capital social, que, de acordo com Baquero (2003), pode ser estabelecido nas relações coletivas, exigindo elementos como confiança e reciprocidade, por sua vez baseados em informação e comunicação pública, como indica Matos (2009). A escassez de informação não contribui para a formação de capital social.

No entanto, o próprio Relatório de Acompanhamento

do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, referente ao período de 2012 a 2015, verifica-se a percepção de que a comunicação pode integrar os esforços na gestão da água. Como revela o plano (SÃO PAULO, 2014), 6% dos recursos deveriam ser distribuídos para a área temática “5. Educação Ambiental, Desenvolvimento Tecnológico, Capacitação, Comunicação e Difusão da Informação em Gestão Integrada de Recursos Hídricos”, sendo que 40% dos compromissos firmados nesta área temática deveriam estar relacionados com a promoção da comunicação social, a divulgação de informações e também mobilização. O relatório apresenta as diversas formas pelas quais esse eixo temático foi desenvolvido, suas aplicações, o grau de evolução das atividades, os recursos que foram investidos, assim como os cancelamentos que houveram e as suas justificativas. Restringindo as informações obtidas para o campo de análise pertinente a esta pesquisa, foram encontradas duas menções a atividades de comunicação relacionadas aos objetos estudados.

Notamos que, em relação à área temática mencionada, o componente específico “2.1.2.5 Disseminar o conteúdo conceitual e técnico do enquadramento”, que compreendia “realizar ações de comunicação e capacitação para divulgar o conteúdo conceitual e técnico (...)”, aparece com um total de 0% na categoria evolução. O total de R\$ 115.500,00 previstos para utilização nesse componente não foi executado até 2014, ano de publicação do relatório. Outro componente específico encontrado, “5.1.2.6 2.6. Elaborar a estratégia de comunicação com pesquisadores para disponibilizar resultados das pesquisas sobre recursos hídricos nos sítios do SIGRH”, consta como compromisso cancelado.

Diante do cenário desfavorável em relação à qualidade das informações sobre políticas públicas de sustentabilidade, em confronto com recomendações da literatura especializada, observa-se que o relatório citado permite identificar parte dos

obstáculos ao fortalecimento da comunicação pública nos Estados brasileiros. Ou seja, o planejamento público fixado em documentos de acesso aberto revela que existem gestores públicos buscando o estabelecimento de ações de comunicação pública adequadas às demandas de transparência no quadro da Lei de Acesso à Informação; todavia, não se constata a viabilidade de sua realização diante de enfrentamentos característicos da administração pública, como dificuldades na execução de recursos e escassez de infraestrutura e profissionais qualificados.

A limitação de engajamento e representatividade da sociedade civil na esfera de deliberação pública tratada nesta pesquisa, fenômeno para o qual a insuficiência da comunicação pública traz uma contribuição negativa, pode ocorrer devido a diversos fatores e circunstâncias, por questões estruturais, operacionais e culturais. Jacobi e Fracalanza (2005) indicam que um dos entraves à participação dos usuários dos serviços públicos nos espaços que lhes é de direito é a falta de informação. A população, em sua maioria, não sabe que pode participar de alguns mecanismos públicos, como também não sabe que lhe é garantido certo poder de influência sobre as decisões a serem tomadas. O poder público precisa reformular os canais de comunicação com a sociedade e, principalmente, atentar ao conteúdo transmitido, levando em consideração componentes pedagógicos, educativos e estratégias de sensibilização.

A luta pelo reconhecimento pode ser observada de diversas formas na comunicação estabelecida entre atores tão distintos dentro do CBH-AT. Compreende-se também que nem todos os grupos e indivíduos excluídos socialmente, no que diz respeito aos direitos relacionados à água, estão suficientemente conscientes de sua condição de exclusão, ou ainda, estão organizados em movimentos sociais para impor resistência e reivindicar mudanças, dialogando com os demais grupos da sociedade. Matos (2011, p. 42) assume que há

assim a percepção de um “reconhecimento recusado, ou não-alcançado”. Reconhecer esse cenário é de grande valia para que o CBH-AT possa continuar evoluindo enquanto esfera pública, e que dessa forma possa incluir em sua comunicação a perspectiva de que o diálogo que estabelece com o corpo deliberativo e com a sociedade precisa buscar o reconhecimento, inclusive dos grupos que não estão organizados na busca por representatividade. Isso só será possível se o comitê se propor a estudar os públicos com quem estabelece, de forma visível ou não, uma rede de influência, e investir em uma comunicação pública inclusiva e de excelência.

## 5. Considerações

A pesquisa que teve seus resultados descritos neste artigo elegeu como objeto de estudo o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê - CBH-AT, do Estado de São Paulo.

