


**Unesp**  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**  
**Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação**  
**Programa de Pós-Graduação em Comunicação**

**ANTONIO CARLOS SARDINHA**

**COMUNICAÇÃO E DELIBERAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS:  
um estudo da participação nos conselhos de recursos  
hídricos da Região Norte**

BAURU – SP  
2019

ANTONIO CARLOS SARDINHA

**COMUNICAÇÃO E DELIBERAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS:  
um estudo da participação nos conselhos de recursos  
hídricos da Região Norte**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação, como requisito para obtenção do título de Doutor em Comunicação.

**Linha de Pesquisa:** Gestão e Políticas da Informação e Comunicação Midiática

**Orientador:** Prof. Dr. Danilo Rothberg

BAURU – SP  
2019

---

Sardinha, Antonio Carlos.

Comunicação e deliberação de políticas públicas: um estudo da participação nos conselhos de recursos hídricos da Região Norte/ Antonio Carlos Sardinha, 2019  
227 f.: il.

Orientador: Danilo Rothberg

Tese (Doutorado)-Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Bauru, 2019

1. Comunicação Pública. 2. Conselhos Recursos Hídricos. 3. Deliberação Pública. 4. Região Norte. 5. Bacia Amazônica. I. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação. II. Título.

---

ANTONIO CARLOS SARDINHA

**COMUNICAÇÃO E DELIBERAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS:  
um estudo da participação nos conselhos de recursos  
hídricos da Região Norte**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação, como requisito para obtenção do título de Doutor em Comunicação.

**Linha de Pesquisa:** Gestão e Políticas da Informação e Comunicação Midiática

**Orientador:** Prof. Dr. Danilo Rothberg

Defesa da tese: /10/2019

**MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Danilo Rothberg (UNESP/FAAC)

---

Membro titular: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Heloiza Matos (USP)

---

Membro titular: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Aparecida Ferrari (USP)

---

Membro titular: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Carolina Kraus Luvizotto (UNESP)



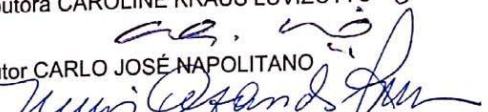
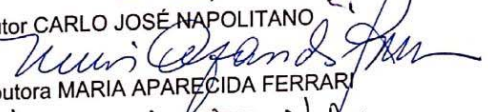
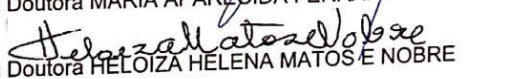
---

Membro titular: Prof. Dr. Carlo José Napolitano (UNESP)

Local: Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação  
UNESP/Bauru - SP

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DA TESE DE DOUTORADO DE ANTONIO CARLOS SARDINHA, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, DA FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICAÇÃO - CÂMPUS DE BAURU.**

Aos 29 dias do mês de outubro do ano de 2019, às 14:00 horas, no(a) Auditório dos Programas de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, reuniu-se a Comissão Examinadora da Defesa Pública, composta pelos seguintes membros: Professor Associado **DANILO ROTHBERG** - Orientador(a) do(a) Departamento de Ciências Humanas / Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação - UNESP/Bauru, Professora Assistente Doutora **CAROLINE KRAUS LUVIZOTTO** do(a) Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp - câmpus de Bauru / Universidade Estadual Paulista, Professor Assistente Doutor **CARLO JOSÉ NAPOLITANO** do(a) Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp - câmpus de Bauru / Universidade Estadual Paulista, Professora Doutora **MARIA APARECIDA FERRARI** do(a) Departamento de Ciências da Comunicação / UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, PROFESSOR ADJUNTO **HELOIZA HELENA MATOS E NOBRE** do(a) PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO / UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, sob a presidência do primeiro, a fim de proceder a arguição pública da TESE DE DOUTORADO de ANTONIO CARLOS SARDINHA, intitulada **COMUNICAÇÃO E DELIBERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: um estudo da participação nos conselhos de recursos hídricos da Região Norte**. Após a exposição, o discente foi arguido oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo recebido o conceito final: aprovado. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

  
Professor Doutor **DANILO ROTHBERG**  
  
Professora Doutora **CAROLINE KRAUS LUVIZOTTO**  
  
Professor Doutor **CARLO JOSÉ NAPOLITANO**  
  
Professora Doutora **MARIA APARECIDA FERRARI**  
  
Professora Doutora **HELOIZA HELENA MATOS E NOBRE**

## **AGRADECIMENTOS**

Aos secretários executivos e conselheiros dos conselhos estaduais de recursos hídricos da Região Norte pela valiosa colaboração na viabilização da pesquisa de campo.

Ao Dr. Danilo Rothberg, pela orientação cuidadosa.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Representação da dimensão comunicacional em espaço de participação institucionalizada dos conselhos de recursos hídricos.....	148
<b>Figura 2</b> - Representação dos fluxos de dados, informação e conhecimento na estrutura de organização do conselho de recursos hídricos.....	151
<b>Figura 3</b> – Configuração comunicacional da deliberação na esfera dos conselhos estaduais de recursos hídricos.....	184

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1-</b> Adaptada– Participação das Unidades da Federação Brasileiras (em %) na composição da área total da Bacia Hidrográfica Amazônica .....	97
<b>Tabela 2</b> – Síntese das dimensões conceituais e operacionais da política de comunicação para gestão participativa da política de recursos hídricos.....	196



## RESUMO

A observação de práticas e protocolos de comunicação nos espaços de participação institucionalizados como os conselhos de políticas públicas está inserida em uma agenda de pesquisa que relaciona a Comunicação Pública no contexto da participação e deliberação pública na arquitetura participativa no interior do Estado. Esta pesquisa procura analisar as ações de comunicação no espaço dos conselhos de recursos hídricos dos estados que compartilham a Bacia Amazônica na Região Norte. O objetivo geral foi avaliar como estruturas participativas dos conselhos estão articuladas a modelos de comunicação, pela dimensão comunicativa da deliberação como instância central para avaliar a participação nesses espaços, operando dispositivos capazes de validar o jogo de forças e sentidos que legitimam o processo deliberativo. Os conselhos estaduais investigados compreenderam os Estados da Região Norte que compartilham a Bacia Amazônica (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima). Ao longo da pesquisa, foram observadas presencialmente as dinâmicas e procedimentos comuns às atividades deliberativas dos colegiados. Por meio da pesquisa documental junto às secretarias executivas dos colegiados, procuramos qualificar a coleta de dados com acesso a atas, legislação e regimentos organizadores do funcionamento, além da produção deliberativa (resoluções, moções), desses órgãos colegiados. A pesquisa de campo foi complementada com entrevista a 48 conselheiros com mais presença nas reuniões dos colegiados investigados de forma a identificar percepções sobre as ações e práticas de comunicação dos conselhos (aspectos ligados às estratégias de comunicação dos colegiados com a sociedade) e práticas de comunicação nos conselhos (notadamente, a forma como os fluxos de informação estão organizados e as formas de comunicação dos conselheiros no processo de deliberação). Em linhas gerais, os principais resultados apontam que a participação em tais espaços deliberativos apresenta estreita relação com processos de gestão da informação e estratégias de comunicação apropriadas pelos atores institucionais (os conselheiros), sejam de maneira formal ou informal, para orientar sua ação política naquele espaço público. A partir da pesquisa realizada, apresentamos como produto da tese uma matriz com diretrizes gerais para estruturar uma política de comunicação para os espaços de participação institucionalizada dos conselhos de recursos hídricos.

**Palavras-chave:** comunicação pública, conselhos de recursos hídricos, deliberação pública, Região Norte, Bacia Amazônica.

## ABSTRACT

The observation of communication practices and protocols in the institutionalized areas of participation such as the ones of public policies is inserted in a research agenda that lists the Public Communication in the context of public participation and deliberation in the participative architecture in the state interior. This research aims to analyze the communication actions in the area of water resource councils in the Northern Region. The general aim was to evaluate how council participative structures are articulated to communication models, by the communicative dimension of the deliberation as a central request to evaluate the participation in those areas, operating mechanisms capable to validate the game of forces and senses that legitimate the deliberative process. The investigated state councils have comprised the north region states that go along the Amazon basin (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima). Through the research the common to the deliberative collegiate activity procedures and dynamics have been observed in person. Through the documental research with the collegiate executive secretaries, we sought to qualify the data collect with access to the records, legislation and regiments that organize the functioning, besides the deliberative production (resolutions, motions), of those collegiate organs. The field research was complemented with an interview with the 48 counselors who most attended in the investigated collegiate meetings, in order to identify perceptions on the actions and practices of the council's communication (aspects connected to the strategies of communication of the collegiate with society) and communication practices in the councils (specially, the form in which the information flows are organized and counselor's ways of communication in the process of deliberation). In general terms, the main results point that the participation in such deliberative areas show a close relationship with information management processes and communication strategies appropriated by the institutional actors (or counselors) be in a formal or informal manner, to guide their political action in that public area. By the research done, it is shown as product of a theses a pattern with general guidelines to structure the communication politics for the spaces of institutionalized participation of hydric resources councils.

**Keywords:** public communication, water resource councils, public deliberation, North region, Amazon Basin.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>24</b>
<b>COMUNICAÇÃO PÚBLICA, DELIBERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>24</b>
1.1 Democracia, Deliberação e Esfera Pública.....	25
1.2 Democracia deliberativa.....	31
1.3 Deliberação e participação nas políticas públicas: o lugar da Comunicação Pública .....	44
1.3.1 Comunicação pública e a dimensão comunicativa da deliberação.....	46
1.3.1.1 Dimensão operacional da Comunicação Pública no contexto deliberativo.....	51
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>54</b>
<b>A POLÍTICA E A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL.....</b>	<b>54</b>
2. 1 A gestão de recursos hídricos no Brasil sob uma perspectiva histórica .....	55
2.2 Participação social na Política Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos e a perspectiva da Comunicação Pública .....	62
3 Políticas Públicas e a problemática da água na Amazônia.....	70
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>75</b>
<b>A COMUNICAÇÃO NO MODELO DE NEGOCIAÇÃO E DELIBERAÇÃO DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS – DELINEANDO O OBJETO DE ESTUDO</b>	<b>75</b>
3.1 A comunicação no contexto dos modelos de gestão hídrica e da negociação ambiental...	76
3.2 Pressupostos conceituais para o delineamento metodológico da investigação .....	83
3.2.1 Objeto de estudo, campo de pesquisa e abordagem metodológica.....	90
3.2.2 O percurso de pesquisa e os conselhos de recursos hídricos como espaços de investigação .....	93
3.2.3 Caracterização geral da pesquisa e dos Conselhos de Recursos Hídricos da Região Norte na Bacia Amazônica .....	99
3.2.3.1 Conselho Estadual de Recursos Hídricos no Amapá .....	99
3.2.3.2 Conselho Estadual de Recursos Hídricos no Pará.....	100
3.2.3.3 Conselho Estadual de Recursos Hídricos no Amazonas .....	101

3.2.3.4 Conselho Estadual de Recursos Hídricos em Roraima .....	102
3.2.3.5 Conselho Estadual de Recursos Hídricos em Rondônia.....	103
3.2.3.6 Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Acre .....	104

**CAPÍTULO IV..... 105**  
**A CONFIGURAÇÃO DA COMUNICAÇÃO COMO INSTÂNCIA ESTRUTURANTE**  
**DO PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS:**  
**PRÁTICAS COMUNICATIVAS DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE RECURSOS**  
**HÍDRICOS DA REGIÃO NORTE..... 105**

4.1 Uma abordagem comunicacional da participação nos conselhos de recursos hídricos da Região Norte.....	109
4.1.1 Comunicação e participação na política de recursos hídricos do Acre .....	110
4.1.2 Comunicação e participação na política de recursos hídricos de Rondônia.....	122
4.1.3 Comunicação e participação na política de recursos hídricos de Roraima.....	128
4.1.4 Comunicação e participação na política de recursos hídricos do Amapá.....	132
4.1.5 Comunicação e participação na política de recursos hídricos do Amazonas .....	135
4.1.6 Comunicação e participação na política de recursos hídricos do Pará.....	137

**CAPÍTULO V ..... 143**  
**A CONFIGURAÇÃO DA COMUNICAÇÃO COMO INSTÂNCIA ESTRUTURANTE**  
**DO PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS:**  
**PRÁTICAS COMUNICATIVAS NOS CONSELHOS ESTADUAIS DE RECURSOS**  
**HÍDRICOS DA REGIÃO NORTE..... 143**

5.1 Mapa analítico para orientar a interpretação dos dados .....	143
5.2 A configuração da comunicação como instância estruturante do processo decisório da política das águas.....	149
5.2.1 Uma leitura comunicacional da participação nos conselhos de recursos hídricos .....	161
5.2.1.1 O agendamento do conselho.....	162
5.2.1.2 A participação nos debates .....	164
5.2.1.3 A natureza dos debates, os constrangimentos e possibilidades de trocas argumentativas .....	172
5.2.1.4 O investimento institucional na participação e a perspectiva do capital comunicacional .....	174

<b>CAPÍTULO VI.....</b>	<b>178</b>
<b>APONTAMENTOS SOBRE DIRETRIZES DE UMA POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA PARA A DELIBERAÇÃO NA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS .....</b>	<b>178</b>
6.1 Delineamento da proposta de diretrizes de uma política de comunicação para participação nos conselhos de políticas públicas .....	179
6.2 Esboço de uma política de comunicação para a participação e controle social em conselho de recursos hídricos .....	185
6.3 Diretrizes de uma política de comunicação para gestão participativa da política de recursos hídricos .....	188
6.3.1 Oferta de Informação e conhecimento públicos para tomada de decisão.....	190
6.3.2 Circulação de conhecimento e saberes resultantes do processo deliberativo.....	192
6.3.3 Informação e conhecimento para articulação e mobilização.....	194
6.4 Matriz para operar a política de comunicação para deliberação em espaços de participação institucionalizada dos conselhos de recursos hídricos.....	195
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>198</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>205</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>216</b>

## INTRODUÇÃO

A presente tese considera que a comunicação, como prática de produção, circulação e disputas por sentidos organizadores, legitimadores e instituidores de processos deliberativos em esferas públicas, constitui um espaço privilegiado para observar os processos participativos presentes na deliberação de políticas públicas.

A arquitetura participativa prevista para funcionar como espaços de decisão compartilhada em torno das diretrizes, ações, metas e efeitos de uma política pública funda uma nova institucionalidade no interior do Estado Brasileiro, culminando com a formação de espaços de participação com possibilidade de incidir na decisão e gestão de políticas públicas, como são os conselhos de políticas públicas.

Os conselhos compõem uma arquitetura institucional prevista para sustentar um dos pilares da organização das políticas públicas brasileiras, sobretudo a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988.

As políticas sociais e de direitos humanos, de uma maneira geral, e as políticas setoriais nas suas especificidades, apresentam mecanismos garantidores da participação da sociedade na decisão sobre a formulação e no controle social em etapas de implementação e avaliação dos resultados. Essa possibilidade é garantida na estrutura de cada política, criando um espaço de interlocução, no interior do Estado, que permite a divisão de poder de decidir sobre o escopo, diretrizes, fundamentos e concepções de cada política pública.

De 1990 a 2009, o número de conselhos no Brasil salta de menos de mil para 27 mil em todo o país (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Dentre os espaços de participação instituídos como *locus* de participação e tomada de decisões, os conselhos gestores de políticas públicas assumem destaque. Associados a outros mecanismos informais e não vinculantes da participação, como consultas públicas e conferências de políticas públicas, os conselhos são estruturados como espaços de natureza pública, formatados sob certas normas de organização e funcionamento, com institucionalidade singular no interior da administração pública.

Nesses termos, não são órgãos governamentais e tampouco da sociedade civil ou do setor privado. Pelo contrário, são espaços públicos que integram setores organizados e representativos de toda a sociedade, interessados em interferir no delineamento e implementação de determinada política pública.

A natureza pública do conselho está associada a sua função: a garantia de deliberação em torno de uma ação do Estado para atender demandas baseadas no interesse público e

legítimo de segmentos e grupos sociais. Na literatura corrente, os conselhos são observados como espaços que institucionalizam a participação social (TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2002; TEIXEIRA et al, 2009).

Avritzer (2008) pontua que, dentre as críticas à literatura sobre instituições políticas, está a oposição entre participação e instituições, considerando que o conceito de instituições políticas não considera a participação, mas apenas “instituições que resultam de processos de autorização da representação” (p. 45). Nessa perspectiva, o autor lança o conceito de instituições participativas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45).

Os conselhos de políticas públicas estão configurados como instituições participativas, caracterizados pela partilha do poder, a partir da participação simultânea entre Estado e Sociedade Civil, instituídos por lei e sujeitos a sanções, em caso de não instauração das expectativas de participação (AVRITZER, 2008).

A expectativa é que os conselhos possibilitem a construção compartilhada de alternativas para demandas de interesse público, garantindo a governança como mecanismo de orientação da gestão do Estado, diante da complexidade de problemas desafiadores às políticas públicas contemporâneas.

A divisão do poder de decidir e a legitimidade adquirida pelo processo decisório, no contexto de um conselho de política pública, sustentam a ideia de que a participação social é um pilar de legitimidade das ações públicas em cenários de riscos e incertezas. Nesse sentido, há a garantia de que as decisões são compartilhadas com possibilidade de inovação e ação estratégica do Estado, diante da complexidade de problemas cujas demandas requerem soluções qualificadas do poder público.

A presença dos conselhos na democracia brasileira instaura a possibilidade de uma nova institucionalidade. Essa ‘nova camada institucional de operação do Estado’ (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016) precisa ser compreendida na relação com a definição e implementação de políticas públicas em específico, e na avaliação da gestão pública em um sentido mais amplo.

A configuração, o formato e o escopo de uma política pública na área de educação, saúde, assistência social, meio ambiente, recursos hídricos, promoção dos direitos de mulheres e populações vulneráveis passam, obrigatoriamente, pela deliberação levada a cabo, por exemplo, pelos setores interessados nos espaços dos conselhos deliberativos previstos para funcionar em cada uma dessas áreas.

Estudos sobre a participação apontam limitações e desafios para garantir que os conselhos se fortaleçam como espaços de participação capazes de alterar a lógica autoritária da cultura política brasileira (CHAUÍ, 2003) de decidir sobre a formulação e implementação de políticas públicas. As pesquisas e levantamentos sobre o tema buscam entender constrangimentos e desafios institucionais e políticos para o funcionamento interno dos conselhos e sua ação externa como espaços deliberativos.

No primeiro aspecto, identifica-se uma excessiva atenção desses colegiados com aspectos ligados a regras de funcionamento, com deliberações focadas na constituição dos regimentos, regras e processos eleitorais para escolha de seus membros. No que se refere ao segundo aspecto, o destaque é para um certo ‘desvio’ de foco pelos colegiados no cumprimento de uma agenda deliberativa mais robusta, com capacidade para incidir nos rumos e diretrizes de uma política pública em fase de formulação e/ou de implementação. Esse ‘desvio’ está ligado, entre outros aspectos, à transferência de atribuições, em certa medida, de instituições governamentais a esses colegiados, ao torná-los instâncias de fiscalização e regulação de processos, ações e funcionamento de instituições ligadas à execução de uma determinada política pública (RAICHELIS, 1998; SANTOS, 2002; TATAGIBA, 2002)

O desafio central, contudo, é dotar esses espaços de legitimidade e eficiência para que as deliberações tomadas de forma democrática e participativa sejam vinculantes e aplicadas pelos gestores de políticas públicas. Consoante a isso está a necessidade de garantir que a democratização no acesso a setores distintos no processo decisório das políticas públicas se traduza na participação qualificativa, que considere a pluralidade dos atores envolvidos.

Nesse sentido, busca-se avançar na compreensão de que a abertura para a participação da sociedade implica em garantir não só o acesso aos espaços deliberativos, como também garantir que a heterogeneidade se traduza ao máximo na decisão tomada e, por consequência, produza políticas públicas contempladoras das perspectivas da maioria dos sujeitos representados. Isso implica tornar os conselhos não espaços de homologação de decisões previamente tomadas pelo poder público, mas espaços propositivos de ações e políticas públicas que reflitam a pluralidade de interesses dos segmentos e grupos integradores desses espaços colegiados.

Na perspectiva do campo da Comunicação, os conselhos também são espaços políticos de interesse para a pesquisa envolvendo a Comunicação e Política. Primeiramente pela sua importância como espaços de democratização das decisões em um sistema democrático, marcado por tendências de concentração do poder e pouco poroso à participação social. Em um segundo momento, pela relação estruturante entre a comunicação, especialmente a



Comunicação Pública, nas democracias, marcadamente pelo seu papel na promoção da cidadania como meio para o exercício de direitos civis e políticos.

Os conselhos têm uma arquitetura comunicacional por natureza e a lógica de funcionamento desses espaços está ligada a um arranjo que não prescinde da gestão de dispositivos, estratégias de uso e apropriação, circulação e disputas por sentidos operadas em uma dimensão comunicacional que estrutura e opera esse espaço participativo e de deliberação. Para além de um debate envolvendo a comunicação organizacional, ou de ferramentas de comunicação que podem estar em uma instância acessória dos processos de participação, dando visibilidade, publicizando ou informando *a posteriori*, estamos situando a comunicação e seus respectivos dispositivos e práticas, como instância constitutiva, estruturadora da própria ação deliberativa, que dela depende exclusivamente.

Nestes termos, o ponto central da tese que defendemos como eixo estruturador para observar da comunicação *dos e nos* conselhos de recursos hídricos da Região Norte, em um contexto de disputas por recursos naturais e com um dos maiores potenciais hídricos do mundo, situa-se na compreensão de que a arquitetura participativa materializada nos conselhos, como espaços constituidores da nova institucionalidade a conviver com o sistema político formal no Brasil, tem uma natureza comunicacional por natureza.

Nessa ótica, o objetivo central da nossa investigação consiste em caracterizar e analisar, na perspectiva da Comunicação Pública, essa dimensão comunicativa da deliberação nos espaços dos conselhos de recursos hídricos. A proposta é entender o funcionamento do processo deliberativo da política das águas, descrevendo a lógica e natureza dos fluxos de informação e das práticas comunicativas nos conselhos e entre os conselheiros. Em um segundo momento, objetivamos caracterizar os protocolos que orientam a gestão da comunicação e a garantia do direito à informação nos espaços dos conselhos de recursos hídricos, identificando eixos centrais que, por fim, contribuem para estruturar diretrizes para uma proposta de Política de Comunicação Pública adequada às demandas de funcionamento desses espaços como arenas participativas mais inclusivas e igualitárias de deliberação de políticas públicas.

Compreender o funcionamento comunicacional dessas instâncias de participação, observando práticas e protocolos comunicativos envolvendo os conselhos de políticas públicas, permite observar como a comunicação é uma dimensão central para inferências sobre os níveis de democratização e os entraves e desafios para participação social nos processos decisórios de políticas públicas.

Essa compreensão, por sua vez, nos leva à defesa de que essa configurada dimensão comunicacional permite entender e caracterizar a dinâmica da participação nas disputas pelo

poder de deliberar. Isso significa indicar que a correlação de forças e as estratégias políticas de atores e instituições acionam dispositivos e estratégias comunicacionais na disputa pelo melhor argumento (ou a melhor forma de apresentar e/ou interditar o melhor argumento) em um espaço de participação com lógica deliberativa (HABERMAS, 2003; 1995).

Ao nos referirmos sobre dispositivos e estratégias comunicacionais, estamos observando basicamente como o direito à informação – incluída uma compreensão ampliada em que se destacam o direito de acesso, uso e apropriação de dados e informações, atrelado ao direito à comunicação - dizer e expressar-se sob distintas matrizes discursivas, é parte estruturante do jogo do poder e afeta o poder do jogo (MATOS, 2009) no interior do espaço deliberativo dos conselhos.

Essa leitura aciona a Comunicação Pública como um campo peculiar para o diálogo envolvendo essa agenda de pesquisa, porque tem escopo nas reflexões sobre uma nova abordagem para pensar modelos mais horizontais e estatais para as políticas de comunicação no âmbito do Estado.

Na articulação entre Comunicação Pública como campo para observar as práticas e protocolos comunicativos no contexto dos conselhos de políticas públicas está a hipótese central de investigação, quando observada a dimensão comunicacional da deliberação na instância dos conselhos: a arquitetura institucionalmente aberta e democrática à participação nos conselhos convive com outra estruturada, verticalizada e gestada sob uma matriz informacional, instrumental e publicista (portanto, acessória) da comunicação.

Em outras palavras, é dizer que a natureza participativa dos conselhos estrutura-se, do ponto de vista das práticas e protocolos de comunicação gestados, sob políticas de comunicação governamental fortemente associadas a modelos de Comunicação Política, mesmo que sob a proximidade de um paradigma mais poroso (mas não necessariamente aderentes) de transparência e direito à informação, cada vez demandado da administração pública.

Tal constatação antecipa a relação conceitual entre a Comunicação Pública e a participação nos espaços dos conselhos como possibilidade de um modelo para pensar a comunicação no espaço público, a partir do Estado, e como um serviço de natureza pública, capaz de operar protocolos mais horizontais e democráticos e, portanto, subsidiar modelos de comunicação no contexto das políticas públicas, dada a institucionalidade participativa instaurada no contexto da democracia brasileira.

É nesse cenário, envolvendo democracia, participação e políticas públicas, que situamos a nossa proposta de investigação, considerando a permanente necessidade de revisar a comunicação no interior e a partir do Estado, adequando e revisando protocolos de comunicação

instituidores de uma inteligibilidade quanto ao relacionamento de instituições públicas e a sociedade, dadas as demandas colocadas às instituições políticas em sociedades plurais. A problemática de pesquisa na presente tese de doutoramento enfatiza a preocupação com a análise da comunicação nos processos de participação institucionalizados, tomando como espaço de observação empírica os conselhos estaduais de recursos hídricos da Região Norte do Brasil.

A problemática ambiental e a demanda por preservação e sustentabilidade no uso de recursos naturais têm na região amazônica um espaço de múltiplas preocupações pelo papel desse ecossistema para o país e o mundo. No que se refere aos recursos hídricos, registra-se que a região compartilha com outros países da pan-amazônia uma das maiores bacias hidrográficas do mundo. Os debates envolvendo a governança hídrica e o papel do Estado na gestão de recursos hídricos na região é um tema emergente das discussões que destacam a importância da governança democrática para a gestão de políticas públicas regionais.

Em perspectiva comunicacional, detivemos nossa atenção em observar como o funcionamento dos conselhos de recursos hídricos e os desafios à participação em tais espaços deliberativos apresentam estreita relação com processos de gestão da informação e estratégias de comunicação apropriadas pelos atores institucionais (os conselheiros), sejam de maneira formal ou informal, para orientar sua ação política naquele espaço público.

Os conselhos estaduais investigados compreenderam os Estados da Região Norte que compartilham a Bacia Amazônica (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima). Ao longo da pesquisa, foram observadas presencialmente as dinâmicas e procedimentos comuns às atividades deliberativas dos colegiados, com reuniões agendadas no período da pesquisa de campo.

A pesquisa de campo foi realizada em cada um dos conselhos estaduais de recursos hídricos e envolveu o acompanhamento de reuniões dos colegiados, coleta de documentos junto às secretarias executivas e entrevistas presenciais a 48 conselheiros de recursos hídricos no período de novembro de 2018 a agosto de 2019. Foi adotado o critério de entrevistar os conselheiros com presença mais sistemática nas reuniões e com representação institucional dos três segmentos integrantes do colegiado: poder público, sociedade civil e usuários. Além da observação sistemática dos *sites* e portais de informações dos conselhos e órgãos gestores estaduais da política de recursos hídricos entre 2018 e 2019. Os documentos levantados foram as legislações estaduais, regimentos internos dos conselhos, atas, resoluções, moções e portarias que pudessem apontar a produção deliberativa dos colegiados.

Além disso, o acesso a documentos incluiu os documentos oficiais e políticas estaduais de recursos hídricos, instrumentos e documentos de avaliação de políticas e programas envolvendo a área de recursos hídricos disponíveis. As entrevistas envolveram aplicação de questionário aberto para captar a percepção dos conselheiros sobre um conjunto de três aspectos que consideramos centrais: percepção sobre (a) participação nos conselhos; (b) sobre aspectos comunicacionais que envolvem a deliberação e (c) sobre ações de comunicação em curso ou sugeridas para o conselho de recursos hídricos.

A pesquisa de campo foi orientada para descrever e analisar a relação estruturante da comunicação – práticas de comunicação propriamente ditas – com o processo decisório nos conselhos de políticas públicas, observando, na perspectiva da Comunicação Pública, os instrumentos e dispositivos que acionam e interferem na produção deliberativa desses espaços colegiados.

Essa busca toma como espaço privilegiado de observação os conselhos de recursos hídricos da Região Norte do Brasil. Primeiro pela dimensão de conflito e disputas envolvendo tal recurso natural nessa região. Além disso, a política de gestão das águas em vigor no Brasil, prevista na Lei nº 9433/1997, incorpora a dimensão participativa como um instrumento importante de gestão e tem nos conselhos de recursos hídricos os espaços para implementar a governança compartilhada de um recurso natural de potencial econômico e estratégico em fronteiras de desenvolvimento, como é a região da Amazônia Brasileira.

Os conflitos, ainda embrionários ou mitigados pelo uso da água na região, estão acompanhados de desafios para a gestão hídrica e situados em um contexto de disputas econômicas, envolvendo projetos de desenvolvimento em áreas como pecuária, agricultura e mineração com a defesa de territórios por grupos tradicionais nesse contexto. Destacamos que esse território, denominado por nós Região Hidrográfica Amazônica, compartilha tal recurso com sete estados brasileiros (seis deles localizados na Região Norte) e sete países da América Latina, formando a maior bacia fluvial do mundo.

Para além da dimensão estratégica do tema, quando observado pela perspectiva do direito à água como recurso de interesse comum e vital para o desenvolvimento humano e econômico, o recorte do objeto de pesquisa é importante, no sentido de buscarmos compreender e avançar no que consideramos ser o papel da Comunicação Pública (DUARTE, 2009, MATOS, 2009), no contexto de uma política de comunicação para os conselhos de políticas públicas.

Desse modo, entendemos que essa abordagem não é tratada nas investigações envolvendo a Comunicação Pública no cerne das instituições públicas, seja pela dimensão peculiar dos conselhos como espaços de natureza pública, comparados à estrutura institucional

no interior do Estado, ou ainda pelo espaço de legitimidade ainda tímido desses espaços decisórios na constituição de canais e instrumentos de participação na experiência da democracia brasileira.

Observando do ponto de vista do campo da comunicação, entendemos que a frágil inserção da Comunicação Pública – como prática profissional e campo de conhecimento sobre essa prática de comunicação – no cenário dos debates sobre participação nos espaços deliberativos dos conselhos está relacionada a um *déficit* de natureza epistemológica sobre o lugar da comunicação nos processos sociais, sobretudo os processos político-decisórios. Esse reconhecimento identificado em estudos e reflexões anteriores no configurado campo da Comunicação e Saúde (ARAUJO, 2004; FAUSTO NETO, 1995) nos leva a defender uma relação estruturante entre a comunicação- especialmente a Comunicação Pública – e a participação e deliberação. No caso específico dos conselhos de recursos hídricos, situados em um contexto de disputa pela água como recurso estratégico, essa relação é pensada na dinâmica de funcionamento desses colegiados em uma região estratégica para planejamento e sustentabilidade da gestão hídrica brasileira, como é o caso da Região Amazônica.

A observação orientada a entender como se comunicam os conselhos e os conselheiros de recursos hídricos nos leva a identificar não só modelos de comunicação dissonantes à natureza deliberativa desses colegiados e as demandas por participação nessas instâncias de participação, como práticas e protocolos comunicativos mais próximos de estratégias e políticas governamentais de comunicação, muito alheias a perspectivas da Comunicação Pública como modelo de comunicação para funcionamento da esfera pública deliberativa dos conselhos de recursos hídricos.

Essa constatação nos leva a identificar e definir elementos centrais para desenhar, mesmo que de forma embrionária, diretrizes para construção de uma política de comunicação pública no sentido de qualificar a participação nos conselhos deliberativos de políticas públicas, apresentados como uma tentativa de contribuir com a formatação de um modelo para gestão da Comunicação Pública no contexto desses espaços participativos.

Entendemos ser essa uma dimensão da nossa investigação capaz de apresentar, a partir das contradições identificadas entre práticas comunicativas e a arquitetura participativa representada pelos conselhos de políticas públicas, como o campo da comunicação é central e estratégico na estruturação do espaço público incorporador da participação como elemento da governança de políticas públicas contemporâneas, tendo os conselhos como *locus* para operar essa possibilidade de democratização do Estado.

A partir dessa configuração conceitual e metodológica sintetizadora do escopo da presente tese, sistematizamos a estrutura da tese em duas partes.

Em primeiro momento as perspectivas teóricas e o cenário que contextualiza e envolve o objeto de estudo da pesquisa. Assim, no capítulo 1, abordamos as questões centrais envolvendo a democracia deliberativa, nos aspectos processuais, normativos e críticos a esse modelo de democracia, buscando conexões com a Comunicação Pública como campo conceitual para pensar a comunicação no contexto democrático contemporâneo.

O capítulo 2 se propõe a situar os marcos legais e conceituais para pensar a gestão dos recursos hídricos no Brasil, apontando aspectos centrais na observação da governança hídrica na interface com os instrumentos e mecanismos de participação social, previstos para gestão dessa política em específico.

O capítulo 3 delinea aspectos socioeconômicos e geográficos ligados aos recursos hídricos na Bacia Amazônica, com apresentação da política e dos conselhos estaduais pesquisados na Região Norte, bem como a fundamentação da proposta metodológica empreendida na coleta e tratamento dos dados na pesquisa de campo.

A segunda parte desta pesquisa reúne as duas dimensões de análise à que nos propusemos, a partir da proposta teórico-metodológica destacada. Desse modo, no capítulo 4, a questão central foi descrever e analisar a comunicação *dos* conselhos, com destaque para apresentação das ações de comunicação dos colegiados como órgãos de natureza pública. No capítulo 5, a preocupação foi analisar a comunicação nos conselhos, destacadamente entender como os conselheiros compreendem a gestão de informação e de comunicação no processo decisório das políticas de recursos hídricos.

As duas perspectivas se articulam na tentativa de delinear um quadro abrangente sobre a forma como a comunicação é pensada e gerida no contexto de deliberação das políticas de recursos hídricos, na medida em que a comunicação dos colegiados ainda está dependente das estruturas e estratégias, orientadoras da comunicação dos governos em um modelo de comunicação política como central para organizar os fluxos informativos entre o poder público e a sociedade, perspectiva ainda frágil, como esfera pública de deliberação da política de recursos hídricos.

As evidências empíricas organizadas e analisadas em detalhe nos capítulos 4 e 5, mais do que apontar para um cenário já esperado, em que a comunicação é pensada sob perspectivas instrumentais, de função publicista, conferindo visibilidade ao processo deliberativo sem, no entanto, ser considerada como parte estratégica desse mesmo processo, são importantes para definirmos com mais precisão o delineamento do que apresentamos como diretrizes para um

modelo embrionário de comunicação no contexto das políticas públicas. O capítulo 6, portanto, desenvolve-se a partir das constatações sobre as práticas e protocolos de comunicação permeados nos espaços de deliberação da política de recursos hídricos, um modelo adaptável para pensar a gestão da informação e da comunicação em espaços de participação institucionalizados, como são os conselhos de políticas públicas.

O desafio foi estruturar, a partir do marco conceitual caracterizador da Comunicação Pública, instrumentos capazes de apontar a formatação de modelos de comunicação responsivos às demandas por direito à informação como uma dimensão fundamental do direito à participação, com referências para formular políticas de comunicação formatadas por protocolos mais horizontais e democráticos, atendendo às demandas de uma esfera pública potente em possibilidades de deliberação de políticas públicas.

## CAPÍTULO I

### COMUNICAÇÃO PÚBLICA, DELIBERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

As práticas comunicativas, presumidamente as relacionadas ao campo de trocas e interações em um processo de comunicação entre interlocutores, mediadas por aparatos e dispositivos sociotécnicos, constituem um *lócus* para observação, em um espaço comum, de trocas de sentido por ações discursivas de sujeitos políticos.

