

O processo de comunicação pública e relações públicas em comitês de bacias hidrográficas no estado de São Paulo

The process of public communications and public relations in river basin committees in the São Paulo state

Danilo Rothberg¹
danroth@uol.com.br

Lya Beatriz Pelegrini¹
lya.beatrizp@gmail.com

RESUMO

Este artigo apresenta resultados de pesquisa realizada com o objetivo de gerar conhecimento científico sobre a qualidade dos fluxos de informação e das práticas de comunicação mediada e não mediada existentes entre os atores sociais que integram os Comitês das Bacias Hidrográficas Tietê-Batalha e Tietê-Jacaré, do Estado de São Paulo. O estudo investigou, por meio de análise de conteúdo, análise documental e observação direta, os processos comunicativos e as formas de relacionamento entre os atores sociais daquelas instâncias de deliberação democrática. Os resultados indicam a existência de informações nos formatos de comunicação mediada *online* e *off-line* em patamares de 37 a 70% do total considerado necessário, segundo o contexto teórico-metodológico da pesquisa, para a caracterização completa de uma política pública de sustentabilidade. Os registros das atividades em contextos de comunicação não mediada indicam cenários com predominância de instrumentos de disseminação de informação. Diante dos resultados, o estudo forneceu indicações de estratégias de comunicação e relações públicas que possam contribuir para o aperfeiçoamento do debate em torno das tomadas de decisão e políticas públicas que incidem sobre a gestão de recursos hídricos.

Palavras-chave: comunicação pública, relações públicas, sustentabilidade, recursos hídricos.

ABSTRACT

This article presents results of a research carried out with the objective of generating scientific knowledge about the quality of flows of information and practices of mediated and non-mediated communication among the social actors in the Tietê-Batalha and Tietê-Jacaré River Basin Committees, of the State of São Paulo. The study investigated, through content analysis, document analysis, and direct observation, communicative processes and forms of relationship between social actors of those instances of democratic deliberation. The results indicate the existence of information in online and offline media formats ranging from 37 to 70% of the total considered necessary, according to the theoretical and methodological context of the research, for the complete characterization of a public policy of sustainability. Records of activities in non-mediated contexts indicate scenarios with a predominance of tools of dissemination of information. Drawing on these results, the study provided indications of communication strategies and public relations that can contribute to the improvement of the debate around decision-making and public policies that focus on the management of water resources.

Keywords: public communication, public relations, sustainability, water resources.

¹ Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação. Av. Luiz Edmundo Carrijo Coube, 14-01, Vargem Limpa, 17033-360, Bauru, SP, Brasil.

Introdução

O ritmo das mudanças ambientais e a limitação de recursos naturais tornou a sustentabilidade uma pauta de relevância mundial, englobando meio ambiente, responsabilidade social e políticas públicas. A formulação e a gestão de políticas que contemplem a exigência de desenvolvimento sustentável passaram a engajar diversos setores sociais, visando ampliar sua efetividade.

No Brasil, foram criados sistemas de divisão de responsabilidades entre os níveis de governo e setores sociais. Em vários Estados, incluindo São Paulo, objeto deste texto, os comitês de bacia hidrográfica representam importante avanço no sentido de estabelecer espaços públicos participativos de gestão compartilhada de recursos hídricos.

Mas existem desafios para a consolidação desses espaços. No campo da comunicação pública, é preciso haver a disseminação de informações que possam qualificar o debate e de formas de relacionamento que contribuam para a transparência e legitimidade das decisões. As práticas de comunicação e relações públicas podem ampliar sua contribuição ao fortalecimento das instâncias participativas de gestão.

A pesquisa descrita neste artigo foi realizada com o objetivo de buscar conhecimento científico sobre a dinâmica dos fluxos de informação e das práticas de comunicação mediada e não mediada existentes entre os atores sociais que integram os Comitês das Bacias Hidrográficas Tietê-Batalha e Tietê-Jacaré, do Estado de São Paulo. O estudo investigou, por meio de análise de conteúdo, análise documental e observação direta, os processos comunicativos e as formas de relacionamento entre os atores sociais daquelas instâncias de deliberação democrática, e forneceu indicações de aperfeiçoamento às suas práticas de comunicação e relações públicas.

Os resultados indicam a existência de informações nos formatos de comunicação mediada online e off-line em patamares de 37% a 70% do total considerado necessário, segundo o contexto teórico-metodológico da pesquisa, para a caracterização completa de uma política pública de sustentabilidade. Os registros das atividades em contextos de comunicação não mediada indicam cenários com predominância de instrumentos de disseminação de informação.

O artigo está dividido em três etapas: (i) revisão de teorizações pertinentes sobre comunicação pública e relações públicas, direito a informação, cidadania, capital social, sustentabilidade e participação; (ii) caracteriza-

ção da metodologia; (iii) apresentação e discussão dos resultados, incluindo sugestões de aperfeiçoamento da comunicação para sustentabilidade. Considerações finais sintetizam as contribuições do texto.

Teorizações pertinentes

O conceito de comunicação pública, atualmente, acolhe diferentes definições. É possível considerar, segundo a literatura científica especializada, que o termo designa os processos de circulação de informações sobre questões relevantes à sociedade e seu bem-estar, manifestando-se como vetor de fluxos e contrafluxos de construção da opinião pública em relação à tomada de decisão política. Em pluralidade, as vozes que contribuem para manter o vigor daqueles processos “buscam interesses legítimos e usam a informação e a comunicação”, com a finalidade de “apresentar sua identidade, sua visão e objetivos” (Rolando, 2011, p. 11).

