

Comunicação, deliberação e sustentabilidade na governança brasileira das águas

Communication, deliberation and sustainability in Brazilian water governance

Comunicación, deliberación y sustentabilidad en la gobernanza del agua en Brasil

**Razón
y Palabra**

e-ISSN: 1605 -4806

VOL 26 N° 115 septiembre - diciembre 2022 Varia pp. 292-307

Recibido 12-07-2022 Aprobado 14-12-2022

Danilo Rothberg

Brasil

Unesp - Universidade Estadual Paulista

danilo.rothberg@unesp.br

Ferreira Vinícius Lauriano

Brasil

Unesp - Universidade Estadual Paulista

vlaurianof@gmail.com

Resumo

O aprofundamento da dimensão comunicativa da deliberação é vital à dinamização dos espaços democráticos de gestão ambiental, incluindo aqueles que impactam a governança das águas, no contexto da mudança climática. Apresentamos resultados de estudo que teve o objetivo de contribuir para a compreensão do papel da comunicação nos processos deliberativos da sustentabilidade ambiental. Recuperamos conceitos de projetos da União Europeia – stakeholding e aprendizagem social na gestão das águas – e os aplicamos para auxiliar a compreensão do Brasil contemporâneo, em que comitês de bacia hidrográfica desempenham papel central. Por meio de entrevistas com integrantes de um comitê de bacia hidrográfica, investigamos práticas de comunicação que intervêm sobre o processo de stakeholding, de modo a buscar conhecimento sobre obstáculos e oportunidades de aperfeiçoamento. Os resultados evidenciaram o caráter promissor dos conceitos em questão para a análise da comunicação na governança ambiental.

Palavras-Chave: sustentabilidade ambiental, deliberação, comunicação pública, aprendizagem social

Abstract

Deepening the communicative dimension of deliberation is vital to boosting democratic spaces for environmental management, including those that impact water governance, in the context of climate change. We present the results of a study that aimed to contribute to the understanding of the role of communication in the deliberative processes of environmental sustainability. We retrieved concepts from European Union projects – stakeholding and social learning in water management – and applied them to help understanding contemporary Brazil, in which river basin committees play a central role. Through interviews with members of a river basin committee, we investigated communication practices that intervene in the stakeholding process, in order to seek knowledge about obstacles and opportunities for improvement. The results showed the promising character of the concepts in question for the analysis of communication in environmental governance.

Keywords: environmental sustainability, deliberation, public communications, social learning

Resumen

Profundizar en la dimensión comunicativa de la deliberación es vital para impulsar espacios democráticos de gestión ambiental, incluidos aquellos que impactan en la gobernanza del agua, en el contexto del cambio climático. Presentamos los resultados de un estudio que tuvo como objetivo contribuir a la comprensión del papel de la comunicación en los procesos deliberativos de sostenibilidad ambiental. Recuperamos conceptos de proyectos de la Unión Europea – stakeholding y aprendizaje social en la gestión del agua – y los aplicamos para ayudar a entender el Brasil contemporáneo, en el que los comités de cuenca juegan un papel central. A través de entrevistas con miembros de un comité de cuenca, investigamos prácticas de comunicación que intervienen en el proceso de participación, con el fin de buscar conocimientos sobre obstáculos y oportunidades de mejora. Los resultados mostraron el carácter promisorio de los conceptos en cuestión para el análisis de la comunicación en la gobernanza ambiental.

Palabras clave: sostenibilidad ambiental, deliberación, comunicación pública, aprendizaje social

1. Introdução

No cenário da mudança climática, as políticas públicas de sustentabilidade ambiental têm encontrado, nas esferas de deliberação, um aliado relevante para a democratização da decisão pública e o engajamento da sociedade, fatores considerados imprescindíveis para sua efetividade. No contexto, aprofundar a dimensão comunicativa da deliberação tem se mostrado vital à dinamização dos espaços democráticos de gestão ambiental, incluindo aqueles que impactam a governança das águas.

À medida que tal esfera de governança requer, inclusive no Brasil, a inserção de atores diversos em espaços deliberativos formais, previstos por leis federais e estaduais, a pesquisa científica tem buscado parâmetros para avaliar as realizações existentes já em mais de três décadas, além de propor aperfeiçoamentos. Em particular para os estudos de comunicação organizacional, a operação de comitês que sustentam a socialização do acesso à decisão pública se revela terreno fértil para investigações que busquem elucidar o papel da comunicação como facilitadora da deliberação pública e das relações entre atores com interesses distintos.

Neste âmbito, situa-se nossa pesquisa descrita neste texto, que recupera as contribuições de estudos sobre experiências da governança das águas na União Europeia, reabilita seus conceitos-chave e os aplica em busca da compreensão da dinâmica comunicativa da deliberação em um comitê de bacia hidrográfica no interior do Estado de São Paulo. A exemplo de seus mais de 230 congêneres em funcionamento em todo o Brasil, o comitê responsável pela gestão da bacia do Médio Paranapanema enfrenta desafios comuns à governança hídrica no país: como órgão colegiado de representação tripartite entre Estado, sociedade e municípios, possui caráter consultivo e deliberativo, com atribuições que incluem elaborar planos periódicos de gestão das águas, acompanhar sua implementação e decidir sobre a aplicação de recursos públicos.

O comitê do Médio Paranapanema foi escolhido em nossa pesquisa por sua relevância estratégica na região, em especial para a geração de energia. A área de atuação do comitê no rio Paranapanema possui nove usinas hidrelétricas, o que o torna particularmente sensível à necessidade de conciliar interesses diversos na gestão do uso da água, combinando propósitos de irrigação, consumo industrial e abastecimento urbano. Além disso, nosso foco se justifica pelo ineditismo do objeto, que não foi abordado em estudos anteriores, apesar de ser um comitê com quase 30 anos de atuação.