As práticas de comunicação, como unidade de análise, do ponto de vista teórico-metodológico, organizadas sob protocolos de comunicação sistematizados sob uma estratégia modificadora da produção, circulação e reconhecimento de sentidos em espaços de deliberação sobre temas, agendas e problemas de natureza pública nos leva a posicionar o campo da Comunicação, em especial a Comunicação Pública, diante do conjunto de debates sobre comunicação, participação e deliberação, no cenário das políticas públicas.

O que estamos apontando é uma relação da Comunicação Pública e deliberação, em uma dimensão comunicacional, que aponta para sua relação estruturante entre participação e deliberação em esferas públicas que se entrelaçam em meio a uma rede de atores e instituições que disputam o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, objeto teórico-metodológico sob o qual nos debruçamos nesta tese.

Destacamos também, para fins metodológicos que, em síntese, entendemos a Comunicação Pública como um processo de comunicação dialógico, sistematizado com base em diretrizes de transparência, participação e interesse público na gestão de fluxos de informação e comunicação que permeiam a esfera pública.

Nesse contexto, apresentamos, no presente capítulo, aspectos conceituais envolvendo a Democracia Deliberativa e a Comunicação Pública, entendida como uma política de comunicação pública sistematizada pelo Estado como serviço de natureza pública.

A proposta é situar o debate envolvendo as dimensões, especificidades e interfaces da Comunicação Pública como campo para pensar as práticas comunicativas e os protocolos de comunicação esperados na esfera pública deliberativa. Esse aspecto é central para a crítica ao modo como a comunicação é pensada e apropriada na ação institucional dos conselhos de recursos hídricos, espaço privilegiado de investigação da presente tese.

Na primeira seção, intitulada “Democracia, Deliberação e Esfera Pública”, apresentamos um panorama contextual das teorias democráticas, para, didaticamente, nos



aproximar do debate acumulado sobre deliberação e suas respectivas dimensões políticas, sociais e comunicacionais.

Na segunda seção, “Deliberação e participação nas políticas públicas – o lugar da Comunicação Pública”, apontamos as implicações teóricas que julgamos importantes destacar na interface da Comunicação Pública e a Deliberação como modelo de democracia, de forma a aprofundar a perspectiva apontada como estrutural na observação de como o direito à informação e o direito à comunicação permeiam o processo deliberativo das políticas públicas, com destaque para o contexto brasileiro e latino-americano.

### **1.1 Democracia, Deliberação e Esfera Pública**

Na contemporaneidade, em que a narrativa política em torno dos direitos individuais e coletivos, dos interesses públicos diversos e a própria pluralidade de sujeitos sociais ocupam o espaço público, produzindo visibilidades nas mais diversas arenas e provocando o Estado a responder demandas por meio das políticas públicas, a democracia torna-se ela própria uma narrativa consensual incorporada por inúmeros atores, configurando-se uma gramática social constitutiva do conjunto das relações sociais.

O discurso democrático, por sua vez, tem matrizes distintas a depender dos atores que se apropriam dele. E, quando traduzido, constitui-se em discursos reveladores de escopos, perspectivas e referenciais muito distintos sobre a democracia como ideal normativo para referenciar relações sociais em uma dada organização política.

Em suma, não apenas o significado da democracia é polêmico, como também convivemos com uma contradição patente entre seu sentido abstrato ou normativo mais corrente (o “governo do povo”) e as manifestações empíricas geralmente aceitas (os regimes eleitorais) (MIGUEL, 2005, p. 5).

Um avanço do discurso democrático para a materialização dessa dimensão normativa de democracia por procedimentos e arquitetura institucional aprofunda ainda mais divergências sobre o mais adequado, responsivo e abrangente modelo de democracia. As exigências e, por sua vez, as possibilidades da democracia como forma de organização política, não deixam dúvida de que as limitações, desafios e contingências da democracia, ainda assim, a torna fundamental para regular a convivência entre sujeitos políticos.

A liberdade conjugada à igualdade dos sujeitos políticos de afirmar e demandar direitos fundamentais para sua autoafirmação como membros de uma determinada coletividade, em um

sistema político justo, que equilibra, regula e legitima interesses e conflitos, desafia as teorias que procuram, epistemicamente, um diálogo crítico envolvendo aspectos normativos e institucionais nos modelos de organização democrática dos sistemas políticos.

Não nos interessa reproduzir as discussões amplamente realizadas na área de Ciência Política em torno das dimensões éticas, normativas e empíricas das fragilidades, (*deficit*) de abrangência e efetividade presentes nas reflexões levadas a cabo pelas teorias democráticas sobre os modelos de democracia, em perspectivas comparadas que assinalem potencialidades e restrições próprias de cada modelo e as eventuais contradições nas abordagens apresentadas sobre democracia (HELD, 2007; NOBRE, 2004; MIGUEL, 2005; AVRITZER, SANTOS, 2002).

Para o escopo desta tese, empregamos a perspectiva de Vita (2004), apresentada em um contexto específico de reflexão sobre democracia, que nos parece adequada diante da interface entre democracia e o campo da Comunicação no foco da presente tese:

A questão real e difícil [...] é sim a de como é possível aprimorar o valor “epistêmico” da democracia, isto é, como aumentar a probabilidade de que o processo democrático produza resultados que possamos considerar justos de acordo com critério que é independente dos próprios procedimentos deliberativos e decisórios [...] Em outras palavras: sob quais condições é de se esperar que a democracia gere resultados justos? Essa é a questão que, em meu entender, merece mais esforços de reflexão teórica e de pesquisa empírica (VITA, 2004, p.113 – grifos nossos).

Essa perspectiva não só é importante para (a) posicionar com mais precisão a democracia deliberativa diante dos principais modelos de democracia, mas também para (b) observar criticamente as próprias críticas à concepção procedimental de deliberação sustentadora da democracia deliberativa como modelo para dar legitimidade às decisões políticas em um dado Estado Democrático, sustentado sob a égide do Direito nos moldes, ainda incompletos do ponto de vista empírico, apresentado por Habermas (2003). Essa questão, detalhamos na seção 1. 2, com considerações específicas envolvendo deliberação e democracia.

Em relação ao primeiro aspecto (a), entendemos os modelos de democracia, baseados em Held (2007), como uma construção teórica que significa de forma peculiar, em uma dada organização democrática, o modo de funcionamento, escopo e significado de elementos centrais desse respectivo sistema democrático (organizações partidárias, organizações civis, processos eleitorais, formas, limites e possibilidades de participação dos cidadãos, dinâmicas e regras sobre as modalidades de decidir sobre a coisa pública, entre outros).

Ressaltamos a compreensão de Miguel (2005) de que as fronteiras entre algumas vertentes de modelos teóricos sobre a democracia não são cristalizadas. Antes de apresentarmos aspectos gerais dos principais modelos de democracia, outra ressalva importante é a de que, independentemente das diferenças entre as tipologias de modelos e suas respectivas concepções teóricas sobre democracia, nota-se que, no interior de cada modelo, estão formas peculiares de ideais sobre a democracia, além de identificarmos formas distintas de operar os princípios por meio de práticas políticas, em uma certa institucionalidade, com regras distintas a depender da importância dada pelo modelo a cada um dos elementos elementares da democracia, como participação, cidadania, deliberação.

Segundo Miguel (2005), a ideia sobre o sentido de uma configurada prática classificada como democrática está em disputa. “Nenhuma teoria possui fundo normativo neutro; os critérios que definem o que é uma democracia não são dedutíveis da observação empírica; passam por uma definição (implícita) de como deve ser uma democracia” (MIGUEL, 2005, p. 06).

Observamos, em Held (2007), alguns modelos ( em suas variantes), com destaque para o modelo clássico de Democracia Direta; o Republicano e o Liberal e suas variantes mais contemporâneas, como o elitismo democrático competitivo, pluralista, a democracia participativa, democracia legal e o deliberacionista (HELD, 2007).

Identificamos modelos sistematizados em caracterizações que não carregam essa tendência à modelização, em Sartori (1994), Habermas (1995) e, como citado, em Miguel (2005). O que destacamos, primeiramente, é a distinção entre a democracia direta, originariamente retomada dos primórdios da palavra e da ideia de democracia, com origens na forma de organização grega, e a democracia representativa das sociedades políticas organizadas sob a figura do Estado em sistemas sociais e econômicos mais complexos.

Em torno da democracia representativa – em contraponto à dificuldade de existência de uma pólis nos moldes gregos em sociedades politicamente mais estruturadas sob a pluralidade de grupos economicamente distintos – estão modelos que oscilam e se contrapõem em aspectos, papéis e valores em torno do ideal democrático, como o modelo liberal e republicano.

Sobre esses dois modelos, Habermas (1995) aponta diferenças quanto ao processo político e aos conceitos de direito e de cidadão. Em linhas gerais, o modelo liberal tem uma concepção de Estado (aparato da administração pública) como aquele que garante os interesses do cidadão, existente no contexto de uma economia de mercado, com divisão social do trabalho e uma sociabilidade centrada na figura de pessoas privadas.

A política, nesses termos, é espaço para mediar e garantir os interesses da maioria dos indivíduos na relação com o aparato estatal. É cidadão o indivíduo com direitos subjetivos (direitos negativos) diante do Estado e dos demais cidadãos. A preservação desses mesmos direitos requer a proteção desses indivíduos de qualquer ação social que os impeça de realizar seus interesses particulares. O processo eleitoral legitima esse modelo pela lógica agregativa baseada na vontade de uma maioria (soma das preferências individuais) para influenciar a ação administrativa do aparato estatal.

Nesse sentido, o processo político é a disputa em torno de preferências orientadoras da formação da opinião e da vontade que permite manter ou adquirir poder em um processo eleitoral entre grupos de interesse escolhidos por meio da adesão a pessoas e programas por parte dos indivíduos votantes.

Já o modelo republicano, entende que a política não tem a função exclusiva de mediação de interesses; em um sentido mais amplo e nada instrumental, a política é um meio de autorrealização pessoal e direcionada à busca de um bem comum, em que os indivíduos se relacionam sob uma ótica menos individualista e mais solidária. Ao contrário da lógica agregativa das preferências individuais em torno de uma linha programática, o modelo republicano legitima a vontade da maioria pela formação de uma esfera pública baseada na troca argumentativa, protegida pelo Estado. Essa é a condição e o momento para o exercício da troca livre de argumentos em um processo de cidadania ativo e autônomo.

Nessa ótica, é cidadão o portador de direitos positivos (de participação e comunicação/expressão políticas) com autonomia para ser livre e, de forma igualitária, construir os consensos livres de coação, cabendo ao Estado não a proteção dos direitos negativos, mas garantir a concretização desses direitos (políticos) positivos.

Nesse exercício, os cidadãos atuam para além da proteção de seus interesses privados, mas interesses comuns. O pertencimento a uma comunidade é que lhe confere direitos que, por sua vez, são pactuados no processo político de livre troca argumentativa. É uma compreensão distinta da vertente liberal na busca pela legitimidade dos direitos “[...] em uma lei superior de uma razão ou revelação transpolítica” (HABERMAS, 2005, p. 42).

Miguel (2005) classifica de republicanismo cívico a vertente que percebe especificamente a formação da vontade geral quase metafísica, por nascer da associação dos indivíduos na *pólis*, sendo a deliberação não a produtora, mas a prática identificadora da vontade geral. O autor apresenta o que chama de republicanismo cívico e o que considera como subcorrente específica vinculada, denominada por ele de comunitarismo, “que valoriza a comunidade como fonte de identidade, de valores e do bem comum” (MIGUEL, 2005, p.21).

Vale destacar que o autor pontua, primeiramente, que nem toda posição republicana adota o comunitarismo, por esta vertente não atender aos desafios das sociedades políticas contemporâneas.

Com isso, ocorre uma redução da esfera da comunicação que é semelhante à promovida pelos teóricos da democracia liberal. Tanto num caso como no outro, não há espaço para a construção coletiva das preferências. A comunicação é, antes de tudo, informação – embora, para a vertente republicana, ela também possa desempenhar um papel significativo como parte de um processo educativo (MIGUEL, 2005, p. 24).

A valorização da comunicação nos processos para construir e legitimar decisões está acompanhada de uma mudança em torno da concepção e papel da linguagem e do seu uso (ação comunicativa intersubjetiva-reflexiva), elemento de construção do mundo social, a partir do entendimento consensuado.

Essa compreensão traz impactos no interior da teoria sobre democracia, contribuindo para a passagem de um conceito decisionístico para um conceito argumentativo de deliberação, de acordo com Avritzer (2000). Registramos essa questão, desenvolvida com mais precisão adiante, para adiantar não só a dimensão comunicativa aproximadora do campo da Comunicação Pública com a democracia deliberativa, mas também para assinalar como os modelos ou vertentes da democracia seguem posicionando a comunicação no interior dos modelos descritos pela teoria democrática, questão também pontuada, detalhadamente, na seção 1.2.

Por instante, seguimos na proposta de apresentar os principais modelos democráticos correntes para observar a democracia deliberativa e a comunicação como campos em interface. E, nessa sequência, vale ressaltar que os modelos liberal e republicano, tratados sob um prisma mais amplo do campo designado de democracia representativa, sustentam correntes e classificações, diríamos, específicas: a democracia liberal-pluralista; a democracia participativa; o multiculturalismo e, por fim, a própria democracia deliberativa, além do republicanismo cívico esboçado acima.

Para fins de registro, a perspectiva multiculturalista apresentada na classificação de Miguel (2005) é considerada pelo próprio autor mais como uma teoria da justiça do que uma teoria da democracia. A democracia cria as condições político-institucionais para garantir possibilidades de redistribuição e reconhecimento demandada por grupos sociais.

Essa classificação complementa a discussão sintetizadora das principais tipologias destacadas nos debates sobre democracia (MIGUEL, 2005), especialmente envolvendo a realidade brasileira e latino-americana.

Um dos expoentes da vertente liberal-pluralista, Joseph Schumpeter (1984), apresentam uma leitura contestatória da compreensão republicana de democracia, em que esta é um processo de emancipação, desenvolvedor de competências cidadãs destinadas à busca de um bem coletivo.

Ao colocar em questão essa capacidade e a intenção dos cidadãos na esfera pública política, a vertente liberal-pluralista elitista observa o indivíduo com poucas condições para discernir e refletir sobre quando chamado a participar e ponderar sobre questões públicas. Schumpeter oferta como alternativa uma possibilidade de participação restrita e instrumental pela via eleitoral, em que os indivíduos apenas têm a preocupação em escolher, na lógica competitiva de um mercado, as ofertas mais aderentes aos seus interesses, apresentadas por um grupo minoritário esclarecido, com capacidade para atividade política. Os interesses individuais agregados legitimam a escolha da melhor proposta ofertada, que ganha o direito a exercer o poder político.

Essa compreensão da democracia, em que participar é votar, atende às demandas em um estado liberal e tem forte apego às ideias de Weber sobre a organização do Estado (HELD, 2007; SANTOS; AVRITZER, 2002).

É indubitável a importância da teoria de Schumpeter para as teorias democráticas posteriores. Sua noção de 'teoria clássica', a caracterização que ele fez do 'método democrático' e o papel da participação nesse método tornaram-se quase universalmente aceitos em textos recentes sobre teoria democrática. Um dos poucos pontos em que teóricos atuais divergem de Schumpeter é a questão da necessidade de a democracia ter um 'caráter democrático' básico, e daí saber se a existência desse caráter depende do funcionamento do método democrático (PATEMAN, 1992, p. 14).

Na linha de compreensão de Schumpeter, Dahl (1989;2001) apresenta uma vertente pluralista dessa leitura competitiva, ao pontuar que diversos grupos concorrem pela disputa do poder político. De acordo com Pateman (1992), essa competição define o elemento democrático dessa perspectiva pluralista de Dahl. A competição entre grupos pelo poder formata o chamado sistema democrático poliárquico (governo de múltiplas minorias). Nesse modelo, o poder concentrado é relativo pela pressão e possibilidade de influência das minorias no grupo que ocupa o governo. Mas essas mesmas minorias são desiguais no tocante à posse de bens materiais e simbólicos e podem não ter tanta influência como se espera (MIGUEL, 2005; PATEMAN, 1992).

É Pateman que, na crítica aos adeptos da ‘teoria clássica’ *schumpeteriana* sobre a democracia, aponta a participação com um papel menor e perigoso para a estabilidade dos sistemas democráticos, considerando a negação das ideias de teóricos, como Rousseau, de defesa da participação ampla dos cidadãos na política. Pateman considera que indivíduos e suas instituições não são entes isolados, assim como a existência de instituições representativas nacionais não é suficiente para a democracia.

A participação, nesse sentido, deve acontecer em todos os espaços sociais e tem caráter educativo. A possibilidade de aprender participando aproxima os indivíduos, ao mesmo tempo em que legitima o processo decisório desencadeado pela participação. (PATEMAN, 1992). Esse processo, por sua vez, gera um efeito na sociedade, considerando que uma “[...] forma de governo democrático requer uma sociedade participativa em que todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas” (PATEMAN, 1992, p. 61).

Nesse sentido, mais do que participar pontualmente em períodos eleitorais, a participação se torna uma constante, uma gramática social (SANTOS, 2002), incorporada ao conjunto da vida cotidiana. A teoria participativa compreende a igualdade como a possibilidade de determinar os efeitos de uma determinada medida ou política. Além disso, nessa vertente, não se coloca em discussão a democracia direta, mas um modelo combinado em que a participação pode conviver com arranjo democrático representativo, desde que pontuadas as desigualdades que afetam a igualdade na tomada de decisão.

Outra questão central, nesse exercício de sistematização de ideias em torno da democracia participativa, concentra-se na compreensão de que, apesar da concordância com a ideia de que nem todos os indivíduos estão dedicados a participar, os teóricos dessa vertente reconhecem o chamado potencial participativo.<sup>1</sup>

## 1.2 Democracia deliberativa

A transição de um deliberacionismo do tipo decisionístico (centrado na decisão em torno do voto, sobretudo) para um tipo argumentativo de deliberação (AVRITZER, 2000) firma-se

---

<sup>1</sup> As discussões sobre a democracia participativa, suas respectivas potencialidades e restrições, compõem estudos e discussões sobre experiências desenvolvidas no Brasil e América Latina, sobretudo com a constituição e funcionamento dos conselhos de políticas públicas e experiências tratadas como exemplo de participação no processo decisório no interior do Estado como os orçamentos participativos. Ver: Santos e Avritzer, 2002; Coelho e Nobre, 2004; Tatagiba, 2002; 2004; Serafim e Moroni, 2009; Souza, 2007; Raichelis, 1998; Gohn, 1990).

no contexto político na década de 1970, período em que o elitismo democrático – vertente crítica da ideia da argumentação como meio para resolução de conflitos na sociedade política – acaba questionado diante dos desafios dos sistemas políticos em atender a demanda de uma sociedade plural.

Segundo Avritzer (2000), a força do elitismo democrático ganhou fôlego no século XX com a tese de desconfiança na legitimidade das decisões pela via argumentativa (troca pública de razões) em não resolver dilemas envolvendo pluralidade entre as culturas e grupos, além da fixação pela ideia de um indivíduo atomizado, guiado pela escolha apresentada em um modelo competitivo de preferências.

É na década de 1970, segundo Avritzer, que essa perspectiva acaba questionada por uma chamada virada no interior da teoria democrática, estabelecendo relativa centralidade à argumentação no processo decisório, sendo dois os autores fundamentais para pensar essa vertente: John Rawls e Jürgen Habermas.

De acordo com Avritzer (2000), em *Uma teoria da Justiça*, Rawls (1971) já apresenta a importância da troca de opiniões entre indivíduos diante do questionamento da natureza justa da opinião de uma maioria; em *Liberalismo Político* (1993), há o reconhecimento em torno de conflitos baseados na pluralidade de valores morais que impactam o conceito de justiça. A forma encontrada para equacionar essa situação residiria na separação da razão pública e privada, em que primeira tem uma relação com concepções enraizadas nas instituições com permanência no tempo, ao contrário da razão privada, que estaria na esfera restrita do individual. É nesse bojo que se encontram contradições, segundo Avritzer (2000), na forma como Rawls lança perspectivas para pensar pluralismo e deliberação, deixando de apontar o papel dos espaços deliberativos para resolver os conflitos advindos do pluralismo.

Benhabibi (2009), ao tratar do que chama de ‘apreensões liberais sobre a democracia deliberativa’, também aponta, em Rawls, as divergências da teoria deliberativa sobre a ideia de razão e esfera pública. Essa última está associada apenas às instituições estatais (e não na sociedade civil) e a razão pública opera para deliberação de questões específicas (questões constitucionais e de justiça básica); e não ‘como processo de trocas entre indivíduos, mas princípio de regulação sobre os indivíduos’ (BENHABIBI, 2009, p.122). De acordo com Cooke (2009), o próprio Rawls reconheceu essa concepção restrita de razão pública.

Para Cohen (2009), Rawls está correto ao tentar aliar as três características da política democrática (promoção do bem comum, igualdade e do autorrespeito a um ideal de justiça). No entanto:



Essas características (da política democrática) não têm origem diretamente no ideal de um sistema justo de cooperação, ou desse ideal como foi modelado na posição original. Pelo contrário, nós chegamos a eles quando consideramos o que é requerido para preservar arranjos justos e para alcançar resultados justos [...]. Não devemos proceder procurando ‘espelhar’ a justiça ideal na justiça dos arranjos políticos, mas, pelo contrário, proceder de modo a espelhar um sistema de deliberação ideal nas instituições sociais e políticas (COHEN, 2009, p. 89-90).

O que se pode dizer é que Rawls problematiza pressupostos de formação da vontade para o que é justo em um esforço para associar a razão pública nesse âmbito. Apesar das contradições identificadas acima e da consideração de que tardiamente (em 1999) Rawls tenha se juntado à virada deliberativa, segundo a revisão de Chambers (2009), ele não é um teórico deliberativo. Avritzer (2000) acrescenta que Rawls recupera o conceito de deliberação argumentativa excluído pelo elitismo democrático, além de identificar bases frágeis em concepções estabelecidas previamente nos indivíduos.

Essa construção conceitual sobre um sistema de deliberação que possa apresentar elementos para consensuar divergências envolvendo o pluralismo e a deliberação teve em Habermas um avanço significativo.

Apesar das críticas sobre o processo e condições da concepção normativa de deliberação em Habermas, tratado logo abaixo, o filósofo alemão apresenta contribuições para pensar a democracia deliberativa na forma de procedimentos e sob certas condições que permitam atender à demanda por uma forma de entendimento legítima no contexto das sociedades políticas. A construção que fez do conceito de esfera pública e a compreensão da postura reflexiva envolvendo a linguagem na construção de acordos para regular e construir entendimentos como parte das ações sociais são fundamentais para a constituição da perspectiva argumentativa da deliberação (HABERMAS, 1995; 2003).

A ideia de argumentação em Habermas está estruturada na apropriação da esfera pública, inicialmente um espaço para a interação face a face distinto do Estado, que reúne sujeitos livres para debater questões e decisões do poder político e apresentar demandas em relação ao Estado. Sob a égide da publicidade, o debate requer a apropriação da razão para argumentar e, justamente por isso, a força do melhor argumento substitui a coerção e as hierarquias em uma esfera pública em que todos são iguais e têm as mesmas condições para participar do debate sobre a coisa pública.

A opinião dos indivíduos não os precede e nem está restrita à esfera do privado, mas se relaciona em uma esfera pública em torno de um debate em que interesses e perspectivas

individuais têm a possibilidade de se transformar na medida em que a troca argumentativa se desenvolve.

A esfera pública é o *locus* (simbolicamente) para essa ação dos indivíduos no trato de questões de interesse público, tendo um primeiro desenho em *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (HABERMAS, 1984). Inicialmente, está configurada como uma esfera pública burguesa (ainda restrita em representatividade e dimensões), adequada ao contexto em que o conceito foi apresentado: século XVIII, com a formação de uma burguesia com poder econômico. A mesma estrutura societária que, posteriormente, cria as condições para a fragilidade da esfera pública em uma sociedade de massa com respectivos dispositivos (a presença dos meios de comunicação e seus efeitos apocalípticos aos moldes *frankfurtianos* de deterioração e enfraquecimento das possibilidades para a formação de uma opinião pública genuína).

Um aspecto central da política deliberativa centra-se na observância do processo de formação da opinião na esfera pública e na sua influência para afetar as decisões tomadas na esfera política. Conforme Maia (2008), a compreensão da esfera pública sob uma ótica normativa aponta para uma “[...] instância de mediação entre Estado e interesses privados, que, através do debate crítico-racional produz uma nova fonte de legitimidade do poder” (MAIA, 2008, p. 56-57). A elaboração desse primeiro conceito de esfera pública em Habermas sofre críticas pelo tratamento pessimista dado aos meios de comunicação, composição e pressupostos para o acesso e *performance* nesse espaço.

No entanto, em uma revisão do próprio Habermas ao conceito, a esfera pública ganha uma centralidade e é inserida de modo mais abrangente na teoria que sustenta a concepção de política deliberativa (HABERMAS, 1995; 2003). É na obra *Direito e Democracia* que o autor amplia a compreensão do conceito de esfera pública e a trata ‘de modo heurístico, a-histórico, não-datado’ (MAIA, 2008, p.59).

Nesse estágio de reflexão do autor, a esfera pública ganha uma dimensão mais precisa, ela se constitui “[...] principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado para o entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com funções e conteúdos da comunicação cotidiana” (HABERMAS, 1997, p. 92).

Essa relação de troca argumentativa requer condições e garantias igualitárias de acesso ao processo deliberativo, bem como liberdade e disposição em considerar o interlocutor na tentativa de tornar justificáveis os pontos de vista que convençam por serem mais estruturados e racionalmente convincentes. Dessa forma e, sob regras justas, se estrutura a legitimidade para a decisão que esse argumento apontar.

Na revisão do conceito de esfera pública, está a compreensão por Habermas de uma sociedade com níveis organizativos mais complexos que das sociedades formadas pela força da tradição e crenças. Nesse novo nível de organização, ao contrário, estão sistemas e subsistemas sociais que se diferenciam, na medida em que se especializam e autonomizam com suas respectivas formas de funcionamento e maneiras de produzir sentido sobre a realidade (MAIA, 2008). O tecido social passa a ser formado por um conjunto mais numeroso de públicos com seus respectivos discursos, dos mais especializados aos mais ordinários, contribuindo para heterogeneidade da esfera pública, permeada por fluxos informacionais que compõem distintas formas argumentativas e estruturam diferentes tipologias de esferas públicas.

Nesse sentido, a esfera pública torna-se constitutivamente mais densa, ampliando seu escopo como esfera de mediação não mais entre Estado e sociedade, mas entre a heterogeneidade de arenas representativas de grupos e atores políticos, privados e especializados. É para essa esfera pública ampliada que se direcionam discursos e questões-problema, conflitos e demandas sociais nesse espaço comunicacional e público por natureza (MAIA, 2008), no qual se realiza o processo de ação para o entendimento que valida toda uma dinâmica societária.

A tensão ideal que irrompe na realidade social remonta ao fato de que a aceitação de pretensões de validade, que cria fatos sociais e os perpetua, repousa sobre a aceitabilidade de razões dependentes de um contexto, que estão sempre expostas ao risco de serem desvalorizadas através de argumentos melhores e processos de aprendizagem que transformam o contexto (HABERMAS, 2003, p. 57).

Se a validade de normas, práticas e pretensões, no bojo da sociedade, passa pela ação comunicativa de sujeitos aptos à apropriação reflexiva da linguagem, na busca pela melhor argumentação sob condições ideais (e necessárias), abordadas adiante, o que se apresenta é uma esfera pública robusta capaz de articular o conjunto de sistemas sociais (das arenas mais informais até as mais formais) e o Estado.

Essa articulação se dá por uma constituição do que Habermas chama de poder comunicativo (elaborado comunicacionalmente na esfera pública), que resulta na formação de uma vontade geral suficientemente legítima a incidir no poder administrativo (traduzido na ação do Estado); poder esse que atua para regular a funcionalidade dessas sociedades e dos problemas que surgem da integração e disfunções da diferenciação sistêmica dessa sociedade complexa.

A legitimidade do poder administrativo vem do poder comunicativo produzido na esfera pública com consensos mínimos sustentados por justificativas morais, que assumem, a partir da formação da opinião e da vontade, uma forma legítima de gerar o poder político (HABERMAS, 2003; 1997; MAIA, 2008), por meio de um agir comunicativo, ação reflexiva e de natureza intersubjetiva na apropriação da linguagem para ação social pautada na busca pelo entendimento.

Mendonça (2016) complementa esse entendimento, ao dizer que Habermas confere à linguagem um “modo poderoso de agência” (MENDONÇA, 2016, p.745). De acordo com Avritzer (2000), a argumentação que se realiza sobre procedimentos baseados em normas aceitáveis (por serem justificadas) e a relação dos sujeitos com a linguagem, baseada na ação reflexivo-dialógica orientada ao entendimento mútuo, possibilita compreender como as relações sociais são tecidas.

De acordo com Maia, os “fundamentos da teoria do agir comunicativo e da ética do discurso como condições necessárias para a deliberação efetiva” (MAIA, 2008, p.59) são incorporados por Habermas na obra *Direito e Democracia*. O que leva Habermas a contribuir com a virada argumentativa da deliberação e a superação da vertente decisionística, até então hegemônica, para tratar da deliberação, é apontar que a legitimidade política não está assentada na vontade geral aos moldes de Rousseau ou em um processo eleitoral aos moldes do elitismo democrático. Ao contrário, concentra-se na legitimidade de uma ação comunicativa nessa esfera pública, que busca, na troca de razões, chegar a entendimentos sobre a validade de decisões.

Essas comunicações desprovidas de sujeitos, ou que não cabe atribuir a nenhum sujeito global, constituem-se âmbitos nos quais pode dar-se uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para a sociedade como um todo [...] A geração informal da opinião desemboca em decisões eleitorais institucionalizadas e em decisões legislativas por meio das quais o poder gerado comunicacionalmente se transforma em poder passível de ser empregado em termos administrativos (HABERMAS, 1995, p. 48).

A partir do percurso brevemente apresentado acima acerca da (re) elaboração do conceito de esfera pública e dos apontamentos sobre apropriação e concepções da linguagem, Habermas fortalece a perspectiva argumentativa do processo de decisão, a partir do entendimento de Avritzer (2000), que destaca, no entanto, a ausência de uma forma de operar institucionalmente essa perspectiva democrática.

Outras críticas sobre a construção conceitual da política deliberativa adotada por Habermas estão presentes na leitura feminista da esfera pública burguesa e elitista, conforme Fraser (1993), na preocupação de Young (2001) com o peso da argumentação racional excludente de outras formas de comunicação na esfera pública. Chambers (2009) atenta para aspectos mais concretos ou para a necessidade de design institucional para a deliberação. Para fins de registro, Benhabib (2009) apresenta resposta a essas críticas, sobretudo às críticas liberais envolvendo a relação conflituosa entre direitos e deliberação, sobre leitura crítica feminista e sobre as dificuldades de se operacionalizar institucionalmente a deliberação, tornando-a viável na prática.

Um apontamento importante é a problematização da esfera pública sob contexto cultural e politicamente distintos. Pensar a esfera pública em um cenário como o brasileiro ou latino-americano requer também considerações envolvendo a compreensão de público como categoria espaço-social, considerando as relações de uma cultura política marcada pelo patrimonialismo, autoritarismo e privatização do público por lógicas e interesses privados. Além disso, demarcamos, com base em Avritzer e Costa (2004; 2003), a necessidade de observar também a pluralidade de sujeitos, grupos e movimentos sociais, que, historicamente excluídos, acabaram demandando representação na esfera pública nesse contexto latino-americano.

Apesar das críticas ao constructo *habermasiano* sobre a prática deliberativa e da transposição do conceito para o mundo da política, estruturando a elaboração de um modelo de democracia deliberativa (HABERMAS, 1995), o que se observa é a apropriação do pensamento *habermasiano* por diversos autores para elaboração de um conjunto amplo de reflexões teóricas em um campo bem situado de reflexões sobre a democracia, apontado no início do presente capítulo.

A sistematização das principais ideias e princípios aproximadores desse conjunto de reflexões considera a multiplicidade nos modos de abordar e utilizar o conceito de deliberação, bem como seus fundamentos teóricos, que acabam contrastados, problematizados, atualizados por uma série de campos do conhecimento como a Ciência Política, a Filosofia Política e o próprio campo da Comunicação, dificultando, com isso, uma perspectiva conceitual coerente, conforme aponta Marques (2007; 2009).

De acordo com Chambers (2009), há que se diferenciar posições sobre a prática deliberativa e sobre as especificidades dessa forma em significar a democracia. Nesse sentido, nos baseamos na autora para afirmar que a teoria democrática deliberativa é uma teoria normativa com parâmetros para observar a prática democrática, as instituições, mas também a configuração e ação dos sujeitos políticos na perspectiva de qualificá-los para a concretização

do próprio ideal democrático (a busca do bem comum, da resolução de conflitos baseados no respeito à liberdade e autonomia dos sujeitos sociais).

Distingue-se do modelo agregativo (do voto) justamente por ser o modelo deliberativo baseado na discussão em uma esfera pública comunicacionalmente constituída para solucionar conflitos e dilemas de uma sociedade plural, conferindo legitimidade às decisões, ampliando a função e a qualidade da democracia representativa, na busca pela mediação/regulação da convivência em um contexto da diversidade de interesses e demandas por reconhecimento em sociedades políticas (CHAMBERS, 2009).

De forma geral, podemos dizer que a deliberação é o debate e a discussão que têm como propósito produzir opiniões racionais e bem informadas nas quais os participantes são convidados a revisar preferências à luz da discussão, de novas informações e das demandas feitas pelos demais participantes. Embora o consenso não precise ser o objetivo final da deliberação, e os participantes persigam presumivelmente seus interesses, o que caracteriza idealmente a deliberação é um interesse abrangente ou coletivo na legitimidade dos resultados (entendida como a justificação diante de todos os concernidos) (CHAMBERS, 2009, p. 241-242).

Dentro desse escopo, torna-se interesse das teorias da democracia deliberativa, nos moldes apresentados por Chambers, observar, analisar, compreender, descrever e avaliar dinâmicas, modos, constrangimentos, potencialidades da processualidade deliberativa, bem como seus resultados, a partir das diversas instâncias da deliberação, quando da apropriação e uso (eles próprios têm práticas com respectivos dispositivos a desvendar) desse processo por atores situados em contextos empíricos distintos.

Conforme Marques (2007; 2009), apesar das diferentes abordagens e usos para a deliberação, dificultando a ‘construção de uma perspectiva conceitual coerente’, a concepção *habermasiana* sobre a deliberação torna-se base para os principais teóricos deliberacionistas. Esses teóricos da chamada primeira fase das teorias da democracia deliberativa compreendem a década de 1990 e reúnem debates sobre a deliberação (AVRITZER, 2009).<sup>2</sup>

Uma primeira pontuação da perspectiva procedimental de democracia está delineada pelo próprio Habermas, o que parece uma tentativa de responder mais precisamente aos desafios do próprio modelo de democracia que apresenta. Os procedimentos constituidores da deliberação assumem um papel de mediação, fundamental para o processo de entendimento e percepção que os indivíduos constroem em situações de conflitos societários. De acordo com

---

<sup>2</sup> Para fins de registro, a segunda fase, a partir de 1990, discutida por Avritzer (2009), concentra estudos sobre aspectos empíricos do processo deliberativo.

Habermas, a ideia sobre o que é justo não está na comunidade como valor intrínseco, não é preconcebido e, muito menos, surge de uma defesa ética da justiça, ao contrário, a ideia do justo é construída e pactuada na legitimidade de um processo construído também de forma legítima, a partir de um regramento justificado sobre como proceder na construção do entendimento (HABERMAS, 1995).

Esse procedimento necessário para deliberar sobre o que é justo, de forma a conciliar pluralidade de interesses e o bem de um conjunto, constrói fundamentos para uma democracia, que, ao superar o modelo agregativo, ganha um núcleo discursivo. Esse núcleo é constituído de discursos tecidos e legitimados pelas trocas comunicativas perpassadas nas arenas compostas de distintos públicos e modos/formas de comunicação, que, sob uma ética discursiva, sustentadora das condições de respeito, abertura à interlocução, confluem para uma esfera pública racionalizada, capaz de construir legitimidade pela via do melhor argumento (dispensando atos violentos e de coerção de toda ordem).

Essa construção procedimental da democracia abre um rico e diverso espectro de leituras sobre dimensões sociais, políticas e comunicativas (MARQUES, 2009), que perpassam esse processo deliberativo e são (re) consideradas, a partir de Habermas, por inúmeros autores.