O contexto em que se desenrolam os processos comunicativos é complexo: conforme Duarte (2009, p. 60), a sustentação do interesse público exige unir “mídias públicas fortes, uma imprensa mais pluralista e democrática, a informação e a interação com o cidadão em bases mais apropriadas”, além de “uma divulgação mais próxima do Estado e da sociedade do que do governo”.

O cenário brasileiro atual demonstra a necessidade de novos instrumentos e canais de comunicação alternativos à grande mídia, já que os cidadãos buscam voz e acesso, e as organizações procuram institucionalizar um diálogo mais efetivo com seus públicos. Diálogo, neste contexto, não é um conceito abstrato. Trata-se de um diálogo efetivo, operacionalizado no interior de estruturas de participação política surgidas após a redemocratização do Brasil, como conselhos gestores de políticas e comitês de bacias hidrográficas, que instauram esferas de deliberação dependentes de uma dimensão comunicativa cada vez mais estudada no país, inclusive em caráter comparativo com experiências internacionais similares (Avritzer, 2012; Marques, 2009; Steiner *et al.*, 2017).

Novas práticas sociais de representatividade e voz na esfera pública caracterizam a comunicação da sociedade civil, desenvolvida por movimentos sociais, terceiro setor e comunidades, a partir do reconhecimento de que suas responsabilidades públicas se estendem aos diversos atores sociais. Entre seus objetivos, está o atendimento do direito à informação, a base do conhecimento, elemento básico no processo comunicacional e de interação e um meio de atingir outros direitos de cidadania, e o direito

ao acesso às tecnologias comunicacionais, para que a participação na esfera pública contribua com a democracia e com a formação da cidadania (Brandão, 2009; Duarte, 2009; Gentili, 2005).

Segundo Rothberg, Napolitano e Resende (2013), o direito à informação é voltado essencialmente ao bem coletivo, podendo ser classificado como recurso social vital à participação dos indivíduos, colocando-os em nível de igualdade para expressar vontades e interesses, elaborar julgamentos sobre os atos de um governo e fazer escolhas. O direito à informação e a liberdade de expressão se fazem crescentemente presentes em todo o mundo, tornando-se disseminada a concepção segundo a qual o Estado deve assegurar o máximo acesso à informação sobre gestão pública e viabilizar sua divulgação por sistemas eficazes, principalmente quando aqueles que mais precisam dela não conseguem obtê-la ou até mesmo desconhecem sua existência (Mendel, 2009).

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) foi promulgada em 2011. Entretanto, lacunas abrem margem a interpretações contraditórias e brechas para a negativa em relação a solicitações nos procedimentos de transparência passiva, e as especificações de transparência ativa na comunicação digital não são abrangentes o suficiente para assegurar a disponibilidade de informação com contexto e profundidade. Além disso, ainda que deva atuar nos três Poderes, a influência da lei ocorre apenas no Poder Executivo Federal, permitindo aos outros níveis de poder restringir ou liberar informações julgadas convenientes sem supervisão de outro órgão (Rothberg *et al.*, 2013).

Neste quadro, são necessárias estratégias de enfrentamento de obstáculos que afetem o desenvolvimento da comunicação pública, em particular no campo da transparência ativa imposta pela Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), e nos processos comunicativos existentes no interior de novos formatos de compartilhamento da decisão pública, como os comitês de bacia hidrográfica.

A atividade de relações públicas pode atuar na articulação estratégica da administração junto aos agentes sociais envolvidos nos processos de comunicação pública, assessorando e estabelecendo políticas de relacionamento que gerem confiança e sejam baseadas na ética necessária para integrar os setores em prol do interesse público e da promoção da cidadania dentro das organizações e setores sociais, assim como do espaço público, mudando o foco da comunicação para a sociedade e o atendimento de suas necessidades (Duarte, 2009; Haswani, 2007; Oliveira, 2009).

Neste contexto, os comitês de bacia hidrográfica são compreendidos como organizações em sentido amplo, a serem assessoradas por atividades de relações públicas que, exercendo uma função estratégica, contribuam para demonstrar “sua missão, quais são os seus valores, no que acreditam e o que cultivam, bem como a definirem uma identidade própria e como querem ser vistas no futuro”, segundo Kunsch (2006, p. 130). As relações públicas em função estratégica têm o potencial de abrir e manter abertas vias de comunicação entre organização e seus diversos públicos, “em busca de confiança mútua, construindo a credibilidade e valorizando a dimensão social da organização, enfatizando sua missão e seus propósitos e princípios, ou seja, fortalecendo sua dimensão institucional” (Kunsch, 2006, p. 130).

A atuação estratégica requer planejamento, situado como conjunto de procedimentos que buscam o desenvolvimento de conexões entre estruturas macrosociais e contextos locais. “Com o planejamento estratégico é possível fazer uma análise ambiental externa, setorial ou de tarefa e interna, chegando-se a um diagnóstico organizacional capaz de indicar as ameaças e as oportunidades [...]”, indica Kunsch (2006, p. 130).

Esta conceituação de estratégia é respaldada por parte da literatura de estudos organizacionais, em especial quando as relações verificáveis entre estruturas macrosociais e comportamento de agentes sociais específicos em nível local são examinadas por estrategistas que orientam suas ações em busca de maximizar conexões entre narrativas explicativas do entorno ambiental de uma organização e a ação de seus integrantes em âmbito interno. O desenvolvimento de estratégias de comunicação, neste caso, se orienta pela hipótese de que quanto mais os indivíduos puderem justificar seu comportamento em função da necessidade de adesão e conformidade com expectativas e papéis amplamente aceitos pela sociedade, melhor para a consecução dos objetivos da organização. Assim, a perspectiva de *estratégia como prática que busca a elucidação de conexões entre micro ações de gestão individuais e macro contexto social se coloca como contribuição chave para a compreensão do sentido de pensamento estratégico em relações públicas* (Herepath, 2014; Seidl e Whittington, 2014).