Buscamos em dois projetos financiados pela União Europeia desenvolvidos no início da década de 2000, bem descritos pela literatura internacional, mas pouco conhecidos no Brasil, as referências para investigar a dimensão comunicativa da deliberação no fórum das águas que selecionamos para estudo de caso. Trata-se dos projetos Slim e HarmoniCOP, que formularam compreensões específicas sobre os processos de construção de interesses em espaços deliberativos formais nos quais a aprendizagem social é explorada como vetor de governança ambiental em arranjos marcados por conectividade, complexidade, incerteza e potencial de conflito advindo dos choques entre múltiplos *stakeholders*.

O objetivo de nosso estudo, ao aplicar o referencial teórico-metodológico de tais projetos à análise de um formato típico da governança brasileira das águas, foi extrair lições pertinentes para a gestão da comunicação que se proponha a facilitar a deliberação formal na esfera da sustentabilidade ambiental. Munidos de tal arsenal conceitual, formulamos um roteiro de entrevista semiestruturada e o aplicamos para apurar as percepções de 15 membros do comitê selecionado. As questões do roteiro foram agrupadas e interpretadas conforme três eixos, a saber: 1) **Processo de *stakeholding*** (visões sobre a formação de interesses por meio de práticas que podem ou não favorecer a transparência da representação e a construção de conhecimento sobre as demais demandas em disputa); 2) **Dimensão comunicativa da deliberação** (percepções sobre o papel da comunicação para dinamizar e fortalecer as deliberações do comitê, em particular sob critérios de liberdade de manifestação, igualdade de participação e dinamização de procedimentos); 3) **Fluxos de comunicação** pública (diagnósticos sobre o papel dos fluxos e contrafluxos de informações entre os membros e do comitê com a sociedade em geral).

Os resultados da análise de conteúdo das entrevistas que realizamos, interpretados à luz da literatura, oferecem uma avaliação das práticas comunicativas que têm servido à dinâmica deliberativa em um espaço de governança das águas e sugerem formas de aperfeiçoamento, de modo a se constituírem úteis para os estudos de comunicação organizacional e sua aplicabilidade a outras realizações empíricas semelhantes no quadro legal brasileiro de gestão da sustentabilidade ambiental.

No percurso do artigo, teorizações fundamentais são recuperadas, incluindo as contribuições dos dois projetos europeus selecionados como referência; a metodologia é caracterizada; os resultados principais da pesquisa são descritos e interpretados à luz da literatura. Considerações finais sintetizam os resultados, reconhecem limites do desenho de pesquisa e sugerem direções e desdobramentos possíveis.

2. Marco referencial

O conceito de *stakeholding* foi explorado na governança das águas nos projetos Slim (Social learning for the integrated management and sustainable use of water at catchment scale) e HarmoniCOP (Harmonising collaborative planning). Apesar de ter se originado há quase 20 anos e ter permanecido relativamente ausente da literatura especializada desde então (Foster, Ison, Blackmore & Collins, 2019), o conceito merece ser reabilitado em função de seu potencial como chave teórica para os estudos de comunicação organizacional, em função de sua contribuição à compreensão de processos de deliberação pública que se beneficiem do aprendizado social.

De modo geral, *stakeholding* se refere à administração de *stakeholders* em organizações (Kay, 1997), mas, no contexto da governança em órgãos públicos da área de sustentabilidade ambiental, ganha contornos específicos, que em nosso contexto teórico são dados pelos projetos Slim (2001-2004) e HarmoniCOP (2002-2005), financiados pela União

Europeia em seu 5º Programa Estrutural para Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico. O primeiro foi sediado na Open University (Reino Unido) e investigou 12 arranjos de governança na França, Itália, Países Baixos e Reino Unido, testando um conceito de aprendizagem social caracterizado como 1) a produção de convergência de objetivos, critérios e conhecimento, que levaria a uma expectativa mútua mais precisa e à construção de capital relacional; 2) o processo de cocriação de conhecimento, em benefício da transformação de uma situação; e 3) a própria mudança de comportamento, que pode levar a ações conjuntas (Slim, 2004a, 2004b, 2004c; Collins, Blackmore, Morris & Watson, 2007; Blackmore, Ison & Jiggins, 2007). O segundo projeto foi sediado na Universität Osnabrück (Alemanha) e investigou nove casos na Bélgica, França, Alemanha, Hungria, Itália, Espanha, Suíça, Holanda e Reino Unido, buscando especificamente “aumentar o entendimento científico sobre a aprendizagem social e sobre processos de participação pública, visando auxiliar na implementação da Diretiva Quadro da Água europeia (WFD)” (Tàbara et al., 2005, p. 5).

A WFD foi um modelo de gerenciamento de recursos hídricos aprovado pela União Europeia que determinou diretrizes, metas e prazos para o período de 2000 a 2015. Após estudos empíricos dos processos de construção de interesses, o projeto HarmoniCOP identificou mais de 70 fatores que podem favorecer ou prejudicar a aprendizagem social na governança hídrica, categorizados entre fatores de ação, contexto, estrutura e mudança.

No âmbito dos projetos Slim e HarmoniCOP, o processo de *stakeholding* é identificado e estudado quando diferentes grupos e seus representantes em arenas deliberativas da gestão pública “ativamente constroem, promovem e defendem seus interesses” de maneira organizada, para negociar, dialogar e pesquisar juntos (Slim, 2004c, p. 1). Os participantes não chegam prontos: o próprio processo de debate, questionamento e deliberação ajuda a definir o *stake* (interesse) e os papéis dos *stakeholders* (partes interessadas), atraindo, inclusive, mais redes e interessados para a discussão.