Para nossa compreensão, delineamos uma breve abordagem desse conjunto de leituras que concentra comentários, críticas e abordagens alternativas, envolvendo (a) condições gerais dos procedimentos e modos/formas e dinâmicas do processo deliberativo e (b) funções/escopo da deliberação:

*a) Sobre as condições gerais, modos/formas e dinâmicas da democracia deliberativa*

Essa vertente discursiva da democracia torna-se possível, primeiramente, quando as sociedades e as suas instituições garantem um arranjo legal/institucional que promova direitos básicos para ação dos sujeitos e formação/funcionamento da esfera pública. Evidente que não estamos nos detendo apenas nos direitos fundamentais, como as liberdades civis e políticas envolvendo livre manifestação e expressão do pensamento, a igualdade jurídica, mas também direitos sociais, econômicos e culturais.

Em um procedimento deliberativo ideal (COHEN, 2009), de circulação de discursos formados pela argumentação racional sobre tema de interesse coletivo, em uma dada esfera pública, todos os sujeitos são livres para se associarem e deliberarem. Os sujeitos também são livres para, no processo deliberativo, debaterem, apresentarem e elaborarem racionalmente o

melhor argumento para se fazer compreender e convencer de forma aceitável os demais participantes.

Segundo Benhabib (2009), todos os envolvidos “[...] têm direito de produzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e sobre o modo como são aplicadas e empregadas” (BENHABIB, 2009, p.113).

Essa liberdade exige dos demais a observância de normas e condições previamente acertadas, apresentadas de forma transparente (publicidade), bem como o respeito e cooperação em torno dessas exigências (reciprocidade).

A liberdade está conjugada à compreensão de que todos possuem capacidades de deliberação (COHEN, 2009) e, portanto, são iguais e com os mesmos direitos e responsabilidades para inserir temas na agenda em discussão, debater e propor argumentos racionalmente legítimos de consideração e apreciação por todos os envolvidos na deliberação. Essas condições de igualdade e liberdade são garantias aos participantes de proteção tanto contra coerções externas como coerções e constrangimentos internos ao próprio processo deliberativo (nesse caso, valores calcados em moralismo, perspectivas pessoais e utilitárias, por exemplo).

A publicidade e a razão como elementos centrais do processo deliberativo garantem que as normas e regras consensuadas para validar a tomada de decisão, bem como o resultado do processo (acordo motivado racionalmente e passível de reversão), em tese, devem impedir que preferências e pontos de vistas individuais, o uso da força, a autoridade de discursos hierarquicamente construídos, que não passem pelo filtro da racionalidade, comprometam a liberdade e igualdade de condições para a deliberação.

Na defesa dos procedimentos do modelo discursivo de democracia, Benhabib (2009) acredita que, com isso, há parâmetros para avaliar o regimento do processo deliberativo, ou seja, o modo como as questões são postas e a discussão é organizada, com destaque para as instituições envolvidas nesse processo. Destaca-se, no entanto, que o ideal de deliberação procedimentalizada nos moldes descritos é permeável a críticas ligadas ao caráter inclusivo, igualitário e autônomo dos sujeitos em uma dinâmica deliberativa. Marques (2007) chama a atenção para o fato de que os procedimentos não são suficientes para garantir igualdade de participação e muito menos a qualidade e o conteúdo deliberado.

Sob esse prisma, a primeira questão está na possibilidade qualitativa concreta do pluralismo e autonomia dos sujeitos, considerando as desigualdades materiais/econômicas, políticas e comunicativas que afetam o acesso à esfera pública, a natureza e o modo de formulação dos discursos esperados para esse espaço, bem como a capacidade de conduzir e



operar os mecanismos cognitivos e expressivos necessários à/ na disputa pelo melhor argumento, conforme já apresentamos acima, ao retratar a natureza e formatação da esfera pública *habermasiana* nos moldes burgueses – racional, pouco diversa e representativa, considerando a perspectiva dos grupos minoritários.

Benhabib (2009), por sua vez, responde, dentre tantas críticas, às elaboradas pela abordagem feminista e ao que chama de realistas e institucionalistas (envolvendo a viabilidade institucional do modelo deliberativo de democracia). Chamamos atenção para uma resposta que parece servir à totalidade dos críticos: a ideia de que os processos deliberativos são autocríticos para avaliar seus limites.

A abordagem dialógica em contraste com a abordagem argumentativa *habermasiana* se distingue pela diferença entre discurso e diálogos como ações de comunicação. Bohman (2009) aponta que, apesar de o discurso ser constituído pelo diálogo, apresenta dimensões distintas. Em síntese, o autor sustenta que “[...] os discursos são abertos em princípios, mas demandam elevados requisitos de participação ativa; já o diálogo não requer uma especialidade epistêmica e estão abertos a todos os cidadãos que desejam formular o resultado da deliberação” (BOHMAN, 2009, p. 70).

Gutmann e Thompson (2009) acrescentam, ao que chamam de procedimentalismo puro, a necessidade de princípios que observem não só a legitimidade, mas a justiça do que é deliberado. Para os autores, a troca de razões marcada, por exemplo, por preconceito, pode atender às condições procedimentais e ser legítima, mas não corresponder ao que seria justo ao grupo-alvo desse mesmo preconceito, considerando que a “[...] tirania da maioria é digna de contestação não só em bases procedimentais, mas também substantivas” (GUTMAN; THOMPSON, 2009, p. 188).

Nessa linha de apontar outras perspectivas ao modelo procedimental de deliberação, destacamos a compreensão de Bohman (2009), ao sustentar uma concepção dialógica para deliberação. Essa concepção consiste em problematizar a razão pública como insuficiente para sustentar esse modelo deliberativo.

Para o autor, o convencimento nem sempre acontece porque a razão é imparcial, pela dificuldade de definir um critério de (im) parcialidade. Além disso, a aceitação para o que resultada da deliberados não é fruto do consenso racionalmente motivado, mas de uma percepção dos envolvidos de que “[...] as razões que sustentam os resultados são suficientes para motivarem a cooperação de todos os interlocutores” (BOHMAN, 2009, p. 42).

Sobre esse aspecto, destacamos que a dimensão racional da abordagem argumentativa *habermasiana* segue baseada na ideia de que as decisões tomadas, sob a égide argumentativa,

por meio de procedimentos justificados, formatam uma deliberação formal com potencial vinculante, quando pensada no âmbito de fóruns e espaços deliberativos institucionalmente desenhados por essa concepção discursiva sob a qual nascem as decisões sobre questões de interesse público.

E, no modelo de circulação, em que o poder comunicativo interfere no poder administrativo, o que se nota é uma relação identificada por Marques (2007) entre centro (baseado no poder estatal) e periferia (espaço da sociedade civil). Esse modelo, segundo a autora, precisa ser revisto, considerando que centro e periferia se entrelaçam e não se afetam na lógica linear, tomando como exemplo a realidade brasileira na qual o Estado e Sociedade Civil se imbricam de forma muito peculiar.

Na ótica da Comunicação Pública, há que se registrar que esse modelo de circulação de poder é regulado por uma lógica autoritária e publicista, que nem sempre capta ou cria elos para os fluxos envolvendo centro-periferia e vice-versa. Em espaços de comunicação descentralizada, permeado por uma rede multicêntrica composta de instituições e atores, como são os conselhos de políticas públicas, essa contradição é evidente. O fluxo de informação, conhecimento e de sentidos são produzidos e circulam para além do conselho como estrutura organizacional.

Ao contrário, esses fluxos convergem para o espaço do conselho para dinamizar sua lógica de deliberação, de natureza participativa e horizontal. Mas a depender da perspectiva de gestão da informação e das modalidades de comunicação tratadas como legítimas, iniciam-se processos de hierarquização e gestão dos fluxos por uma ótica de controle da visibilidade e da circulação da informação e do conhecimento por práticas de comunicação organizadas sob uma lógica instrumental, oposta ao caráter descentralizado e horizontal de produção e circulação de sentidos, exigidos dessa instituição chamada conselhos deliberativos de políticas públicas.

Seguindo a perspectiva procedimental de democracia, o que se nota é que, na abordagem argumentativa da deliberação, a razão pública, acionada pela ação reflexiva de sujeitos, produz discursos aptos a operarem pela via da argumentação o debate com fins de convencimento e expectativa de consensos. Mansbridge (2009) pondera, no entanto, que o conceito de razão pública, em vez de incluir apenas a racionalidade e ser estrategicamente orientado para um fim (decisão), também pode incorporar uma mistura de emoção e razão em linguagem/narrativa expressiva, por meio da conversação cotidiana que acontece fora das esferas formais de deliberação com vistas à ampliação da experiência e percepções sobre aspectos dessa realidade.

A autora confere um caráter importante no conjunto do processo deliberativo a essas formas de conversação por vislumbrar nelas condições e potenciais para qualificar esse mesmo

processo. Isso porque a conversação sofre também os mesmos constrangimentos, restrições e, dadas as devidas especificidades, não deixa de incorporar as condições exigidas como necessárias aos sujeitos inseridos nos espaços formais de deliberação.

Essa compreensão se sustenta na ideia de que a deliberação acontece ao longo do que a autora denomina de espectro: espaços formais, passando pela esfera pública, até contextos informais de conversação cotidiana.

Benhabib (2009) também aponta que o modelo procedimentalista deliberativo de democracia contempla uma pluralidade de modos de associação que confere a todos o direito de participar do processo deliberativo. Na metáfora da rede, estão interseccionados múltiplos atores, associações e grupos produtores de uma conversação anônima, crucial para a deliberação.

Essa chamada conversação diária é importante para mobilizar, acionar marcos interpretativos novos, apontar necessidades e perspectivas que esferas mais formais de deliberação desconsideram. Pensada sob a ótica das múltiplas e sobrepostas redes, atores, instituições que se entrecruzam (na metáfora da rede), a trama de fluxos informacionais e formas/jeitos de comunicação variados na formação de esferas públicas, a conversação cotidiana na esfera informal oferece, portanto, substratos para alimentar e contribuir nessa dinâmica deliberativa de formas e contornos heterogêneos.

#### *b) funções/escopo da deliberação*

Sobre funções e escopo da deliberação, (re) pensados sob a perspectiva procedimental de deliberação, destacamos os distintos papéis e objetivos para deliberação em uma democracia. Para além da simples vertente finalística de produção de consensos em torno de decisões tomadas sob certos procedimentos e condições, devemos considerar o papel educativo do processo deliberativo para os cidadãos envolvidos, que pode definir suas qualidades como cidadão (COOKE, 2009), sobretudo porque o uso público da razão amplia as dimensões reflexivas sobre os demais, a realidade e sobre os próprios sujeitos da deliberação (BENHABIB, 2009). Esse encontro para deliberação é educativo também no sentido de produzir vínculos entre os participantes, ampliando a dimensão coletiva desse vínculo.

De um modo geral, a deliberação tem a possibilidade de gerar resultados qualitativos por meio de regras mais justas, como um modelo de democracia. No entanto, um importante papel da democracia deliberativa é produzir conhecimento não só sobre o que se deseja deliberar, mas, como dissemos, sobre todos os envolvidos, sendo por essa razão '[...] o processo

e não os resultados da deliberação pública o lugar da autonomia política' (COOKE, 2009, p. 171).

O entendimento sobre a natureza e a especificidade da democracia deliberativa, como modelo para pensar os sistemas políticos, aponta para a configuração da importância do chamado poder comunicativo como fonte de legitimidade nas tentativas de produzir decisões em torno de agendas e questões de interesse público em sociedades plurais.

A comunicação enquanto sistema formal-midiático, e como tal, uma prática central da produção das relações sociais, torna-se uma dimensão a mais dentre as dimensões políticas, culturais e sociais da deliberação. Nesse aspecto, a compreensão do lugar da comunicação, em especial da Comunicação Pública, como campo teórico-prático de natureza peculiar, no contexto da participação em contextos deliberativos formais de políticas públicas, é a discussão central do tópico a seguir.

### **1.3 Deliberação e participação nas políticas públicas: o lugar da Comunicação Pública**

A necessidade de referenciar a democracia sob um contexto de amplas abordagens identificados na teoria democrática não é importante apenas para orientar nosso entendimento sobre as leituras teóricas sobre deliberação nesse cenário, como também para pensar como a lógica política (de gestão do poder na mediação das práticas sociais em uma dada sociedade) tem uma extensão comunicativa. Ou seja, os modelos que orientam normativa e institucionalmente um determinado sentido para a prática democrática se materializam em práticas e protocolos de comunicação correspondentes, por demandarem do campo comunicacional, não apenas do ponto de vista prático, mas epistêmico.

Recorremos a Rodrigues (1990), que tenta elucidar o contexto e as razões para o que denomina de emergência da questão comunicacional na sociedade moderna, para entender essa relação epistêmica do campo político-democrático e o campo comunicacional (sobretudo, o campo comunicacional midiático, entendendo mídia como dispositivo que opera e confere inteligibilidade a esse campo).

Para o autor, um campo social é constituído de uma dinâmica, modos de existir, de uma funcionalidade que lhes são próprias, além de “[...] ditarem autênticas regras discursivas, modos de dizer conformes e convenientes” (p. 147). Em um contexto de secularização da vida com o advento da modernidade (pensada, nesse caso, no espaço-tempo de ruptura com as sociedades tradicionais em valores, formas de produção e organização societária), o que se tem, conforme Rodrigues (1990), é a autonomia de modos de produzir sentido e perceber a

experiência na comparação com a dinâmica coletiva das sociedades tradicionais, associadas à ‘regularidade da vida coletiva’ e ‘racionalização normalizadora dos valores’.

Nessa configurada sociedade, a esfera pública ganha um status de autonomia como espaço de visibilidade e circulação de sentidos consubstanciados em discursos potentes pela capacidade normatizadora (de colocar ordem, inserir regularidade e *modus* de ser/estar). Somada a isso, a esfera da comunicação também atua de forma mais independente em uma perspectiva mediadora. O campo específico das mídias surge estruturalmente estratégico nessas sociedades modernas, por ser um campo no qual

[...] a legitimidade expressiva e pragmática é por natureza uma legitimidade delegada dos restantes campos sociais e que, por conseguinte, está estruturado e funciona segundo os princípios da estratégia de composição dos objetos e interesses dos diferentes campos, quer essa composição prossiga modalidades de cooperação, visando nomeadamente, o reforço da sua legitimidade, quer prossiga modalidades conflituais, da exacerbação das divergências e dos antagonismos (RODRIGUES, 1990, p. 152).

Nessa perspectiva, o campo das mídias, conforme reflexão de Rodrigues, destaca-se por imprimir intencionalmente efeitos aos discursos sociais, o que o torna estratégico aos demais campos sociais, como o político, que observa no campo midiático dispositivo para legitimar, disputar e fazer gestão do poder pela lógica do controle e vigilância do que se torna visível e público, mesmo que para isso se torne necessário criar discursos endógenos, “[...] que não se abrem para qualquer sentido referencial” (RODRIGUES, 1990, p. 169).

Entendemos que, sob essa inteligibilidade de ação do campo da comunicação em dispositivos de mídia, se formatam os protocolos comunicativos e lógicos muito distintos, que pensam e institucionalizam distintas práticas democráticas. Esses mesmos protocolos são pano de fundo para observar uma ampla gama de objetos empíricos da comunicação política levada a cabo por atores e instituições da política, a partir de um sentido sobre a democracia.

Em uma leitura liberal da prática democrática com a compreensão característica do papel e escopo da democracia, dos cidadãos e do Estado nesse modelo, é singular a compreensão sobre os meios de comunicação públicos e privados, o entendimento das estratégias de comunicação dos governos e das possibilidades e recursos expressivos e pragmáticos orientadores da disputa de poder por partidos, grupos de interesses, organizações da sociedade civil.

A lógica do mercado para orientar o voto e o processo de legitimidade desse modelo também se espraiam para o campo midiático e para as ações dos governos e atores políticos,

considerando a lógica de disputa e concorrência prevista nesse modelo de democracia para conquista e legitimidade do poder político.

Diante do exposto, a mesma lógica pode ser aplicada para verificar a comunicação política no interior de outros modelos de forma a observarmos essa correspondência epistêmica entre comunicação e democracia, levando-nos a entender a natureza das ações de comunicação, as quais, empiricamente, buscamos captar nas políticas de comunicação pública e dos governos, na forma de regulação da comunicação (princípios, valores), nominados de marketing político e propaganda estatal, nas motivações das experiências de democracia digital, entre outros exemplos.

A questão central é que a gestão do poder político passa pela gestão do poder simbólico do campo da comunicação na apropriação tensa e conflituosa da inteligibilidade desse campo pelo campo político nas disputas próprias de uma democracia.

Nessa organização da vida social moderna – cada vez mais complexa diante do aprofundamento de processos sociotécnicos – fundada no desenraizamento, autonomização e racionalização da vida (RODRIGUES, 1990), ou na autonomização e diferenciação dos sistemas e subsistemas sociais apontados anteriormente (HABERMAS, 1997; 2003), a negociação e legitimidade de conflitos baseados na pluralidade moral, cultural, social e econômica passam, obrigatoriamente, pelo acionamento dos dispositivos do campo comunicacional. Essa relação entre modelos (paradigmáticos) de comunicação, o campo político e seus respectivos atores e instituições nos levam para o passo seguinte.

### **1.3.1 Comunicação pública e a dimensão comunicativa da deliberação**

Antes de expor o que conceitualmente nos provoca a pensar o objeto que permeia a investigação da presente tese – a comunicação e os processos de participação e decisão no âmbito das políticas públicas –, é importante uma observação teórico-metodológica.

A perspectiva deliberacionista ou discursiva de democracia, que optamos como marco conceitual para orientar as reflexões sobre a Comunicação Pública em um contexto de participação nas políticas públicas (especificamente a política de gestão dos recursos hídricos, apresentados nos capítulos seguintes), está pautada na compreensão de que, apesar de criticada, a deliberação é defensável em um modelo combinado com outros arranjos democráticos.

Nessa direção, a deliberação apresenta potencialidades importantes às demandas por direitos e reconhecimento em sociedades contemporâneas complexas e diversas em suas formas

de organização, ação política e multiculturalidade, visto que o processo deliberativo perpassa e pode ser combinado com arquiteturas institucionais em funcionamento nas democracias mais antigas ou ainda recentes, como na América Latina.

O modelo deliberativo de democracia combina elementos do modelo liberal e republicano (HABERMAS, 1995), considerando a necessidade de ampliar os espaços de deliberação do Estado e a necessidade de discutir o devido espaço e significado da participação e deliberação nas democracias contemporâneas (NOBRE, 2004).

Centrados na participação social, vislumbramos a possibilidade de articular deliberação e Comunicação Pública no contexto das políticas públicas, questão debatida no próximo capítulo, sob a ótica das políticas de gestão de recursos hídricos no contexto brasileiro, especialmente na bacia hidrográfica amazônica.

De imediato, limitamo-nos a debater as questões conceituais, importantes para observação da comunicação pública no contexto deliberativo da gestão dos recursos hídricos, chamando a atenção para a configuração da Comunicação Pública nesse cenário de participação e deliberação de políticas públicas.

Conceitualmente, são amplas as leituras sobre comunicação pública. Para fins conceituais, estamos diferenciando a comunicação no espaço público da Comunicação Pública, entendendo-a como uma modalidade singular de comunicação existente na esfera pública, estrategicamente orientada e institucionalmente situada.

Desse modo, antes de definir o *ethos* da comunicação pública (Duarte, 2009), pontuamos sua possibilidade como política pública, um serviço de natureza política do Estado formatado por dispositivos, práticas e protocolos capazes de sustentar um processo dialógico de comunicação, sistematizado com base em diretrizes de transparência, participação e interesse público cuja finalidade é gerir fluxos de informação de interesse coletivo, permeados em uma esfera pública articulada a instituições, grupos, redes, atores organizados e mobilizados.

A redundância da categoria *público* é necessária para especificar a natureza dessa ação comunicativa diante da heterogeneidade de ações de comunicação que se originam, passam e se destinam ao/no espaço público, de um modo geral, a partir da iniciativa de inúmeros outros atores e instituições (não apenas os estatais) privados, cívicos, coletivos organizados e dos próprios governos, dentre outros grupos e categorias contemplados no debate sobre a Comunicação Pública, além de Duarte (2009, 2011), Brandão (2009), Matos (2009a; 1999), Oliveira (2004), Monteiro (2009), Haswani (2013; 2011).

Os debates oscilam em definir e diferenciar a Comunicação Pública na comparação com a sua forma mais próxima nas referências práticas perceptíveis na realidade brasileira, mas

distinta (a comunicação governamental) para ampliar o escopo da primeira, bem como suas linhas gerais e princípios, quando pensada democraticamente como comunicação de interesse público (responsabilidade com a garantia do direito à informação, ao direito à comunicação, sob a ótica igualitária e democrática, transparência e preocupação com o cidadão no acesso e apropriação de informação de interesse público, entre outros).

Duarte (2009) apresenta a sistematização do que consideramos dispositivos capazes de operar essa perspectiva para a comunicação na esfera pública sob a marca regulatória do interesse público, bem como nomeia e sugere empiricamente as possibilidades de produtos institucionais a serem ofertados nesse contexto.

O que aportamos ao debate de modo mais incisivo, para seguirmos na busca pela relação da Comunicação Pública com a deliberação de políticas públicas, envolve a necessidade de uma localização mais precisa sobre o lugar da Comunicação Pública, quando observamos a sua materialização em política de comunicação apta a operar na esfera pública, para onde convergem atores distintos, demandas variadas a serem decididas de modo justo e legítimo. Vejamos.

A esfera pública, como um contexto comunicativo para onde convergem trocas comunicativas de diferentes lugares (AVRITZER; COSTA, 2004), é constituída para a troca de argumentos, debates, para o diálogo, para a reflexão, a produção de conhecimento sobre questões de interesse coletivo. Conforme Avritzer e Costa (2004), ocupar-se dessa esfera, do ponto de vista de uma ação de comunicação planejada e sistematiza, é perceber o movimento e a dinâmica política de toda uma sociedade.

O processo deliberativo acontece sem um núcleo central, isto é, de maneira descentralizada, interconectado sob uma rede deliberativa, em que se entrelaçam fluxos de informação e incluem distintas formas comunicativas. Das arenas formais, uma ponta do sistema deliberativo, partem fluxos de comunicação na lógica centro/periferia, mas são foco de uma ação comunicativa, considerando a constituição de um dado poder comunicativo, que pode incidir na formatação da decisão naquele espaço formal de deliberação (a consulta pública sobre determinadas políticas são exemplos disso).

Nessa genealogia, está, entre os sistemas formais de deliberação e os demais espaços e arenas de discussão, um conjunto de assimetrias (de poder, cognitiva, materiais e comunicativas das mais diversas), que afeta, sobremaneira, não tanto a produção de discursos nesses espaços, mas o modo como esses discursos deverão circular e ser recebidos, hierarquizados, ressignificados e apropriados na cena discursiva do debate na esfera pública decisória de uma dada política pública.



Nesse contexto que atenta para aspectos procedimentais e para as condições gerais de deliberação, os fluxos de informação e as formas de comunicação distintos, que carregam discursos produtores de sentidos, marcados por poder de definir, enquadrar e compor um quadro interpretativo sobre a decisão legitimadora de determinada política pública, fundamentam uma dimensão comunicativa da deliberação sob três perspectivas.

A comunicação está na deliberação ao conferir (a) publicidade e transparência ao que circula como conteúdo para deliberação, b) sustentação às regras do jogo, ou incidir comunicacionalmente nas condições e regras dos procedimentos de maneira a garantir as condições iguais e justas do processo deliberativo e, por fim, (c) visibilidade ao que foi deliberado, em uma tentativa de retroalimentar e garantir a deliberação como processo contínuo e permanente.

É sob esse contexto específico que a Comunicação Pública como política sistematizada, a partir de uma oferta pública de serviços/estratégias e diretrizes comunicacionais, tem um lugar de referência privilegiado, o Estado. E, diferentemente da comunicação política pensada sob a lógica de disputas entre campos, apresentados anteriormente, a “[...] comunicação pública deve ser pensada como um processo político de interação no qual prevalecem a expressão, interpretação e diálogo” (MATOS, 2011, p. 45). Nessa relação convergente com a comunicação política, segundo a autora, a comunicação pública se traduz em uma dinâmica para as ‘trocas comunicativas entre instituições e sociedade’, participando e incidindo nos fluxos informacionais que circulam na diversificada e heterogênea cena deliberativa.

Isso não significa que a comunicação pública deva ser exclusivamente uma prática comunicativa atrelada apenas a espaços deliberativos ou sua associação deva ser apenas com o modelo de democracia deliberativa em discussão. É possível pensar em comunicação pública em modelos democráticos distintos: a comunicação pública e a produção do capital comunicacional em uma lógica republicana de pensar a política ou iniciativas legais com respectivos serviços, para garantir o acesso à informação pública na perspectiva liberal da relação do Estado com o cidadão, são todos exemplos dessa possibilidade.

O que estamos apontando é que a ampliação da qualidade, abrangência e legitimidade das decisões de regimes democráticos representativos e até mesmo de experiências participativas institucionalizadas (pensado o sistema político-decisório em sua amplitude) requer modelos e formas de “[...] organizar o exercício coletivo e público do poder nas mais diversas instituições de uma sociedade” (BENHABIB, 2009, p. 110).

Esse processo é possível com liberdade e igualdade de oportunidades para os cidadãos debaterem e decidirem coletivamente a saída para os próprios problemas, o que perpassa

reforçar a dimensão comunicativa que sustenta, formata e dinamiza esse processo, a partir de uma perspectiva também pública, igualitária e livre de comunicação, como campo social de mediação, capacidade imprescindível de funcionar como instância que segue “[...] princípios e estratégias de composição e interesses dos diferentes campos sociais” (RODRIGUES, 1990, p. 152), conforme apontamos.

Se, no raciocínio de Bohman (2009, p. 35), a melhor defesa da deliberação “[...] é que ela parece ser o melhor meio de aperfeiçoar a qualidade epistêmica das justificações para decisões políticas”, apontamos ser a Comunicação Pública, observada como política localizada no interior do Estado, uma dimensão estratégica que afeta as condições deliberativas responsáveis por essa fundamentação qualitativa ao imprimir justiça a esse processo.

Em um diálogo com Bohman, é a Comunicação Pública uma instância de vigilância dessa *episteme* inerente ao processo deliberativo, sob condições procedimentais desejáveis para elaborar o melhor argumento/justificativa, e sua natureza deve ser mantida como pública pela própria dimensão estratégica da comunicação como campo social que perpassa a organização coletiva do poder em uma sociedade política. Isso não significa criar impedimentos para outras possibilidades de exercício da Comunicação Pública e, muito menos, conferir um peso relativamente maior que essa prática assume em um contexto deliberativo.

O que conceitualmente estamos sugerindo é um lugar para a Comunicação Pública nas reflexões teóricas sobre deliberação, sobretudo pela possibilidade empiricamente de tornar as instituições e os espaços providos de uma arquitetura deliberativa, que tanto as críticas institucionalistas apontam, ao tratarem da viabilidade de uma institucionalidade baseada em um ideal deliberativo. Além disso, estamos apontando para o sentido de organizar uma política de comunicação pública no contexto de deliberação de políticas públicas que respondam aos aspectos excludentes dos procedimentos deliberativos (representatividade no acesso e apropriação da esfera pública; a legitimidade da argumentação racional diante de um conjunto de outras formas de comunicação como subsídio para as decisões públicas).

De acordo com Marques (2009), as dificuldades e desafios oriundos de desigualdades materiais e sociais, além da desafiadora dinâmica, própria do ato de deliberar, são dois fatores fundamentais que, segundo ela, “afetam o desenvolvimento de processos comunicacionais ligados à troca argumentativa e à orientação dos sujeitos em direção ao mútuo entendimento” (MARQUES, 2009, p. 21).

Na leitura do que seria comunicacional de um processo deliberativo, a autora destaca que, além do interesse em observar a forma como distintos sujeitos em distintas situações e conjunturas participam, se inscrevem e dão corpo na lógica deliberativa de trocas discursivas,

as dimensões comunicacionais da deliberação estão centradas exatamente nas condições contextuais e normativas que envolvem o jogo deliberativo.

Sobre essas mesmas condições operam lógicas desiguais, considerando que o processo de deliberação significa não só uma forma de entendimento sobre quem somos, um meio para formação cidadã, de aprendizagem e produção de conhecimento, mas também envolve disputas em um jogo de poder simbólico e discursivamente presentes nesse processo.

Essa dimensão processual, contextual e normativa, que ambienta e cria as condições do jogo deliberativo, portanto, pode estar sob vigilância, acionando dispositivos, práticas e protocolos comunicativos, que, organizados sob a perspectiva pública, são fundamentais para estimular participação na decisão coletiva de uma ação do Estado, sobretudo políticas públicas envolvendo temas e questões de alto risco e impacto (uso de recursos ambientais, por exemplo), ou questões envolvendo direitos por reconhecimento de minorias, grupos historicamente excluídos, entre outros.

### **1.3.1.1 Dimensão operacional da Comunicação Pública no contexto deliberativo**

A compreensão normativa da Comunicação Pública na interface com a deliberação que buscamos apresentar acima nos leva a uma segunda questão de ordem operacional sobre os dispositivos, dinâmicas e processualidade dessa prática comunicativa, quando acionada em um processo de deliberação de políticas públicas.

Benhabib (2009) destaca a necessidade, diante do que chama de desconfiança institucionalista sobre a democracia deliberativa, de se pensar “[...] formas de associação e modos de organização’ que tenham proximidade com o ‘princípio da democracia deliberativa na esfera política” (BENHABIB, 2009, p. 136).

Nesse sentido, partimos do pressuposto de que a Comunicação Pública é a possibilidade institucional de viabilizar a democracia discursiva (COHEN, 2009) organizada a partir de procedimentos e condições específicas para debates e decisão igualitária e livre em uma dada esfera pública.

Essa compreensão se baseia em uma leitura procedimental, envolvendo as condições mínimas exigidas para a deliberação e uma esfera pública já apresentadas, ao longo da nossa reflexão teórica.

Nesse aspecto, considerando a Comunicação Pública:

a) política pública devidamente posicionada no Estado (nas esferas formais de deliberação), com caráter afirmativo<sup>3</sup>, ou seja, operada estrategicamente para um quadro deliberativo permeado por espaços decisórios formais e instituições centrais do sistema deliberativo de uma dada política pública;

b) essa perspectiva deliberativa para a Comunicação Pública adota o entendimento de que práticas e protocolos comunicativos, com seus respectivos dispositivos, atuam observando as condições e procedimentos deliberativos que interferem na dinâmica, nos desequilíbrios e assimetrias dos fluxos de informação e na legitimidade de formas de comunicação oriundos de dinâmicas excludentes relacionadas aos procedimentos para deliberação.

Sob esses termos, destacamos uma dimensão operacional da Comunicação Pública no contexto de deliberação que tem como foco a observância de características, papéis e elementos que nos permitem buscar os fundamentos para uma prática de comunicação pública no contexto de participação em espaços deliberativos de políticas públicas.

Com o propósito de sintetizar a interface que o campo da Comunicação Pública, em suas respectivas dimensões normativas e operacionais, destacamos os aspectos fundamentais, para nós, para justificar essa interface, considerando o que apresentamos ao longo do capítulo.

a) A circulação da informação e comunicação nos espaços formais e informais de deliberação e sob as mais distintas modalidades e formas comunicativas que circundam (da periferia ao centro) o espaço de deliberação de uma dada política pública, abrangendo a diversidade e interfaces entre públicos e arenas caracterizadores da esfera pública (HABERMAS, 2009; MARQUES; MENDONÇA; MAIA, 2007);

b) Os dispositivos da Comunicação pública fundamentais para estimular/dinamizar e provocar a constituição de uma esfera pública inclusiva, de formas e recursos comunicativos plurais (racionalidade, narrativas, histórias e relatos pessoais), que devem ser considerados na troca pública de ideias, argumentos e pontos de vistas. Esses dispositivos, portanto, devem operar na promoção do direito à informação, o direito à comunicação e, principalmente, do direito ao conhecimento, como pressupostos para participação em uma dada esfera pública de deliberação;

---

<sup>3</sup> Cohen (2009) destaca os espaços criados com a “[...] institucionalização da deliberação são um bem público. [...] a provisão pública expressa o compromisso básico de uma ordem democrática com a resolução de questões políticas através da deliberação livre entre iguais (p. 104).

c) Esses mesmos dispositivos orientados à transparência e publicidade das ações de comunicação na finalidade de não apenas informar o público interessado sobre a política e as decisões que o afetam, como também promover a compreensão sobre essas mesmas políticas (BOHMAN, 2009), assim como de suas dimensões gerais e das regras e procedimentos deliberativos que as envolvem, de forma a fomentar o diálogo e a cooperação dos sujeitos participantes;

d) A compreensão de que todo processo deliberativo gera informação (BENHABIB, 2009) está nas ações de Comunicação Pública institucionalmente orientada para a deliberação de socializar os saberes, informações e conhecimentos oriundos da deliberação, que, pensada como um processo contínuo que se retroalimenta, torna-se ela própria um espaço de entendimento sobre uma política pública;

e) A Comunicação Pública como possibilidade institucional para deliberação de políticas públicas requer uma diferenciação da Comunicação Política, no sentido de superar a ideia de um governo, segundo Costa (2002), “destinatário e co-formador ativo da esfera pública” (p. 18). Esse entendimento acompanha também uma superação da ideia do espaço público “[...] como mercado de interesses em disputa”, segundo o autor (p. 95). Essa compreensão fomenta ações de comunicação estratégica no escopo da Comunicação Política na disputa por visibilidade, preferências e legitimidade entre atores e instituições do campo midiático e político (WEBER, 2004; GOMES, 2004). Portanto, o reforço do interesse público (DUARTE, 2009) como meio e fim da prática comunicativa para democratizar o espaço de circulação de fluxos e formas de comunicação interligadas a arenas distintas (formais e informais) dinamiza as ações de comunicação pública. É, portanto, na instância de circulação e não de produção de discursos, narrativas, dados, informações e conhecimento que operam os dispositivos da Comunicação Pública para deliberação de políticas públicas;

f) A comunicação produzida no âmbito da comunicação institucional governamental ou quaisquer estratégias de comunicação de atores e instituições políticas na esfera de visibilidade são mais uma forma de discurso no fluxo de comunicação que incorpora a esfera de deliberação de uma política pública, tornando-se objetos da Comunicação Pública, quando atendem à demanda por ampliar e qualificar a discussão, o diálogo em um dado processo decisório de políticas públicas.

## CAPÍTULO II

### A POLÍTICA E A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

O debate sobre a gestão dos recursos hídricos envolve a disputa quanto ao uso desse recurso para manutenção da vida em uma determinada sociedade.

O agendamento e o enquadramento do debate sobre o uso da água envolvem perspectivas econômicas, culturais e sociais impactantes no acesso a esse recurso natural e no uso dele. Por isso, associar o debate sobre o modo mais adequado de garantir o acesso à água e uso dela acompanha uma dimensão socioeconômica e política expressa nos discursos “legitimadores” de determinada ação do Estado como ator central capaz de orientar e atuar, por ação ou omissão, na mediação dos conflitos, envolvendo os recursos hídricos, em um contexto histórico e cultural localizado.

Em outros termos, Martins (2013) ilustra nossa compreensão, ao pontuar a existência de inúmeros interesses na construção de verdades/explicações e hipóteses sobre as crises ambientais contemporâneas, o que indica a “[...] pertinência de esforços sociológicos de problematização das forças sociais que disputam o reconhecimento pelo retrato legítimo da questão ambiental” (MARTINS, 2013, p. 111).

Nesse sentido, a concepção, estruturação e implementação de uma política pública na área de recursos hídricos é um processo de permanentes disputas, envolvendo mecanismos, estratégias e dispositivos institucionais, bem como a ação política de sujeitos representativos da pluralidade de interesses sobre a questão, a partir de paradigmas sobre o que seja gerir e participar, para o que denominamos como política de recursos hídricos e seus respectivos instrumentos, práticas e concepções de gestão.

Do ponto de vista comunicacional, o que destacamos como central, ao observar o campo da política e a gestão dos recursos hídricos, é a dimensão simbólica perpassada nesse processo, mais especificamente, como são constituídos e disputados sentidos em torno do uso, mas também da apropriação da água, em um contexto político permeado de conflitos de interesses dos mais diversos.