Cabe aos estrategistas, em particular aqueles em atuação no campo das relações públicas, basear-se em sua experiência com os públicos organizacionais para descrever e explicitar o significado das profundas conexões entre organização e sociedade, de modo a facilitar a identificação dos agentes com as instituições políticas

e sociais que proveem sentido às suas ações. “Os estrategistas, em suas situações estruturalmente condicionadas, usam suas capacidades reflexivas subjetivas a fim de selecionar percursos de ação específicos”, apontam Seidl e Whittington (2014, p. 1410). Isto sugere que os formuladores de estratégias de planejamento devem examinar atentamente a diversidade de interações socioculturais cotidianas dentro de uma organização em busca de indicações para que a gestão de comunicação e relações públicas possa delinear e justificar as ações dos membros da organização em termos de parâmetros de validade e legitimidade socialmente aceitos.

Uma política de comunicação que abranja a dimensão estratégica deve, de acordo com esta contextualização teórica, incluir mecanismos de estabelecimento de fluxos circulares de alimentação de dados, preferencialmente disponíveis por meio de plataformas digitais acessíveis. Tais mecanismos serão necessários aos planejadores como fontes confiáveis e permanentes de feedback sobre a qualidade das práticas de interação entre os diversos públicos. Especialmente no setor público, as estratégias de gestão devem se preocupar, sobretudo, com a qualidade da informação disponível à tomada de decisão pelos diversos setores sociais que integram as esferas deliberativas, a fim de ampliar a governança democrática (Matos, 2006; Novelli, 2006; Weber, 2017).

Deste cenário teórico emerge a possibilidade de que gestores de comunicação e relações públicas possam contribuir para ampliar a participação cidadã nas decisões relacionadas a recursos vitais no âmbito dos comitês de bacias hidrográficas, órgãos colegiados com gestão deliberativa, compostos por representantes dos governos estadual e municipal e entidades da sociedade civil. Cada comitê é responsável pela gestão de recursos hídricos em determinada territorialidade, considerando a água como bem econômico e realizando a integração entre setores e públicos de interesse, de modo a deliberar sobre as atividades que possam afetar a disponibilidade e a qualidade da água.

O processo de planejamento participativo com Estado e sociedade objetiva o desenvolvimento sustentável e prevê engajar e mobilizar os cidadãos (Haswani, 2007). A construção de um arranjo com representantes dos diferentes setores sociais exige buscar transparência, responsabilidade e legitimidade nas decisões, permitindo que cada setor contribua com seus conhecimentos e atribuições, para inclusive tentar minimizar a possibilidade de que as decisões beneficiem um único setor (Jacobi, 2003; Unesco, 2012).

A abertura para a participação cidadã incentiva a capacidade crítica dos diversos setores e multiplica seu potencial no processo decisório, além de contribuir para gerar sinergia entre governo e sociedade (Jacobi, 2003). A participação também tem o potencial de trazer suporte ao planejamento de longo prazo, necessário para ocorra uma mudança de valores que proporcione adesão e conscientização quanto aos conceitos de sustentabilidade e evite “um padrão de desenvolvimento ecologicamente desequilibrado, economicamente instável e socialmente desigual” (Jatobá *et al.*, 2009, p. 50)

Entretanto, a atuação dos comitês é desigual entre as regiões brasileiras e no interior dos estados. O Plano Estadual de Recursos Hídricos busca reduzir disparidades entre a atuação dos comitês e os objetivos preestabelecidos. A lei federal 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos, determina a disseminação de informações referentes à gestão das bacias. No entanto, a desigualdade de poder e conhecimento entre os atores sociais que compõem os comitês, no âmbito político, social e econômico, pode gerar o domínio de certos agentes sociais e a predominância do conhecimento técnico nas decisões, limitando a participação da sociedade civil e até gerando desinteresse entre muitos setores (Jacobi, 2003).

O artigo 24 da lei estadual 7.663/1991 (São Paulo, 1991) define a composição dos comitês de bacia hidrográfica no Estado de São Paulo, que devem incluir “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”.

Ao dimensionarem a comunicação como processo bilateral de diálogo e idealmente se basearem em princípios universais como estratégia, simetria e diversidade, as relações públicas podem gerir a comunicação entre públicos e organizações de forma isonômica (Kunsch, 2009; Grunig, 2003). No relacionamento entre os diversos atores sociais no interior dos comitês de bacia hidrográfica, a gestão de relações públicas pode contribuir para torná-

-los espaços públicos que subsidiem a criação de capital social ao promoverem “o *empowerment* da cidadania, o pluralismo e a democratização” (Baquero, 2003, p. 94).

Metodologia

A pesquisa empírica foi realizada por meio de análise de conteúdo de três fontes distintas, a saber:

(i) dados coletados entre agosto e outubro de 2014 dos portais web do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (<http://www.sigrh.sp.gov.br>) referentes aos comitês das bacias hidrográficas Tietê-Batalha (que reúne 36 municípios) e Tietê-Jacaré (34 municípios);

(ii) registro proveniente da observação direta de quatro reuniões: a) 12 de novembro de 2014, na cidade de Novo Horizonte (SP), do Comitê da Bacia Hidrográfica Tietê-Batalha; 19 de novembro de 2014, em Araraquara (SP), do Comitê da Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré; 9 de dezembro de 2014, em Novo Horizonte (SP), do Comitê de Bacia Hidrográfica Tietê-Batalha; 16 de dezembro de 2014, em Araraquara (SP), do Comitê da Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré;

(iii) atas disponíveis nos portais web dos comitês selecionados, correspondentes aos registros gerados pelos próprios comitês de sete reuniões realizadas entre maio e dezembro de 2014.