Na observação empírica de situações de deliberação em instâncias de gestão pública ambiental na Europa, o projeto Slim apurou as condições de afirmação da representatividade, legitimidade e *accountability* dos diversos *stakeholders*, propondo uma técnica de análise de relevância dos *stakeholders* em função da capacidade de cada um agir em relação às demandas identificadas coletivamente. A interação nos espaços de discussão se torna o começo de um movimento de criação de relações cooperativas. Os espaços de *stakeholding* não são apenas plataformas de deliberação, nas quais se busque o equilíbrio entre os interesses representados, mas também meios de estabelecimento de interdependência e aprendizado conjunto.

A observação do processo auxilia a identificar atores que deveriam ser incluídos, a prever potenciais conflitos que exigiriam negociação e a perscrutar possíveis eventos que favoreceriam a aproximação dos grupos envolvidos, além de facilitar a percepção de como a interação, facilitada adequadamente por mediadores, tenderia a favorecer ou não a gestão de interesses, diante das assimetrias entre os participantes (Slim, 2004c).

A deliberação pública prevista no âmbito do *stakeholding* pode ser relacionada à conceituação usual da literatura especializada. A ação comunicativa da deliberação pode ser vista como uma contraposição a ações teleológicas e instrumentais, ao assumir o objetivo primário de alcançar entendimento. São situações em que “diversos participantes superam suas concepções inicialmente subjetivas para então, graças à concordância de convicções racionalmente motivadas, assegurar-se ao mesmo tempo da unidade do mundo objetivo e da intersubjetividade de seu contexto vital” (Habermas, 2012, p. 35-36). Ou seja, a deliberação pressupõe ir além de posições subjetivas, dos *stakes* no debate, para se alargar no fluxo intersubjetivo e da realidade compartilhada.

Habermas (2014; 2008) delinea a formação de um ambiente em que os participantes são considerados iguais e livres em seus posicionamentos. A legitimidade seria obtida por procedimentos que garantissem “(a) publicidade e transparência para o processo deliberativo, (b) inclusão e igual oportunidade de participação, e (c) uma pretensão justificada para resultados obtidos através da troca de argumentos” (Habermas, 2008, p. 11).

Benhabib (2009) sugere que o processo deliberativo deve facilitar a percepção de que os interesses do outro fazem parte do tabuleiro democrático e auxiliar o amadurecimento dos próprios interesses.

Nas sociedades democráticas contemporâneas, a comunicação pública promovida por instâncias de poder compartilhado abrange a missão de facilitar os espaços de deliberação que se apresentam à sociedade. A comunicação pública na deliberação forma a estrutura na qual se constituem as relações de cooperação, como contribuição para se alcançar justiça, respeito à diversidade e paridade de iniciativas, conforme a revisão de Marques (2009) sobre a dimensão comunicativa da deliberação. O estudo da comunicação pública busca conhecer as nuances desse contexto, identificando limitações, propondo estratégias de aprimoramento e buscando transformar situações de desnivelamento de poderes, ou seja, tratando de compreender o processo complexo e pluridirecional que se desenrola na esfera pública e influencia a tomada de decisões em assuntos de interesse público.

“A comunicação pública está voltada à recuperação da esfera pública em sua força expressiva e democrática de permitir à sociedade a interpelação do Estado e o direcionamento da política conforme o interesse coletivo, recuperando as demandas esquecidas, reconhecendo as exclusões para superá-las”, sustentam Gil e Matos (2013, p. 100). Nesse sentido, o engajamento na esfera pública raramente pode ser obtido por meio de comunicações unidirecionais de divulgação. É necessário ir além na participação, conforme aponta López (2012, p. 266): “a dimensão pública da comunicação é mais que a emissão de mensagens através dos meios de massa, ou a conquista de manchetes e de espaço nos jornais”, de forma que “construir sentido e significado compartilhados é mais importante que competir pela agenda pública”.

Por fim, cabe salientar que a literatura, em especial Abers & Keck (2017), aponta limites e insuficiências das estruturas de governança hídrica em várias partes do planeta e da atuação dos comitês no Brasil. No entanto, detalhar esse aspecto está além dos limites deste artigo.

Em nosso estudo de caso, desenvolvemos uma metodologia de pesquisa que buscou inclusive perceber como tais limites e insuficiências apontados pela literatura especializada foram enfrentados, em uma análise focada sobre o processo de *stakeholding* e a aprendizagem social decorrente.

3. Metodologia

Nossa pesquisa descrita neste artigo desenvolveu uma análise qualitativa dos processos de *stakeholding* em sua natureza conceitual e aplicação prática, examinando dinâmicas e desafios em um estudo de caso. A etapa empírica foi desenvolvida no Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema (CBH-MP), que abrange 42 municípios do centro-sul do Estado de São Paulo, Brasil, e 660.475 habitantes. O órgão possui 39 titulares e 39 suplentes, com mandatos de dois anos, divididos por igual em três segmentos: poder público estadual; poder público municipal; sociedade civil. Esta composição atende à legislação pertinente (lei estadual de São Paulo 7.663/1991, artigo 24). O comitê conta ainda com três câmaras técnicas para discussão de assuntos específicos, posteriormente submetidos à plenária.