O pressuposto é situar o conflito envolvendo o uso e apropriação dos recursos hídricos como constitutivo de disputas políticas mais estruturais inclusas nos interesses de setores e grupos em torno da construção de projetos de sociedade, tendo as políticas públicas como expressão/produto empiricamente visível desses conflitos.

Nesta perspectiva, observar o campo da comunicação, especificamente a Comunicação Pública, como esfera na qual a dimensão simbólica desse processo de disputas é tecida, é situar

as práticas comunicativas, a partir de uma rede de sentidos, estrategicamente estruturada acerca de discursos diversos, que se entrecruzam em busca de legitimidade, para referenciar práticas e processos decisórios relativos a uma dada política pública.

No caso de uma política para gestão da água, em contexto de uso e apropriação sob lógicas desiguais, hierarquicamente definidas pelo poder decisório de atores e instituições que compõem o sistema de gestão no interior do Estado, a dimensão simbólica, envolvendo a participação e decisão de políticas públicas, implica considerar como saberes tradicionais e conhecimentos técnico-especializados permeiam dinâmicas e estratégias políticas no interior dos espaços decisórios das políticas públicas para uso e apropriação dos recursos hídricos.

Essa abordagem conceitual situa o modo como apresentamos esse segundo capítulo. Em um primeiro momento, (1) tratamos das perspectivas que estruturam historicamente a política de recursos hídricos no Brasil. Em seguida, destacamos como a (2) participação política se apresenta como um aspecto central da mudança paradigmática em torno do modelo não mais de gestão, mas de governança das águas, adotado na contemporaneidade no Brasil, com as devidas ponderações críticas, envolvendo a Comunicação Pública na deliberação da política de recursos hídricos. Por fim, (3) pontuamos as questões centrais que caracterizam o cenário hídrico na Amazônia brasileira.

## **2. 1 A gestão de recursos hídricos no Brasil sob uma perspectiva histórica**

O debate sobre a gestão dos recursos hídricos envolve uma agenda interdisciplinar no campo da pesquisa, um tema capilar na agenda de movimentos organizados e organizações sociais das mais diferentes matrizes e do Estado, especificamente das políticas públicas. Primeiro, pela importância evidente da água para manutenção e o funcionamento das relações vitais que (re) produzem as condições de vida para populações humanas e o conjunto dos seres vivos. Segundo, e por essa razão, a água é um bem vital para o funcionamento das atividades sociais e produtivas das sociedades.

O uso desse recurso vital e as disputas pela gestão das águas acompanham e são resultados de disputas dentro dos modelos societários que imprimem uma função econômica para apropriação dos recursos hídricos, acompanhado de uma compreensão cultural e historicamente localizada sobre o sentido desse recurso natural dentro de uma cosmologia de mundo própria. Pontuamos isso para identificar a centralidade do debate sobre a gestão das águas na agenda de um país como o Brasil na geopolítica da água que se estabelece, a partir das relações de poder no interior do Estado e entre os estados nacionais na gestão desse recurso.

O Brasil concentra de 12 a 15% do total das reservas de água, com oferta hídrica *per capita* de 43 mil metros cúbicos. Parte considerável dessas reservas (70%) está na região Amazônica, cuja concentração populacional é pequena (RIBEIRO, 2009; 2008). Regiões inteiras, como a do Nordeste e algumas regiões metropolitanas do país, como São Paulo, por outro lado, convivem com escassez de água e problemas na oferta. Em uma mirada mais localizada, a oferta e escassez não estão combinadas apenas a fatores geoespaciais, mas a fatores socioeconômicos, envolvendo o uso do recurso por setores produtivos, especialmente do setor primário, em detrimento de demandas de uma população vulnerabilizada na estrutura desigual marcada na distribuição de recursos e renda no país.

A problemática da água no Brasil, sobretudo com a dimensão e potencial hídrico do território brasileiro, não está distante do contexto configurado por Castro (2016), ao observar a questão na América Latina. De acordo com o autor, as disputas envolvendo a água como recurso natural situam dois pólos que se tensionam:

[...] Uma distinção analítica mais fundamental, sempre na perspectiva deste trabalho, leva a diferenciar as confrontações entre as forças socioeconômicas e políticas que impulsionam a expansão e consolidação de relações capitalistas, em particular, mediante a aceleração e extensão do processo de mercantilização da água, e as diferentes formas de resistência contra o avanço de formas hegemônicas de gestão e governabilidade da água. (CASTRO, 2016, p. 13, tradução nossa)

Esse cenário por si desperta a necessidade de dar visibilidade pública ao modo como cada país, mas também cada um dos governos regionais e locais, organizam, implementam e avaliam os seus mecanismos e dispositivos de gestão dos recursos hídricos. As estratégias, percepções, representações e discursos/narrativas que permeiam as práticas de atores políticos no sofisticado atual modelo de gestão das águas brasileiro revelam muito e, por si só, como concretamente a disputa por uso e apropriação dos recursos hídricos no país acontece na institucionalidade prevista de gestão desse bem natural de natureza pública vital para o desenvolvimento socioeconômico.

Essa dimensão simbólica na regulação das águas, visível em um marco regulatório e na distribuição de funções e papéis institucionais em um sistema de gestão, relaciona-se e formata o que a presente tese aponta como a relação da comunicação com a participação nas políticas públicas de um modo geral, com destaque para o que temos como objeto de investigação, a política de gestão dos recursos hídricos.

São as estratégias, percepções, representações materializadas em discursos, narrativas e toda uma semiose que estrutura, organiza e dimensiona, por uma dimensão comunicacional, a



dinâmica e as práticas participativas que formatam a apropriação do sistema institucionalmente criado para a gestão das águas.

Esse apontamento é importante, porque, mais que compreender historicamente as mudanças do marco legal e institucional para gestão das águas no Brasil, situando no tempo e espaço as mudanças paradigmáticas em torno da regulação do uso de recursos hídricos no país, é necessário observar que a política contemporânea de gestão dos recursos hídricos carrega marcas de uma narrativa não tão avançada, quando pensamos sob o viés da dimensão simbólica (e comunicacional) o debate.

Essa ideia central será retomada para observar os desafios do marco regulatório e, por consequência, da participação na gestão das águas, apesar de os avanços legais apontados quanto à constituição e às mudanças na regulação dos recursos hídricos no país.

Historicamente, o chamado Código das Águas (1934) foi a primeira iniciativa regulatória dos recursos hídricos no Brasil. A demanda pelo recurso em um contexto de industrialização e urbanização acentuadas resulta na ação mais incisiva do Estado para organizar o uso econômico da água, especificamente para geração de energia nesse contexto de mudança econômica.

Ravena (2012) caracteriza o Código das Águas como centralizador na figura da União e nacionalista, voltado para a atuação do setor elétrico e seus atores estrangeiros. O Código apresentou uma perspectiva inovadora, entendendo e estendendo o domínio público da água como recurso de interesse comum e de primeira necessidade. Essa compreensão se torna importante para institucionalizar mais adiante a ideia sobre o uso múltiplo desse bem natural nos espaços legislativos cujos reflexos foram avanços legais na regulação das águas, a partir da década de 1990.

O Código das Águas, no entanto, com matriz economicista de política regulatória, não apresenta um desenho institucional robusto para organizar a gestão do Estado nesse campo, uma vez que a limitação do escopo regulatório da gestão das águas se traduz na ampliação da ação institucional para além desse tipo de matriz. Um desenho mais abrangente, envolvendo um conjunto de espaços institucionais, sob a ótica descentralizada e participativa, com a compreensão de usos múltiplos para esse recurso natural, configura avanços que acompanham a reformulação no marco legal, produzido também a partir da década de 1990, a Lei das Águas (Lei Nº 9433/1997).

Antes de apresentar os aspectos legais e institucionais considerados como inovadores, comparado ao então Código das Águas, é importante destacar que a narrativa hegemônica em torno da regulação e da gestão desse recurso na Lei de 1934 era fundamentada no que Guivant

e Jacobi (2003) denominam *hidrotécnica*, contexto em que atuam, além do Estado, ‘sistemas peritos’ constituídos de conhecimentos técnicos capazes de legitimar as escolhas e diretrizes para a gestão hídrica e suas respectivas práticas regulatórias.

Em que pese a predominância dos chamados sistemas peritos no contexto de um novo marco regulatório da lei das águas aprovado em 1997, questão que tratamos adiante, o importante a destacar é a tentativa de ampliar o discurso perito especializado para orientar a gestão hídrica, com a participação de novos atores na decisão sobre os rumos das políticas públicas nessa área.

A referência e a inovação do novo e vigente marco regulatório estendem a arena decisória à sociedade civil organizada e, em tese, a outros discursos, saberes e perspectivas capazes de referenciar os múltiplos usos para a água, na chamada hidropolítica (GUIVANT; JACOBI, 2003).

Além da abertura à participação de outros atores, a descentralização do processo decisório é outra inovação institucional na comparação com o Código das Águas. As bacias hidrográficas se tornam a referência para organizar, no âmbito local, atores, políticas e ações para gestão hídrica. A partir dessa referência, a legislação prevê o funcionamento de um sistema integrado articulado com outros níveis de atores e instituições no âmbito das unidades federadas (Estados) e a União.

A gestão integrada, participativa e descentralizada, prevista na legislação brasileira para a agenda decisória sobre água, estrutura-se a partir de dispositivos previstos no marco regulatório, os quais incluem planos de recursos hídricos democraticamente aprovados, desde os comitês locais de bacias hidrográficas (unidades político-territoriais na arena multiescalar decisória), passando pelos Estados e União.<sup>4</sup>

Os planos devem organizar e referenciar a gestão hídrica, estimulando a participação social, mas também a produção e compartilhamento de dados que permitam conhecer demandas, vulnerabilidades e potencialidades sobre recursos hídricos, subsidiando o Sistema de Informação de Recursos Hídricos.

---

<sup>4</sup> Essa nova institucionalidade e princípios para gestão hídrica no Brasil, trazida pelo marco legal de 1997, incorpora um modelo de gerenciamento sistêmico-participativo (CAMPOS; FRACALANZA, 2010), que estabelece exatamente os princípios de participação, descentralização, a bacia hidrográfica como unidade de referência para gestão, a cobrança pelo uso da água e a adoção de estratégias de planejamento com metas, prazos e propostas (p. 367). Os modelos burocráticos (centralizador- racionalizador e legalista) e econômico-financeiro (indução por dispositivos econômicos de respeito às leis) também são referenciados para pensar a gestão das águas, tratados em Setti et al (2001) e incorporam a ideia de que, apesar das relações entre ambos os modelos, é evidente a ideia de que “a adoção de uma ideologia política determina o formato de gestão dos recursos de modo geral” (SOUZA JR; FIDELMAN, 2009, p.196). A discussão detalhada dos modelos de gestão tratamos ao longo desta tese.

A lei federal 9.433/1997 institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, fortemente influenciada pelo contexto político da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), realizada em 1992, no Rio de Janeiro, e com herança de marcos regulatórios considerados modernos, sobretudo de países como a França, referência na incorporação da participação de distintos atores nas decisões sobre recursos hídricos.

Para Jacobi (2004), durante toda a década de 1990, a maioria dos estados se organizou para instituir leis que, em certa medida, reorganizaram o sistema de gestão dos recursos hídricos, valendo-se de um contexto previsto pela Constituição de 1988 e a própria lei das águas (n.º 9433/1997). A Constituição já destacou o papel do Estado na regulação desse bem natural, prevendo a criação de um sistema de gerenciamento, regulamentado pela lei das águas.

O novo sistema reconhece a água como bem econômico, preconiza uma gestão integrada e descentralizada dos usos múltiplos da água e requer negociação entre órgãos de diferentes níveis de governo (federal, estadual e local), usuários e sociedade civil organizada. O processo de negociação ocorre em nível de bacia hidrográfica, por meio das organizações de bacias (JACOBI, 2004, p. 272-273).

O viés participativo da Política Nacional de Recursos Hídricos, mais que pretensamente observar os avanços democráticos na regulação das águas, destaca o mecanismo de socialização de responsabilidades, em um cenário contemporâneo de escassez e desigualdades no acesso, distribuição e consumo, acrescidos de uma constante mercantilização, privatização, desregulamentação na disputa por valor desse bem público e vital.

É nesse sentido que a legislação aponta caminhos para a regulação como outorga e cobrança para exploração e consumo da água em um contexto de múltiplos usos (que não apenas econômico), classificação e organização desse bem em classes de uso (GUIVANT; JACOBI, 2003).

A legislação brasileira, no contexto exposto, trata a água como bem público, possuidor de valor econômico, apresentando na lei instrumentos e diretrizes para sua regulação com foco no atendimento prioritário de demandas da população humana e animal, coordenados com políticas de sustentabilidade ambiental e territorial (uso do solo).

A cobrança pelo uso da água está em sintonia com o princípio internacionalmente aceito do *poluidor-pagador*, em que se responsabilizam os agentes (usuários e poluidores) pelos custos que suas atividades geram para escassez dos recursos naturais. O sistema francês de gestão dos recursos hídricos, referência para o Brasil, adota esse princípio, de acordo com

Martins (2013). Ao refletir sobre o que configura como a economia política da água, o autor destaca que

[...] a criação de mercados de água e a valoração do recurso surgem como processo de significação por excelência da questão ambiental em nível social. Por intermédio da instauração destas novas institucionalidades, as situações de degradação e escassez dos recursos hídricos seriam naturalmente incluídas nos cálculos racional-econômico dos agentes consumidores, que, por sua vez, seriam incitados a definir formas de uso sustentável de tais recursos (MARTINS, 2013, p. 116).

Além da compreensão da água como um bem natural de duração finita, de domínio público e dotado de valor econômico (CARDOSO, 2003), a nova legislação brasileira, em sintonia com legislações consideradas avançadas em outros países, supera o caráter pontual e fragmentado de regulação e gestão das águas, presente no Código das Águas (1934).

A tentativa de observar a importância de regular o uso da água para além da demanda energética, sugerindo um sistema mais articulado no interior do próprio Estado, para gerir os recursos hídricos, conferindo papéis e atribuições aos órgãos e entes federados e valorizando o planejamento estratégico, insere a informação e a gestão compartilhada como algo inédito neste tipo de política no Brasil, até então.

Os mecanismos institucionais criados para regular, apoiar e assessorar a gerência das ações previstas na Política Nacional, bem como zelar pela observância das diretrizes previstas, incluem Conselhos de Recursos Hídricos, as Agências de água e os próprios Comitês de Bacias Hidrográfica nas escalas locais.<sup>5</sup>

Acompanhados dessa engenharia institucional de gestão, a nova lei das águas, aprovada em 1997, apresenta mecanismos de gestão que incluem a elaboração de Plano de Recursos Hídricos, articulados aos planos diretores de recursos hídricos elaborados pelas bacias hidrográficas como unidade de planejamento para gestão desse recurso.

Além do plano como instrumento orientador de gestão dos recursos hídricos e cobrança pelo uso da água destacados acima, outros três instrumentos essenciais foram previstos na Lei 9433/97, a saber: “a outorga de direito de uso desses recursos; o enquadramento dos corpos de água em classes de uso”, permitindo observar de modo mais preciso a qualidade da água disponível e, por fim, o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, prevendo a produção, organização, classificação e disponibilização de dados sobre o cenário, oferta e

---

<sup>5</sup> Detalhes sobre a organização jurídica da lei 9.433/1997, em Caubet (2006).

demanda hídrica, capazes de auxiliar o processo decisório e participativo que marcam o modelo de gestão no contexto da nova lei (SETTI et al, 2001).

Cabe destacar, nesse amplo sistema para gestão dos recursos hídricos previstos na política nacional, a criação da Agência Nacional da Água (ANA), em 2000, com poder para atuar na regulação acerca da concessão para explorar os recursos hídricos, apoiar a institucionalização dos instrumentos e dispositivos de gestão das águas no país. De acordo com Jacobi (2004), a ANA recebeu a atribuição de participar do Plano Nacional de Recursos Hídricos, apoiando a constituição dos planos e dos sistemas regionais e locais de recursos hídricos. Além disso, a Agência fiscaliza diversos usos da água, gerindo o sistema de cobrança pelo uso desse recurso.

Para Caubet (2006), paralelo à aprovação da Lei das Águas, houve um esforço para informar as inovações da legislação.

A propaganda divulgada engendrou a ilusão de que o tratamento do tema era participativo e fortalecia a democracia, bem como promovia a proteção do meio ambiente. Entretanto, as realidades já criadas e as que estão sendo planejadas ou implementadas não correspondem aos comentários superficiais que podem ser ouvidos ou lidos (CAUBET, 2006, p. 33).

Os desafios em superar a centralização na figura da União como ente decisório na Agência Nacional da Água é o primeiro ponto de um refluxo centralizador contraditoriamente presente na dinâmica descentralizada prevista na Política Nacional de Recursos Hídricos de 1997.

Considerando apontamentos de Ravena (2012) sobre a pouca autonomia dos comitês de bacias hidrográficas no que tange à desigualdade de participação nesses espaços decisórios envolvendo governo e atores civis, além das assimetrias no âmbito da *negociação sociotécnica*, na expressão de Guivant e Jacobi (2003), o que se observa são restritas possibilidades de funcionamento dos mecanismos e espaços de participação no cenário da hidropolítica, instaurado pela nova etapa de regulação das águas no Brasil, a partir de 1997.

Nesse sentido, a figura da Agência Nacional de Água é emblemática por simbolicamente representar a contradição no interior das inovações trazidas pelo novo marco regulatório. Em uma ambiência de participação e descentralização, estariam dispositivos e práticas que conferem centralidade da União na condução das políticas para água, considerando a fragilidade dos espaços em outras escalas, como as bacias hidrográficas. Para além disso, está a permanência do discurso técnico-perito como eixo ainda central para sustentar a captura da

arena regulatória no desenho institucional de regulação pensado pela própria legislação 9433/97 (RAVENA, 2012).

## **2.2 Participação social na Política Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos e a perspectiva da Comunicação Pública**

Na configuração da política brasileira de gestão dos recursos hídricos, a abertura e ampliação dos espaços para participação social de atores que estavam às margens do processo decisório da política do Estado para as águas é um componente que estrutura a constituição, o funcionamento e implementação da política de recursos hídricos no país.

Essa característica central presente na nova lei das águas (nº 9433/97), com destaque para a participação e descentralização na gestão dos recursos hídricos, não só está relacionada a um contexto mais amplo, configurando as políticas públicas brasileiras no quadro de transição pós-democrática no Brasil (JACOBI, 2004), como também tem relação com um conceito de cidadania.

A ideia de uma cidadania ambiental (JACOBI; BARBI, 2007) ou de uma relação específica entre água e cidadania (CASTRO, 2016) fundamenta a necessidade de uma participação ampla e qualificada, capaz de tornar as políticas de recursos hídricos espaços de mediação de interesses envolvendo os usos e destinos para a água de determinado território. Isso porque o acesso à água representa a garantia de uma série de direitos (civis, políticos e sociais), ou como afirma Castro (2006, p. 116).

[...] os vínculos entre a água e um conceito includente de cidadania envolvem vários aspectos que vão desde o desenvolvimento dos direitos de propriedade sobre a água e das instituições que governam o manejo da água e seus serviços derivados, a participação cidadã na gestão do público e as interconexões entre o acesso à água e seus serviços e a saúde e bem-estar geral (*tradução nossa*)

Apesar de o quadro para pensar a gestão das águas, a partir da década de 1990, e privilegiar a participação como elemento central de um novo paradigma de gestão hídrica, os estudos e reflexões sobre os limites e desafios da participação social nos espaços de decisão das políticas de gestão hídrica, como os conselhos e comitês de bacias hidrográficas, apontam os entraves dessa questão (LIMA et al, 2014; JACOBI, 2009, 2004; JACOBI; BARBI, 2007; CAUBET, 2006; SOUSA JÚNIOR; FIDELMAN, 2009; CAMPOS; FRACALANZA, 2010; CARDOSO, 2003; CASTRO, 2016; VALÊNCIO, 2009).

Em linhas gerais, a dificuldade de superar a cultura autoritária e paternalista; a existência de poder e privilégio no acesso ao Estado de grupos econômicos em uma relação unilateral do poder econômico com o poder político; o monopólio do conhecimento perito, técnico-científico no interior dos espaços de participação; as assimetrias informativas, a hierarquia de conhecimento dito legítimo para fundamentar a participação nos espaços decisórios estão entre as dimensões socioculturais e políticas que influenciam a qualidade da participação na gestão dos recursos hídricos.

De um quadro de restrições e desafios à participação nos processos decisórios da política de recursos hídricos, as dimensões culturais, socioeconômicas e políticas que interferem na participação dos atores se entrelaçam com a dimensão comunicacional da deliberação, expostas ao longo do primeiro capítulo desta tese.

Em certa medida, dispositivos, mecanismos e práticas de gestão dos discursos que significam e legitimam a decisão de atores em detrimento de outros nos espaços de decisão estão relacionados com as condições comunicacionais em uma dada esfera pública, que incluem:

2. Acesso, distribuição e apropriação de informação e conhecimentos;
3. Mediação entre os sistemas peritos/especializados, sistemas tecnocratas e as perspectivas leigas (culturalmente assentadas e espacialmente localizadas) de grupos e segmentos envolvidos na decisão sobre a distribuição dos recursos naturais;
4. Articulação, formação de redes e circulação de sentidos e narrativas que articulam/legitimam e fortalecem a ação de representantes na relação com representados nas escalas/níveis de estratificação em que estão inseridos os mais diversos atores participantes da decisão de políticas públicas.

Em outros termos, as condições que interferem na participação, aspecto central do modelo descentralizado e formatado a partir da governança hídrica, estão imbrincadas nas possibilidades comunicacionais, acionadas por dispositivos que orientam práticas e processos de comunicação, presentes na dinâmica deliberativa dos espaços de decisão das políticas de recursos hídricos.

Nesse sentido, discutir cidadania e participação no contexto das políticas de recursos hídricos é apontar para uma dimensão comunicacional que se relaciona estruturalmente às condições culturais, socioeconômicas e políticas desafiadoras das práticas participativas, apontadas nas contradições presentes na governança da água no Brasil.

Detalhamos essa compreensão na discussão que tecemos no decorrer da tese, ao avaliarmos a participação social na Política Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos e a perspectiva da Comunicação Pública. De modo preliminar, destacamos que a participação torna concreta a possibilidade de descentralização na gestão das águas nos distintos níveis (desde a bacia hidrográfica até escalas estaduais e nacional), outra diretriz central da Política Nacional de Recursos Hídricos.

O componente participativo que inclui usuários, atores da sociedade civil e governo na deliberação da política de gestão das águas não só contribui para a mudança de paradigma – tecnopolítica a hidropolítica (GUIVANT; JACOBI, 2003), como também institui uma nomenclatura no contexto da ação pública do Estado para regular e gerir o uso e destinação dos recursos hídricos no país.

A própria ideia de gestão é ressignificada para compreender a governança, um conceito presente no léxico do debate sobre política de recursos hídricos. Como conceito, a governança é mais abrangente ao administrar de modo mais equilibrado os desafios técnicos e políticos presentes tanto no âmbito hidrotécnico e mais intensamente na hidropolítica, que envolve o processo decisório em torno dos recursos hídricos.

As dimensões técnica e política permeiam os conflitos pelo uso da água. A tensão entre um sistema perito e um conjunto de discursos, percepções e experiências de outros atores envolve a disputa pelo direito ao uso e apropriação da água. A gestão, como conjunto de técnicas administrativas envolvendo a melhor destinação e uso dos recursos hídricos, não dá conta de compreender a gestão dos conflitos, que, como dissemos, permeia as decisões no uso desse recurso. Em outras palavras, o Estado sozinho não é (e nem deve) ser o único responsável por dirimir e orientar solução para questões envolvendo disputas sobre a água.

Nesse sentido, governança é um processo mais amplo que a gestão, um meio mais abrangente para orientar as decisões, pela possibilidade de ofertar alternativas mais justas, equitativas e legítimas para os conflitos de natureza hídrica. Isso porque, segundo Bevir (2011), os formuladores de políticas públicas podem responder demandas da sociedade superando o viés do conhecimento técnico configurado em uma dada racionalidade econômica que “restringe o escopo da tomada democrática de decisões a fim de lidar com as irracionalidades coletivas” (BEVIR, 2019, p. 113).

A substituição, de acordo com o autor, ocorreria por estruturas baseadas em uma forma de governar horizontalizada e inclusiva, que leva em conta percepções compartilhadas entre redes de sujeitos/organizações sociais e os mercados. A questão central, nesse caso, é considerar outros atores para construir e compartilhar alternativas eficientes de gestão de serviços e



políticas públicas e não se apropriar desses atores para dar legitimidade a estratégias de governança que são apenas percebidas como eficientes (BEVIR, 2011), em uma relação mitigada de empoderamento de outros atores na partilha de poder entre as burocracias e os sistemas técnico-peritos e as demais estruturas sociais interessadas em participar da formulação e implementação de políticas públicas.

Sob essa perspectiva, todos os atores interessados têm capacidade decisória, de modo que o desafio é mediar as relações e conflitos de interesse de muitos desses atores, quando levados ao interior das instâncias estatais e/ou das esferas públicas de debate, configurando demandas por políticas públicas que respondam a esses conflitos.

Para Campos e Fracalanza (2010), a governança “[...] é um processo em que novos caminhos, teóricos e práticos, são propostos e adotados visando estabelecer uma relação alternativa entre o nível governamental e as demandas sociais e gerir os diferentes interesses existentes” (CAMPOS; FRACALANZA, 2010, p. 368).

Admite-se e reconhece-se a governança como um parâmetro para pensar que os conflitos envolvem uma dimensão política para a distribuição da água (FRACALANZA, 2009), com relações de poder estabelecidas, em tese, em arenas públicas em que os conflitos se tornam públicos e as soluções negociadas, sob parâmetros da política deliberativa, nos moldes discutidos no capítulo 1 desta tese.

O limiar do conflito começa pela dimensão/perspectiva atribuída para o uso da água. O valor econômico, mas também sociocultural para orientar a apropriação dos recursos hídricos, perpassa a disputa simbólica e material que tensiona espaços de negociação e disputas das políticas públicas, que podem aprofundar as desigualdades e garantir a incidência de interesses de grupos de poder em detrimento de outros.

Os espaços de decisão sobre os recursos hídricos instituídos pelo marco regulatório brasileiro apresentam os conselhos de recursos hídricos e os comitês de bacias hidrográficas como parte de uma engenharia institucional criada no âmbito do Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos, conferindo forma a um modelo decisório baseado na ideia da governança.

É por esse aspecto que introduzimos a governança no léxico de um debate sobre a participação na gestão dos recursos hídricos. Isso porque a definição de governança contribui para compreender a participação social sob a ótica do conflito (CAMPOS; FRACALANZA, 2010) em uma dimensão política e, portanto, tensionadora, envolvendo não só o acesso e distribuição desse recurso natural como também as decisões regulamentadoras desse mesmo acesso.

Nesse modelo de governança, a deliberação pública é considerada elemento central, assim como a legitimidade dos interlocutores e dos sistemas de discussão, de acordo com Ribeiro (2009).

A compreensão do autor sobre a governança da água é importante para relacionar aspectos, em nosso entendimento, centrais na observação dos desafios comunicacionais da participação política na arena decisória das políticas de recursos hídricos. Em um primeiro momento, porque a governança é um sistema que envolve vários atores e escalas de poder político. A identificação desses atores e do que Ribeiro descreve como “teia de relações multiescalares que repercutem no problema e no seu encaminhamento” (RIBEIRO, 2009, p. 112) é fundamental para compreender a luta política envolvendo a agenda decisória sobre os recursos hídricos a partir da participação social.

Com base em Ribeiro (2009), entendemos que a participação é a razão de ser da ideia de governança. O resultado dessa articulação de atores plurais para discussão e pressão para produção de políticas públicas, que atendem os interesses específicos na questão hídrica, é uma rede de atores mobilizados na estruturação desse complexo sistema cuja participação incide mais como mecanismo de exacerbação de conflitos do que produção de consensos.

Nessa teia de relações, tensionamentos e disputas, que permeiam o processo de governança, passam a mobilização social dos inúmeros atores envolvidos, a capacidade de assimilação do Estado nas decisões e a criação de instrumentos jurídicos (mas não exclusivamente) para legitimar e tornar vinculantes essas decisões (RIBEIRO, 2009).

Nesses termos, os dispositivos, práticas e protocolos de comunicação em uma esfera pública ganham contornos estratégicos como critérios de democratização para avaliar a qualidade da participação dos assim chamados espaços de governança hídrica, como os Conselhos de Recursos Hídricos e os comitês de bacia hidrográfica.

A informação como recurso e a comunicação como prática estrategicamente orientada em um espaço que se intersecciona entre as redes de atores em múltiplas escalas e distintos interesses são elementos fundamentais que envolvem a Comunicação Pública como campo empiricamente necessário para a governança ocorrer, conforme Ribeiro (2009).

A capacidade de mobilização de grupos sociais no processo participativo aberto pelo sistema de deliberação no contexto de uma dada política pública de recursos hídricos está diretamente associada a uma dimensão comunicativa que envolve: a) disputas por visibilidade e sentidos para suas respectivas demandas na esfera deliberativa; b) garantia da perspectiva e interesses dos segmentos com discursos que disputam legitimidade com outros discursos potentes que legitimam a decisão como o discurso burocrático e técnico-especializado.

Essa mesma dimensão comunicacional do processo decisório sobre os recursos hídricos, observados sob a ótica da governança, está na origem das críticas às restrições dos mecanismos participativos e da descentralização decisória para a solução de problemas e demandas no acesso, uso e distribuição desses mesmos recursos.

Apesar de o marco regulatório apresentar um novo desenho institucional para gestão dos recursos hídricos, mais participativo e democrático, é nessa mesma dimensão política que, contraditoriamente, estão os desafios para consolidar as diretrizes da política desses recursos.

Entendemos que essa dimensão política, que relaciona a participação com as possibilidades da governança hídrica, se estrutura sob uma dinâmica comunicacional que permeia a engenharia institucional para deliberação sobre a política pública regulamentadora do uso e apropriação dos recursos hídricos.

Antes de apontarmos para essa relação conceitual – participação e dimensão comunicativa da deliberação, estruturadora da nossa tese, é importante destacar que a organização do sistema de gestão dos recursos hídricos, a partir da década de 1990, acompanha uma onda de democracia participativa (AVRITZER; SANTOS, 2002), com novos protocolos de comunicação entre sociedade e Estado na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas em áreas como saúde, assistência social, direitos humanos, meio ambiente, entre outras.

Para Jacobi (2009), esse componente participativo, apresentado no contexto das políticas públicas brasileiras, é acompanhado por uma *matriz sociopolítica* de relacionamento entre os atores, grupos e segmentos sociais com o Estado.

Os anseios, expectativas, demandas e interesses da sociedade são apresentados em uma esfera pública comunicacionalmente organizada no âmbito das instituições e espaços de participação, multiplicados diante da engenharia institucional do Estado, como os conselhos deliberativos de políticas públicas.

Nessa dinâmica, a negociação por políticas públicas, seguindo em tese uma lógica não cooptativa, desloca-se do âmbito estatal para o cidadão, conforme Jacobi (2009), numa esfera pública que se tece a partir dos espaços de participação criados no contexto dos sistemas institucionais previstos por cada uma das políticas públicas.

Ao observar a política de recursos hídricos especificamente, Jacobi (2009) destaca que a lei 9.433/97 aponta para um novo paradigma, a politização da gestão das águas, envolvendo a sociedade nos processos consultivos e decisórios.

No entanto, essa mudança impressa pelas novas possibilidades de participação também desafia os atores envolvidos no processo decisório, no que diz respeito à governança hídrica. A

chamada politização da gestão das águas é perpassada por uma dinâmica que congrega protocolos e práticas comunicativas institucionalizadas em políticas de comunicação entre Estado e sociedade civil, ou instituídas por fluxos informais presentes nas relações entre os atores nos espaços de deliberação pública.

É uma esfera pública para onde convergem os fluxos de informação e sentido organizados sob práticas comunicativas incidentes sobremaneira na dinâmica deliberativa sustentadora da politização da gestão das águas, permeando o complexo contexto de governança hídrica. O processo deliberativo, envolvendo o processo decisório sobre a política das águas, é um processo pedagógico e informativo de natureza relacional (JACOBI, 2009) baseado, sobretudo, na assimetria de informação, por sua vez diretamente relacionada a assimetrias sociais, econômicas e políticas.

Nesse cenário desigual, a politização em torno da gestão dos recursos hídricos passa obrigatoriamente pela capacidade de negociação sociotécnica, a qual envolve tensionamentos entre discursos e conhecimentos técnicos e saberes leigos. A origem desses tensionamentos está na disputa pela forma legítima de imprimir sentido sob as mais estratégicas e pragmáticas perspectivas para gerir os recursos hídricos.

Nos apontamentos de Guivant e Jacobi (2003) e, posteriormente, Jacobi (2009), sobre os limites da governança hídrica, especificamente as experiências em torno dos comitês de bacias hidrográficas, o destaque é que, na prática da implementação das possibilidades de participação previstas nos instrumentos da lei 9433/97, está a configuração de “redes sociais diversas para coletar informações, formar opiniões, legitimar pontos de vistas, que contínua e inevitavelmente implicam redefinições das relações de poder” (JACOBI, 2009, p. 47).

Entendemos que essa dinâmica informacional gestada sob práticas comunicativas que permeiam o sistema decisório nas políticas públicas convive com embates entre o uso político de conhecimentos técnico-científicos e saberes leigos e práticos para sustentar a dinâmica deliberativa nitidamente comunicacional.

Na observação crítica do funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas e do próprio Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Souza Júnior e Fidelman (2009) corroboram a percepção de outros pesquisadores, como Lemos et al. (2007), de que a configurada ‘tecnocratização’ da gestão dos recursos hídricos está presente como elemento dificultador da democratização dos espaços decisórios que concentram atores governamentais e da sociedade civil.

O problema em si não é o uso de conhecimento técnico-científico em contraponto a outros saberes, mas as assimetrias no acesso a esse conhecimento, bem como a produção de

interrupções e silenciamentos produzidos e as rupturas estrategicamente orientadas por protocolos e práticas comunicativas, gestadas a partir de dinâmicas instituídas ou institucionalizadas por uma dada ação de comunicação pública ou de comunicação no espaço público, que organiza a deliberação sobre a água.

Esse arranjo comunicacional presente no bojo das experiências participativas de gestão das águas não só lida com os embates por legitimidade dos discursos (técnicos/peritos x leigos/pragmáticos), mas na forma como esses discursos se interseccionam na esfera pública e são apropriados por atores em posições desiguais de poder.

O desafio analítico, pensado a partir das aspirações de participação e descentralização da Política Nacional de Recursos Hídricos, passa a ser então o de como legitimar as representações da sociedade civil junto às esferas de poder e tomada de decisão e, em especial, num contexto de prevalência tipicamente tecnocrática (SOUSA JR; FIDELMAN, 2009, p. 207).

Os autores, sintonizados com os estudos sobre participação na gestão dos recursos hídricos, apontam que o uso da informação é uma assimetria mais significativa na capacidade dos atores de participar e influenciar no processo decisório do que desigualdades econômicas e políticas. Sendo mais precisos, o que pontuamos é que a assimetria informativa está associada a um modelo de gestão das águas politicamente estruturado nas desigualdades econômicas, diferenças culturais, comunicativas e desníveis no acesso, uso e apropriação de informação.

Empreendemos na presente tese a premissa de que compreender essa dimensão comunicacional (e percepção dessa dimensão na experiência de participação dos atores que disputam a política de gestão dos recursos hídricos) é um caminho em direção ao desafio analítico que observa criticamente o funcionamento dessa nova engenharia institucional, em que a participação é a espinha dorsal desse sistema avançado de gestão hídrica brasileira.

Isso nos leva a lançar um olhar analítico para a essência das interações estabelecidas na aparência da participação, capaz de colocar “[...] em suspeita o discurso institucional, evitando confundi-lo automaticamente com um conteúdo de transformação social” (VALÊNCIO, 2009, p. 60).

Em outros termos, o desafio é saber, com base no pensamento de Valêncio (2009), se os avanços na gestão das águas no Brasil representam um componente inovador que supera a lógica tecnocrática ou são apenas uma forma de manter sob outras lógicas e discursos as mesmas estratégias para garantir a distribuição desigual de poder, que sustenta interesses de grupos e setores interessados no uso da água como recurso econômico e não como direito. O que se tem é um culto à simbologia da participação e da pluralidade de atores (usuários,

governos e sociedade civil) com aparente poder decisório. Esses mesmos atores se confundem e/ou se entrelaçam produzindo ações políticas que nem sempre estão relacionadas aos seus respectivos lugares de representação, forjando dissensos para referendar consensos previamente estabelecidos ao processo formal de tomada de decisão.