Os conteúdos provenientes destas três fontes foram identificados, distribuídos e analisados de acordo com 20 categorias em seis eixos, formulados com o aporte da literatura sobre avaliação de políticas públicas (Souza, 2003; Costa e Castanhar, 2003) e testados em estudos anteriores (Rothberg, 2014; 2015), a saber:

(I) Eixo de ‘antecedentes e diagnósticos’:

(i) Condições sociais: relacionada ao contexto social em que dada política se insere, envolvendo fatores como habitação, trabalho, lazer, saúde etc.

(ii) Condições econômicas: refere-se ao contexto econômico de dada política, envolvendo fatores como emprego, nível de atividade industrial, inovação etc.

(iii) Cenário político: informações sobre eventuais arranjos, acordos e alianças políticas que motivaram ou contribuíram para a formulação, a execução e o desempenho de uma política.

(iv) Estágio de desenvolvimento científico e tecnológico: relacionada às exigências de conhecimento que dada política implica, como recursos de agências de pesquisa aplicados, ferramentas tecnológicas disponíveis, economia de recursos etc.

(v) Informações legais: deve ser identificada a presença de leis, decretos, regulamentos e portarias relacionadas a uma política.

(II) Eixo de ‘propósitos’:

(vi) Objetivos: informações sobre objetivos genericamente anunciados, não necessariamente em termos qualitativos, mas que mostrem as motivações representativas de aspirações sociais legítimas.

(vii) Metas: metas objetivas, possíveis de serem visualizadas em termos quantitativos e em escalonamento temporal. A presença de números, estatísticas e projeções deve ser verificada sob esta categoria.

(viii) Recursos e critérios de eficiência: informações sobre a relação entre os recursos empregados na implementação de uma dada política e os resultados obtidos, considerando planos de gestão, medidas de otimização e aferição de resultados etc.

(ix) Ações: atividades, projetos, operações, etc. realizados ou em curso, e instrumentos investidos na busca de objetivos e metas anunciados.

(x) Informações operacionais, parcerias e convênios: dados sobre procedimentos e instrumentos empregados para que os setores envolvidos em uma política possam se beneficiar dela, como formulários, editais públicos, instruções para inscrições, adesões etc. Também devem ser consideradas informações sobre parceiros e conveniados essenciais para a implementação de determinada política.

(III) Eixo de ‘normas e padrões’:

(xi) Prevenção de riscos: dados sobre riscos ambientais a serem controlados na execução de determinada política.

(xii) Recursos de gestão: devem ser verificadas as informações sobre recursos humanos, materiais e financeiros investidos na gestão ambiental.

(IV) Eixo de ‘públicos e setores beneficiados’:

(xiii) Públicos-alvo: informações sobre os diversos setores a quem uma política se destina, seja em termos genéricos (camadas sociais, faixas etárias, setores empresariais) ou específicos (entidades, instituições, etc.).

(xiv) Instrumentos de relacionamento: conteúdos relacionados à disponibilidade de formas de relacionamento entre setores sociais e poder público estipuladas no âmbito da execução de uma política, presenciais (reuniões, audiências públicas e demais eventos) e virtuais (e-mails, chats, fóruns e consultas públicas online sobre determinada política).

(V) Eixo de ‘indicadores de impactos sociais’:

(xv) Bem-estar: considerações sobre os benefícios

esperados de dada política em termos de resolução de necessidades de sobrevivência, conforto material, atendimento de necessidades básicas etc.

(xvi) Igualdade: aspectos sobre os resultados de dada política em termos de sua justa distribuição diante das necessidades dos setores envolvidos, e referentes ao grau de equidade com que a política foi implementada.

(xvii) Satisfação do usuário: dados provenientes de eventuais pesquisas de satisfação ou retorno espontâneo de usuários e setores beneficiados por uma política.

(VI) Eixo de ‘indicadores de impactos econômicos’:

(xviii) Eficácia: informações a respeito da relação entre objetivos e resultados concretamente obtidos no âmbito de uma política em relação às demandas dos públicos-alvo. Números, estatísticas e projeções devem ser apreciados sob este aspecto.

(xix) Efetividade: sob esta categoria, devem ser identificadas as informações que descrevam os benefícios gerados por determinada política em termos das efetivas transformações obtidas.

(xx) Custo-efetividade: sob esta categoria, deve ser identificada a presença de informações sobre alternativas de ação possível na situação específica enfocada e as razões para terem sido preteridas, apresentadas como justificativa para a escolha de determinada política.

A presença de informações em cada categoria foi assinalada com um ponto. A disponibilidade de informações correspondentes a todas as categorias geraria, assim, um total de 20 pontos. O total efetivamente obtido por um portal web ou registro documental, quando comparado aos 20 pontos necessários para a caracterização ideal de conteúdo relacionado à sustentabilidade ambiental, gera um número percentual, denominado Índice de Qualidade da Informação, que representa a avaliação do desempenho da comunicação pública no contexto teórico-metodológico da pesquisa (Rothberg, 2014).

Na análise dos registros das reuniões dos comitês selecionados, provenientes tanto de observação direta quanto das atas disponíveis online, buscou-se também obter dados sobre a comunicação praticada nas seguintes dimensões: (i) instrumentos de disseminação de informação: são dados e orientações que servem para ajudar a aumentar o conhecimento sobre um tema; (ii) instrumentos de construção e manutenção de diálogo: envolvem emissor e receptor na troca de ideias e informações na busca de soluções, estimulando o cidadão a dialogar, participar, exercer sua cidadania e se comprometer com as decisões e mudanças em prol do benefício comum (Duarte, 2009; Moreira, 2006).