Desde 2018, o CBH-MP aplica a cobrança pelo uso da água na região; a taxa é calculada a partir do volume captado, do volume consumido e da quantidade de poluentes lançados, é paga pelas empresas de saneamento, indústrias e usuários urbanos que capturem mais de 5 mil litros por dia. O recurso arrecadado com a cobrança, além do destinado pelo Estado de São Paulo para os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs), por meio do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehidro), é aplicado em projetos apresentados e aprovados por deliberações diretas da plenária dos CBHs. A cobrança pelo uso da água foi implantada no Estado de São Paulo em 2005, com a lei 12.183. Ela estabelece que, entre outros fins, a cobrança deve ser utilizada “como instrumento de planejamento, gestão integrada e descentralizada do uso da água e seus conflitos”, sendo que “o produto da cobrança estará vinculado às bacias hidrográficas em que for arrecadado” (São Paulo, 2005), ou seja, se torna um instrumento que assegura centralidade e protagonismo aos CBHs (ANA, 2017).

Realizamos, entre janeiro e setembro de 2021, período escolhido por conveniência, entrevistas de 15 integrantes, com roteiro semiestruturado, de um total de 27 membros, selecionados por terem registrado mais de 50% de frequência nas reuniões plenárias de caráter deliberativo (em geral, bimestrais) de 2017 a 2020, dado que consideramos arbitrariamente como mínimo de participação suficiente para que o integrante tivesse conhecimento efetivo sobre a gestão da bacia e a dinâmica do órgão. Todas as entrevistas foram realizadas por meio de videoconferência, devido aos cuidados sanitários durante a pandemia de Covid-19. Do total de 27 integrantes selecionados, 12 não responderam ao nosso convite de entrevista ou justificaram a impossibilidade de participação. Dos 15 entrevistados, seis representam o poder público estadual; sete, a sociedade (ONGs e associações profissionais, técnicas, ambientais ou de usuários); dois, o poder público municipal.

Determinadas questões do roteiro de entrevista foram antecipadas por enunciados que fixaram compreensões a serem consideradas pelos entrevistados em suas respostas, técnica corroborada pela literatura (Duarte, 2006). A interpretação das entrevistas foi realizada a partir de categorias emergentes dos relatos, através do método da Análise de Conteúdo (AC). A AC aplicada a entrevistas em profundidade visa classificar as informações “a partir de determinado critério, estabelecendo e organizando grupos de temas comuns, como que as agrupando em ‘caixas’ separadas para se dedicar individual e profundamente a cada uma” (Duarte, 2006, p. 79). As categorias foram construídas a partir de características como exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade e produtividade (Bardin, 1977).

Em função dos propósitos deste artigo e das limitações de espaço, os resultados em torno de três categorias de análise, de um total de seis que formulamos, serão aqui apresentados e interpretados à luz da literatura, a saber:

Categoria 1. Processo de *stakeholding*: Percepção sobre formação de interesses por meio de práticas comunicacionais com outros membros. Busca perceber a concepção do entrevistado sobre sua própria função no quadro da governança hídrica, sua representação na plenária e da construção de interesses (*stakeholding*), inclusive os que não estão presentes, e sobre a contribuição da comunicação para a transparência da representação e para a construção de conhecimento compartilhado sobre os interesses em disputa.

Categoria 2. Dimensão comunicativa da deliberação: Percepção sobre o papel da comunicação para dinamizar e fortalecer as deliberações do comitê. Atenta-se em especial aos critérios de liberdade de manifestação e igualdade de participação, de superação de convergências e divergências por meio da deliberação e a contribuição da comunicação para a dinamização dos procedimentos deliberativos.

Categoria 3. Fluxos de comunicação pública: Percepção do papel desenvolvido pela comunicação no âmbito interno e externo. Busca compreender os fluxos de troca de informações entre os membros que sejam decisivos para viabilizar a prática deliberativa e de agência do comitê, além de examinar comunicação com a sociedade em geral, e que tipos de avanços são considerados possíveis.

A compreensão das dinâmicas sob estas três categorias fundamentou a elaboração de uma síntese de dificuldades a serem superadas e oportunidades de aperfeiçoamento, que podem ser úteis para outras experiências de comunicação para a deliberação em arranjos de governança ambiental.

Por força do termo de consentimento livre e esclarecido assinado pelos entrevistados, seus nomes não serão revelados, e serão referidos por números.

4. Resultados e discussão

Trechos das entrevistas realizadas, interpretados à luz da literatura, serão apresentados em correspondência a cada uma das três categorias de análise de conteúdo que

formulamos: 1. Processo de *stakeholding*; 2. Dimensão comunicativa da deliberação; 3. Fluxos de comunicação pública.

Categoria 1. Processo de *stakeholding*

Os espaços deliberativos podem ser constituídos como oportunidade para que os atores confirmem visibilidade aos seus objetivos no cenário de uma reflexão conjunta para a resolução de questões comuns (Chambers, 1995; Slim, 2004c). A seguinte pergunta de nosso roteiro de entrevista teve o objetivo de instigar a expressão dos interesses que cada membro traria em sua participação no comitê: *Em sua visão, como sua participação no CBH-MP pode beneficiar o setor que você representa no comitê?* As respostas elucidam aspectos do processo de *stakeholding*.

Um representante do poder público estadual sugeriu que a forma de organização do comitê facilita a atuação do Estado, como um atalho para estender a visão da burocracia para o interior do órgão colegiado: “o comitê acaba sendo um colegiado que nos ajuda a implementar a questão mais próximo ao [setor de governo em que trabalha], como um braço do nosso trabalho, executado por outras mãos” (*entrevistado 3*).