[...] não se trata da atuação monológica de outrora, do gabinete, de poucas presenças permitidas, mas da publicização da presença do outro, diverso de si. Converte-se o caráter participativo aos rituais de assimilação passiva da fala perita, numa violência simbólica que incapacita o outro nos valores, no pensamento, na fala e nas suas práticas frente ao mundo (VALENCIO, 2009, p. 84).

Nestes termos, é importante distinguir participação e democratização no processo decisório envolvendo os recursos hídricos. Do ponto de vista comunicacional, a arena decisória depende da informação e das práticas comunicativas como práticas instituintes e desencadeadoras tanto de formas de participação como de democratização dos espaços de decisão, a depender do projeto político que orienta a gestão dos recursos hídricos.

Esses projetos políticos estão empiricamente nos modelos de gestão que perpassam e são perpassados por modelos de comunicação formatados sob práticas e protocolos orientadores para troca de informação e gestão do espaço de diálogo, das interações e trocas de percepções e discursos que imprimem sentido para legitimar decisões na esfera pública na sustentação da deliberação na política de recursos hídricos, pensada sob a institucionalidade descentralizada e participativa que discutimos nesse capítulo.

Nesse sentido, inserir a Comunicação Pública como prática incidente nas condições de poder de disputas por políticas públicas aproxima-nos do desafio analítico de compreender as operações e dispositivos que atuam na base assimétrica desse processo decisório com a oferta de informação e instauração de práticas comunicativas capazes produzir dissensos e conflitos nas redes múltiplas de atores e interesses nas disputas envolvendo a gestão hídrica.

### **3 Políticas Públicas e a problemática da água na Amazônia**

A Bacia Amazônica está inserida no maior sistema hidrográfico do mundo. Os cerca de 6.925 quilômetros quadrados englobam oito países, com maior parte da bacia no território brasileiro (63%), além de Peru, Colômbia, Bolívia, Equador, Venezuela. Do ponto de vista hidrológico, Guiana e Suriname não estão inseridos nessa bacia, mas estão sob sua zona de influência (QUEIROZ, 2012).

No contexto brasileiro, a Bacia Amazônica perpassa o território de sete Estados (Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Roraima, Pará e Mato Grosso), com os rios Javari, Purus, Madeira, Tapajós e Xingu na margem direita; Iça, Japurá, Negro, Trombetas, Paru e Jari na margem esquerda.<sup>6</sup>

A Bacia impressiona pela abrangência e volume hídrico disponível. Os rios que a compõem formam uma artéria pluvial para a navegação, com aproveitamento dos cursos d'água para transporte e comunicação em toda região, além da capacidade de geração de energia.

Esse potencial posiciona a Bacia como fator estratégico na cena de relações internacionais na região, especificamente na hidropolítica (QUEIROZ, 2012) regional e mundial. O potencial econômico dela é, em certa medida, fator na distribuição de poder no âmbito das relações do Brasil com países que dividem a bacia na América do Sul. A Bacia Amazônica e a Bacia do Prata<sup>7</sup> contribuem para que o país se torne, segundo Queiroz (2012), o maior reservatório de água doce do mundo.

Em um contexto de escassez e desigualdade na distribuição de água no mundo, a demanda por recursos hídricos para atrair e sustentar processos produtivos da economia em muitos territórios promove disputas por esse recurso e constitui fator de poder na geopolítica global e regional.

A Bacia Amazônica tem uma peculiaridade importante no cenário de oferta hídrica e múltiplos usos. A navegação e o uso dos rios para atividades econômicas associadas a comunidades tradicionais da região compõem o cenário de uso/apropriação mais comuns de seu potencial hídrico.

Devido à baixa densidade populacional e do baixo grau de industrialização da região, a demanda associada ao consumo de água ainda é relativamente pequena, na comparação com os grandes centros urbanos do país. Segundo Becker (2003), a problemática regional da água na região amazônica é oposta ao que acontece no cenário mundial, marcado pela escassez e aumento do consumo. De acordo com a autora, na Amazônia 'torna-se agudo o paradoxo brasileiro de abundância do recurso natural e de baixo consumo, em parte decorrente da inacessibilidade social ao recurso em razão da carência de serviços' (BECKER, 2003, p. 290).

De acordo com a autora, a distribuição da população na região amazônica é desigual, concentrada nas capitais dos Estados, com densidade ao longo das rodovias que passam em

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2009/10/rios-e-bacias-do-brasil-formam-uma-das-maiores-redes-fluviais-do-mundo>>. Acesso em: 01 maio 2018.

<sup>7</sup> A Bacia Platina compreende uma área estimada de 3,1 milhões de quilômetros quadrados, sendo a segunda maior bacia do subcontinente e a quarta maior do mundo, abrangendo o território brasileiro, argentino, paraguaio, boliviano e uruguaio (QUEIROZ, 2012, p. 179).

meio à floresta. O acesso aos serviços de água encanada e saneamento básico é reduzido e não atende a totalidade dos domicílios na região urbana, com restrições ainda maiores nas áreas rurais.

Apesar de possuir o maior índice de disponibilidade de água doce *per capita* do país, a Região Norte convive com a contradição de municípios com reduzida cobertura de serviços de abastecimento de água, já que um número reduzido de domicílios recebe esse tipo de serviço, quando comparado às demais regiões do país (BORDALO, 2017).

Bordalo (2017, p. 122) ainda destaca dados do Diagnóstico de Serviços de Água e Esgoto (2013), que coloca a Região Norte em último lugar no atendimento à população com redes de abastecimento de água. Em 2009, apenas 54,6% da população dessa região era atendida por esse serviço; no país, esse percentual era de 82,4%. Quanto ao índice de abastecimento nas áreas urbanas, o país contava com 93% da população das cidades com acesso ao serviço; na Região Norte, esses índices eram de 67,9%.

Nessa leitura sobre a disponibilidade e importância do potencial hídrico na região Amazônica, é importante considerar a crítica de Costa (2003) no apontamento de equívocos da leitura geopolítica em torno da importância da água na região. Para o autor, a valorização quantitativa do volume físico de água disponível se organiza sob uma visão chamada de fisiocrática, a qual desconsidera, em grande medida, o fato da maior parte da água disponível na Amazônia estar sob o estado gasoso na atmosfera, retida na floresta ou em precipitação, ‘trabalhando’ para a sustentação do complexo (COSTA, 2003, p. 315).

A água na região tem uma função estratégica para o ciclo de vida de seres vivos, impactando a constituição do patrimônio biológico rico e diverso, caracterizador da fauna e da flora regionais.

Do ponto de vista das políticas de desenvolvimento para a região, Costa (2003) destaca as contradições de um modelo desenvolvimentista, que, discursivamente, representa a região pela abundância e potencial infinito de recursos naturais, capazes de atender a demanda de outras regiões brasileiras (na geração de energia, por exemplo), ao passo que não oferece condições sustentáveis para uma população amazônica, excluída de acesso a serviços públicos, infraestrutura energética e urbana.

Castro (2003) avança nessa compreensão, ao ressaltar que o paradoxo da água na Amazônia se constrói na relação entre abundância do recurso e acesso à água de qualidade dos mananciais para uso coletivo. De acordo com a autora, é importante destacar que o debate em torno da questão hídrica tem um componente simbólico para a região, considerando o papel dos cursos d’água na organização de um modo de vida culturalmente próprio ao povo amazônico.



Para Castro, “[...] o rio e o ciclo das águas, com suas fases de enchente e vazante, são uma dimensão fundamental no universo simbólico das populações amazônicas” (CASTRO, 2003, p. 331). Essa dimensão cultural interfere na apropriação da água pela população na Amazônia, observada segundo Castro (2003), por uma ótica coletiva para gestão e uso desse bem natural.

Essa dimensão é permanentemente testada pela ação de modelos de desenvolvimento que têm acionado dispositivos e mecanismos que observam a exploração para fins de acumulação econômica como parâmetro para uso e apropriação dos recursos hídricos na região.

Essa outra dimensão sustenta o processo de mercantilização de recursos naturais, colocando a água na região sob o comando das leis de mercado. O pagamento pelo uso da água e sua consideração como recurso finito e um bem econômico, presente no marco regulatório da água no Brasil, em certa medida institucionaliza a regulação econômica como medida para controle estatal desse recurso, mesmo garantidas as condições prioritárias para os múltiplos usos e a distribuição segundo critérios sociais e ambientais.

Becker (2003) sinaliza que os entraves para a Amazônia na gestão da água é resolver, em um cenário de abundância, carências básicas de acesso aos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. Além disso, a autora pontua o desafio de consolidar os sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos em uma escala local, como também fortalecer em uma escala internacional a cooperação multilateral para a gestão compartilhada desses recursos em uma bacia que engloba inúmeros países, como é o caso da Bacia Amazônica.

E, na consolidação dos instrumentos de gerenciamento nas políticas estaduais de recursos hídricos na Amazônia, destacamos a compreensão de Ponte (2003) sobre a importação de modelos de gestão que desconsideram a realidade regional periférica. Em sociedades desiguais como a Amazônica, a participação é atenuada pela dificuldade de negociação entre estados periféricos e atores externos, em que o

[...] esforço para redefinir usos mais sustentáveis de recursos hídricos tem tido pequeno impacto na trajetória do desenvolvimento regional e isso decorre principalmente da tênue participação política dos agentes locais, prevalecendo o interesse material dos atores externos (PONTE, 2003, p. 419).

Cañete et al (2008) também sinalizam para a distância entre o marco regulatório pensado na legislação nacional e as realidades locais da Amazônia, quando se observam especificamente os desafios de participação na gestão das águas nesse cenário. De acordo com os autores, o formato institucional para a gestão das águas confere poder a um aparato estatal facilmente penetrado por interesses corporativos de grupos organizados, em detrimento de interesses de

outros segmentos, com grau de organização e capacidade de mobilização inferiores, como as populações indígenas e ribeirinhas.<sup>8</sup>

Em um cenário de oferta hídrica de relativa abundância, permeado por disputas pela água por setores ligados a projetos de desenvolvimento regional, a iminência de conflitos hídricos, a fragilidade e porosidade da gestão pública a setores e segmentos com poderes econômicos, em detrimento da diversidade de grupos e povos e de usos da água na Amazônia, o desafio está na formulação de políticas que garantam o igual direito ao uso da água.

O funcionamento dos conselhos de recursos hídricos, com a garantia de participação eficiente, que observe o cenário de disputas em torno de modelos de gestão hídrica, torna-se elemento central para observar os rumos e desafios da gestão de políticas de águas na Amazônica Brasileira.

---

<sup>8</sup> A partir do estudo da Bacia do Rio Purus, na Amazônia Brasileira, Cañete et al (2008) apontam para elementos importantes na configuração dos desafios institucionais e legais para gestão das águas que são específicos da região Amazônica. Dentre os aspectos que consideramos importantes, está a ideia desenvolvida pelos pesquisadores de que o cenário de abundância hídrica dificulta a cobrança pelo uso da água, o que explica a letargia do poder público local em organizar políticas para conservar recursos hídricos. Os autores ainda pontuam como fator importante a ser considerado sobre a gestão hídrica na região a *ausência de capital social* para instituir os Comitês de Bacias e da fragilidade técnica dos agentes públicos para produzir dados e gerenciar o sistema de gestão previsto na legislação brasileira.

### CAPÍTULO III

#### **A COMUNICAÇÃO NO MODELO DE NEGOCIAÇÃO E DELIBERAÇÃO DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS – DELINEANDO O OBJETO DE ESTUDO**

A problemática e questões políticas (de luta pelo poder de uso e gestão), envolvendo uso e apropriação de recursos hídricos em contextos de mercantilização, de disputas geopolíticas, escassez e desigualdade na distribuição e acesso a esse recurso, justificam a governança como mecanismo para qualificar e legitimar as decisões em torno das políticas públicas.

Para além da gestão burocrático-técnica, os desafios apontados em meio à Sociedade de Risco (BECK, 2011), a socialização das responsabilidades e ampliação do espaço decisório são uma necessidade para deliberar a agenda ambiental como um todo, e a pauta hídrica em particular.

Leis (1999, p. 236) apontava que a negociação ambiental era uma questão central do debate e da prática na área ambiental, no entanto, essa constatação não tinha escopo com a realidade. Apontamos que, apesar de os avanços na construção de uma estrutura de participação na deliberação das políticas de recursos hídricos, o cenário contemporâneo registra desafios e restrições na participação em instâncias como os órgãos colegiados, comitês de bacias hidrográficas e conselhos de recursos hídricos, conforme destacados no capítulo anterior.

Nesse sentido, apresentamos no presente capítulo a relação conceitual que organiza o percurso teórico-metodológico e estrutura a construção analítica que empreendemos para observar a dimensão comunicativa da deliberação da política de recursos hídricos no contexto da bacia amazônica.

A proposta do capítulo, na seção 3.1, é compreender as origens do modelo de gestão dos recursos hídricos vigente – lei das águas de 1997 – baseado no modelo de negociação político-comunicativo (LEIS, 1999), apontando os conselhos de recursos hídricos e comitês de bacias hidrográficas como espaços para sua concretização. Esse modelo, por sua vez, carrega uma dimensão comunicativa fundamental para seu funcionamento na deliberação participativa e negociada da política pública de recursos hídricos.

Defendemos a ideia de que um modelo de gerenciamento de recursos hídricos carrega um modelo político de negociação em torno da política pública para essa área. Na atual Lei das Águas (nº 9433/1997), o componente participativo nos leva a observar a deliberação da política de recursos hídricos, a partir do modelo definido por Leis (1999) como político-comunicativo,

tendo os conselhos e comitês de bacias hidrográficas como espaços centrais para negociação nos moldes da deliberação em uma esfera pública robusta.

Nas sessões 3.2, apresentamos o delineamento metodológico que estrutura a coleta e tratamento de dados, bem como a apresentação dos objetos empíricos de nosso estudo, que intersecciona modelos de gestão de recursos hídricos e práticas comunicativas na deliberação de recursos hídricos nos Estados da Região Norte que compartilham a Bacia Amazônica.

Para tanto, tratamos do modelo de mercado simbólico, sugerido por Araújo (2000; 2002; 2004; 2009) como uma perspectiva para pensar políticas de comunicação no contexto das políticas públicas, na especificidade de nossa abordagem, que envolve a Comunicação Pública e a participação nos conselhos de políticas de recursos hídricos.

O entendimento é o de que o mercado simbólico, como modelo para refletir o uso, o papel e o escopo da comunicação nas (ou pelas) políticas públicas, oferece categorias conceituais que permitem entender a comunicação pública como elemento estruturante do jogo de poder (MATOS, 2009a) permeado no processo decisório de um conselho deliberativo, assim como contribuir para pensar diretrizes de uma política de comunicação pública para subsidiar a participação social nos espaços de decisão das políticas de recursos hídricos.

### **3.1 A comunicação no contexto dos modelos de gestão hídrica e da negociação ambiental**

As reflexões sobre a gestão dos recursos hídricos pelo Estado e o tratamento dessa agenda pelas políticas públicas apontam para um aspecto central com relação direta com a comunicação, de um modo geral, e a Comunicação Pública, em particular.

A centralidade está no tensionamento entre formas de conceber a gestão das águas, sob uma perspectiva tecnicista-burocrática e uma perspectiva sociotécnica, na expressão usada por Jacobi (2009).

Em outros termos, estão em jogo dinâmicas e práticas estruturadas a partir de uma compreensão de que os problemas em torno do uso e apropriação da água são respondidos de modo mais adequado por uma política pública baseada, prioritariamente, em conhecimentos técnico-científicos ou acompanhada de percepções políticas, culturais e sociais, que não se restringem a uma dimensão tecnicista exclusivamente.

A apropriação de Leis (1999), nesse caso, é oportuna para ilustrar o que estamos pontuando acerca da centralidade do debate sobre a gestão hídrica. O autor destacava, já na década de 1990, que o tratamento da problemática ambiental no Brasil apontava para uma lógica tecnicista e burocrática. Essa lógica confronta o que Leis (1990) entende ser o que chama

de modelo de negociação, considerado mais adequado para buscar saídas à problemática ambiental.

Em síntese, destacamos, com base em Leis, que

surge das análises prévias da ciência e da política que o contexto dos problemas ambientais deve assumir-se como conflitivo, tanto como o contexto das soluções ambientais deve assumir-se como cooperativo. Frente a esta peculiaridade da questão ambiental [...] uma proposta técnica para os problemas ambientais produz efeitos contrários aos que se pretendem, agravando os conflitos e postergando as soluções. (LEIS, 1990, p. 236)

A incorporação de outros elementos – socioculturais e políticos e não apenas econômicos e técnicos, capazes de instituir um modelo de negociação em torno da problemática ambiental, em especial da questão hídrica, traduz o referido modelo *sociotécnico*, que sustenta, basicamente, o modelo de governança de conflito (FRACALANZA, 2009).

Nesse contexto, a negociação ambiental, negligenciada como núcleo central do debate e da prática na área ambiental (LEIS, 1999, p. 236), assume um papel importante, do ponto de vista normativo, com o marco regulatório da gestão hídrica no país, em 1997.

A institucionalidade que se desenha para a gestão das águas acompanha a compreensão avançada que a política nacional de recursos hídricos apresenta sobre o papel da participação nesse novo modelo sociotécnico. Ao menos do ponto de vista institucional, o que se apresenta é a possibilidade da participação social como fator decisivo para reconfigurar a lógica de gestão das águas no país, até 1997, baseada na burocracia centralizadora e legitimada pelo discurso e o conhecimento técnico-científico.

Essa mudança normativa e institucional impulsionada pela lei das águas (Lei nº 9433), aprovada em 1997, acompanha uma compreensão reforçada em fóruns e declarações internacionais de que a problemática ambiental desafia a tomada de decisões políticas pelos governos. Devido à natureza complexa e sistêmica da questão ambiental, as saídas para os problemas nessa área envolvem um esforço para construção de alternativas e não o comodismo de adotar propostas prontas desconectadas dos contextos sociais: “[...] nenhuma política pode ser fixada totalmente de antemão nem seus resultados serem totalmente predeterminados” (LEIS, 1999, p. 235).

Em se tratando da questão hídrica, a participação social ganha centralidade no modelo então inédito de negociar as questões envolvendo uso e apropriação da água no Brasil, na medida em que leva para uma esfera pública – e sob as regras da deliberação pública – o tratamento do conflito e a busca por alternativas para a distribuição e uso desse recurso.

As relações de poder que circundam a decisão sobre o destino da água em uma dada sociedade em tese ganham visibilidade, e os atores e discursos distintos e múltiplos (e não apenas o discurso perito do especialista) competem entre si para legitimar essa decisão em uma institucionalidade, que desenha, nos espaços de conselhos e comitês de bacias, o ritual para uma negociação hídrica.

Essa possibilidade de participação e negociação hídrica pode resultar em alternativas que sintetizem esforços de cooperação entre governo, sociedade civil e mercado para solucionar determinada demanda sobre uso e apropriação da água ou aflorar os conflitos, as relações de poder e os interesses que sustentam a disputa por esse recurso natural.

Em que pesem as críticas em torno das limitações e desafios para a participação se consolidar como instrumento de democratização e justiça nos processos decisórios sobre a água nas esferas públicas instituídas para esse fim, destacamos que as práticas participativas são fundamentais para dar sustentação a esse modelo de negociação hídrica em vigor no Brasil.

E se a negociação ambiental como um todo tem sido incorporada a uma arena decisória das políticas de recursos hídricos, não estando, portanto, negligenciada a uma questão secundária, conforme apontava Leis (1999) já no final da década de 1990, o que se tem como questão desafiadora atualmente é observar os termos sob os quais essa negociação instituída na lógica sociotécnica se realiza.

A observação de aspectos da cultura e da ação política organizada (DAGNINO, 2002), que instauram e organizam os processos de participação social, as formas e modalidades de exercício e legitimação da participação, são todas questões interessantes que podem desnudar os constrangimentos institucionais, normativos e simbólicos que fragilizam e/ou garantem a negociação sob os termos da *hidropolítica* em detrimento da *hidrotécnica*, nos termos usados por Guivant e Jacabi (2003).

Nesta configuração, Guivant e Jacabi (2003) sinalizam para matrizes distintas, que legitimam a construção e implementação de uma política para gestão das águas. A primeira matriz, hidrotécnica, baseada no discurso perito e no saber técnico como fundamento para subsidiar a gestão e, inclusive, os processos de negociação e solução de conflitos hídricos. A segunda matriz, hidropolítica, baseada em concepções ampliadas e plurais sobre como gerir a água, formatadas sob outras formas de saberes e conhecimentos pela possibilidade de politização da agenda hídrica por outros atores chamados a participar em um modelo de gestão compartilhada.

No entanto, do ponto de vista comunicacional, o que nos parece interessante é observar não só as práticas e estratégias que produzem e fazem circular sentidos nos discursos instituídos

e instituintes sobre a participação, como também perceber de modo mais pragmático o campo da comunicação como dispositivo que ora interdita ora regula o processo participativo nesse modelo de negociação baseado na governança da água adotado no Brasil.

Em outras palavras, a comunicação sustenta de maneira *simbólica/estruturante* e, por conseguinte, *operacional/estruturada*, o modelo de negociação hídrica brasileiro, por constituir, em nosso entendimento, a base que sustenta esse modelo. Ou seja, a comunicação atua para organizar, sob dispositivos estratégicos, as práticas e protocolos, a produção, circulação e reconhecimento do discurso de poder ou do poder do discurso, que significa e busca a legitimidade para o uso e apropriação da água, em um dado espaço de conflito e disputas pelo recurso.

No primeiro aspecto, da *sustentação simbólica/estruturante* que uma dada ação estratégica de comunicação confere à participação no modelo de governança ou da negociação, estamos nos referindo ao papel da comunicação sintetizado na tessitura da vida social, “[...] como um lugar do sentido e da significação” (VIZER, 2006, p. 29). Nessa perspectiva, a comunicação, para Vizer, é um meio e não apenas um fim em si mesmo, pela possibilidade de elaborar sentidos, que estruturam quadros de referência para construir modos de ser, diferenciar e reconhecer relações sociais.

Esse processo, dinamizado por uma infraestrutura sociotécnica, ganha uma dimensão ainda mais estruturante pela “[...] reelaboração do caráter simbólico da vida social” (THOMPSON, 1998, p. 19).

O que temos, portanto, é uma dimensão comunicacional da vida social, que institui e é instituída pela comunicação como ação processual que permite não o intercâmbio de conteúdos culturais para diferentes fins (inclusive deliberativos no âmbito da ação política), mas também como práxis, que constrói formas de ver e estabelecer relações em uma dinâmica em que “os atores ‘representariam’ as ações sociais e a ‘produção de fatos instituintes’ dentro de múltiplos cenários, concebidos como espaços instituídos da cultura” (tradução nossa)”(VIZER, 2006, p. 131).

Essa dimensão da comunicação está associada à cultura, como campo social, e é uma fórmula reconhecida integrante desse processo de tessitura da vida social (VIZER, 2006). Quando orientada estrategicamente, a partir de dispositivos e recursos sociotécnicos, essa dimensão comunicacional acaba instrumentalizada em certa medida, operando práticas e protocolos comunicativos que interferem na distribuição, circulação e apropriação de sentidos, conforme apresentado mais adiante, na compreensão de mercado simbólico como modelo de comunicação para as políticas públicas, construído por Araújo (2004).

Essa perspectiva estratégica para comunicação formata modelos estruturados a partir de conceitos e modos de operar ou gerir essa dimensão simbólica, que (re) produz e sustenta a dimensão visível da vida social.

Considerando a compreensão de Araújo de que “[...] a concepção de comunicação modela nosso olhar sobre a prática social”(ARAÚJO, 2009, p. 44), o que se tem ao longo da organização da sociedade são desenhos de modelos teórico-práticos para a gestão dessa dimensão comunicacional atrelados a projetos societários, enquadrados em concepções político-ideológicas delineadas.

A crítica a uma concepção hegemônica de comunicação, tratada quase sempre como sinônimo de informação, em uma tentativa de reduzir o ato comunicativo a uma simples transferência de mensagens, acompanhou a constituição da dita Sociedade da Informação (MATTELART, 2005; 2006).

Essa concepção, por sua vez, estrutura práticas comunicativas sem protocolos e procedimentos para as ações de comunicação. Ou seja, mais do que técnicas, traduz práticas de comunicação, as quais, no contexto de espaços institucionais, correspondem, segundo palavras de Araújo (2000), a políticas de comunicação institucional, um projeto de intervenção social de uma determinada estrutura organizacional. Adotamos o conceito de práticas comunicativas descrito por Müller (2010) como fazeres e dizeres de sujeitos observados em falas e gestos, símbolos e marcas que, ao serem apropriados em um contexto social e culturalmente específicos, são capazes de produzir valores e crenças, (re) significando processos e (re) produzindo sociabilidade.

Araújo (2000, 2004, 2006, 2009, 2012) se debruça no entendimento da comunicação no contexto das políticas públicas, acumulando uma série de reflexões, observando como a comunicação é pensada sob a perspectiva epistemológica, teórica e operacional, sobretudo em meios aos processos de funcionamento dessas políticas.

Destacamos a contribuição da autora pela aproximação que nos leva a fazer sobre a participação no processo decisório das políticas públicas de recursos hídricos, na medida em que contribui para observar criticamente o campo da comunicação pensada em uma esfera pública, que envolve a arena deliberativa baseada no modelo político-comunicativo de negociação ambiental (LEIS, 1999) apontado acima.

Ao observar o campo da comunicação, em um primeiro momento no âmbito da extensão rural, e logo depois nas políticas de saúde, Araújo (2000, 2002, 2004) problematiza os modelos de comunicação traçados sob a lógica informacional/difusionista/instrumental, que sustentaram, e, arriscamos dizer que ainda persistem, as estratégias de comunicação, sobretudo



na esfera governamental. Sob essa lógica, opera uma compreensão transferencial para a prática comunicativa, capaz de organizar modelos de comunicação operacionalizados pela Teoria da Informação (WOLF, 1995).

De acordo com Araújo (2000, 2009), nesse paradigma, a preocupação é com a eficiência do processo de comunicação, sobretudo com a eficácia dos canais que transferem dados e informações de um polo emissor a outro polo receptor. Esse modelo partilha de uma compreensão sobre a língua muito específica: conjunto de códigos manejáveis já embutidos de sentido e com pouca margem de interferência que impeçam a instância emissora de comunicar o que é de seu respectivo interesse.

O sujeito emissor recolhe na língua – sistema pronto de códigos – aquilo que convém aos seus objetivos imediatos, organiza-o segundo regras sintáticas e gramaticais e envia/transfere ao sujeito receptor, a quem cabe a tarefa da decodificação – tradução literal da mensagem, que deve ser facilitada pela eliminação de ruídos (ARAÚJO, 2000, p. 109).

A crítica a esse modelo e sobre a compreensão da linguagem, comunicação e sentido leva a autora a apontar, a partir da Semiologia, “[...] ciência que estuda os fenômenos sociais como fenômenos de produção de sentido” (ARAÚJO, 2000, p. 120), o que possibilita a distinção entre *significados* e *sentidos* (*efeitos de sentido*).

Isso para conformar a ideia de que significado se baseia em algo pronto, já os sentidos são produtos de uma série de contextos (sociais, históricos, culturais, políticos), mediados por atores institucionais a estratégica dimensão simbólica de imprimir (efeitos de) sentido sobre as coisas (ARAÚJO, 2000).

É por essa perspectiva que a comunicação, de acordo com Araújo (2009), para além de uma técnica de codificação/decodificação construída em um processo técnico-transferencial para difusão, de um polo a outro, de mensagens puras e livres de interferências que distorcem o sentido pretendido do emissor, torna-se “[...] um espaço discursivo, de natureza concorrencial, onde comunidades discursivas disputam os sentidos sobre temas do seu interesse” (ARAÚJO, 2009, p. 44), segundo a lógica de *um mercado simbólico operado* pela comunicação.

Nessa compreensão, segundo Araújo (2009, p. 44), a comunicação presume um fluxo – descentralizado, multidirecional organizado em redes – de informação e saberes entre pessoas e comunidades discursivas. Esses fluxos de sentido se organizam na lógica de um mercado, espaço comunicacional sob o qual é negociado o poder de constituir a realidade, o chamado poder simbólico, em Bourdieu (1989).

Tomando emprestado a ideia bakhtiniana da língua como espaço de acordos e conflitos, e apresentando uma leitura da linguagem não como expressiva, mas constitutiva da realidade, adotada por Barthes, entre outros semiólogos, Araújo (2000, 2009) situa a comunicação como operadora desse mercado simbólico, constituído pela apropriação em contextos distintos da linguagem para, em um processo de disputa, “estabelecer as categorias de percepção e de nomeação das coisas do mundo, ou seja, de construir o real” (ARAÚJO, 2009, p. 124).

A compreensão resultante da construção sobre a comunicação nesse modelo de mercado simbólico é um contraponto ao modelo transferencial, que, por décadas, tem pautado a comunicação no contexto das políticas públicas pelas instituições, sobretudo as instituições governamentais.

A partir de Araújo (2000; 2009), dois aspectos merecem destaque como resultado dessa breve exposição comparada de pensarmos a comunicação no contexto das políticas públicas, sob modelos hegemônicos, que possuem em comum a natureza transferencial, e o modelo de mercado simbólico sugerido pela autora. O primeiro é o avanço em relação ao modelo informacional apresentado cuja eficiência de uma dada estratégia comunicativa reside no repasse de significados sem interferência ou ruídos. O processo de comunicação é permeado por disputas e os sentidos que são produzidos e circulam não estão dados, mas disputados em um formato aberto em que concorrem e interferem inúmeros sujeitos.

O outro aspecto, não menos importante, é a ideia de que o sentido não é definido em uma instância produtora, mas nas instâncias de circulação e apropriação, por se tratarem de instâncias de disputas legítimas, ocupadas por sujeitos que agem ao se apropriarem da língua em uma ação “[...] pragmático-discursiva de que falar é fazer ver e, portanto, fazer existir” (ARAÚJO, 2000, p.19).

Essa perspectiva *operacional*, que compreende a comunicação como um processo de produção, circulação e apropriação de bens simbólicos (ARAÚJO, 2009), conjugada ao modelo de comunicação, que se contrapõe epistêmica e teoricamente aos modelos de natureza transferencial/informacional, para pensar as ações de comunicação de organizações, ao implementarem políticas públicas, nos leva a fundamentar o percurso metodológico.

Esse modelo de matriz informacional tem como referência a Teoria da Informação no conhecido esquema de Shannon&Weaver. No debate em torno das políticas e respectivas estratégias de comunicação desenvolvidas em processos de implementação de políticas públicas, essa discussão se concentra, sobretudo, no conhecido Modelo de Comunicação e Desenvolvimento, que inspirou ações de comunicação na América Latina, principalmente no

âmbito da Comunicação Rural, centrados no papel, estratégias e instância do emissor (ver detalhes em ARAÚJO, 2000; FAUSTO NETO, 1995).

Os autores também pontuam críticas a modelos críticos, da década de 1980, que, aparentemente, apontam para uma virada, observando os receptores no processo de comunicação nesse contexto de políticas e estratégias comunicativas no âmbito das políticas públicas, mas que pouco alteraram a perspectiva informacional e utilitarista de tratar a comunicação em meio a disputas por sentidos que permeiam uma ação de comunicação estrategicamente pensada nesse cenário de implementação das políticas públicas.

### **3.2 Pressupostos conceituais para o delineamento metodológico da investigação**

Destacamos que a perspectiva elementar pela qual tratamos a questão hídrica é a de que água e poder estão intrinsecamente relacionados. Por essa razão, todo processo decisório sobre uso e apropriação da água como recurso econômico, cultural e social passa por um complexo processo político, em que estão em disputa interesses diversos.

O controle da água e os direitos dos usuários supõem organizações, regras e práticas que reproduzem relações de poder, em um espaço e tempo específicos, em que existe uma diversidade de atores com base em fatores políticos, econômicos, culturais [...] que caracterizam o uso e a apropriação os recursos hídricos, assim como a posição dos atores em uma estrutura de relações relacionadas ao controle da água (ORÉ; GENG, 2015, p. 72, tradução nossa)

O processo de deliberação sobre o uso e controle da água passa pelo processo de legitimar a intervenção do poder estatal em regular, a partir de um modelo de negociação amparado pela participação de atores em um regime que supera a *hidrotécnica* em direção à *hidropolítica* (GUIVANT; JACOBI, 2003).

A base desse modelo de negociação é comunicacional, ou nos termos de Leis (1999), político-comunicativo, por dar centralidade à deliberação pública como mecanismo de legitimar o processo decisório das políticas para gestão dos recursos hídricos.

Esse modelo de negociação segue a prerrogativa de que, em se tratando da natureza das questões ambientais, é importante socializar responsabilidades e os custos de uma decisão de forma a enfrentar os conflitos pela gestão dos recursos ambientais.

Ao discutir a política na configurada sociedade de risco, Beck (2010) aponta que, diferentemente dos conflitos nas sociedades industriais, os conflitos ecológicos assumem um

“universalismo estranho”, em que “as redes das instituições de poder igualmente se modificam”:

Tudo pode ser arrastado no conflito: o ar, a água, a energia, os produtos industriais, os modos de produção, as normas, as instituições, as empresas, os partidos. À luz do perigo geral, as contingências objetivas perdem seu caráter contingente e objetivo. Elas se tornam menos rígidas e podem até mesmo ser contornadas quando emergem novas alternativas, outras possibilidades que tinham sido excluídas em virtude de decisões implícitas (BECK, 2010, p. 240).

Essa compreensão de Beck (2010) está relacionada ao conceito de Sociedade de Risco, como resultado da ideia de que a produção de riquezas está diretamente associada à produção de riscos que, por sua vez, obriga a sociedade a lidar com os efeitos imprevistos desse processo de modernização pela via da redução de danos. Portanto, a ideia do risco está associada à reflexividade no eixo teórico definido a partir do pensamento do autor: modernização-risco-reflexividade na compreensão de Bosco e Di Giulio (2015, p. 151).

Com base nos autores, a definição do risco é mediada por uma trama de sentidos construída em interações sociais e a mediação das instituições em um processo de ‘encenação social’, sendo os riscos “definidos tanto por meio de consenso quanto de modo arbitrário, segundo a conveniência conjuntural de interesses, pelos stakeholders, sobretudo, governo, indústria e tecnociência voltada para a aplicação industrial dos resultados” (BOSCO; DI GIULIO, 2015, p. 152).

O componente reflexivo do tripé que associa modernização e risco nos parece importante pela relação direta para pensar a comunicação e a política nesse contexto. A capacidade de lidar, prever e construir alternativas aos riscos atrelados ao processo de modernização passa pela construção de uma arena deliberativa, capaz de combinar narrativas divergentes e amplas, não necessariamente restrita ao saber técnico-científico.

O caso específico da gestão dos recursos hídricos, o modelo de negociação *técnico-político*, apresenta limitações para mediar e propor alternativas para o uso e apropriação da água em contextos de escassez, mercantilização e desigualdades de acesso ao recurso, baseando-se apenas em conhecimento científico dos peritos. Soluções técnicas podem deixar escapar alternativas e saídas para minimizar riscos e restrições para acesso à água e uso dela, presente em outras modalidades de saberes e práticas.

Baseando-se na compreensão de Bosco e Di Giulio (2015) de que, no modelo de sociedade de Beck, a ideia do risco e das alternativas para enfrentá-los é fabricada pela ação institucional dos sujeitos, ‘o processo de governança dos riscos passa, necessariamente, pela

inclusão de uma opinião pública vigorosa e reflexiva, autoconsciente e universalmente democrática” (p. 153).

Em outros termos, presume uma esfera pública robusta com capacidade de subsidiar a constituição de modelos de negociação envolvendo a agenda ambiental, em particular a política de recursos hídricos, que operem de modo mais democrático e inclusivo, que ofertem condições (inclusive comunicacionais) para a *hidropolítica*. Esse modelo de negociação apresenta aspectos do modelo *político-comunicativo* definido por Leis (1999). Ao contrário do modelo *técnico-político*, as alternativas não estão dadas, mas são construídas diante da necessidade de produzir “ações prévias (*ex-ante*) à definição final de uma política ou um projeto, e não apenas *ex-post*” (LEIS, 1999, p. 237).