Resultados e discussão

Na análise de conteúdo dos portais web, o Comitê de Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré (CBH-TJ) e o Comitê de Bacia Hidrográfica Tietê-Batalha (CBH-TB) obtiveram um Índice de Qualidade de Informação (IQI) médio de 45%, o que significa que apresentaram quase metade das informações consideradas necessárias para a caracterização completa de uma política pública da área, conforme o contexto teórico-metodológico da pesquisa.

Foram identificadas informações referentes às categorias ‘condições sociais’, ‘objetivos’, ‘recursos e critérios de eficiência’, ‘instrumentos de relacionamento’ e ‘eficácia’ em 100% das páginas web analisadas; ‘condições econômicas’, ‘informações legais’, ‘metas’, ‘ações’, ‘informações operacionais, parcerias e convênios’, ‘recursos de gestão’, ‘públicos-alvo’ e ‘efetividade’ estiveram em 50% das páginas. Informações referentes às categorias ‘cenário político’, ‘estágio de desenvolvimento científico e tecnológico’, ‘prevenção de riscos’, ‘bem-estar’, ‘igualdade’, ‘satisfação de usuário’ e ‘custo-efetividade’ não foram detectadas.

Os resultados sugerem que os comitês evitam disponibilizar dados relacionados à sua própria criação e a projetos a serem desenvolvidos ou em avaliação, possivelmente para evitar questionamentos relacionados a metas e prazos. As informações referentes a aspectos complexos que contextualizam a atuação do comitê e seus projetos podem ser consideradas as mais limitadas, o que dificulta a obtenção de subsídios para a formação da opinião pública a respeito das consequências da implantação desses projetos.

Na análise do conteúdo das atas de reuniões, o IQI médio obtido foi 37%, o que significa que apresentaram mais de um terço das informações consideradas necessárias pela pesquisa para a caracterização completa de uma política pública da área.

Informações referentes às categorias ‘informações legais’ e ‘ações’ estiveram presentes em 100% das atas; ‘condições econômicas’, ‘instrumentos de relacionamento’, ‘efetividade’ estiveram presentes em 80% dos documentos; ‘objetivos’, em 40%; ‘estágio de desenvolvimento científico e tecnológico’, ‘recursos e critérios de eficiência’ e ‘informações operacionais, parcerias e convênios’, em 20%. Não foram identificadas informações correspondentes às categorias ‘condições sociais’, ‘públicos-alvo’, ‘bem-estar’, ‘satisfação do usuário’, ‘eficácia’ e ‘custo-efetividade’. Foram identificados registros dos debates realizados nas reuniões, então classificados

como *instrumentos de diálogo*, detalhados com mais profundidade nas atas do CBH-TB em comparação ao CBH-TJ, além de menções de instrumentos de *disseminação de informação*, como envio de documentos, explicações e apresentações de conteúdo durante a reunião.

Já na análise do conteúdo proveniente do registro de observação direta das reuniões dos comitês estudados, o IQI médio obtido foi de 70%, o que significa que apresentaram mais de dois terços das informações tidas como necessárias pela pesquisa para a caracterização completa de uma política pública da área.

Informações referentes às categorias ‘condições sociais’, ‘estágio de desenvolvimento científico e tecnológico’, ‘informações legais’, ‘informações operacionais, parcerias e convênios’, ‘recursos de gestão’, ‘instrumentos de relacionamento’ e ‘custo efetividade’ estiveram presentes na totalidade do conteúdo analisado; informações referentes às categorias ‘condições econômicas’, ‘objetivos’, ‘recursos e critérios de eficiência’, ‘ações’, ‘prevenção de riscos’, ‘eficiência’ e ‘efetividade’ estiveram presentes em 75% do conteúdo analisado; informações sobre ‘cenário político’, ‘metas’ e ‘público alvo’, em 50%; e ‘igualdade’, em 25%. Não foram detectadas informações referentes às categorias ‘bem-estar’ e ‘satisfação de usuário’.

Nenhuma das três fontes de informação apresentou a totalidade das informações necessárias para caracterizar de forma abrangente uma política pública de sustentabilidade, segundo o referencial teórico-metodológico da pesquisa. Observa-se que a gestão da informação pelos comitês deve ser aperfeiçoada para atender ao princípio de divulgação máxima (Mendel, 2009) e superar resistências culturais à disseminação de informação sobre gestão pública no Brasil (Rothberg *et al.*, 2013).

A observação direta de reuniões detectou a utilização majoritária de critérios técnicos em tomadas de decisão, em escolhas específicas nem sempre devidamente justificadas em termos acessíveis, conforme manifestações presenciadas.

Verifica-se, nos comitês de bacia hidrográfica, a dificuldade de operar um processo comunicacional que promova a circulação sem restrições de informações úteis para fundamentar o engajamento da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas de sustentabilidade (Jatobá *et al.*, 2009).

Cabe refletir sobre o significado destes resultados. Os números sustentam indicações para a busca de conexões entre a qualidade da informação e a efetividade da comunicação pública nos processos participativos. A mera disponibilidade de informação

em função da maximização de iniciativas de comunicação pública não implica necessariamente aumento da participação da sociedade em esferas deliberativas, mas pode ser considerada um dos componentes capazes de incentivar atitudes de atenção e vigilância à gestão pública, particularmente na área de políticas de sustentabilidade, vitais para sustentar a participação.

Engajar-se em práticas sustentáveis de respeito à finitude de recursos naturais pode ser um comportamento que assume significados mais visíveis nos contornos de políticas que se tornam co-geridas. Quando as pessoas se sentem de alguma forma responsáveis pelo sucesso das políticas públicas, por terem se engajado em uma ou mais das etapas de seu ciclo de formulação, execução ou avaliação, tendem a estabelecer uma relação de cooperação com a gestão pública, facilitando a consecução de objetivos coletivos, segundo indica a literatura especializada sobre capital social (Baquero, 2003).