Um aspecto citado de maneira recorrente por representantes do Estado é a vantagem de sua inserção no comitê trazer a possibilidade de obter conhecimento sobre o que mobiliza a atenção dos demais setores imbricados na governança das águas, como se o comitê fosse um *hub* privilegiado de informações. Através do comitê “nós identificamos demandas [...]. Podemos através da representação levar essas demandas e as necessidades do setor até o comitê. E também ouvir do outro lado as necessidades, as indicações, e a legislação a que está sujeito o setor” (*entrevistado 15*).

Representantes da sociedade provenientes de organizações ambientais também destacaram esse aspecto. “O comitê é um plano de discussão, de interlocução. Lá é possível saber os grandes empreendimentos que estão surgindo na região. É possível ‘chegar primeiro’ nas informações, [antes] de pessoas que não estejam participando do comitê” (*entrevistado 7*).

Em tese, o processo de construção de interesses configurado conforme a estrutura tripartite do comitê deveria assegurar independência e autonomia para cada polo representado. Mas, conforme documentado pela literatura, há situações nas quais o saber técnico tende a prevalecer, em função de arranjos específicos, e pode angariar adesões (Castro, 2007). Apesar de representarem formalmente a sociedade, membros de associações técnicas ou profissionais possuem vinculação anterior às carreiras de Estado, e por vezes defendem posições que coincidem com aquelas da burocracia estatal. “O [órgão que representa] sempre foi uma organização de amparo aos trabalhos institucionais da [Secretaria de Estado], que sempre tiveram os mesmos propósitos, para o setor [que representa] ter ganhos sustentáveis”, reconhece o entrevistado 13, membro de uma dessas associações. Um representante do poder público estadual se apresenta até mais conformado com sua aparente submissão na conjuntura: “Este é um processo da cúpula

[da Secretaria de Estado a qual está vinculado] com a cúpula da diretoria [do órgão que representa]. E a gente não participa disso aí” (*entrevistado 12*).

Uma forma de enfrentamento dessa circunstância teria que ser colocada em prática pelo próprio comitê, que poderia buscar, a exemplo de seus congêneres, conforme aponta a literatura (Abers & Keck, 2017), o mapeamento e a aproximação com associações de usuários de água e organizações ambientais eventualmente ausentes do órgão, buscando estabelecer um processo de *stakeholding* diversificado, no qual a aprendizagem social se desse pelo confronto sistemático de perspectivas.

Para cada *stakeholder*, definir seu *stake* em relação à água passa por um processo de amadurecimento que a vivência na governança ambiental deve auxiliar, conforme destaca o projeto Slim (2004c). Para perceber a maturidade dos *stakes*, o roteiro de entrevista trouxe a seguinte pergunta, antecedida por um enunciado de valor: *A participação no CBH-MP deveria ajudar cada setor ou entidade participante a compreender melhor seu papel na busca de soluções para o manejo dos recursos hídricos. Como o setor ou entidade que você representa desenvolve conhecimento a partir da participação no CBH-MP?*

Alguns os entrevistados relataram a existência de procedimentos internos à organização que representam, concebidos para lidar com os encaminhamentos extraídos das deliberações do comitê. Um dos representantes da sociedade, defendendo os *stakes* dos usuários da água no setor industrial, descreve: “eu me reporto a uma área dentro do [órgão que representa] que trata exatamente da área hídrica. Um gestor leva para o conhecimento do conselho” (*entrevistado 4*).

Um representante de associação técnica da sociedade opina sobre a necessidade de mais organização, possivelmente na forma de produção e circulação de materiais de comunicação que poderiam ser repassados à direção de sua associação, que segundo ele não acompanharia devidamente a participação: “Está faltando uma sistematização, para gente poder produzir alguma coisa que falasse ‘o [órgão que representa] está participando desses tais comitês e tem sido relevante’” (*entrevistado 9*). Este depoimento sugere como a comunicação poderia, na própria visão de um dos atores, servir ao processo de *stakeholding*, em relação à necessária prestação de contas dos participantes às suas organizações de origem, o que corrobora ideais normativos da comunicação pública conforme Matos (2009), López (2012) e Gil e Matos (2013).

Além disso, a preparação para as deliberações e sua repercussão depende de capacidades internas a cada organização participante. Mas o comitê poderia contribuir para dinamizar o processo de construção de interesses em suas reuniões periódicas e câmaras técnicas, para facilitar a produção de conhecimento e o amadurecimento dos *stakes* em um processo de aprendizagem social, com a produção de comunicação que contribuísse para socializar antecipadamente as diversas perspectivas em jogo, à luz da relevância da exploração da dimensão comunicativa da deliberação, conforme Marques (2009).

Categoria 2. Dimensão comunicativa da deliberação

Para conhecer como a dimensão comunicativa das deliberações no CBH-MP facilita ou não o processo de *stakeholding* e a aprendizagem social, o roteiro de entrevista conteve as seguintes perguntas: *Em uma plenária deliberativa é normal ocorrerem convergências e divergências. Com quais setores ou entidades seu posicionamento geralmente converge? E com quais diverge? Como são, usualmente, fortalecidas as convergências e como são superadas, se possível, as divergências? Como a comunicação poderia contribuir nesse processo?*

Muitas respostas convergem ao apontar a expertise dos servidores do Departamento de Águas e Energia Elétrica, órgão do poder público estadual, como vetor de liderança capaz de determinar as bases das deliberações. É “o grande mentor de tudo”, admite um representante da sociedade (*entrevistado 4*). A autarquia acumula um duplo papel, de órgão técnico do poder público estadual e de secretaria executiva. A centralidade do departamento na relação entre os atores pode afetar a capilaridade da rede deliberativa, considerando-se que os depoimentos sugerem certa dependência da expertise técnica em posse do poder público influenciando a prática cotidiana da gestão, algo reconhecido inclusive por um representante do próprio poder público estadual: “Fica difícil separar, pois os técnicos atuam tanto dando assistência para a secretaria executiva quanto para as questões técnicas” (*entrevistado 6*).