Esse mesmo modelo de negociação tem a participação como eixo central. A deliberação da política de recursos hídricos, nestes termos, assume não apenas uma função homologatória de alternativas produzidas para minimizar danos ou corrigir efeitos de alternativas injustas ou pouco incluídas da distribuição dos benefícios oriundos de uso da água. Ao contrário, a ação deliberativa também assume uma função propositiva, na medida em que permite, a partir da apresentação e debate de perspectivas conflitantes, disputar alternativas mais abrangentes no atendimento do interesse público pelo uso da água.

Nessa perspectiva específica da deliberação de política para a gestão das águas, os conselhos, no modelo participativo da política brasileira das águas, tornam-se importantes esferas públicas para as disputas de natureza comunicacional.

No modelo de negociação político-comunicativo, a produção de riscos no acesso aos recursos hídricos e apropriação deles e a construção de alternativas para enfrentá-los não está deslocada de uma dimensão simbólica mediada pela capacidade de comunicar. Ou seja, presume a configuração de práticas e estratégias específicas de produzir e circular informações e conhecimentos, que constituem a base do processo de ‘encenação social’ da produção de riscos, incertezas e explicações na esfera alargada de governança e tomada de decisões sobre o uso da água em um contexto de interesses diversos em torno da finalidade e direito à apropriação desse recurso natural.

O marco legal das águas, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil (1997), incorpora, em certa medida, essa preocupação, em uma arquitetura participativa, que, institucionalmente, oferece espaço para a negociação sob os termos político-comunicativos, principalmente na figura dos comitês de bacias hidrográficas e nos conselhos de recursos hídricos, em que pese essa descentralização ocorrer sob a figura centralizadora do modelo de regulação das águas na esfera federal – questão comentada no capítulo anterior.

Esse modelo de negociação, no aspecto político, dialoga com o chamado modelo sistêmico de integração participativa em implementação no país, quando observamos os modelos de gerenciamento das águas (SETTI et al, 2001). O que se entende por modelos ou formas de o Estado gerir os recursos hídricos, no Brasil, sofreu alterações não apenas legais, mas também organizacionais e executivas. Aliás, os modelos de gerenciamento acompanharam em certa medida a mudança no marco legal das águas no país.

Sinteticamente, passamos de um modelo chamado de burocrático, na vigência do antigo Código das Águas (1934), de natureza centralizada e legalista, em que ‘a gestão dos recursos hídricos era questão de polícia’ (SETTI, et al, 2001, p. 109), passando pelo modelo econômico-sistêmico, que, em resumo, utiliza recursos econômicos para induzir o desenvolvimento de ações e a obediência a dispositivos legais, até chegar ao modelo considerado mais avançado, o sistêmico de integração participativa, em consonância com o atual marco legal das águas (1997).

Esse atual modelo de gerenciamento se relaciona com o que chamaremos, no âmbito da participação social, de modelo político de negociação, definido por Leis (1999) como político-comunicativo. Esse modelo político, no contexto do modelo de gerenciamento das águas, vigente no país, nos permite definir os conselhos e comitês de bacias hidrográficas como espaços centrais para negociação nos moldes da deliberação em uma esfera pública robusta.

Os conselhos de recursos hídricos, foco da presente investigação, são o *locus*, portanto, para onde o modelo de gerenciamento sistêmico de integração participativa, que tem como base o modelo de negociação do tipo político comunicativo, em um contexto sociopolítico de incontingências e instabilidades, envolvendo a decisão sobre uso e apropriação dos recursos hídricos.

Com base nas considerações de Setti et al (2001) sobre as organizações em um modelo de gerenciamento sistêmico de integração participativa, pontuamos que os conselhos, pensados como espaços institucionais de natureza peculiar, são, portanto, um sistema aberto perpassado por um contexto com atores e discursos, formado de necessidades “mutáveis e diversificadas que agem sobre a dinâmica da organização, e a rede resultante de relações formadas em decorrência das demandas surgidas e resposta emitidas” (SETTI, 2001, p. 118), no contexto de negociação hídrica.

Na perspectiva da Comunicação Pública, a negociação nesse modelo político-comunicativo é espaço para o exercício da *hidropolítica*, tendo a democracia deliberativa como base normativa, sustentada por uma dinâmica comunicacional, que opera nos moldes de um mercado simbólico, nos termos definidos por Araújo (2004).

Nesse modelo de comunicação para as políticas públicas, estruturado por Araújo (2004), o campo comunicacional, por meio de dispositivos e estratégias, estrutura um dado mercado simbólico onde a oferta de sentidos pela ação comunicativa de sujeitos institucionais concorrem na finalidade de instituir inteligibilidades, em um contexto de produção, circulação e consumo de discursos com poder de produzir e conformar realidades.

Em nosso entendimento baseado na autora, o funcionamento desse mercado simbólico está sob a gestão da comunicação, operacionalmente visualizada por práticas, estratégias e protocolos que orientam o fluxo de informação descentralizado (centro-periferia-centro) que servem a produção de sentidos em uma disputa envolvendo sujeitos posicionados em espaços/contextos específicos, apoiando-se em fatores de mediação.

Nas palavras de Araújo, a posse de fatores de mediação “confere capital simbólico ao interlocutor, modificando sua posição na escala de poder entre Centro e Periferia. É esse mecanismo que confere aos fatores de mediação valor como instrumento estratégico” (ARAÚJO, 2004, p. 175),

Araújo considera como fatores de mediação as

motivações e interesses; relações (pessoais, grupais/comunitárias, institucionais e organizacionais); competências; discursividades (discursos, sistemas de nomeações, paradigmas, teorias e modelos); dispositivos de comunicação (de enunciação, de produção e circulação discursiva, mediações tecnológicas); e leis, normas e práticas convencionadas (ARAÚJO, 2009, p. 46).

Como apontamos, o modelo sugerido pela autora tem uma notável abrangência quanto ao entendimento do papel da comunicação para além de uma instância acessória e instrumental de processos políticos inerentes ao processo de disputa, envolvendo, sobremaneira, a implementação de políticas públicas.

Destacamos que, em um ciclo comum das políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012), que, em síntese, compreende a formulação, a implementação e a avaliação de ações do Estado para atender a uma demanda coletiva devidamente legitimada em esferas públicas e incorporadas programaticamente pelo sistema político, perpassa, do início ao fim, uma disputa permanente de sentidos. É nesse contexto que, em nosso entendimento, o modelo do mercado simbólico institui outro paradigma para pensar o planejamento das ações estratégicas de comunicação no contexto das políticas públicas como um todo.

Para o recorte desta tese, que observa a comunicação, em especial a Comunicação Pública, no espaço de decisão e formulação e, posteriormente, de controle da política pública

de recursos hídricos, estabelecemos, no delineamento conceitual apontado ao longo das reflexões conceituais empreendidas, a estrutura conceitual sob a qual orientamos a pesquisa empírica e suas respectivas etapas.

Os conselhos de recursos hídricos – como órgão colegiado – são um dos espaços centrais do modelo de negociação hídrica configurado como político-comunicativo (LEIS, 1999), que sustenta a governança de conflito (FRACALANZA, 2009). Como *lócus* para o exercício da *hidropolítica* (GUIVANT; JACOBI, 2003), os conselhos, institucionalmente, são sistemas abertos para onde converge uma rede de atores, organizados em instituições, formalmente constituídas, mas perpassadas por um conjunto heterogêneo de outros sujeitos e articulações coletivas.

Esses sujeitos se inscrevem nesses espaços, comunicacionalmente, ou seja, agindo sob condições determinadas, (re) produzindo e disputando discursos em torno do direito, uso e apropriação da água como recurso político, econômico e cultural. Essas ações discursivas dos sujeitos hierarquicamente distribuídos de forma descentralizada, a partir de núcleos centrais e periféricos, carregam marcas ideológico-políticas e são produzidas a partir de estratégias, contextos e dispositivos de mediação, na lógica de um mercado simbólico (ARAÚJO, 2000; 2004).

A comunicação opera ao modo de um mercado, onde os sentidos sociais – bens simbólicos – são produzidos, circulam e são consumidos. As pessoas e comunidades discursivas que participam desse mercado negociam sua mercadoria – seu próprio modo de perceber, classificar e intervir sobre o mundo e a sociedade – em busca de poder simbólico, o poder de constituir a realidade (ARAÚJO, 2004, p. 167).

Nosso pressuposto conceitual é o de que, em se tratando dos conselhos de recursos hídricos, esse mercado simbólico opera em uma ambiência deliberativa, com uma dimensão comunicacional de deliberação da política de recursos hídricos, empiricamente observada nos dispositivos que garantem o direito à informação e à comunicação.

Esses dispositivos, nem sempre institucionalizados, são fatores de mediação orientados estrategicamente a gerir, por meio de práticas e protocolos comunicativos, sobremaneira, a circulação de sentidos nesse mercado simbólico que permeia a deliberação, articulando as demais instâncias – produção e consumo/reconhecimento desses mesmos sentidos, empiricamente formatados sob a forma de discursos situados (ARAÚJO, 2004).

A partir da compreensão de Araújo (2004; 2009), entendemos que os fatores de mediação operam no sentido de ressignificação da realidade, ao interferirem na apropriação e



reelaboração dos discursos em uma instância de circulação potente, pelo poder de imprimir, em um ritmo de ocultação/visibilidade, os fluxos de sentidos que permeiam a rede de interlocutores em seus distintos e desiguais espaços de interlocução na teia deliberativa reticular de centro e periferia.

Como fator de mediação, os dispositivos comunicacionais são acionados e potencializam (porque perpassam) os demais fatores de mediação que sustentam a cena deliberativa em um conselho deliberativo, como são os fatores pessoais, coletivos, organizacionais e culturais atrelados aos distintos contextos, que substanciam a interlocução dos atores sobre a política de gestão hídrica.

Esses dispositivos comunicacionais são empiricamente observáveis por meio de práticas e protocolos comunicativos operados sob uma estratégia de comunicação. De acordo com Araújo (2004), uma estratégia de comunicação são os modos/formas de acionar um dos elementos ou elos que fazem operar a lógica do mercado simbólico como modelo explicativo para observar a produção/circulação e consumo de sentido no contexto de disputas por formatar realidades/perspectivas em um cenário de decisão de políticas públicas.

Como fator de mediação, esses dispositivos atuam no direcionamento, caminho ou circuito produtivo e de reconhecimento de sentidos entre as distintas esferas ou comunidades discursivas distribuídos em torno da rede de atores e instituições interessados na disputa pelo melhor (nem sempre o mais justo) sentido para operar a gestão das águas.

Essa atuação estrategicamente orientada, por meio das redes e nas tramas de sentido, traduz a arquitetura comunicativa do conselho de recursos hídricos no desenho participativo, que, institucionalmente, prevê o marco legal da água no Brasil.

Nessa arquitetura comunicativa, formatada de dispositivos que envolvem o direito a produzir, fazer circular e acessar informação de interesse público (direito à informação, propriamente dito) e, a partir daí, o direito de organizar e expressar discursos (direito à comunicação) na esfera pública de deliberação do conselho, é possível observar a dimensão da deliberação e condições para promover a deliberação ideal pela garantia de justiça participativa, nos termos apontados no primeiro capítulo desta tese.

Os dispositivos comunicativos e suas formas de operação na instância de circulação incidem sobre as condições de produção e consumo nesse circuito de disputa de sentidos, que é o mercado simbólico caracterizador dessa arena de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, como são os conselhos de recursos hídricos. A disputa central, nesse caso, está na construção de sentido que legitima os discursos elaborados para orientar os modelos, práticas e instrumentos de gestão da água.

### 3.2.1 Objeto de estudo, campo de pesquisa e abordagem metodológica

A investigação que empreendemos procura, em linhas gerais, analisar práticas e protocolos que permeiam estratégias comunicativas no espaço deliberativo dos conselhos de gestão hídrica de seis Estados que compartilham a Bacia Amazônica no norte do país (Acre, Rondônia, Roraima, Amazonas, Pará e Amapá).

A investigação se organiza em duas fases distintas e complementares. Em um primeiro momento, o objetivo central é observar a dimensão comunicativa da deliberação, considerando referências do modelo de comunicação para as políticas públicas apresentado como mercado simbólico (ARAÚJO, 2004), para observar a comunicação no contexto (decisório) da política de recursos hídricos. Em um segundo momento, a proposta é estruturar uma matriz para observar a Comunicação Pública como possibilidade institucional para deliberação das políticas públicas nos conselhos deliberativos, destacando elementos fundamentais para organizar e observar a dimensão comunicativa da deliberação de políticas públicas de recursos hídricos.

Para delineamento da análise na primeira fase da investigação, observamos alguns elementos que julgamos centrais para compreender a perspectiva comunicacional de deliberação no espaço específico dos conselhos de recursos hídricos, na perspectiva do mercado simbólico como modelo de comunicação para as políticas públicas, definidos anteriormente com base em Araújo (2000; 2004; 2009).

Vale destacar que a estrutura pensada pela autora, para observar, sob um olhar mais crítico, os modelos de comunicação no contexto das políticas públicas, assume uma dimensão ampla, traduzida em algumas investigações da pesquisadora no campo das políticas públicas de saúde (ARAÚJO, 2006; 2012).

A dimensão conceitual - para fins de conhecimento da realidade - e operacional, com a finalidade de planejar estrategicamente a comunicação no contexto das políticas públicas, caracteriza, em certa medida, a aplicação do modelo, que oferta, metodologicamente, possibilidades de pensar os circuitos que compõem o dito funcionamento *mercado simbólico* operado pela comunicação nesses termos.

Ressaltamos essa questão para pontuar que a apropriação do entendimento sobre o mercado simbólico como modelo para observar e planejar a comunicação no âmbito das políticas públicas é relevante para aportar categorias conceituais presentes na apresentação do modelo por Araújo (2004), que captam a dimensão comunicativa do processo deliberativo no espaço dos conselhos de políticas públicas.

Não nos interessa uma análise do discurso como metodologia analítica, observando a estruturação, estratégias discursivas de enunciação no espaço de interlocução, envolvendo atores e integrantes do processo deliberativo. O que nos é importante é o desenho que estrutura conceitualmente o modelo em questão e, por consequência, os elementos capazes de captar esse circuito que organiza a distribuição de sentidos e a competição pelo poder de constituição das realidades.

Esses elementos constituem uma matriz de análise, que pode, em nosso entendimento, ser aplicada em aspectos específicos que envolvem as práticas comunicacionais no contexto das políticas públicas na especificidade da Comunicação Pública que adotamos, para pensar o que configuramos como dimensão comunicativa para observar a deliberação de políticas públicas de recursos hídricos. Em certa medida, porque a deliberação observada pela ótica da comunicação em um espaço institucional peculiar (de natureza colegiada para onde convergem inúmeras outras organizações, redes e sujeitos sociais), como são os conselhos, se aproxima do funcionamento do mercado simbólico definido por Araújo (2004).

Nessa via, observar a dinâmica deliberativa nas disputas por sentido para uso e apropriação da água em uma instância com poder institucional de decisão atribuído pelo marco legal da água no Brasil é identificar e observar práticas e protocolos comunicativos, que, estrategicamente, sustentam a deliberação sobre os recursos hídricos.

Nesses termos, observação, pesquisa documental nos conselhos estaduais de recursos hídricos, bem como a entrevista com os conselheiros estaduais que integram esses espaços, são os métodos de coleta de dados para observar e entender, a partir de algumas categorias que compõem o modelo conceitual, analítico e operacional construído por Araújo (2004).

Das categorias que nos detivemos para observar o circuito de produção de sentidos e as estratégias de comunicação nas instâncias de circulação – sob os quais, operacionalmente, atua a Comunicação Pública (BRANDÃO, 2009) – operadas por dispositivos comunicativos, destacamos:

a) quem são e como são constituídas as *comunidades discursivas* (de sujeitos, grupos, instituições) e quais os respectivos *contextos* sob os quais essas comunidades discursivas realizam a interlocução, presente nas suas formas de participação, na figura dos conselheiros de recursos hídricos;

b) quais as *práticas e protocolos comunicativos* e quais dispositivos atuam *como fatores de mediação* no circuito, e como operam a circulação de sentidos nos espaços de interlocução que permeiam a deliberação da política de recursos hídricos no interior dos conselhos.

Sobre esse último aspecto, destacamos que as práticas e protocolos de comunicação devem ser observados para fins analíticos pela possibilidade de ofertarem instrumentos de informação e comunicação, na perspectiva da Comunicação Pública (DUARTE, 2009) capazes de promover a transparência pró-ativa de informações no contexto de políticas públicas.

Rothberg (2018) sistematiza categorias de análises para contemplar seis eixos fundamentais na avaliação das informações sobre políticas de sustentabilidade ambiental: (1) antecedentes e diagnósticos capazes de observar o cenário que justifica a demanda de formulação da política pública; (2) propósitos com informações sobre mecanismos e dispositivos para implementar a política; (3) normas e padrões necessários pelos agentes de regulação, tomados como referência para mensurar e monitorar processo de implementação da política; (4) públicos e setores beneficiados; (5) indicadores de impactos sociais capazes de aferir resultado e cumprimento de metas estabelecidas e, por fim, (6) indicadores de impactos econômicos capazes de aferir os efeitos provocados no investimento em determinada política.

Esse enquadramento, para observar a dinâmica comunicativa no contexto da deliberação da política de recursos hídricos, se realiza a partir do que identificamos como pressupostos que relacionam o campo da comunicação e suas implicações para a deliberação.

Práticas e protocolos de comunicação estrategicamente organizam uma arquitetura comunicativa que incide sob a dimensão da participação nos espaços decisórios das políticas de recursos hídricos, modelando, em nosso entendimento, três contradições presentes na deliberação sobre a água nos conselhos.

Partindo do entendimento de que o modelo de gestão dos recursos hídricos carrega marcas de um modelo de comunicação para legitimar a gestão hídrica, que, por sua vez, sustenta as bases para o funcionamento de um respectivo modelo de negociação sobre a água, o que podemos conferir, na observação da dimensão comunicacional da deliberação sobre os recursos hídricos na arquitetura participativa presente no atual modelo de gestão das águas no Brasil, são contradições nos aspectos institucional, participativo e comunicacional.

Essas contradições conformam os pressupostos de investigação que orientam a coleta e análise de dados e estão baseadas sob diferentes aspectos descritos abaixo como ideias-chave a serem perseguidas no percurso analítico apresentado acima:

No aspecto institucional, uma estrutura participativa, operando nos moldes burocráticos – modelos de gestão e suas respectivas lógicas, convivendo na contradição de ambientes participativos estrangidos pelo viés técnico-burocrático;

No aspecto participativo, heterogeneidade de atores com a sub-representação política e poder de incidência – o discurso participativo legitimado pelo discurso comunicativo de natureza informacional, que se distancia de uma hermenêutica diatópica (VALÊNCIO, 2009);

No aspecto comunicacional, o modelo político-comunicativo instituído como possibilidade de negociação, que, sob a instrumentalidade discursiva (LEIS, 1999), define as condições para validar e legitimar as regras do processo deliberativo, a partir de uma matriz informacional/instrumental de operação dos circuitos produtivos de sentido em torno do uso e apropriação da água.

### **3.2.2 O percurso de pesquisa e os conselhos de recursos hídricos como espaços de investigação**

Em linhas gerais, cada ente da federação, assim como a União, deve organizar seus sistemas de gerenciamento com a aprovação de leis que instituam as políticas de recursos hídricos locais, prevendo a criação e funcionamento de seus respectivos sistemas integrados de gerenciamento dos recursos hídricos, em consonância com as diretrizes e recomendações previstas na Lei das Águas (1997).

Nessa institucionalidade prevista pela Lei das Águas, está expressa a ideia de que a gestão hídrica é compartilhada por uma série de atores e instituições, em uma arquitetura participativa e descentralizada, com funções complementares e específicas no conjunto do sistema de gerenciamento de recursos hídricos do país.

Cada instituição ou órgão desse sistema atua com base na política de recursos hídricos definida para garantir a implementação e funcionamento dos instrumentos dessa política, previstos na Lei das Águas (1997): Planos de Recursos Hídricos, enquadramento dos corpos d'água em classes segundo os usos preponderantes da água, outorga de direito de uso e cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos e Sistemas de Informações sobre Recursos Hídricos.

No sistema de gerenciamento de recursos hídricos, cada ente federado – União, Estados e Municípios – atua de forma complementar, executando instrumentos de suas competências, previstos nas respectivas políticas nacionais, estaduais e municipais. No aspecto institucional, a organização desse sistema está baseada em instituições ou órgãos com competências executivas e deliberativas. São de competência dos órgãos gestores (secretarias, agências ou autarquias), por exemplo, implementar a política de recursos hídricos aprovada pelos conselhos, com foco na promoção e garantia da qualidade e disponibilidade da água.

Em uma escala local, definidos a partir da bacia hidrográfica, estão instalados os Comitês de Bacias, que, também, de forma colegiada, decidem sobre o uso dos recursos hídricos no escopo de cada bacia, apoiados pelas Agências de Águas, criadas para dar suporte técnico-administrativo ao funcionamento dos Comitês.

O sistema está estruturado para funcionar de forma complementar, considerando que cada ação para implementar os instrumentos contidos na Política Nacional de Recursos Hídricos e nas respectivas políticas estaduais e municipais de recursos hídricos, levada a cabo por órgãos gestores do poder executivo, deve ser previamente discutida e deliberada nos órgãos colegiados com a participação do poder público e da sociedade, incluindo os usuários de recursos hídricos e organizações sociais interessadas.

Observando o funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e sua estrutura homóloga nas unidades federadas sob a ótica participativa, destacamos que os Conselhos de Recursos Hídricos constituem o núcleo de participação central e superior no conjunto da estrutura institucional dos sistemas de gerenciamento.

Em última instância, os conselhos são sistemas participativos que incorporam outros espaços de participação previstos na política, como os Comitês de Bacias, além de atores e instituições centrais interessadas no uso e apropriação dos recursos hídricos, definindo regras e controlando o funcionamento do amplo e diverso sistema de gerenciamento previsto para gestão das águas no país.

Além disso, os conselhos tornam-se espaços centrais para negociação e solução de conflitos pelo uso de recursos hídricos, com poder de formular, vetar e redirecionar as ações executadas pelos órgãos do poder executivo, que, nesse sentido, não monopolizam e controlam, à revelia desse espaço de participação, as decisões sobre os destinos de uso das águas como bem público.

Esse papel central dos conselhos na elaboração, implementação e avaliação da política pública de recursos hídricos nos fez elegê-los como estratégicos para observar as dimensões que envolvem as disputas e conflitos inerentes às decisões sobre o uso e destino da água, sobretudo em situações de escassez e mercantilização desse recurso natural.

No contexto do modelo participativo, marcado pelo paradigma de gestão de recursos hídricos, a partir da aprovação da Lei das Águas, em 1997, os conselhos de recursos hídricos constituem peça central no arranjo institucional que se estruturou desde então, com a função de garantir a dimensão participativa que norteia o sistema de gerenciamento de recursos hídricos.

Em uma perspectiva institucional, um conselho de recursos hídricos é o órgão colegiado de natureza pública, apesar de ter sua estrutura administrativa ligada a um órgão governamental,

responsável pela oferta das condições estruturais e de recursos humanos necessários ao seu funcionamento.

Os conselhos são previstos nas leis que instituem a Política de Recursos Hídricos e são constituídos por representantes de órgãos públicos, usuários de recursos hídricos e representantes de organizações da sociedade civil que tenham atuação e/ou interesse na área. São colegiados que funcionam com base em um regimento interno aprovado pelos seus membros, estabelecendo o número e natureza institucional dos integrantes do colegiado, estrutura interna e regramento quanto ao funcionamento das reuniões e à participação nas plenárias convocadas para tratar de assuntos e demandas envolvendo a gestão dos recursos hídricos de cada localidade.

Cada conselho estabelece regras para escolha dos membros, envolvendo segmentos não indicados, como é o caso do poder público que nomeia seus representantes. Editais públicos são os instrumentos normalmente adotados para normatizar a eleição dos membros da sociedade civil e de usuários para o caso de concorrência às vagas ofertadas a esses segmentos.

Dentre as inúmeras competências dos conselhos de recursos hídricos, destacamos a responsabilidade por estabelecer princípios e diretrizes das respectivas políticas de recursos hídricos. Os conselheiros também são responsáveis por decidir e monitorar os planos de recursos hídricos, documentos com ações e metas a serem implementadas pelos órgãos executivos do poder público, com o objetivo de implementar as diretrizes previstas na política de recursos hídricos definida para cada localidade.

A responsabilidade dos conselhos envolve ainda definição do regramento para uso das águas, como cobrança pelo uso ou outorga para exploração. Essa função está atrelada a outra responsabilidade de classificar os corpos d'água e a de aprovar a criação dos comitês de bacias em cada território.

A estrutura dos conselhos, em geral, é composta de uma plenária, tratada como instância máxima de decisão, por reunir a totalidade dos membros do conselho e garantir os mesmos direitos de manifestação no debate dos temas discutidos.

Os colegiados também possuem as chamadas câmaras técnicas, espaços de caráter permanente ou provisório instituídos com a função de discutir assuntos, temas e agendas específicas, que demandam estudos e pareceres mais aprofundados sobre um tema, antes da discussão pela plenária.

Estruturalmente, o conselho tem um presidente, a autoridade pública que responde pela gestão da política de recursos hídricos com a função de dirigir as reuniões do colegiado, além

de uma secretaria-executiva, responsável pelo apoio logístico e administrativo necessário para o funcionamento do órgão.

Como espaço decisório, o conselho se configura como uma complexa esfera pública para agendamento, discussão e deliberação da política de recursos hídricos. É uma esfera para onde converge uma rede de organizações e atores que se comunicam e interagem a partir de um fluxo contínuo, disforme e multidimensional de informações. Tratamos como informação todos os dados, discursos informativos e conhecimentos apresentados pelos diversos segmentos que integram o conselho e que significam, sob diversos interesses e matrizes, o sentido (econômico, cultural, social) desse recurso para uma dada comunidade, assim como legitimam a reivindicação de uso e apropriação da água como recurso natural.

Nosso entendimento é de que os conselhos são uma arena permeada de sentidos que transitam, sob discursos representativos dos mais distintos grupos, segmentos e instituições, que identificamos como dimensão comunicativa desse espaço deliberativo.

Nessa dimensão comunicativa da deliberação, estão situadas as condições, matrizes, práticas e formas sob as quais a informação e a comunicação operam na produção das discussões, debates e, por fim, das decisões em meio a uma rede permeada de discursos de poder que significam e legitimam perspectivas incorporadas, rejeitadas e/ou negociadas sobre o uso e apropriação da água.

Para além da institucionalidade e da dimensão comunicativa desses espaços de deliberação configurados acima, interessa-nos observar os conselhos como uma esfera pública que é perpassada por uma série de sentidos concorrentes com capacidade de conformar, legitimar e orientar estruturas de poder posicionadas em instituições e sujeitos que ocupam esse espaço público e atuam para torná-lo uma esfera pública de deliberação.

Observamos que está nesse aspecto o encontro entre o objeto de estudo e o objeto empírico que compõem a investigação. A leitura comunicacional da participação nos conselhos de recursos hídricos, especificamente os conselhos estaduais de Estados que compartilham a Bacia Amazônica na Região Norte brasileira, define o objeto de estudo que caracterizamos como a dimensão comunicativa da deliberação empiricamente observada nos fluxos de informação e nas formas de comunicação que constituem o processo de discussão, debate e deliberação, considerando elementos do modelo de comunicação para as políticas públicas – mercado simbólico – de Araújo (2000, 2004), apresentado anteriormente.



### *A região hidrográfica amazônica*

A região hidrográfica da Amazônia compreende aproximadamente 40% do território brasileiro e possui 60% da disponibilidade hídrica do país (BRASIL, 2006).

Ainda de acordo com o Caderno da Região Hidrográfica Amazônica, elaborado pelo Ministério de Meio Ambiente (2006), essa região tem o Rio Solimões/Amazonas como rio de curso principal, além dos rios e cursos de água tributários ao Amazonas, sendo os principais, pela margem direita, Rio Javari, Rio Juruá, Rio Jutai, Rio Purús, Rio Madeira, Rio Tapajós e Rio Xingu; pela margem esquerda, estão Rio Iça, Rio Japurá, Rio Negro, Rio Uatumã, Rio Nhamundá, Rio Trombetas e Rio Jari.

A região hidrográfica da Amazônia engloba praticamente todo o território da considerada Amazônia Legal (*ver ANEXO A*). Essa é a região hidrográfica na qual está localizada a parte brasileira da Bacia Amazônica, a maior bacia hidrográfica do mundo, com aproximadamente 6 milhões de km<sup>2</sup>, abrangida por sete países: Brasil, Colômbia, Bolívia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela (ANA, 2015). No território brasileiro, a Bacia Amazônica ocupa o território de sete Estados integrantes da Amazônia Legal: seis deles localizados na Região Norte e um na Região Centro-Oeste.

<b>Estado/Região</b>	<b>Área na região Hidrográfica Amazônica (%)</b>
Acre/ Região Norte	3,41%
Amapá/Região Norte	3,19%
Amazonas/Região Norte	35,07%
Mato Grosso/ Região Centro-Oeste	20,17%
Pará /Região Norte	27,86%
Rondônia/Região Norte	5,30%
Roraima /Região Norte	5,01%

**Tabela 1**-Adaptada- Participação das Unidades da Federação Brasileiras (em %) na composição da área total da Bacia Hidrográfica Amazônica  
(Fonte: MMA, 2006).

A abundância de recursos hídricos disponíveis na região contrasta com os desafios institucionais de gestão dos recursos hídricos, com políticas de governos de natureza temporária, pouco estruturantes e com as fragilidades dos governos locais em promover uma intervenção planejada (BRASIL, 2006).

A região sofre com a problemática envolvendo o uso de recursos hídricos. São problemas ligados à matriz desenvolvimentista atrelada à ocupação da Amazônia com atividades de produção mineral e agrícola. Bordallo (2017) acrescenta problemas associados à degradação ambiental e ao planejamento urbano, como falta de saneamento básico e distribuição de água.

Nessa conjuntura, estão criadas as condições para conflitos pelo uso da água, que tendem a se agravar, considerando a dificuldade na gestão e planejamento de políticas públicas capazes de gerir os recursos hídricos de forma sustentável, diante do avanço dos projetos de desenvolvimento na região.

A gestão envolvendo a participação dos diversos atores institucionais torna-se um aspecto central para pensar a sustentabilidade dos recursos hídricos e das políticas para essa área. O próprio governo brasileiro já apontava para isso, em diagnóstico sobre a conjuntura dos recursos hídricos na Bacia Amazônica, destacadas a importância e a necessidade da gestão compartilhada:

Dentro desse aspecto que, sem a gestão, a médio e longo prazo, apresenta forte tendência à geração e/ou ampliação de conflitos, se situa a possibilidade de integrar de maneira mais harmônica e sustentável as ações de vários e poderosos atores econômicos. Atores esses, que hoje atuam de forma independente e exploratória, comprometendo a sustentabilidade do ecossistema como um todo, em detrimento de interesses individuais (BRASIL, 2006).

Para além da importância da gestão compartilhada, possibilitada pelo sistema participativo previsto nas Lei das Águas (1997), por meio dos conselhos de recursos hídricos e os comitês de bacias hidrográficas, a questão central é observar o funcionamento desses espaços não só em uma perspectiva integracionista e harmônica, que minimiza os conflitos subjacentes ao uso da água, considerando os jogos de força e as disputas por poder de deliberar que, na prática, justificam o funcionamento desses espaços de participação social.

Como instâncias que, em um primeiro momento, legitimam o que será tratado como conflito, os conselhos de recursos hídricos tornam-se espaços centrais de negociação para as disputas envolvendo uso da água. Nesse sentido, constituem-se como espaços privilegiados para observar os processos políticos e decisórios que configuram as políticas de recursos hídricos na região.

O estudo dos conselhos permite observar os atores e suas respectivas estratégias na deliberação de políticas públicas para essa área; entender a dimensão, escopo e os rumos da gestão do recurso, além de permitir saber as perspectivas políticas em disputa que interferem

na ação do Estado. Nosso entendimento é de que a constituição dessa cena deliberativa passa pela compreensão sobre como dispositivos e práticas de comunicação são apropriados pelos atores que integram o espaço dos conselhos em uma operação marcada pela produção, circulação e disputas de sentido que estruturam uma esfera de debates e deliberação da política de recursos hídricos.

### **3.2.3 Caracterização geral da pesquisa e dos Conselhos de Recursos Hídricos da Região Norte na Bacia Amazônica**

Para fins de delineamento da pesquisa, definimos como espaços para coleta de dados os Conselhos Estaduais dos Recursos Hídricos da Região Norte, que compartilham a Bacia Amazônica (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima)

O interesse em observar a participação social nos espaços de deliberação de políticas para gestão da água na maior e mais importante bacia hidrográfica do país, considerando a realidade sociocultural e o estágio de implementação da política de recursos hídricos características de Estados da Amazônia Brasileira, foi o aspecto central para definir os seis conselhos estaduais para o estudo proposto.

A pesquisa de campo observou reuniões nos conselhos estaduais e foi complementada com a coleta de documentos com informações e dados relativos à composição, estrutura e funcionamento dos órgãos colegiados, além de sua produção deliberativa por meio do acesso às atas de reuniões, portarias e moções publicadas.

A pesquisa documental foi complementada com entrevista a conselheiros de recursos hídricos, selecionados por conveniência em amostra qualitativa, garantindo a representatividade por segmentos e/ou organizações de distintas naturezas integrantes dos órgãos colegiados (sociedade civil, governo e usuários de recursos hídricos).

#### **3.2.3.1 Conselho Estadual de Recursos Hídricos no Amapá**

O Estado do Amapá tem um território de 142,829 km<sup>2</sup> e população estimada em 782.295 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016) e possui trinta e três bacias hidrográficas<sup>9</sup>, sendo a Bacia do Rio Araguari a maior e mais

---

<sup>9</sup> COSTA, W.J.P. et al. Recursos Hídricos Superficiais. Disponível em [http://www.iepa.ap.gov.br/estuario/arq\\_pdf/vol\\_1/cap\\_6\\_recursos\\_hidricos\\_superficiais\\_atual.pdf](http://www.iepa.ap.gov.br/estuario/arq_pdf/vol_1/cap_6_recursos_hidricos_superficiais_atual.pdf)

importante bacia estadual (COELHO, 2012). O Estado não conta com Plano Estadual de Recursos Hídricos.<sup>10</sup>

A Lei nº 0686, de 2002, institui a Política de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Amapá. A participação é prevista nos fundamentos da política estadual, com referência à gestão descentralizada, participativa e integrada, envolvendo o Poder Público, os usuários e as comunidades.

Na legislação estadual, o Conselho é tratado como órgão superior, deliberativo e consultor do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos. Dentre as atribuições do colegiado, estão as decisões sobre diretrizes e ações a serem executadas pelos órgãos gestores de recursos hídricos no Estado, supervisionar a administração de recursos de fundo, criado para auxiliar as políticas de água, além de ser configurado como instância superior recursal, envolvendo questões e conflitos hídricos.

O decreto nº 4509, de 2009, regulamenta o funcionamento e composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Amapá. O colegiado é presidido pelo Secretário Estadual de Meio Ambiente e integrado por 33 conselheiros titulares e respectivos suplentes. Desse total, 18 representantes são das instituições do Poder Executivo Estadual; 5 do poder Executivo Federal; 01 representante dos Municípios amapaenses; seis representantes da sociedade civil com atuação na área de recursos hídricos; três usuários de recursos hídricos<sup>11</sup>. O suporte administrativo para o funcionamento do colegiado é de responsabilidade de uma secretaria-executiva.

No que se refere à representatividade, o decreto que regulamenta o funcionamento do Conselho prevê que o poder público tem representação majoritária, não podendo nunca ser inferior a 51% do número de representantes que integram o colegiado. O mandato dos conselheiros é de três anos, com possibilidade de uma recondução por igual período.

### **3.2.3.2 Conselho Estadual de Recursos Hídricos no Pará**

O Estado do Pará tem uma população de 8.272.724 habitantes (IBGE, 2016) e uma área de 1.247.954 km<sup>2</sup>. O Estado conta com sete macrorregiões hidrográficas (PARÁ, 2012).