Baquero (2003, p. 86) sublinha que “a democracia requer, pelo menos, um nível mínimo de capital social”, entendido como qualidade relacionada ao estabelecimento de redes de cooperação social em torno da dinâmica de criação e acompanhamento de políticas públicas. Para a manutenção de tais redes, é relevante a disseminação de informação em quantidade e qualidade de forma plural e livre, empoderando os cidadãos e possibilitando-os a ter visibilidade, participar e fiscalizar assuntos de interesse público (Gentilli, 2005; Mendel, 2009).

A legislação pertinente determina que os comitês de bacia hidrográfica devem dispor da organização necessária para sustentar a deliberação pública e a articulação dos setores relevantes em torno das decisões cabíveis para otimizar a exploração de recursos hídricos de maneira sustentável (São Paulo, 1991; 2013). Decorre de atribuição legal a exigência de que tais instâncias políticas sejam erigidas como espaços de discussão de representantes do poder público, dos usuários e das organizações civis. Articular uma diversidade de atores em torno de temática tão complexa requer, por sua vez, práticas e instrumentos de comunicação, necessários para fundamentar a participação.

Neste sentido, os resultados obtidos pelo presente estudo sugerem que existe um conjunto razoavelmente diversificado de informações em circulação durante as reuniões periódicas dos comitês de bacias hidrográficas: verificamos a existência de mais de 70% das informações consideradas necessárias, no âmbito da pesquisa, para a caracterização abrangente de uma política pública de sustentabilidade, ainda que, com frequência, tenhamos

notado a predominância de critérios técnicos não explicitados em termos de seus antecedentes políticos e impactos sociais.

No entanto, os resultados sugerem, sobretudo, que há espaço para aperfeiçoamento das realizações de comunicação não mediada dos comitês: seus portais web apresentam menos da metade das informações consideradas necessárias segundo o contexto teórico-metodológico da pesquisa, e as atas de suas reuniões, pouco mais de um terço dos dados então tidos como necessários. Nota-se, em particular, escassez ou ausência de informações em categorias relevantes de análise de desempenho de políticas públicas de sustentabilidade, como ‘bem-estar’, ‘satisfação do usuário’, ‘eficácia’ e ‘custo-efetividade’, o que pode comprometer a contribuição da comunicação pública para o fortalecimento da participação em tais instâncias de deliberação democrática.

Para contribuir com a aproximação entre comitês e sociedade, legitimando a presença dos representantes dos diversos setores, atividades de comunicação e relações públicas seriam bem-vindas, de forma a otimizar o fluxo comunicacional quanti e qualitativamente.

A linha de ação de comunicação e relações públicas adequada aos comitês deveria contemplar tanto a dimensão interna – motivação, fluxo de informação e o atendimento das demandas internas – quanto externa – relacionamento com indivíduos ou grupos específicos, disponibilizando informações de interesse coletivo relativas ao processo de operação das instituições (Haswasni, 2007).

Esta linha de ação confere uma abordagem estratégica à atuação dos gestores de comunicação e relações públicas no âmbito dos comitês de bacia hidrográfica, à medida que mira a explicitação de sua missão, valores, identidade e projeção futura, a fim de ampliar sua credibilidade (Kunsch, 2006). O planejamento estratégico orientado às dimensões interna e externa exige buscar conexões entre estruturas macrossociais e contextos locais por meio de análises ambientais, de modo a legitimar ações individuais e setoriais diante de expectativas sociais mais amplas (Herepath, 2014; Seidl e Whittington, 2014).

As atividades poderiam auxiliar os comitês a suprir a necessidade de informações, no portal web do Comitê da Bacia Hidrográfica Tietê-Batalha, referentes a categorias pouco exploradas, notadamente ‘condições econômicas’, ‘cenário político’, ‘estágio de desenvolvimento científico e tecnológico’, ‘informações operacionais, parcerias e convênios’, ‘prevenção de riscos’, ‘bem-estar’, ‘igualdade’, ‘satisfação do usuário’ e ‘custo-efetividade’; e, no

portal web do Comitê da Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré, ‘cenário político’, ‘estágio de desenvolvimento científico e tecnológico’, ‘informações legais’, ‘metas’, ‘ações’, ‘prevenção de riscos’, ‘recursos de gestão’, ‘públicos-alvo’, ‘bem-estar’, ‘igualdade’, ‘satisfação do usuário’, ‘efetividade’ e ‘custo-efetividade’. Isso contribuiria para a obtenção de um IQI médio superior, aproximando-se da caracterização ideal de uma política pública de sustentabilidade. Os comitês estariam, assim, alinhados à Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) e sua exigência de transparência ativa.

Quanto aos instrumentos de diálogo, o cenário sugere a necessidade de diversificação de instrumentos e canais de comunicação. A ampliação desses instrumentos nos comitês poderia ser realizada pela otimização dos canais atuais, principalmente nos portais web dos comitês, que seriam a forma de acesso mais fácil às informações referentes aos processos e decisões, com a atualização dos contatos referentes aos comitês, câmaras técnicas e seus respectivos responsáveis e de avisos prévios das reuniões, além da diversificação de seus canais e instrumentos de comunicação, buscando a pluralidade e abrangência para a criação e manutenção de diálogo com as diversas camadas da sociedade.