A predominância da expertise de um departamento de gestão ligado ao governo do Estado de São Paulo, alavancada por sua centralidade na gestão dos trâmites internos do comitê, pode comprometer a aprendizagem social subjacente ao processo de *stakeholding*, conforme sugerido pelas experiências investigadas pelos projetos europeus Slim e HarmoniCop, descritos na revisão da literatura (Slim, 2004c; HarmoniCop, 2005). A busca por desassociar os fluxos de gestão da comunicação da posição do departamento poderia diversificar as relações entre os demais integrantes. Soluções poderiam originar-se da própria secretaria executiva do comitê, na forma do empoderamento de outros atores para as funções de coordenação do processo de construção de interesses.

Entendemos que a estrutura de governança do comitê, pluralizada por meio da delegação, pela plenária, de responsabilidades a grupos determinados, mais familiarizados com temas específicos, pode ser relevante como meio de esclarecimento e facilitação do processo de *stakeholding*, segundo sugere este depoimento de um representante da sociedade, de uma associação de usuários da água: “Nela (câmara técnica dedicada a planejamento e avaliação) se consolidam profissionais, um grupo de pessoas que entende de maneira multidisciplinar, aí o negócio funciona. Lá a coisa acontece, e se apura toda a realidade do assunto. Na plenária fica uma coisa muito mecânica” (*entrevistado 4*).

No entanto, a prevalência de grupos técnicos pode, novamente, ter um efeito indesejável, ao modificar o processo deliberativo do comitê e diminuir o poder de deliberação da plenária, espaço dotado de mais visibilidade, abertura e *accountability*. Apesar de a câmara técnica também ser composta de forma tripartite e com mandatos periódicos, sua função de acordo com a legislação é tratar “de questões específicas de interesse para

o gerenciamento dos recursos hídricos”, segundo a lei estadual 7.663/1991 (art. 24), e não servir de instância deliberativa.

A literatura sugere que a comunicação facilitadora da governança ambiental não deve se restringir aos momentos de tomada de decisão; ao invés, deve alimentar relacionamentos em diversos níveis (Pahl-Wostl *et al.*, 2007; HarmoniCop, 2005). A deliberação aberta e inclusiva por meio da comunicação é característica da governança. Assim, o peso desproporcional de uma câmara técnica pode levar os atores do comitê a instrumentalizar a deliberação e situar a plenária como mero espaço de referendo, e não de discussão e aprendizagem coletiva (Castro, 2007).

Uma forma de enfrentar este cenário viria de abordagens coordenadas pela secretaria executiva, no âmbito das plenárias, que elucidassem adequadamente os encaminhamentos indicados pela câmara técnica, sujeitando-os a escrutínio prévio a fim de restituir à plenária seu papel de locus do processo de *stakeholding* e aprendizagem social.

Esta medida torna-se ainda mais necessária quando consideramos as respostas às seguintes perguntas, antecedidas por um enunciado de valor, que completam o mapeamento dos circuitos de deliberação no comitê: *Todos os participantes dos comitês de bacia hidrográfica deveriam ter oportunidades iguais de participação. Isso ocorre no CBH-MP? Quais são os fatores que favorecem ou desfavorecem a igualdade de participação no CBH-MP? Como a comunicação poderia contribuir nesse processo?*

Relacionando-se à percepção de eventuais assimetrias entre os participantes relatada em pesquisas anteriores como fator que eventualmente afasta novos atores em potencial (Santos, Souza, Bircol & Ueno, 2020; Trindade & Scheibe, 2019), alguns entrevistados sugerem que o incremento da comunicação poderia auxiliar o enfrentamento das desigualdades de poder na participação: “Existem possibilidades de participação, mas ainda existem forças que são maiores que outras, por conta do poder econômico, por exemplo. Por isso, a comunicação é importante. O comitê precisaria esclarecer as pessoas” (*entrevistado 1*). A mediação comunicativa adequada nas plenárias poderia fazer a diferença a esse respeito.

Categoria 3. Fluxos de comunicação pública

A comunicação pública pode facilitar o processo de *stakeholding*, a participação e a aprendizagem social. Para investigar este aspecto, o roteiro de entrevista trouxe as seguintes questões, antecedidas de um enunciado de valor: *O conhecimento das informações necessárias – técnicas ou não – são fundamentais para uma participação eficaz. Você acredita que as informações circulam adequadamente no CBH-MP? Quais são os obstáculos e como eles podem ser superados?*

O apelo à criação de fontes, materiais e canais digitais esteve presente entre as respostas. Um representante do poder público estadual sugeriu que “o comitê poderia organizar um repositório, publicar *e-books* com artigos, mesmo que não fossem acadêmicos. Ou seja, alguns documentos que tornassem mais hábeis a transmissão de informações”

(entrevistado 3). Um representante da sociedade sugeriu a formação de “um grupo do WhatsApp para municiar os membros de informações, colocando os informativos ali. Porque só por e-mail você deixa passar; o correio é muito difícil, é um gasto muito grande e ninguém quer mais gerar papel” (entrevistado 2).

Mas destaca-se a ressalva de evitar linguagem técnica, conforme indica este depoimento: “Quem é técnico, participa por ser técnico, está vendo que é importante. Mas quem não é técnico acaba tendo problemas. Talvez uma comunicação mais adequada desperte interesse na participação” (entrevistado 3).