Os resultados obtidos provêm das análises de conteúdo de dois portais web do comitê e de análise documental de atas de reuniões de 2016. A análise de dados realizada visa caracterizar a qualidade da comunicação dentro do comitê segundo critérios pré-estabelecidos, incluindo como objetivo a identificação de oportunidades de aperfeiçoamento da comunicação e a sugestão de ações de relações públicas capazes de otimizar os processos e dinâmicas existentes.

Os dados sugerem que, em relação à disponibilização de informação nos portais online, pode haver necessidade de revisão das estratégias de comunicação utilizadas, com base nos objetivos da comunicação pública de contribuir com a cidadania através do fluxo informativo e de construção do diálogo. Este cenário de oportunidades de aperfeiçoamento é indicado pelo baixo Índice de Qualidade da Informação de 17% detectado na amostra analisada, que indica a presença de menos de um quinto da informação considerada ideal, no contexto teórico-metodológico da pesquisa,



em relação à caracterização de uma política pública de governança hídrica.

O cenário construído através de análise documental das reuniões demonstrou-se positivo. Este destaca-se por apresentar equilíbrio em relação aos dois momentos analisados, ainda que as situações de transmissão de informação sejam ligeiramente mais presentes do que as situações de diálogo, 51,4% e 48,6% respectivamente.

Os resultados analisados sugerem que é recomendável ao CBH-AT a reformulação das estra-

tégias de comunicação e relacionamento estabelecidas com a sociedade em geral, principalmente através do seu portal online. A análise demonstrou a importância de melhorias na qualidade das informações divulgadas bem como do seu posicionamento institucional. O aperfeiçoamento da comunicação mediada seria uma forma de contribuir com as atividades rotineiras e ampliar a qualidade do relacionamento dessa instância com a sociedade, atendendo aos princípios da democracia e da participação pública.

### Agradecimentos

Os autores agradecem à Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) pela bolsa concedida (Processo 2016/11295-0).

### REFERÊNCIAS

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 21, p. 83-108, 2003.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-33.

BRASIL. Lei nº 9433, Política Nacional de Recursos Hídricos, 8 de janeiro de 1997.

BRASIL. *Lei nº 12.527, Lei de Acesso a Informações Públicas*, 18 de novembro de 2011.

BUCCI, E. *O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. 248 p.

BUENO, W. C. Comunicação, iniciativa privada e interesse público. In: DUARTE, J. (org). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 134-153.

CÉSAR, R. C. E. *A comunicação pública como práxis no processo de mediação e mobilização da sociedade civil na esfera pública*. Tese (Doutorado em Comunicação). Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 2012. 196 p.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ. *Apresentação*. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhat/apresentacao>. Acesso em: 30 maio 2016.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: \_\_\_\_\_. (org). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 59-71.

HASWANI, M. F. Comunicação pública e as novas dimensões para as relações públicas. In: KUNSCH, M. M. K.; KUNSCH, W. L. (orgs.). *Relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora*. São Paulo: Summus, 2007, p. 209-223.

HASWANI, M. F. *A comunicação estatal com garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. Tese (Doutorado em Ciências). Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 2010.

200 p

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 18, n. 1/2, p. 137-154, 2003.

JACOBI, P. R.; FRACALANZA, A. P. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Editora UFPR, n. 11-12, p. 41-49, jan./dez. 2005.

JACOBI, P. R. et al. Capital social e desempenho institucional – reflexões teórico-metodológicas sobre estudos no comitê de bacia hidrográfica do Alto Tietê, S.P. In: JACOBI, P. R.; FERREIRA, L. da C. (orgs). *Diálogos em ambiente e sociedade no Brasil*. São Paulo: ANPPAS, Annablume, p. 303-329, 2006.



- KOÇOUSKI, M. *A comunicação pública face ao dever estatal de informar. Pra não dizer que não falei das flores: estudo de caso do Incra-SP*. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação). Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 2012. 237p.
- LUCENA, A. P. C.; LUBAMBO, C.W. Expressões da comunicação pública: caso da prefeitura do Recife e da prefeitura de Caruaru. In: AGUIAR, S. M. M; MORAES, A. (org.) *Gestão pública: práticas e desafios*. Vol IV. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010.
- MATOS, H. *Capital social e comunicação: interfaces e articulações*. São Paulo: Summus, 2009.
- \_\_\_\_\_. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. (org.) *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 47-58.
- \_\_\_\_\_. 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. p. 39-60.
- NOVELLI, A. L. R. Relações Públicas Governamentais. In: KUNSCH, M. M. K. (org.) *Relações públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 485-509.
- ROLANDO, S. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. K, (org.) *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 23-38.
- SÃO PAULO. *Lei nº 7.663/91*. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. São Paulo, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Plano Estadual de Recursos Hídricos de 2012 a 2015 (Relatório de Acompanhamento)*. Disponível em: [http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/ckfinder/files/PERH\\_12-15.zip](http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/ckfinder/files/PERH_12-15.zip). Acesso em: 22 nov. 2016