Ao atuarem na articulação estratégica entre os agentes sociais inseridos no processo de comunicação pública, assessorando e estabelecendo políticas de relacionamento baseadas na ética e no reforço da cidadania por meio do atendimento das necessidades dos cidadãos (Oliveira, 2009; Duarte, 2009), atividades profissionais de comunicação e relações públicas poderiam assessorar as reuniões, buscando fazer com que assuntos referentes às categorias, no CBH-TJ, ‘cenário político’, ‘bem-estar’ e ‘satisfação do usuário’ passassem a ser contempladas, assim como ampliar a disponibilidade de informações referentes às categorias ‘condições econômicas’, ‘objetivos’, ‘recursos e critérios de eficiência’, ‘ações’, ‘metas’, ‘público alvo’ e ‘igualdade’; e no CBH-TB, as categorias ‘igualdade’, ‘bem estar’ e ‘satisfação do usuário’ deveriam receber mais atenção, assim como seria desejável a circulação de mais informações referentes às categorias ‘prevenção de riscos’, ‘eficiência’, ‘efetividade’, ‘metas’ e ‘público alvo’. Desta forma, as reuniões passariam a ser idealmente caracterizadas como debates em torno de políticas públicas de sustentabilidade.

Uma política de comunicação estratégica para os comitês de bacia hidrográfica deve, neste sentido, prever dinâmicas de geração de fluxos permanentes de disseminação de dados em plataformas digitais que possam

contribuir para a realização de debates informados nas reuniões periódicas dos comitês de bacia hidrográfica. O resultado deverá ser a oferta de fontes confiáveis para o fortalecimento da interação entre os diversos públicos e da tomada de decisão em esferas de governança democrática (Matos, 2006; Novelli, 2006; Weber, 2017).

As atas das reuniões deveriam compreender uma gama maior de informações. No caso do CBH-TB, seriam necessários dados sobre as categorias 'condições sociais', 'bem-estar', 'satisfação do usuário', 'eficácia' e 'custo-efetividade'; no CBH-TJ, dados relacionados às categorias 'condições sociais', 'cenário político', 'metas', 'recursos e critérios de eficiência', 'prevenção de riscos', 'recursos e critérios de gestão', 'público-alvo', 'bem-estar', 'igualdade', 'satisfação do usuário', 'eficácia' e 'custo efetividade' seriam necessários.

Tornar mais participativos os processos de decisão dentro dos comitês de bacia hidrográfica contribuiria para a projeção de parâmetros de sustentabilidade que envolveriam a solidariedade inter e intragerações, transformando hábitos sociais por meio do fortalecimento dos canais de expressão e negociação de demandas ambientais. Neste sentido, seria oportuna a atuação de profissionais de comunicação e relações públicas em projetos que tracem alianças intersetoriais para o aprofundamento da cidadania em torno das vias de interlocução entre públicos de interesse e poder público (Oliveira, 2009).

Atingir o nível de informações ideal para a caracterização de uma política pública ideal de sustentabilidade contribuiria para os comitês atingirem o propósito esperado como organização tripartite, ampliando a transparência e a responsabilidade compartilhada nas decisões, incentivando a capacidade crítica dos diversos setores e multiplicando seu potencial no processo decisório, na tentativa de minimizar a possibilidade de que sejam tomadas decisões que mantenham privilégios de setores específicos (Jacobi, 2003; Unesco, 2012). Se aperfeiçoada no sentido aqui indicado, a comunicação pública traria uma contribuição mais efetiva à configuração dos comitês como autênticos espaços públicos, nos quais a prática da democracia poderia tanto incentivar quanto ser fortalecida por uma intensificação do compartilhamento de experiências comuns entre cidadãos por meio da circulação de informações, opiniões e interesses (Monteiro, 2009).

Considerações finais

Os esforços para que o objetivo da sustentabilidade seja atingido no Brasil incluem o planejamento partici-

pativo entre Estado e sociedade civil. Diferentes setores sociais devem possuir espaço, força e reconhecimento nas esferas do poder, favorecendo o debate em torno das decisões democráticas e legitimadas. Daí a importância de que conhecimento e informação estejam disponíveis em condições de igualdade.

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) foi promulgada em 2011 e representa a busca pelo fim da cultura do sigilo mantida pelo Estado brasileiro, de modo a gerar transparência e legitimidade para as estruturas governamentais e instituições públicas.

Para aperfeiçoar a gestão de recursos hídricos de forma participativa, foram criados os comitês das bacias hidrográficas, instância tripartite composta por representantes dos municípios, Estado e sociedade, com informações centralizadas no Sistema de Informação de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

É necessário averiguar a efetividade dos processos comunicacionais que se dão nesse âmbito, verificando os instrumentos de diálogo e divulgação de informações e sua qualidade, além de apontar estratégias para a disseminação de dados e criação e fortalecimento de relacionamentos entre os setores envolvidos.

A pesquisa que teve seus resultados descritos neste artigo elegeu dois comitês como objeto de estudo: Comitê da Bacia Hidrográfica do Tietê-Batalha e Comitê da Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré.

Os dados resultantes das análises realizadas no âmbito da pesquisa sugerem que pode haver necessidade de reformulação nas estratégias comunicacionais, se o objetivo da comunicação pública produzida pelos comitês estudados consistir na criação do diálogo e divulgação eficaz de informações. Este aspecto é indicado pelos Índices de Qualidade de Informação médios de 37%, 45% e 70% detectados nas amostras das análises documental, de conteúdo web e observação direta, respectivamente, dos comitês de bacia hidrográfica selecionados, sugerindo que as informações não foram suficientes para caracterização ideal de uma política pública de sustentabilidade.

As análises sugerem que as bases utilizadas nas tomadas de decisões são, prioritariamente, critérios técnicos e pontuações preestabelecidas pelos representantes dos comitês, o que pode ser inferido do conteúdo das reuniões. Nota-se a existência de oportunidades para ampliação do debate público sobre os projetos, no sentido de proporcionar transparência aos critérios capazes de induzir o desenvolvimento homogêneo entre todas as cidades que compõem as bacias hidrográficas. É possível indicar que relações assimétricas de poder e predominância de

critérios técnicos de restrita compreensão nos debates são fatores que podem limitar a participação da sociedade nos comitês e gerar desinteresse.