Uma solução viria do aprimoramento da página web do comitê, produzida e hospedada pelo governo estadual. Sua análise esteve fora do desenho de nossa pesquisa, mas notamos a disponibilidade de documentos legais que orientam a atuação do comitê, atas e pautas. Este conteúdo de caráter técnico e descritivo se revela obrigatório para atender à Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), mas tende a não facilitar necessariamente a compreensão das funções e da dinâmica deliberativa do comitê na governança das águas.

Embora o papel da contribuição de um portal web seja inegável, os instrumentos de comunicação não possuem centralidade no processo de *stakeholding*, que ao invés valoriza as interações capazes de gerar aprendizagem social, aspecto corroborado pela literatura: sem a valorização da discussão pública, qualquer meio empregado dificilmente exercerá efeito (Matos, 2009).

A importância de uma assessoria de comunicação especializada para atender o comitê também surgiu nas entrevistas, em resposta às seguintes questões: *Como você avalia a comunicação do CBH-MP com a sociedade? Quais estratégias de aperfeiçoamento poderiam ser adotadas?* As respostas sugerem que este tópico no comitê é crítico, a exemplo dos entraves identificados por outras pesquisas (Sardinha, 2019; Rothberg & Prates, 2019). Um representante da sociedade sustentou que o comitê “ao longo desses quase 30 anos sempre foi muito omissos em colocar para a sociedade o seu trabalho; que era bom, era forte, era grande, [embora] talvez não com resultados imediatos” (entrevistado 11).

A insuficiência não ocorreu por falta de reconhecimento da importância da comunicação, segundo este depoimento de um representante do poder público municipal: “A comunicação pode explicar o que de fato está acontecendo, mostrar na ponta o que o recurso aplicado gerou, se resolveu um problema de drenagem, erosão, saneamento básico” (entrevistado 8). Reconhecê-lo, no entanto, apenas recoloca as dificuldades de comitês do gênero assumirem mais visibilidade social, conforme indicado pela literatura (Mazzarino, Turatti, Petter, Scheibe & Marques, 2019).

Além disso, a comunicação poderia situar deveres e responsabilidades, algo fundamental inclusive para o processo de *stakeholding*: “Nas obras que o comitê financia é colocada uma placa, mas às vezes ela fica escondida, e o prefeito acaba até tirando proveito, dizendo ‘eu fiz’, mas não diz que foi com recurso do fundo estadual, da cobrança [da água]”, ironizou um representante do poder público estadual (entrevistado 14).

Por fim, vale indicar que a passagem do formato das reuniões presenciais para videoconferência por conta da pandemia de Covid-19 não foi apreciada, por alegadamente prejudicar a articulação entre os vários grupos, segundo este depoimento: “Quando a reunião é presencial, você se reúne um pouco antes e tem uma discussão bacana. Agora, no *online*, o cara não tem a oportunidade de ficar conversando com o grupo dele, e ali se fazem muitas articulações” (*entrevistado 4*).

5. Conclusões

Este artigo descreveu os resultados de um estudo empírico que buscou contribuir para a compreensão do papel da comunicação nos processos deliberativos da governança ambiental. O objetivo foi restaurar conceitos de projetos desenvolvidos na União Europeia no começo da década de 2000 – *stakeholding* e aprendizagem social na gestão das águas – e aplicá-los em busca de compreensão dos arranjos peculiares existentes no Brasil contemporâneo, em que comitês de bacia hidrográfica desempenham um papel estratégico determinado pela legislação, mas apesar disso enfrentam entraves ao seu fortalecimento como instância de democratização da decisão pública – obstáculo para o qual a exploração da dimensão deliberativa da comunicação pode contribuir no equacionamento de saídas.

A pesquisa empírica foi desenvolvida no Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema, por conta da sua relevância no interior do Estado de São Paulo e o ineditismo do objeto. Investigamos as práticas de comunicação que intervêm sobre o processo de *stakeholding* no comitê, de modo a buscar conhecimento sobre suas dinâmicas, obstáculos e oportunidades de aperfeiçoamento da aprendizagem social e do processo deliberativo.

Realizamos 15 entrevistas semiestruturadas com integrantes do comitê. As respostas dos entrevistados foram analisadas a partir de categorias que facilitaram a compreensão do fenômeno estudado. O desenvolvimento da pesquisa evidenciou o caráter promissor do conceito de *stakeholding* para análise de outros espaços deliberativos da governança ambiental no Brasil, em particular no âmbito da gestão das águas, e diante dos desafios da adaptação climática.

Abre-se a possibilidade de que outras pesquisas continuem esta frente de análise, beneficiando-se de nosso percurso metodológico, que não obstante enfrentou as usuais limitações de tempo e espaço impostos pelo desenho da investigação. Outros comitês de bacia hidrográfica, entre os mais de 230 existentes em todo o Brasil, assim como conselhos municipais, regionais, estaduais e interestaduais das águas e de outras esferas da sustentabilidade ambiental, se acompanhados com mais profundidade, incluindo-se na amostra sua comunicação midiática, revelam-se terrenos promissores de análise. Os resultados de tais pesquisas poderão incrementar o conhecimento sobre a comunicação nas organizações públicas no país, tão necessário particularmente no enfrentamento dos efeitos da mudança climática.

Nossa pesquisa encontrou limitações também advindas do silenciamento de determinados assuntos e a ausência de determinados grupos entre os entrevistados, que não conseguiram ou puderam participar. Também seria conveniente a realização de pesquisas que buscassem desvendar a eventual aplicação das soluções aqui esboçadas.