---

<sup>10</sup> Dado da Agência Nacional de Águas (ANA), em 27 de março de 2019.

<sup>11</sup> São considerados usuários de recursos hídricos representantes de setores econômicos organizados que dependem do uso da água para desenvolver atividades produtivas (setor agropecuário; mineração; industrial, entre outros).

A lei nº 6.381, de 2001, cria a Política Estadual de Recursos Hídricos, instituindo o sistema para gerenciamento do recurso, prevendo como um dos seus princípios a descentralização da gestão da água, que considere a participação do poder público, usuários e comunidades. O Estado não conta com Plano Estadual de Recursos Hídricos<sup>12</sup>.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos foi regulamentado pela primeira vez pelo decreto nº 2070/2006 e, por lei, é a última instância administrativa para solucionar conflitos hídricos. Em 2016, um novo decreto (nº 1556) propõe nova regulamentação de funcionamento do colegiado. A composição do órgão é de 29 conselheiros titulares, com respectivos suplentes, distribuídos entre representantes do poder público estadual (12 conselheiros); representantes do poder público municipal (3 conselheiros); representantes dos usuários de recursos hídricos (7 conselheiros); representantes da sociedade civil organizada (7 representantes). O presidente do conselho é o secretário de Estado responsável pela gestão da política e o colegiado conta uma secretaria-executiva para apoio administrativo.

Em relação à paridade, o decreto prevê que os representantes do poder público estadual e municipal não serão superiores à metade mais um do total de membros. O mandato dos conselheiros é de quatro anos, com permissão de uma recondução por igual período.

### **3.2.3.3 Conselho Estadual de Recursos Hídricos no Amazonas**

O Estado do Amazonas ocupa uma área de 1.559.149 km<sup>2</sup>, com população estimada em 4.001.1667 (IBGE, 2016). O Estado possui nove regiões hidrográficas, conforme divisão aprovada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos em 2016.

A Política e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos hídricos têm uma primeira versão em 2001, com a Lei n.º 2.712, mas são reformulados em 2007 pela Lei nº 3167, que continua vigente. A atual legislação considera como um dos fundamentos da política estadual a gestão de recursos hídricos descentralizada e com a participação do poder público, usuários e sociedades civil. O Plano Estadual de Recursos Hídricos encontrava-se em construção.<sup>13</sup>

A legislação prevê que o Conselho Estadual de Recursos Hídricos é a última instância de arbítrio de conflitos pelo uso da água. A função do colegiado, ao decidir sobre as diretrizes e aspectos gerais da política de recursos hídricos, inclui a apreciação dos pedidos de outorga de

---

<sup>12</sup> Dado da Agência Nacional de Águas (ANA), em 27 de março de 2019.

<sup>13</sup> Dado da Agência Nacional de Águas (ANA), em 27 de março de 2019.

águas, de minutas de decretos e normas ligadas à autorização e licenciamento, relativos ao uso de água, analisar mudanças e alterações legislativas, entre outras funções técnicas, envolvendo a agenda hídrica.

No Amazonas, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos foi instituído em 2001, com modificações promovidas pela Lei nº 2940, de 2004. A regulamentação que disciplina a composição do colegiado é realizada por meio do decreto nº 25037/2005.

A regulamentação de funcionamento, em vigor, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos está em uma resolução (001/2012) aprovada no próprio colegiado com reforma do regimento interno, revogando a deliberação normativa de 2005, que disciplinava o regimento para o órgão.

No regimento, o Conselho Estadual é tratado como órgão colegiado, deliberativo e normativo, caracterizado “por uma estrutura de planejamento e gestão para a Política Estadual de Recursos Hídricos” (DN/CERH, 2012).

A presidência do conselho é do titular do órgão de gestão da política de recursos hídricos e tem uma secretaria-executiva organizada para o apoio administrativo às atividades do colegiado.

Os conselheiros têm mandatos de dois anos, com possibilidade de recondução. São 44 integrantes, com respectivos suplentes, divididos em 14 representantes do poder público (menção genérica); 4 representantes dos usuários; 5 representantes de instituições de ensino e pesquisa; 3 representantes de sociedades de classe; 14 representantes de organizações da sociedade civil organizada e 4 convidados fixos.

#### **3.2.3.4 Conselho Estadual de Recursos Hídricos em Roraima**

Roraima possui território de 224.303 km<sup>2</sup> e população de pouco mais de 500 mil habitantes (IBGE, 2016). O Estado está dividido em duas macrorregiões hidrográficas: Alto Rio Branco e Baixo Rio Grande.

O Estado possui seu Plano Estadual de Recursos Hídricos. A Lei nº 547/2006 normatiza a política estadual e institui o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos, prevendo a criação do conselho estadual, regulamentado no decreto nº 8.122/2007.

A descentralização da gestão prevê participação entre os segmentos do poder público, usuários e comunidades com um princípio da política estadual, adotando o mesmo entendimento das legislações correlatas dos Estados da Região Norte.

O conselho é considerado órgão deliberativo e normativo da política estadual de recursos hídricos, com funções técnicas ligadas à aprovação de relatórios sobre a situação da água no Estado; acompanhamento do plano estadual de recursos hídricos executados pelo órgão gestor ligado ao poder executivo.

A legislação estadual garante, também, ao conselho a função de decidir, como última instância administrativa, conflitos oriundos do uso das águas sob o domínio do Estado. O conselho é presidido pelo gestor estadual da área, com apoio administrativo, técnico e financeiro de uma secretaria-executiva.

O colegiado em Roraima conta com 24 conselheiros, com respectivos suplentes, integrados por: 8 representantes de órgãos públicos estaduais, federais e municipais; 5 representantes de usuários de recursos hídricos e 11 representantes de organizações civis envolvidas diretamente com a gestão dos recursos hídricos. Os conselheiros do poder público não podem exceder a metade e mais um do total de representantes em um mandato de dois anos.

### **3.2.3.5 Conselho Estadual de Recursos Hídricos em Rondônia**

O Estado de Rondônia tem um território de 237.591 km<sup>2</sup> (IBGE) e população de 1.787.279 habitantes, segundo o IBGE (2016). Assim como os demais Estados do Norte, tem um reconhecido potencial hídrico, além de se destacar pela produção na área de piscicultura, pecuária de corte e leiteira e cultura do café (SILVEIRA, 2017). A divisão hidrográfica do Estado está organizada em sete bacias hidrográficas.

A Política e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos foram criados pela Lei Complementar nº 255, de 2002, com regulamentação pelo decreto nº 10.114, de 2002. Dentre os princípios da lei está a descentralização da gestão das águas, explicitada por meio do gerenciamento de bacias hidrográficas, assegurando a participação do poder público, usuários e comunidade.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos foi instituído pela mesma Lei Complementar nº 255/2002 e regulamento pelo decreto nº 10114/2002. O colegiado é um órgão consultivo e deliberativo, tem dotação orçamentária própria prevista e a função principal de promover e supervisionar a implementação da política estadual das águas. Ao colegiado também é conferida a competência, em última instância, de arbitrar sobre eventuais conflitos envolvendo uso das águas. O Estado de Rondônia já possui o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

De acordo com a decreto nº 10114/2002, o colegiado é presidido pelo gestor da política de recursos hídricos, com apoio de uma secretaria- executiva, com a representação de 29

membros distribuídos entre organizações do poder público federal, estadual e municipal; usuários e associações da sociedade civil.

### **3.2.3.6 Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Acre**

O Acre tem pouco mais de 160 mil Km<sup>2</sup> e uma população de 816.687 habitantes (IBGE, 2016). O Estado está dividido em seis bacias hidrográficas.

A Política Estadual e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos foram aprovados em 2003 pela Lei nº 1500. O Estado conta com um Plano Estadual de Recursos Hídricos, aprovado desde 2001 por resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (CEMACT). A agenda e as discussões sobre recursos hídricos são realizadas no referido conselho, em uma Câmara Técnica interna para tratar de políticas públicas para essa área.

O Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (CEMACT) foi instituído pela Lei nº 1.022, de 1992; já a Câmara Técnica de Recursos Hídricos foi instituída em caráter permanente pela Resolução nº 002/2006 pelo próprio conselho. Conforme decreto nº 8292/2018, que nomeia os conselheiros para o mandato de 2017-2019, o colegiado é representado por 19 membros e respectivos suplentes, representantes de organizações do poder público federal, estadual e municipal e organizações da sociedade civil organizada, ligadas à área ambiental e de recursos hídricos.

O Conselho é presidido pelo gestor da política de meio ambiente, ciência e tecnologia, com apoio administrativo de uma secretaria-executiva, com mandatos de dois anos.



## CAPÍTULO IV

### **A CONFIGURAÇÃO DA COMUNICAÇÃO COMO INSTÂNCIA ESTRUTURANTE DO PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS: PRÁTICAS COMUNICATIVAS DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE RECURSOS HÍDRICOS DA REGIÃO NORTE**

Tratamos, inicialmente, da perspectiva conceitual que sustenta a análise dos dados nesta etapa do estudo. A perspectiva analítica considera que os modelos de gestão da política de recursos hídricos são percebidos como lógicas de negociação e decisão sobre uso da água como recurso econômico, caminhando de um modelo político-técnico (LEIS, 1999) ou hidrotécnico (GUIVANT; JACOBI, 2003) para um modelo sustentado por um paradigma de negociação baseado na governança como dispositivo de gestão em tempo de riscos (BECK, 2010; 2011).

O modelo político-comunicativo apresentado por Leis (1999), ou a ideia da hidropolítica de Guivant e Jacobi (2003), basicamente apontam para um modo de governança organizado pela entrada de novos atores que negociam sob modelos mais participativos. Estes são operados numa esfera de deliberação estruturada por uma ambiência comunicativa, diretamente vinculada ao funcionamento de dispositivos que afetam a gestão de fluxos de informação e modos de comunicação mais legítimos, eficientes e/ou estratégicos. Desse modo, apoiamo-nos na compreensão de que reside nesse entendimento a ideia da dimensão comunicativa da deliberação observada na dimensão institucionalizada da participação, como é o caso dos conselhos de políticas públicas.

No caso específico dos conselhos de recursos hídricos, estruturas centrais que operam um dos principais fundamentos da atual política de recursos hídricos, prevista na Lei nº 9.433/1997, envolvendo a descentralização e participação na gestão das águas, o que se identifica é uma relação estruturante entre as condições e possibilidades participativas e o desenho de uma esfera comunicativa menos ou mais inclusiva de deliberação.

Em outros termos, a base que sustenta a estrutura participativa da política de recursos hídricos é comunicacional. Isso porque consideramos que a concepção de negociação para tais políticas caracteriza-se por uma lógica conflitual; heterogênea, pela inclusão de atores políticos que extrapolam o espaço da burocracia estatal, e polifônica pela multiplicidade de comunidades discursivas disputando a legitimidade e poder de significar e, portanto, moldar a realidade (ARAÚJO, 2000; 2004).

Essas comunidades comunicativas (CCs) (LEIS, 1999) disputam, na esfera comunicacional, uma esfera simbólica de saberes e sentidos, epistemologicamente situados,

com capacidade de organizar a ambiência deliberativa na esfera pública, estruturada a partir dos conselhos de recursos hídricos. As CCs acionam suas respectivas competências comunicativas nos termos do próprio Leis (1999) ou suas competências discursivas, parafraseando Araújo (2000;2004), elaboradas na apropriação estratégica da informação e do conhecimento para construção de um dado capital comunicacional (MATOS, 2009b).

Sintetizamos, portanto, o que entendemos por dimensão comunicativa da deliberação em um contexto de participação institucionalizada de decisão de políticas públicas para, a partir desse constructo, apontar aspectos gerais que defendemos como tese de investigação, com desdobramentos nas duas dimensões de análise apresentadas no presente capítulo.

A premissa de investigação, orientadora da pesquisa de campo no espaço dos conselhos de recursos hídricos, centra-se no entendimento de que um modelo de gestão das águas opera sob um modelo de comunicação definido por uma política de comunicação formalizada ou não. As práticas de comunicação das instituições envolvidas na gestão da política pública são produtos dessa política, com base no entendimento de que

políticas de comunicação são políticas de apoio à intervenção social e, neste sentido, são políticas sociais. As práticas de comunicação das organizações correspondem à sua política de comunicação, que, por sua vez, correspondem ao seu projeto de intervenção social. Não podem, portanto, ser entendidas como um mero conjunto de técnicas e materiais, sendo avaliadas e aperfeiçoadas apenas por uma perspectiva instrumentalista. (ARAÚJO, 2000, p. 16-17)

Por essa via de compreensão, o conflito e a possibilidade de decisão, no modelo de negociação previsto na política de recursos hídricos, depende da operação de mecanismos e práticas comunicativas, estrategicamente posicionadas, em políticas de comunicação das instituições que integram os conselhos de políticas públicas em uma interface, ora difusa ora explícita, entre capital comunicacional do conselheiro e o capital comunicacional da organização que ele representa.

Matos (2009b) oferece pistas para qualificarmos esse entendimento, ao discutir a importância da comunicação na constituição de capital social, em especial em um contexto organizacional. De acordo com a autora, as organizações, como agentes discursivos, sobrevivem *na e pela* forma como se comunicam. Portanto, mais do que estratégias de colocar em circulação e publicizar dados e informações entre os setores que interagem e interessam a uma dada organização, a comunicação atua em uma instância relacional e como tal:

deve ser compreendida como ação dialógica capaz de estabelecer articulações entre diferentes colaboradores e contextos ligados à organização, oferecendo

alternativas para negociação de interesses e a coordenação das ações e, por consequência, promovendo o respeito e a confiança mútua (MATOSb, 2009, p. 198).

As formas de comunicar de uma organização potencializam competências comunicativas de seus atores, na medida em que elaboram as condições cognitivas para construção de um capital social, considerado, nestes termos, um ativo nas estratégias políticas de uma organização no mercado simbólico de disputas, no qual essa organização está inserida, e que inclui a disputa, no interior do Estado, no contexto de formulação de uma política pública.

Nesse jogo, que envolve interesses de toda a ordem, o poder de negociação em uma esfera conflitual em disputa pela gestão de um recurso econômico e culturalmente significativo como a água, como são os conselhos de recursos hídricos, relacionamos o poder de deliberar (poder comunicativo) ao capital comunicacional das instituições e seus agentes como parte de uma mesma relação estratégica na disputa por políticas públicas.

Nessa ordem, a capacidade que as organizações possuem de compartilhar e tornar comuns saberes, experiências, conhecimentos favorecem, segundo Matos (2009b, p. 200), interpretações originais, formais ou informais, do ambiente social e/ou organizacional. Esse é o ativo que dinamiza o capital comunicacional, entendido pela autora como o “potencial intersubjetivo de intercompreensão e negociação recíproca de entendimentos e pontos de vistas diante uma situação que exija a ação coordenada para a solução de impasses e problemas” (p. 28).

O que formata, nesse caso, o poder do jogo (MATOS, 2009a) na deliberação em um espaço decisório de natureza negocial, como os conselhos de recursos hídricos, são os protocolos que regem as práticas de comunicação das organizações, com seus respectivos dispositivos e estratégias operados pelo capital comunicacional dos atores, elaborado na e pela política de comunicação de suas respectivas instituições.

Essa dimensão comunicacional coloca em jogo, portanto, o poder simbólico de representar, de legitimar verdades e interpretações, por meio de discursos legitimados por base epistemológica específica sobre a água (conhecimentos técnico-científico e/ou saberes tradicionais, do senso comum), expressas na forma de discurso competente para efeitos de sentido.

É nessa esfera comunicacional que entendemos serem decididas (por já estarem decididas em algumas ocasiões) as disputas em torno da política de recursos hídricos pela possibilidade 1) de agendamento de demandas; 2) de enquadramento das perspectivas para interpretar a agenda; 3) de sistematização das regras e da lógica do debate; 4) de referenciação

para as diretrizes de validade e legitimidade do debate e, por fim, 5) interferência no escopo da decisão.

Nesse sentido, a análise detalhada dos dados coletados na pesquisa de campo procurou compreender a configuração da comunicação como instância estruturante do processo decisório da política das águas nos Estados brasileiros da Região Norte, observando a comunicação *dos e nos* conselhos estaduais de recursos hídricos nessa região da Amazônia.

Consideramos como comunicação *dos* conselhos todas as práticas comunicativas implementadas por cada um dos colegiados investigados com a finalidade de estabelecer relação de trocas informativas e/ou interação com a sociedade e segmentos interessados na agenda hídrica. Já a comunicação *nos* conselhos inclui, para fins de análise, todas as práticas, protocolos e estratégias de comunicação atreladas ao rito deliberativo no interior de cada colegiado.

Este capítulo contempla análise da configuração da comunicação como instância estruturante do processo decisório da política de recursos hídricos, considerando as práticas comunicativas *dos* conselhos estaduais de recursos hídricos da Região Norte.

A análise considera os pressupostos e as contradições apresentadas no percurso acima, envolvendo as diretrizes propostas em nossa pesquisa, e considera a observação da Comunicação, pela ótica da Comunicação Pública e do conjunto dos marcos legal e político que sistematizam a compreensão de cada Estado investigado sobre a política pública de gestão das águas.

Nessa primeira instância de análise, ao observarmos a comunicação dos conselhos, interessa-nos analisar a compreensão de cada política estadual de recursos hídricos para o campo da comunicação, avançando na tentativa de perceber como a comunicação dos conselhos de recursos hídricos incorpora essa compreensão, na construção de suas ações estratégicas de comunicação e de gestão da informação, considerando o marco regulatório de suas respectivas políticas de recursos hídricos. É uma tentativa de descrever como o conselho se comunica, observando o uso de seu principal instrumento de comunicação, os sites na internet.

Essa descrição é importante por destacarmos, em síntese, o viés fortemente instrumental, pontual e difusionista que observa a gestão da informação e da comunicação no espaço dos conselhos, por uma perspectiva da publicidade e transparência de dados e informações prioritariamente institucionais. Esse aspecto é materializado na forma como são geridas e disponibilizadas as informações nas páginas dos colegiados, detalhados ao longo do capítulo.

Adiantamos que essa forma de comunicação dos conselhos limita as possibilidades institucionais para circulação de informações e conhecimentos úteis capazes de acompanhar a

agenda e as demandas de deliberação do próprio colegiado. Essa compreensão se fortalece na observação da comunicação nos conselhos, quando observadas as práticas e perspectivas que os conselheiros apresentam para tratar a dimensão comunicativa da deliberação da política de recursos hídricos, aspecto em destaque no capítulo 5.

#### **4.1 Uma abordagem comunicacional da participação nos conselhos de recursos hídricos da Região Norte**

Nesta seção, destacamos a primeira dimensão da análise, buscando entender como o campo da comunicação está situado no conjunto do marco legal que regulamenta e implementa as políticas estaduais de recursos hídricos da Bacia Amazônica nos Estados da Região Norte do Brasil (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima e Rondônia). É necessário apreender, na escala do visível, como os instrumentos, serviços, estratégias e políticas de comunicação publicizadas são representados na legislação estadual, que institui a política de recursos hídricos, na lei de criação e regimentos que normatizam a participação nos conselhos estaduais, visualizando como essa compreensão se concretiza nos espaços de comunicação oficial desses colegiados.

Apesar de o marco legal, que cria a política de recursos hídricos e institui os espaços de participação social, para deliberação dessa política pública, fazer referência direta à participação como instrumento central em todos os sistemas estaduais de gestão das águas, em todos, fica evidente certo espontaneísmo na concepção do processo participativo e instrumentalidade para pensar a comunicação nesse contexto.

O que significa afirmar, por um lado, um conceito de participação concernente apenas ao acesso a espaços decisórios, cultivado por um discurso cívico que associa a ação política a um exercício de cidadania, vinculado à conscientização de dever ocupar os espaços abertos à participação. A questão é ocupar os espaços de participação como estratégia primeira e o campo da comunicação, como instância assessora da participação, em contexto que não explicita os conflitos e disputas de interesses em torno da agenda hídrica.

O campo da comunicação, nesse aspecto, é acionado como ferramenta de disseminação e visibilidade (canal de circulação e publicidade de mensagens), com papel restrito, basicamente, à mobilização e educação dos atores interessados em se representar, ocupando os espaços decisórios abertos pela política de recursos hídricos em modelo de gestão participativo.

Por sua vez, as referências a ações de comunicação como instrumentos para auxiliar a gestão pública, fomentar a participação e fortalecer o controle social dos conselhos em geral não aparecem no conjunto do marco legal das políticas de recursos hídricos na Região Norte,

principalmente nas seções dedicadas a tratar da participação da sociedade na gestão descentralizada da água.

Ao observarmos o marco regulatório da política de recursos hídricos como instância de análise sobre o campo da comunicação no contexto da concepção da política de águas, analisamos como a representação sobre o campo da comunicação pelo marco regulatório dessas políticas regionais de recursos hídricos é traduzida, quando observadas as práticas de comunicação no circuito de sentidos, informações e dados que configuram o espaço decisório dos conselhos estaduais.

Essa tentativa é o caminho para desvendar as contradições apontadas anteriormente pela possibilidade de compreender quais práticas de comunicação estruturam as estratégias e ações comunicacionais dos conselhos estaduais de recursos hídricos.

Em linhas gerais, duas evidências são destacadas como centrais. A primeira é a de que a compreensão da participação estruturada pelo marco regulatório não se reflete na prática de comunicação do conselho como espaço privilegiado de ação política de atores envolvidos na agenda hídrica. E, por consequência, o acesso e qualidade da informação disponibilizada nos canais de comunicação dos conselhos estaduais são tímidos, com recursos tímidos de busca e a ausência de dados qualitativos e fundamentais sobre o contexto legal, econômico e social, que envolve a agenda hídrica em uma perspectiva local. Os canais de comunicação ainda carecem de gestão e curadoria na organização, tratamento e disponibilização de conteúdos, estando desconectados dos demais canais de comunicação, vinculados aos espaços produtores de dados, informação e conhecimento que compõem a entrelaçada e diversa rede de atores e instituições que circulam na esfera de deliberação da política de recursos hídricos.

Apresentamos como essa constatação se apresenta na realidade de cada conselho estadual de recursos hídricos.

#### **4.1.1 Comunicação e participação na política de recursos hídricos do Acre**

O Estado do Acre foi pioneiro na elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos (2001). Dos seis Estados da Região Norte em estudo, é uma das três unidades da federação, além de Rondônia e Roraima, com plano de recursos hídricos elaborado e aprovado até o presente momento. Registre-se que os planos são as expressões concretas sobre como os agentes públicos demonstram colocar em prática a política e o modelo de gestão previsto no marco legal da política das águas aprovados no âmbito de cada Estado, conforme descrito no Capítulo 2.

Do conjunto de três planos estaduais analisados, o Plano Estadual de Recursos Hídricos do Acre é o que apresenta a versão mais abrangente, na perspectiva conceitual e programática, quando buscamos a interface da comunicação com a participação, no contexto da política pública para a gestão das águas na Região Norte.

Essa constatação não se deve apenas ao fato de que (a) ações e estratégias de comunicação aparecem textualmente no Plano e Lei estadual de recursos hídricos analisados, como no (b) nível de detalhamento de ações específicas para área de comunicação na matriz de ações que envolvem a implementação da política de recursos hídricos no Estado.

Sobre esse último aspecto em específico (b), destacamos que constam no conjunto das diretrizes previstas na lei que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos do Acre menção direta e exclusiva à '*realização de campanhas educativas com o objetivo de conscientização pública para utilização sustentável dos recursos hídricos*', aludindo a uma estratégia tipicamente prevista de comunicação governamental na comunicação com a sociedade, pautada em campanhas publicitárias que imprimem a perspectiva do poder executivo no enquadramento de temas escolhidos como centrais para divulgação no conjunto da agenda hídrica.

A lei também aponta para dois instrumentos da política estadual, que serão incorporados pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos, e demandam conhecimento e instrumentos próprios ao campo da comunicação. O primeiro instrumento, a educação ambiental, aciona o campo da comunicação como estratégia metodológica para ativar processos educativos na formação de consciência ambiental para uso racional da água e de consciência política para participar da implementação da política de recursos hídricos. O segundo instrumento envolve a implementação e funcionamento do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos no Acre (Sirena).

Já em relação às ações e estratégias de comunicação que aparecem textualmente no Plano e Lei estadual de recursos hídricos analisados, apontamos dois eixos programáticos do Plano Estadual de Recursos Hídricos: o eixo da *Comunicação, divulgação e educação ambiental para a gestão integrada dos recursos hídricos*, operacionalizado com conjunto de ações correlatas; e o eixo programático *Desenvolvimento científico e tecnológico para a gestão dos recursos hídricos*, com ações específicas, que interseccionam comunicação, divulgação e disponibilização de informação científica.

Antes de uma apresentação detalhada dos componentes relacionados aos dois aspectos, é importante pontuar que o Plano Estadual de Recursos Hídricos do Acre tem uma peculiaridade não encontrada nos demais documentos legais e políticos analisados, posto que associa a participação associada à ideia de capital social para pensarmos a Comunicação Pública e o

capital comunicacional (MATOS, 2009b) como possibilidade de articulação com capital social em contextos de mobilização e participação política.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos reconhece as diferenças na distribuição do capital social, econômico e natural (ACRE, 2012), considerando as Unidades Hidrográficas de Gerenciamento de Recursos Hídricos, nas quais o Estado está dividido:

O acúmulo de discussão e organização da sociedade civil no Alto e Baixo Acre (UGRH Acre-Iquiri), de forma a propiciar participação paritária em diferentes fóruns, ainda se encontra em estágio incipiente nas outras regiões do estado [...]. Portanto, a diretriz principal para PLERH-AC inicia-se por uma franca ampliação do capital social para a gestão dos recursos hídricos. Isto passa desde a capacitação de técnicos em todos os níveis e em todos os municípios, até ao envolvimento socioeducativo com todos os usuários.

Este processo, porém, deve ser subsidiado por um Sistema de gestão de informação dos recursos hídricos, que seja alimentado por monitoramento e disponibilize, publicamente, informações periódicas (ACRE, 2012, p. 165, grifo nosso).

Essa relação entre informação e formas de comunicá-la em uma estratégia vinculada à produção de laços, relações e mobilização no contexto de participação na gestão dos recursos hídricos, inscrita como parte de um diagnóstico em um plano de políticas públicas, destoa do conjunto dos marcos legais que envolvem a regulamentação da política de recursos hídricos na Amazônia.

O diagnóstico apresentado no Plano Estadual de Recursos Hídricos do Acre identifica objetivos, que procuram enfrentar essa assimetria de capital social, prevendo como estratégia a formação de recursos humanos, a manutenção de um sistema de informação sobre recursos hídricos, com informações acessíveis e publicação periódica, “promovendo tanto a aquisição de informação quanto sua apropriação pela população local e seu respectivo empoderamento para participar do processo de gestão” (ACRE, 2012, p. 185).

Os objetivos estratégicos previstos no documento servem de referência para as quatro diretrizes que estruturam o Plano Estadual de Recursos Hídricos:

- 1-implementação da Política de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos no Estado;
- 2-consolidação do marco legal e fortalecimento institucional para a gestão integrada dos recursos hídricos;
- 3-Desenvolvimento de tecnologias, da educação ambiental e da comunicação no tema dos recursos hídricos;
- 4-Desenvolvimento de medidas de adaptação às mudanças climáticas.



Nesse contexto, a diretriz 3 é referência para a estruturação dos dois eixos programáticos, apontados anteriormente, e destacados como sendo diretamente ligados à associação entre a comunicação como ação sistematizada no contexto da política de recursos hídricos. O primeiro programa que consta no Plano Estadual em análise é de *Comunicação, divulgação e educação ambiental para a gestão integrada dos recursos hídricos*.

O programa se desdobra em ações construídas no entendimento de que a educação ambiental e a difusão de conhecimentos de forma democrática e ampla a todos os segmentos da sociedade são pilares para a gestão participativa de recursos hídricos.

Nessa perspectiva, a comunicação é uma instância acessória, ao se tornar uma ferramenta manuseada no contexto de outros campos (científico, educacional), para funcionar como meio para formação e publicização de conhecimento. Esse entendimento explica, em nossa perspectiva, a construção de “um sistema de comunicação e difusão de informação sobre recursos hídricos (rádio, televisão e internet, principalmente nas escolas; capacitação de usuários e sociedade civil para acompanhar o Plano Estadual e elaboração de material informativo com ênfase na gestão de recursos hídricos” (ACRE, 2012, p. 221).

Com forte ênfase na formação e/ou capacitação para a participação no processo de implementação da política pública, com destaque para cursos, palestras, seminários de atualização, esse eixo de ações do programa tem como uma das metas a elaboração de um plano de comunicação para os recursos hídricos, previsto para ser apresentado em 2014 e que não consta publicado nos canais de comunicação oficial do órgão gestor da política de recursos hídricos e tampouco do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, espaço de decisão da política das águas no Estado do Acre.

Essa dimensão pedagógica e informacional, para observar os processos de disputas e conflitos, que envolvem a participação social no contexto da política de recursos hídricos, percebe a comunicação a partir de um paradigma difusionista e técnico. Esse paradigma considera os dispositivos de comunicação para incidir na eficiência do canal de difusão como questão-chave, com atenção ao meio (ainda massivo) e à linguagem como instrumentos de interferência do campo comunicacional em um processo participativo.

O programa *Desenvolvimento científico e tecnológico para a gestão dos recursos hídricos*, que também incluímos como importante nessa tentativa de situar a comunicação no contexto da política de recursos hídricos em análise, não foge dessa concepção, na medida em que um dos objetivos desse eixo, apesar de não estar especificada ação para viabilidade desse objetivo, refere-se à difusão da pesquisa produzida, permitindo a aplicação do conhecimento sobre recursos hídricos.

A difusão, nesse caso, é tratada como conceito amplo que também remete, em nosso entendimento, à divulgação científica, considerando caráter aplicado conferido a esse processo no marco do Plano Estadual.

Nota-se que estamos falando de um modelo de comunicação para as políticas públicas, que pouco se afasta da observância de papéis e estratégias de uma instância emissora (ARAÚJO, 2000) com certa hegemonia para dizer o que é legítimo de ser informado, difundido e apreendido nas ações de difusão e educação, envolvendo a agenda hídrica.

Mesmo que esses processos, eventualmente, agreguem metodologias participativas ou envolvam dinâmicas mais dialógicas, quando implementados, atendendo a diretrizes e princípios do próprio Conselho Nacional de Recursos Hídricos, aprovadas em resolução para orientar a educação, mobilização e informação no contexto da política de recursos hídricos, o Plano Estadual de Recursos Hídricos não explicita estratégias de execução das ações ligadas à comunicação, divulgação e educação ambiental para a gestão hídrica.

É importante destacar que a Resolução nº 98, de 2009, aprovada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), orienta os demais Estados na implementação de ações, envolvendo a comunicação no contexto das políticas estaduais, especificamente com diretrizes para promoção da educação, mobilização social e informações no contexto da gestão de recursos hídricos. A resolução procura referenciar a implantação de instrumentos da política de recursos hídricos previstos na lei das Águas, destacadamente o sistema de informação integrada de recursos hídricos e a descentralização e participação na gestão da política.

De acordo com a resolução, são diretrizes para a comunicação em gestão de recursos hídricos:

- I – o compromisso educativo da comunicação;
- II – a socialização de informações atualizadas e que contemplem os princípios da gestão integrada de recursos hídricos;
- III – a utilização de linguagem clara, apropriada e acessível a todos;
- IV – a utilização diversificada de tecnologias e mídias de comunicação que respeitem a diversidade de condições de acesso dos atores sociais;
- V – o compromisso ético com a disponibilização da informação de forma acessível a todos, garantindo a transparência nos processos de tomada de decisão;
- VI – a promoção da educomunicação, por meio do acesso democrático dos cidadãos à produção e difusão da informação;
- VII – a comunicação em redes sociais, fortalecendo o intercâmbio de experiências, informações, conhecimentos e saberes em GIRH (BRASIL, MMA/CNRH, 2009, p. 4)

Na análise de modelos mais progressistas de comunicação, que incorporam estratégias mais horizontais e participativas, associando comunicação e educação, para mobilizar e

desenvolver competências participativas, o desafio é a manutenção do que Fausto Neto (1995) chama de manutenção de núcleos epistêmicos, em se tratando da comunicação, próximos a modelos mais tradicionais de comunicação, baseados na difusão de informação na busca pela eficiência das estratégias da instância emissora. Ou seja, o processo comunicativo seria assegurado por um mero contratualismo semântico a ser imposto por um acordo de códigos entre interlocutores (FAUSTO NETO, 1995, p. 274).

Podemos afirmar, a partir da presença dessas ações e eixos relacionados à comunicação no plano estadual, que o campo da comunicação está fortemente tratado como um suporte a processos educativos de mobilização para a participação e controle da política para as águas. O foco se torna, portanto, a ausência nas diretrizes para a comunicação no espaço da política de recursos hídricas, que acabam omitidas dos discursos elaborados pelos documentos oficiais. Nesse caso específico, no Plano Estadual de Recursos Hídricos, em se tratando do papel estruturante da informação nos espaços institucionalizados e previstos pela própria política das águas, em especial os conselhos de recursos hídricos, instância primeira e máxima de decisão política.

O que é importante destacar, portanto, nesses apontamentos sobre a comunicação no marco da política de recursos hídricos do Acre, é o próprio lugar da participação no conjunto da política.

O gerenciamento integrado, descentralizado e participativo, previsto no texto da legislação estadual que institui a política e o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos, tem forma, como adiantamos, nos espaços de participação dos conselhos de recursos hídricos, como instâncias máximas de deliberação e resolução dos conflitos envolvendo uso da água.

No entanto, o colegiado não tem um papel explícito no interior do Plano Estadual de Recursos Hídricos, nem no eixo programático relacionado à implementação dos instrumentos de gestão da política e tampouco no eixo programático relacionado ao conjunto de ações, que dispõe sobre o fortalecimento do sistema de gestão de recursos hídricos.

Nesse último eixo, estão exclusivamente ações de fomento à instituição dos comitês de bacias hidrográficas e da estrutura administrativa e burocrática relativa ao seu funcionamento. Esse aspecto chama a atenção por deixar evidente que a participação também se torna acessória e deslocada do núcleo decisório central, para o qual convergem os conflitos, os desenhos e as perspectivas em disputa, que dão forma a uma determinada política pública para as águas.

Por essa via, o papel da informação e do conhecimento e as estratégias de comunicação no contexto da política de recursos hídricos se relaciona ao papel de mobilizar uma participação

cidadã, que procure aderência e cooperação dos sujeitos na implementação e não, obrigatoriamente, na decisão sobre a política pública.

O processo no qual se definem o formato, as regras e se joga na perspectiva de decidir a política, o jogo deliberativo propriamente dito, em que se disputam agendas, interpretações importantes para concepção de qualquer política pública, portanto, está associado a um jogo de forças que permeia os espaços decisórios, como os conselhos. Para esses espaços, não estão indicadas estratégias de comunicação pela própria imprecisão sobre o papel da participação na deliberação de políticas públicas em conselhos de recursos hídricos no Plano Estadual em análise.

E, finalmente, reside nesse entendimento a razão pela qual estão explicitadas no documento ações de comunicação que se aproximam da Comunicação Governamental e não da Comunicação Pública. Mesmo que executada a partir de concepções mais avançadas que preveem garantia do direito à informação, na demanda por transparência e acesso à informação pública; ou do *marketing* público, centrado em campanhas de conscientização, elaboradas sob as condições sociotécnicas e estratégicas do poder governamental, o que entendemos é que essa perspectiva está centrada na comunicação pela ótica do poder executivo como diretriz para configuração das ações de comunicação no plano estadual de recursos hídricos em análise.

A questão-problema é a falta de interface com uma política de comunicação que estivesse explicitamente orientada pela perspectiva da Comunicação Pública, em convergência com uma arquitetura participativa institucionalizada, para a decisão sobre a política das águas, que tem no conselho a expressão máxima para materializar a participação e descentralização como instrumento da Política de Recursos Hídricos.

Uma possibilidade de desenho de uma política de comunicação mais próxima do que se espera da Comunicação Pública, em contexto de construção de competências comunicativas, importantes serem acionadas, como capital social em um contexto deliberativo da política das águas, é a institucionalização ampla do Sistema de Informação sobre Recursos Hídricos, outro instrumento previsto na legislação das águas no Brasil.

No Acre, o sistema é conhecido como Sirena (Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos no Acre) e sua implementação está prevista no Plano Estadual aprovado. É um sistema integrado de dados, importante para auxiliar os órgãos gestores na tomada de decisões, mas também qualificar e orientar o processo de decisão da política de recursos hídricos.