Agradecimentos

Os autores agradecem à Fapesp (Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo) pela bolsa de pesquisa concedida (Processo 2014/05193-4). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

Referências

- AVRITZER, L. 2012. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. *Critical Policy Studies*, **6**(2):113-127. <https://doi.org/10.1080/19460171.2012.689732>
- BAQUERO, M. 2003. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, **21**:83-108. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782003000200007>
- BRANDÃO, E.P. 2009. Conceito de comunicação pública. In: J. DUARTE (org.), *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo, Atlas, p. 1-33.
- COSTA, F.L.; CASTANHAR, J.C. 2003. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, **37**(5):962-969.
- DUARTE, J. 2009. Instrumentos de comunicação pública. In: J. DUARTE (org.), *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo, Atlas, p. 59-71.
- GENTILLI, V. 2005. *Democracia de massas: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação*. Porto Alegre, EDIPUCRS, 180 p.
- GRUNIG, J.E. 2003. A função das relações públicas na administração e sua contribuição para a efetividade organizacional e societal. *Comunicação & Sociedade*, **24**(39):67-92. <https://doi.org/10.15603/2175-7755/cs.v24n39p67-92>
- HASWANI, M. 2007. Comunicação pública e as novas dimensões para as relações públicas. In: M.M.K. KUNSCH; W.L. KUNSCH (orgs.), *Relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora*. São Paulo, Summus, p. 209-223.
- HEREPATH, A. 2014. In the loop: A realist approach to structure and agency in the practice of strategy. *Organization Studies*, **35**(6):857-879. <https://doi.org/10.1177/0170840613509918>
- JACOBI, P.R. 2003. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Sociedade e Estado*, **18**(1/2):137-154. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922003000100015>
- JATOBÁ, S.U.S.; CIDADE, L.C.F.; VARGAS, G.M. 2009. Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. *Sociedade e Estado*, **24**(1):47-87. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922009000100004>
- KUNSCH, W.L. 2009. Gênese e desenvolvimento do campo profissional e acadêmico das relações públicas no Brasil. In: M.M.K. KUNSCH (org.), *Relações públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas*. São Paulo, Saraiva, p. 7-42.
- KUNSCH, M.M.K. 2006. Planejamento e gestão estratégica de relações públicas nas organizações contemporâneas. *Análisi*, **34**:125-139.
- MARQUES, A.C.S. 2009. As intersecções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: A.C.S. MARQUES (org.), *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte, Autêntica, p. 11-28.
- MATOS, H.H.G. 2006. Comunicação política e comunicação pública. *Organicom*, **3**(4):59-73. <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2006.138911>
- MENDEL, T. 2009. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Brasília, UNESCO, 162 p.
- MONTEIRO, G.F. 2009. A singularidade da comunicação pública. In: J. DUARTE (org.), *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo, Atlas, p. 34-46.
- MOREIRA, S.V. 2006. Análise documental como método e como técnica. In: A. BARROS; J. DUARTE (orgs.), *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo, Atlas, p. 267-279.
- NOVELLI, A.L.C.R. 2006. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. *Organicom*, **3**(4):75-89. <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2006.138912>
- OLIVEIRA, M.J.C. 2009. Comunicação pública e as estratégias de relações públicas nas alianças intersetoriais. In: M.M.K. KUNSCH (org.), *Relações públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas*. São Paulo, Saraiva, p. 465-484.
- ROLANDO, S. 2011. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: M.M.K. KUNSCH (org.), *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, Difusão, p. 23-37.
- ROTHBERG, D. 2015. Teoria e pesquisa da comunicação digital para sustentabilidade. In: M.C. LIMA; A. ALMEIDA JR.; T.N. ANDRADE (orgs.), *Comunicação, tecnologia e ambiente*. São Paulo, Hucitec; Recife, Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco, p. 125-143. <https://doi.org/10.30962/ec.v17i1.1023>

- ROTHBERG, D. 2014. Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política. *E-Compós*, **17**(1):1-16.
- ROTHBERG, D.; NAPOLITANO, C.N.; RESENDE, L.P. 2013. Estado e burocracia: limites de aplicação da Lei de Acesso a Informações no Brasil. *Fronteiras - estudos midiáticos*, **15**(2):108-117.
- SÃO PAULO. 2013. *Plano Estadual de Recursos Hídricos: 2012/2015*. São Paulo, Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos, Coordenadoria de Recursos Hídricos, 107 p.
- SÃO PAULO. 1991. *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, Assembleia Legislativa, 15 p.
- SEIDL, D.; WHITTINGTON, R. 2014. Enlarging the strategy-as-practice research agenda: towards taller and flatter ontologies. *Organization studies*, **35**(10):1407-1421. <https://doi.org/10.1177/0170840614541886>
- SOUZA, C. 2003. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, **18**(51):15-20. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>
- STEINER, J.; JARAMILLO, M.C.; MAIA, R.C.M.; MAMELI, S. 2017. *Deliberation across deeply divided societies: Transformative moments*. Cambridge, Cambridge University Press, 267 p. <https://doi.org/10.1017/9781316941591>
- WEBER, M.H. 2017. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: M.H. WEBER; M.P. COELHO; C. LOCATELLI (orgs.), *Comunicação pública e política: pesquisas e práticas*. Florianópolis, Insular, p. 23-56.
- UNESCO. 2012. *Managing water under uncertainty and risk*. Paris, UNESCO, 380 p.

Submetido: 19/01/2017

Aceito: 08/10/2017