Agradecimentos

Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 31º Encontro Anual da Compós, Universidade Federal do Maranhão. Imperatriz – MA, Brasil, 6 a 10 de junho de 2022. Agradecemos aos colegas do grupo pelas observações que contribuíram ao aperfeiçoamento e reformulação do texto. A produção do artigo recebeu o apoio e financiamento de Bolsa de Produtividade do CNPq (processo n.) e do Programa Probral, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes, Código de Financiamento 001, processo n).

Bibliografia

- Abers, R., & Keck, M. (2017). *Autoridade Prática. Ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- ANA. (2017). *Comitês de bacias hidrográficas estaduais*. Agência Nacional De Águas. Brasília: ANA. Recuperado de <http://www.cbh.gov.br/>.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Benhabib, S. (2009). Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. En: A.C.S. Marques (Ed.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Textos fundamentais* (pp.109-142). Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Blackmore, C., Ison, R. & Jiggins, J. (2007). Social learning: an alternative policy instrument for managing in the context of Europe's water. *Environmental Science & Policy*, 10 (6), 493-498.
- Castro, J. (2007). Water governance in the twentieth-first century. *Ambiente & Sociedade*, X (2), 97-118.
- Chambers, S. (1995). Discourse and democratic practices. En: S. White (Ed.) *The Cambridge Companion to Habermas* (p.233-262). New York: Cambridge.
- Collins, K., Blackmore, C., Morris D. & Watson D. (2007). A systemic approach to managing multiple perspectives and stakeholding in water catchments: some findings from three UK case studies. *Environmental Science & Policy*, 10 (6), 564-574.
- Duarte, J. (2006). Entrevista em profundidade. En: J. Duarte & A. Barros (Eds.) *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação* (p.62-83). 2. ed. São Paulo: Atlas.
- Foster, N., Ison R., Blackmore C., & Collins K. (2019). Revisiting deliberative policy analysis through systemic co-inquiry: some experiences from the implementation of the Water Framework Directive in England. *Policy Studies*, 40 (5), 510-533.
- Gil, P.G., & Matos, H. (2013). Quem é o cidadão na comunicação pública? En: H. Matos (Ed.). *Comunicação Pública. Interloquções, interlocutores e perspectivas* (p.89-106). São Paulo: ECA/USP.
- Habermas, J. (2012). *Teoria do agir comunicativo. Volume I: racionalidade da ação e racionalização social*. São Paulo: Martins Fontes.
- Habermas, J. (2014). *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Editora Unesp.
- Habermas, J. (2008). Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. *Libero*, 11 (21), 9-20.
- HarmoniCop. (2005). *Learning together to manage together. Improving Participation in Water Management*. Harmonising Collaborative Planning. Osnabrück: Osnabrück Universität.
- Kay, J. (1997). A Stakeholding Society – What does it mean for Business? *Scottish Journal of Political Economy*, 44 (4), 425-436.
- López, J.C.L. (2012). Proposta geral de comunicação pública. En: J. Duarte (Ed.). *Comunicação pública. Estado, mercado, sociedade e interesse público* (p.246-288). 3. ed. São Paulo: Atlas.

- Marques, A.C.S. (2009). As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. En: A.C.S. Marques (Ed.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Textos fundamentais* (pp.11-28). Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Matos, H. (2009). *Capital social e comunicação. Interfaces e articulações*. São Paulo: Summus.
- Mazzarino J.M., Turatti L., Petter S.T., Scheibe D.B. & Marques, R.M. (2019). Informação da crise da água em São Paulo ofertada pelos comitês de bacias hidrográficas. *Ambiente & Sociedade*, 22 (1), 1-22.
- Pahl-Wostl, C. *et al.* (2007). Managing change toward adaptive water management through social learning. *Ecology and Society*, 12 (2).
- Rothberg, D., & Prates, L.A. (2019). Comunicação Pública e Governança Hídrica: a qualidade da informação na gestão participativa das águas. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, 18 (32), 382-393.
- Santos, S.M., Souza, M., Bircol, G., & Ueno, H.M. (2020). Planos de Bacia e seus desafios: o caso da bacia hidrográfica do Alto Tietê-SP. *Ambiente & Sociedade*, 23 (1), 1-20.
- São Paulo (Estado). (1991). *Lei 7.663, de 30 de dezembro de 1991*. São Paulo: ALESP.
- São Paulo (Estado). (2005). *Lei 12.183, de 29 de dezembro de 2005*. São Paulo: ALESP.
- Sardinha, A.C. (2019). *Comunicação e deliberação de políticas públicas. Um estudo da participação nos conselhos de recursos hídricos da Região Norte* (Tese doutoral). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”: Bauru.
- Slim. (2004a). *Social learning as a policy approach for sustainable use of water. A field-test framework for observing, reflecting and enabling*. Social Learning for the Integrated Management and Sustainable Use of Water at Catchment Scale. Milton Keynes: The Slim Project.
- Slim (2004b). *Introduction to SLIM publications for policy makers and practitioners*. Social Learning for the Integrated Management and Sustainable Use of Water at Catchment Scale. Milton Keynes: The Slim Project.
- Slim (2004c). *Stakeholders and stakeholding in integrated catchment management and sustainable use of water*. Social Learning for the Integrated Management and Sustainable Use of Water at Catchment Scale. Milton Keynes: The Slim Project.
- Tàbara, J. *et al.* (2005). *HarmoniCOP Integration Report*. Osnabrück: Osnabrück Universität.
- Trindade, L.L., & Scheibe, L.F. (2019). Gestão das águas: limitações e contribuições na atuação dos comitês de bacias hidrográficas brasileiros. *Ambiente & Sociedade*, 22 (1), 1-20.