De acordo com a Lei Estadual nº 1500, de 2003, o Sirena destina-se “a coleta, tratamento, armazenamento, recuperação e divulgação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão”. A própria lei estabelece que, entre os princípios

orientadores do funcionamento do sistema de informação, está a descentralização na produção de dados e informações, o que o torna um sistema aberto, que ultrapassa os espaços governamentais, além da publicidade dos resultados dos dados, “com amplo acesso às informações básicas, incluindo dados consistidos, garantido a todos os segmentos da sociedade”.

O Plano Estadual dedica ações específicas para implementação do Sirena, os quais envolvem tanto construção técnica, que permite o funcionamento do sistema, com tecnologias e recursos para seu uso e apropriação pelos usuários no espaço digital, como a capacitação dos chamados corpos técnicos dos órgãos gestores, dos usuários e da sociedade civil “para que possam extrair, comparar, cruzar e analisar dados, gerando informações sobre os usuários, usos, disponibilidade, demanda e qualidade dos recursos hídricos” (ACRE, 2012, p. 201).

Embora o sistema tenha uma série de utilidades, o seu papel, para diagnóstico e conhecimento crítico da realidade, envolvendo os recursos hídricos na região, é fundamental para subsidiar a elaboração de políticas públicas e se torna instrumento estratégico não apenas para os governos, como para os atores que decidem sobre essas mesmas políticas. Em funcionamento, torna-se um espaço que ensaia a constituição de um sistema de produção, tratamento e disponibilização de informações estratégicas e de interesse público, operando sob os princípios da Comunicação Pública, nesse caso específico, como um serviço vital para a participação cidadã em um contexto de deliberação.

O Sirena não está disponível para acesso no espaço de comunicação institucional oficial do órgão gestor da política de recursos hídricos no Estado <sup>14</sup> e o espaço de comunicação do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia não apresenta quaisquer referências ou endereço para acesso no espaço digital ao sistema de informações.

### **A comunicação do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia**

Conforme já adiantamos, o Acre é um dos únicos Estados da Região Norte que não possui um conselho estadual de recursos hídricos. As funções desse colegiado são exercidas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, que conta com uma Câmara Técnica, que trata dos temas, agendas e políticas da gestão de recursos hídricos.

---

<sup>14</sup> Acesso ininterrupto na página oficial da Secretaria de Estado do Meio Ambiente de dezembro de 2018 a abril de 2019, disponível em [www.sema.ac.gov.br](http://www.sema.ac.gov.br)

O Conselho tem uma página na internet hospedada no site da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Acre. O acesso é por meio de um canal intitulado *CEMACT*, identificado no lado esquerdo do site, junto a uma série de outros canais de acesso a informações da política ambiental de responsabilidade da secretaria.

A página do Conselho não apresenta recursos próprios para interação com os usuários, canais de comunicação com as redes sociais e tampouco recursos avançados de interatividade e armazenamento de dados e informações diversas, como banco de dados, ferramenta de busca para pesquisa de dados e canais de comunicação direta com o colegiado, como e-mail e redes sociais para troca e envio de comentários.

O conselho disponibiliza apenas informações institucionais que envolvem legislação de criação do colegiado, integrantes do conselho nomeados, relatórios de frequência dos conselheiros, regimento interno, além das moções, portarias e recomendações emitidas pelo órgão no exercício de suas funções deliberativas.

O armazenamento de dados é feito em programa específico e gratuito de compartilhamento de arquivos com acesso aberto a qualquer usuário, constituindo acervo digital organizado pelo critério de legal e/ou administrativa da informação (decreto, normativas, atos de designação, entre outros), o que pode ser observado no Anexo b.

Nossa análise do Plano Estadual de Recursos Hídricos indica que as informações e dados disponíveis, que permitem caracterizar a demanda hídrica no Acre, são defasados, discrepantes e não sistematizados. Essa constatação, observada do ponto de vista da gestão das políticas, pode também ser incorporada como dado na avaliação do processo de participação na definição das políticas públicas. Sem a informação de diagnóstico, o agendamento, debate e decisão comprometem o tratamento e o enquadramento de uma determinada ação no processo de formulação de uma política pública, especialmente em um contexto de governança, envolvendo atores com interesses conflitantes, como é o caso de uma política para água.

A recomendação contida no Plano Estadual de Recursos Hídricos é que o Estado estabeleça mecanismos de coleta, armazenamento, tratamento e análise de dados, com a implantação do Sistema de Informação sobre Recursos Hídricos.

A observação crítica do espaço de comunicação gerido pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Acre nos leva a um apontamento central sobre comunicação do colegiado. Identifica-se *déficit* de informações qualitativas e de mecanismos de interação com base de dados integrada ao Sistema de Informação Estadual sobre Recursos Hídricos ou compartilhado pela rede de produção de conhecimento, saberes e informação que integram um circuito de interesse na agenda hídrica local.

A constatação anterior é explicada por uma perspectiva normativa e de procedimentos sobre a política que orienta as práticas de comunicação do colegiado. Do ponto de vista normativo, a perspectiva orientadora é da difusão e da publicidade como um fim em si mesmo, quando a demanda é ofertar conteúdos de interesse público para o processo de deliberação e não necessariamente de interesse da administração pública, que responde pela gestão da política de recursos hídricos.

A estratégia e diretriz da comunicação governamental se sobressai no conjunto das práticas e estratégias comunicativas das organizações e atores que integram a multifacetada rede de interesse na deliberação da política de recursos hídricos. Esse aspecto interfere no que configuramos acumulação do capital comunicacional como ativos dos conselheiros na participação em debates e deliberações da política de recursos hídricos, questão desdobrada em uma análise qualitativa da comunicação nos conselhos no item 4.1.2.

Nesse sentido, consideramos que essa forma de comunicação do conselho compreende fatores que envolvem o fortalecimento do que seria um serviço público de informação (SIRENA), importante para a gestão hídrica como um todo, e não apenas subsídio para instaurar processos participativos e/ou educativos que sustentam a mobilização cidadã para acompanhar e interferir na gestão dessa política.

Do ponto de vista dos procedimentos, as ações de comunicação do Conselho em análise são consequência desse *déficit* na compreensão normativa, capaz de organizar instrumentos que se aproximem de uma perspectiva pública para a comunicação, considerando instrumentos disponíveis para construir um ambiente para circulação de informação de interesse público (MONTEIRO, 2009; DUARTE, 2009).

Dados e informações técnicas são a base para a construção de diagnósticos e entendimento por parte dos agentes políticos que disputam argumentos e pontos de vistas sobre a melhor maneira de gerir a água em contexto de escassez, conflitos e interesses econômicos. Informações, como características sociais, geoeconômicas e ambientais da rede hídrica, crescimento demográfico e presença de atividades produtivas na relação com potencial e situação atualizada dos recursos hídricos em uma determinada bacia hidrográfica afetam a decisão sobre outorga, cobrança pela água, sobre políticas de preservação e a regulação de um conflito hídrico.

Essas informações são produzidas, partilhadas ou protegidas dependendo do que é a referência da política de comunicação de cada ator e suas respectivas instituições em um contexto de deliberação. Percebemos que a comunicação do conselho, se orientada por uma perspectiva da Comunicação Pública, deve ser capaz de integrar, no espaço público da

deliberação, redes de dados, conhecimento e informações de natureza pública como um contraponto a informações e dados estratégicos, nem sempre disponibilizados publicamente, mas usados pelos atores institucionais na constituição de seu capital comunicacional, acionado nas disputas pela agenda deliberativa e pela deliberação propriamente dita.

Para tanto, Duarte (2009) indica instrumentos capazes de operar o princípio da comunicação para essa esfera pública deliberativa - e não a comunicação das instituições que disputam nessa esfera deliberativa pelo melhor argumento ou pela forma mais convincente de apresentar um argumento. Compreendemos, a partir de Duarte (2009), que, em um espaço como o dos conselhos de políticas públicas, os instrumentos de informação e diálogo considerados pelo autor, a partir de uma classificação pragmática de comunicação pública (DUARTE, 2009, p. 65), são um conjunto de dados e espaços organizados comunicacionalmente para formar conhecimento sobre um tema: relatórios, banco de dados, informação jornalística, pesquisas científicas, informações institucionais de interesse público; fóruns de discussão virtual; consultas públicas, ouvidorias, canais de escuta e interação, entre outros.

Destacamos que essa perspectiva vai ao encontro dos próprios princípios, fundamentos e diretrizes estabelecidos, a partir das Lei das Águas de 1997 para educação, desenvolvimento de capacidades, mobilização social e informação para a gestão integrada de recursos hídricos no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – Singreh.

Tomando como referência o espaço de comunicação do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Acre, nota-se que, exclusivamente, estão disponibilizadas informações de natureza institucional do conselho, obedecendo ao princípio de transparência para o que é de interesse público, relacionado ao colegiado como órgão integrado ao sistema público: atos de nomeação de seus integrantes, regimentos internos que informam sobre as regras de funcionamento e a produção deliberativa do colegiado (recomendações, moções e portarias).

No entanto, esse rito de disponibilização de informações tem restrições: ao se procurar pelas atas que registram informações e o contexto da tomada de decisões, não há possibilidade de acesso a esses documentos públicos. O plano estadual de recursos hídricos, em tese um guia de referência para ação de controle social e monitoramento do colegiado, só é disponível para acesso em outro canal do site que hospeda a página digital do conselho.

As possibilidades de interação e diálogo com o colegiado são restritas. Tal colegiado, sob a ótica de comunicação pública, é um espaço aberto para o qual convergem atores representativos de segmentos interessados, mas também o conjunto da sociedade pelo caráter público da agenda discutida e deliberada no interior do colegiado. O espaço do conselho na



internet informa apenas sobre a ouvidoria vinculada ao órgão gestor ambiental, para tratamento de demandas relativas aos serviços ambientais de responsabilidade da Secretaria de Meio Ambiente. Os canais de interação, por meio de mídias sociais, são os canais oficiais da própria secretaria e não específicos do conselho.

Ao analisar as diretrizes para a comunicação, em um contexto de gestão integrada de recursos hídricos, tomando como referência a resolução pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH, RESOLUÇÃO Nº 98/2009), para observar a comunicação dos conselhos estaduais, ou de forma mais específica a comunicação no contexto de participação institucionalizada, percebemos aspectos importantes de serem destacados. Estão muito mais acentuadas as ausências de socialização de informações atualizadas, em linguagem clara e acessível a todos, a utilização em multiplataformas dos conteúdos de interesse público, pertinentes à educação e mobilização para a participação na política das águas. Além disso, destacamos a dificuldade de comunicação em rede e nas redes sociais, capaz de ampliar troca e circulação de experiências, conhecimentos e saberes, nesse caso especialmente para subsidiar as decisões no processo participativo instaurado pelos colegiados.

Nos relatórios de avaliação de cumprimento das metas assumidas pelo Estado do Acre com a Agência Nacional das Águas (ANA) para implementar o Progestão - programa para fortalecer a governança hídrica pactuado no espaço dos conselhos estaduais de recursos hídricos<sup>15</sup>, referentes ao período de 2013-2017, são qualificadas as ações ligadas a serviços de comunicação e difusão de informações relacionadas à gestão hídrica, que compõem uma variável para avaliar uma meta classificada vinculada a instrumentos legais, institucionais e de articulação social previstas no programa.

Em três níveis estabelecidos como instrumentos de avaliação para a variável Comunicação Social e Difusão, estão:

- nível 1 (ausência ou poucas ações de comunicação social e difusão de informações relacionadas à gestão de recursos hídricos);
- nível 2 (existência de algumas ações com ausência de base técnica profissional e/ou planejamento para essas ações);
- nível 3 (diversas ações com base técnica profissional e planejamento adequado).

---

<sup>15</sup> Resolução ANA nº 379, de 21 de março de 2013, regulamenta o Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas (PROGESTÃO)

Para o período de avaliação de metas (2013-2017), era exigido do Estado nível 2, para cumprimento da respectiva variável, mas o Estado adotou o nível 3, o que permite inferir que possui níveis avançados de oferta de ações de comunicação e difusão de informações, o que destoa da avaliação sobre como essas ações estão deslocadas da esfera de deliberação da política de recursos hídricos, quando consideramos as formas de comunicação dos conselhos como espaços centrais da arquitetura de participação e decisão dessa política.

Essa constatação traduz o distanciamento entre as ações de comunicação para deliberação de políticas, observada a especificidade dos conflitos, tensionamentos do jogo deliberativo, e as ações de comunicação para a participação como instrumento educativo pouco estruturado em uma ação política orientada pelas disputas interessadas e estratégicas empreendidas pelas organizações.

O que se tem é uma política de comunicação governamental que, mesmo supostamente orientada por princípios mais abrangentes da Comunicação Pública, como o comprometimento com o direito à informação de interesse público e a comunicação democrática para participação cívica e cidadã, não tem um escopo para observar assimetrias e condições comunicacionais próprias do processo de comunicação no espaço de deliberação da política de recursos hídricos no conselho, dadas as peculiaridades sobre como a gestão da informação e da comunicação atua na estruturação da esfera deliberativa, que incide na construção da política pública para as águas.

O *déficit* normativo e operacional da política de comunicação pouco sistematizada do conselho em análise reflete a dificuldade de construção de um sistema de informação eficiente como serviço público e, ao mesmo tempo, dos desafios para implementar estratégias de comunicação no conjunto de um sistema de gerenciamento dos recursos hídricos que dialoguem com as diretrizes para essa área, demandadas pela própria lei das águas.

A comunicação do conselho reflete, portanto, esse vácuo normativo para pensar a Comunicação Pública no conjunto das instituições que integram o sistema de gestão hídrica, em que a dificuldade principal é a construção de redes de comunicação entre as próprias instituições e, por consequência, entre as instituições e a sociedade.

#### **4.1.2 Comunicação e participação na política de recursos hídricos de Rondônia**

O Estado de Rondônia concluiu o Plano Estadual de Recursos Hídricos em 2018. O documento apresenta um diagnóstico da situação, disponibilidade e cenário de demanda hídrica para o Estado, além de um conjunto de diretrizes, programas e metas para gestão desse recurso

e as fontes de financiamento das ações previstas. O plano surge 16 anos depois de sancionada a lei que instituiu a política estadual de recursos hídricos e os principais instrumentos para sua implementação (sistema de gerenciamento e fundo de recursos hídricos).

O plano e a legislação são dois documentos centrais para observar as estratégias, recursos e ações para a gestão de recursos hídricos. Nesse marco legal e operativo, procuramos destacar o lugar da comunicação como política de intervenção, relacionada a respectivas práticas e procedimentos e seus respectivos usos no conjunto das estratégias de gestão pública e de participação social, no contexto do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Rondônia.

As referências diretas à prática e procedimentos de comunicação no marco legal do Estado são restritas e vinculadas exclusivamente à constituição do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, um instrumento previsto na Lei das Águas (1997) para subsidiar a gestão de políticas na garantia de disponibilidade, qualidade e sustentabilidade de uso do recurso. Institucionalmente, destacamos que a legislação em Rondônia, assim como no Pará e Roraima, atribui o papel de coordenação do Sistema de Informações à secretaria-executiva do Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

A responsabilidade de gestão da informação, ligada à agenda hídrica em um espaço vinculado ao conselho, sinaliza o papel estratégico desse espaço de participação na formulação, acompanhamento e avaliação da política para as águas, incorporando uma base de dados que, mesmo incipiente, oferta potencial para qualificar a participação política no papel estratégico de gestão de fluxos de informação centrais na arquitetura de deliberação dos conselhos.

Em outros conselhos, a pouca articulação desse espaço de participação com o sistema de dados e informações públicas para diagnóstico da problemática hídrica, sobretudo quando analisamos as ações de comunicação, particularmente de divulgação de dados pelos colegiados, tem sido um fator importante para qualificar e incidir na ação dos conselheiros em contextos de disputa pela pauta e decisão da política de recursos hídricos.

Apesar dessa previsão, nossa análise indica que as ações de comunicação do Conselho não estão sintonizadas com essa responsabilidade institucional da secretaria-executiva do colegiado, prevista no marco legal. Tratamos mais adiante desse aspecto na análise do espaço de comunicação desse conselho estadual de recursos hídricos.

Nossa avaliação comparada do marco legal com o plano estadual de recursos hídricos indica que a implementação da política não traduz as expectativas legais. O eixo 2, de projetos previstos no plano para consolidação e implementação de instrumentos de gestão, estabelece que a organização do sistema estadual de informação sobre recursos hídricos caberá ao governo, especificamente ao órgão gestor da política de recursos hídricos.

A constatação é de que os órgãos gestores da política de recursos hídricos e da política ambiental possuem disponibilidade de informações dispersas e disponíveis parcialmente, ou seja, de forma pouco organizada e acessível em meio digital. Nestes termos, a “implantação do SIRH/RO permitirá a descentralização da obtenção e produção de dados e informações, coordenação unificada do sistema pela SEDAM, acesso aos dados e informações garantidos a toda a sociedade” (RONDONIA, 2018, p. 470).

Entre os objetivos previstos com a implementação do Sistema Estadual de Informações, além de reunir, ‘dar consistência’ (RONDONIA, 2018, p. 470) e disponibilizar dados, está o subsídio à elaboração dos planos para gestão das bacias hidrográficas. Apesar de colocar o conselho vinculado à gestão da informação hídrica na lei, não consta nos objetivos, no sistema, do plano estadual de recursos hídricos referência ao papel do banco de dados para garantir as atribuições de controle, normatização e formulação das diretrizes da política pública para as águas, como atribuições fundamentais restritas ao espaço de participação do conselho.

Essa perspectiva de inserir a participação e ligar ações de comunicação correlatas à estrutura participativa exigidas na política é tímida, no conjunto do plano estadual, considerando também a restrita inserção do conselho como responsável e/ou colaborador em projetos estratégicos do plano, envolvendo aspectos normativos, de articulação política e intersetorial e ao próprio monitoramento e avaliação do plano.

Essa abordagem dimensiona os níveis de participação social no conjunto da política de recursos hídricos, o que nos permite destacar que o projeto do plano aprovado para o conselho de recursos hídricos envolve uma ação de natureza estrutural como condição necessária para seu funcionamento, como a “viabilização de meios de participação (transporte e hospedagem) dos membros do CRH/RO [Conselho Recursos Hídricos/RO] em reuniões, eventos técnicos e cursos de capacitação” (RONDÔNIA, 2018, p. 455).

A dimensão operacional e instrumentalizada da participação ignora aspectos estruturantes capazes de observar as assimetrias cognitivas e informacionais relacionadas aos conflitos inerentes à deliberação. E não supera, também, a ideia, consolidada entre os conselheiros de recursos hídricos, de uma dimensão exclusivamente educativa da participação, baseada na ideia de capacitar para participar como uma competência central, ignorando competências comunicacionais exigidas de um espaço que funciona sob uma matriz de fluxos, usos e apropriações estratégicas de informação e conhecimento.

E seguindo nessa perspectiva, dentre as diretrizes do plano estadual, a comunicação aparece associada à diretriz do Plano Nacional de Recursos Hídricos denominada *Desenvolvimento tecnológico, capacitação e comunicação*.

As ações de comunicação, sinteticamente, além de associadas à disseminação de dados sistematizados no Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos, como apontado anteriormente, são ferramentas para políticas de comunicação pensadas para articular canais eficientes de mensagens, capazes de mobilizar e educar para tomada de consciência sobre a importância dos recursos hídricos, para a participação cidadã na fiscalização dos usos sustentáveis da água.

A proteção aos recursos hídricos depende da ação do Estado e também da consciência da sociedade. A comunicação social sobre o uso sustentável dos recursos hídricos contribui para a adesão a práticas adequadas por parte da sociedade e para o apoio às ações de proteção desenvolvidas pelo poder público. O efetivo envolvimento e comprometimento da sociedade na conservação e na proteção dos recursos hídricos, seja considerando-se os diferentes usuários, seja de forma mais ampla, é essencial para a eficácia e efetividade dos instrumentos da PNRH. Além disso, o conhecimento adquirido pela sociedade a capacita a exercer o papel de fiscalização do uso dos recursos hídricos pelo valor econômico e ambiental que representam para o Estado e o País (RONDÔNIA, 2018, p. 478).

A compreensão é de que há uma retomada de modelos de comunicação para o desenvolvimento que pouco se afasta, nos termos apresentados pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos, de uma prática de difusão verticalizada para a produção de efeitos, orientados pela estratégia educativa de um polo emissor. Orientada está para um conjunto de receptores que não concorrem com a atenção de outros recursos tecnológicos e dispositivos midiáticos do tempo presente.

A falta de referência a modelos participativos de produção da comunicação para o desenvolvimento, que avancem para práticas mais horizontais de comunicação, uso de mídias alternativas (CAVALCANTE; NOBREGA, 2017) com estratégias que rompam o modelo clássico de transferência de informação entre um polo emissor ao receptor por meio de um canal eficiente e sem ruídos, identifica uma perspectiva instrumental, mesmo que sob finalidade educativa, para posicionar a comunicação no contexto da política de recursos hídricos.

As ações que se seguem dentro do projeto relacionado à *Educação ambiental e difusão sobre o conhecimento e uso racional dos recursos hídricos* não se afastam da perspectiva instrumental apontada acima. Isso por prever a divulgação do plano, a criação de Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação, de Núcleos de Educação e Comunicação em Gestão de Recursos Hídricos. São ações pensadas com a finalidade de desenvolver situações de educação para a cidadania ambiental, com forte propósito educativo-formativo e ações de extensão rural para formar agricultores para o manejo ambiental

sustentável, visando a preservar recursos hídricos, com divulgação de materiais educativos e técnicos.

Essa perspectiva de comunicação, como ferramenta de educação cidadã, capaz de mobilizar, por canais eficientes, a consciência ambiental para a preservação dos recursos hídricos com a difusão de informação e conhecimento, caracteriza a compreensão e uso da política de comunicação no conjunto da política de recursos hídricos do Estado. A mobilização de recursos e dispositivos comunicacionais desloca, pois, o campo da comunicação do espaço decisório da política pública.

Em relação ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, a única ação de comunicação que consta no documento que apresenta o Plano Estadual envolve, como projeto a ser executado, a criação “de espaço institucional apropriado, no âmbito do CRH/RO, para construir um processo de comunicação, interação e troca de informações junto aos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) do Estado de Rondônia” (RONDÔNIA, 2018, p. 483).

Tal tentativa de aproximação prevista pelo Plano Estadual não contempla a criação de canais de interlocução para escuta de demandas de grupos e segmentos representados pelos povos e comunidades tradicionais (indígenas e quilombolas), para incorporar no processo deliberativo ou como instrumento de democratizar a participação desses atores no espaço do conselho. As ações previstas nesse projeto estão restritas à busca de diálogo para produção e difusão de material educativo, capaz de atingir esses grupos pela importância que assumem na manutenção de áreas preservadas e, como consequência, manutenção da proteção de bacias hidrográficas e da qualidade da água.

### **A comunicação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Rondônia**

O espaço de comunicação oficial do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Rondônia na internet é uma página acessada a partir de um *banner* identificado, de mesmo nome, ou por um canal no canto superior direito denominado *Conselho*. Ambos acessos estão disponíveis no *website* da Coordenadoria de Recursos Hídricos no Portal da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sedam), conforme Anexo C.

A página do conselho, acessada por *banner* de identificação no canto inferior direito do *website* da Coordenadoria de Recursos Hídricos, é estática e sem recursos de interatividade (Anexo D). Apresenta uma lista com *links* para documentos com informações institucionais sobre o conselho (apresentação das atribuições, composição), marco legal que regulamenta a política estadual de recursos hídricos, além das resoluções, portarias e informações das

reuniões, incluindo as atas. Todos os acessos a esses documentos por esse percurso de navegação estão com problemas.

Os *links* estão corrompidos e não permitem acesso aos arquivos prometidos. Já o acesso ao canal *Conselho*, canto superior direito, lista a mesma relação de informações e documentos sugeridos no percurso anterior.

Além das informações institucionais sobre o conselho, a página do colegiado reproduz os mesmos *banners* com canais de acesso ao Sistema Estadual de Informações de Recursos Hídricos – apenas uma planilha com dados brutos de análise da qualidade da água nas bacias hidrográficas do Estado, um *banner* com serviço que disponibiliza formulário para autodeclaração de uso de água, que independe de outorga e, por fim, um *banner* com acesso ao portal da transparência e informações da ouvidoria da Secretaria de Meio Ambiente (Anexo C).

Na página do Conselho, estão canais do próprio órgão gestor da política de recursos hídricos, a Coordenadoria de Recursos Hídricos, com possibilidade de acesso a conteúdo institucional, incluindo documentos técnicos e normas ligadas à outorga e segurança de barragens.

Na perspectiva dos instrumentos de informação e comunicação (DUARTE, 2009), esses conteúdos são importantes pela possibilidade de garantirem direito à informação de diagnóstico útil para deliberação, ou dados tratados para ofertar compreensão sobre processos geofísicos, químicos relacionados à qualidade da água, como relatórios, banco de dados, pesquisas científicas e informações captadas da esfera jornalística. Quando analisamos especificamente a página do Conselho na internet, o que se nota é um *déficit* na produção, tratamento e circulação de conteúdo dessa natureza, com valor de uso no processo de debate e decisão próprio do conselho.

Considerando os instrumentos de comunicação, que poderiam ser permeados por dispositivos e tecnologias de interação, em multiplataformas com conexão às redes de interesse do conselho, produtoras de informação e narrativas ligadas à agenda hídrica, o diagnóstico não muda. O que se identifica é a escassez de espaço de comunicação, que permita discussão virtual sobre pautas em potencial, manifestação de denúncias, críticas e problemas relacionados à gestão hídrica no Estado, ou outro canal de escuta e interação, que permita compartilhar dados, informações entre o espaço de deliberação e as redes de interesse em torno dessa esfera de deliberação pública.

A capacidade de atualização e gestão da informação, na esfera de competência do próprio conselho, esboça uma política de comunicação pouco relacionada à natureza porosa e aberta da esfera pública, que perpassa o conselho de recursos hídricos. A natureza pública do

colegiado se confunde, do ponto de vista das ações de comunicação pensadas para esse espaço, com as ações governamentais de comunicação, ainda restritas e pouco integradas à proposta de comunicação prevista no plano e no marco regulatório da política de recursos hídricos, conforme pontuamos anteriormente.

#### **4.1.3 Comunicação e participação na política de recursos hídricos de Roraima**

O Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Roraima data do ano de 2008. No documento que apresenta a estruturação do sistema de gerenciamento de recursos do Estado (RORAIMA, 2007), destaca-se, de imediato, a importância da participação social na configuração do modelo de gestão ao dissertar sobre as diretrizes no sistema para gestão hídrica de Roraima: “[...] a tentativa de criar mecanismos voltados para garantir a efetiva participação e representatividade da sociedade civil e usuários; e a resolução de conflitos de interesse entre os diferentes organismos de bacia” (RORAIMA, 2007, p. 6).

O plano estadual, conforme prevê a legislação estadual para a área de recursos hídricos, é um documento programático do Governo do Estado, definidor das ações oficiais no campo do planejamento e gerenciamento desses recursos. Na concepção do documento de seis volumes, consta um amplo diagnóstico do cenário hídrico do Estado, diretrizes e recomendações para estruturação e implementação do sistema de gerenciamento. Além disso, o documento apresenta arcabouço legal que regulamenta, por decretos específicos, os principais instrumentos da política estadual de recursos hídricos: a outorga, o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos, Capacitação, Desenvolvimento Tecnológico e Educação Ambiental do Estado de Roraima.

Perspectivas e ações ligadas ao campo da comunicação aparecem relacionadas, principalmente, ao Sistema Estadual de Informações de Recursos Hídricos. No texto base de regulamentação do Sistema de Informações, sugerido pelo plano, a descentralização na produção de dados e informações e a previsão de disponibilizá-los a toda sociedade figuram como princípios para funcionamento do sistema. O decreto que regulamenta o sistema de informações destaca que um dos seus objetivos é a divulgação, a cada dois anos, de relatório com dados da situação hídrica estadual.

Destacamos que as normas e procedimentos gerais para regulamentação do sistema de informações hídricas apontam dispositivos e linhas gerais para uso do banco de dados: o acesso gratuito e o uso de mídias digitais como dispositivo de acesso a dados, informações, relatórios técnicos, legislação e assuntos de interesse públicos, bem como possibilidade de cobrança pela



sociedade de transparência com a previsão de ‘ouvidoria convencional eletrônica’. O acesso à informação sigilosa é garantido nos termos das leis brasileiras, que regem a transparência e acesso de dados públicos.

Ao regulamentar o funcionamento do Sistema de Informações, é dado ao órgão gestor de recursos hídricos do Estado o poder de requisitar qualquer informação aos demais órgãos públicos locais, como forma de abastecer o sistema, apontando para uma premissa de estruturar, no espaço governamental, possibilidades eficientes e privilegiadas de acesso à informação que, como fazemos notar ao longo da pesquisa, são fundamentais para compor o capital comunicacional para a deliberação nos espaços de decisão dos conselhos de recursos hídricos.

Ao contrário de outros Estados da Região Norte, o marco legal para a área de recursos hídricos em Roraima confere ao conselho de recursos hídricos, especificamente à secretaria-executiva do colegiado, o papel de coordenar o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos.

Comparada a Estados nos quais essa função é competência do órgão gestor da política, essa perspectiva legal insere o conselho, de modo mais estruturante, na esfera de decisão da política, garantindo, em caso de funcionamento do sistema, alternativas institucionais e legais para tratar das deficiências no acesso aos dados e informações e uso deles no espaço de deliberação dos colegiados.

Essa incorporação do conselho de modo mais direto na gestão do sistema de informações merece um destaque, considerando o papel dos sistemas de informações para incidir na produção de planos de políticas públicas, mediar eventuais conflitos hídricos e ter efeito na produção de decisões mais próximas das demandas regionais.

Além da referência à estruturação de serviços inerentes à comunicação, no conjunto da política estadual de recursos hídricos, com a implementação do sistema de informações, a comunicação, agora como política de função mais explícita, aparece relacionada à regulamentação da capacitação, desenvolvimento tecnológico e educação ambiental.

A regulamentação desse instrumento da política estadual de recursos prevê a implementação de ações que contemplem a divulgação e formação, a partir da produção de conhecimento técnico e científico capazes de qualificar a gestão de recursos hídricos. Neste aspecto, não estão citadas ou referenciadas as dimensões que o estímulo à produção e compartilhamento de conhecimento assume na qualificação da participação política, destacada pelo próprio documento, que apresenta o Plano Estadual como um pilar importante para a gestão hídrica.

As ações de comunicação são destacadas, principalmente no contexto da educação ambiental, como uma política pública pertinente a esse instrumento para gestão hídrica. A produção e divulgação de material educativo, a mobilização social e a gestão da informação ambiental são práticas que acionam técnicas e conhecimentos do campo da comunicação exclusivamente voltadas a atender à demanda do campo de educação ambiental.

A estratégia, nesse caso, é a “criação de condições de apoio da sociedade e entidades públicas nas mudanças sócio-político-culturais para a implementação de Recursos Hídricos (sic)” (RORAIMA, 2007, p. 15). Essa, mais uma vez, é uma clara referência ao poder de difusão do campo comunicativo para a produção de mensagens eficientes, capazes de orientar comportamentos e práticas cidadãs, mesmo que sob modelos de educação pautados por valores democráticos e participativos.

O que destacamos nesse cenário, que institui padrões mais democráticos de participação na gestão dos recursos hídricos, é alocar, para o campo da educação em boas práticas, uma perspectiva mais inclusiva de mobilização à participação política capaz de construir “valores sociais, conhecimentos, atitudes, habilidades, interesse ativo e competência voltados para a conservação e proteção do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade” (RORAIMA, 2017, p. 45).

A construção da cidadania, observada as dimensões de disputas, de garantias iguais de direito à água e as dimensões políticas que permeiam a gestão e deliberação de recursos hídricos, é nesse caso marginal a um núcleo central que demanda ações de comunicação. Os saberes e dispositivos do campo da comunicação, acionados para subsidiar práticas comunicativas na gestão da informação no sistema de dados públicos e a política de educação ambiental (núcleo central para as ações de comunicação), não fazem referência ou se relacionam com escassa interface com a arquitetura participativa de decisão, garantida pelo marco legal das águas e destacada pelo próprio documento.

As políticas de comunicação, de natureza governamental, estariam posicionadas em uma esfera externa ao processo informacional-deliberativo, promovendo ferramentas e práticas de comunicação articuladas “com os meios de comunicação de massa no sentido de que eles colaborarem de maneira ativa e permanente para a disseminação de informações de práticas educativas sobre meio ambiente e gestão de recursos hídricos” (RORAIMA, 2007, p. 46). Ou ainda, que promovam a difusão de conhecimentos, tecnologias e informações sobre a gestão de recursos hídricos, com previsão de montagem de uma rede de banco de dados e imagens, para apoio a essas respectivas ações educativas.

## **A Comunicação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Roraima**

A primeira e principal consideração a destacar, quando consideradas as formas de comunicação adotadas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Roraima, para se relacionar com a sociedade e as redes de interesse na agenda hídrica, é que há uma lacuna entre arquitetura de participação, que decide a política de recursos hídricos, e as políticas pensadas para garantir a oferta e gestão da informação, e a educação ambiental, no contexto de auxiliar, e qualificação da gestão das águas.

O Conselho é o único da Região Norte que não apresenta um espaço de comunicação digital próprio. O próprio canal de comunicação do órgão gestor, o portal da Fundação de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, ignora o conjunto de informações e diagnóstico elaborado e publicado no Relatório Final do Plano Estruturante do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de Roraima.

Como documento técnico, disponibiliza informações de diagnóstico diversas e amplas, com diagnóstico, prognóstico e contextos da oferta, disponibilidade e uso de recursos hídricos, considerando aspectos químicos, antropológicos, sociais e ambientais, observando qualidade, locais de potenciais conflitos entre outras informações estratégicas para deliberação da política para gestão das águas (Anexo E). A única referência à temática de recursos hídricos publicada no portal do órgão gestor é o Boletim Hidroclimático, gerado por um sistema de pesquisa, que disponibiliza dados de precipitação, além de um sistema que informa níveis dos rios do Estado, tendo como fonte de informação a Agência Nacional de Águas (ANA).

A análise de instrumentos de autoavaliação respondidos pelo órgão gestor e aprovados pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos correspondente aos anos de 2015, 2016 e 2017, como requisito para certificação de cumprimento de metas pactuadas entre o Estado de Roraima e a Agência Nacional de Águas (ANA), no âmbito do Progestão (Programa de apoio ao fortalecimento da gestão hídrica), revela que as metas relacionadas à *Comunicação Social e Difusão* não foram implementadas em sua totalidade, denotando progresso tímido entre os anos avaliados.

As metas relacionadas ao que o Progestão chama de variável *Comunicação Social e Difusão* envolvem um conjunto de ações de comunicação e difusão de informação, relacionadas aos recursos hídricos, a partir de uma estrutura profissional e técnica, orientada por um planejamento de comunicação.

Em 2015, a avaliação dos conselheiros de recursos hídricos foi de que existiam algumas ações de comunicação e difusão de informação, mas faltavam recursos técnicos, profissional e

planejamento nessa área. A avaliação citava “a revisão e construção de conteúdos da página da Fundação de Meio Ambiente e Recursos Hídricos relacionada a recursos hídricos (sic)” (RORAIMA, 2015), além de criação de um *link* para o Conselho Estadual de Recursos Hídricos

Em 2016, a avaliação apresentou melhoras com a existência de diversas ações de comunicação e difusão de informação, a partir de base técnica, profissional e planejamento considerados adequados. O relatório cita um “avanço significativo da comunicação social da Fundação de Meio Ambiente e Recursos Hídricos” (RORAIMA, 2016), destacando o uso de mídias sociais (*instagram* e *facebook*), que permitem maior abrangência na difusão de informações. O relatório informa que o *site* da Fundação, órgão gestor da política de recursos hídricos, é o principal meio de divulgação de notícias e ações ligadas à agenda hídrica, destacando, genericamente, atas, documentos e atividades.

Em 2017, é mantida a avaliação positiva pela existência de diversas ações de comunicação e difusão de informações. O relatório aponta um “avanço significativo da comunicação social da Fundação de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, com a criação de um aplicativo para celular para divulgação dos trabalhos com base técnica profissional, faltando planejamento” (RORAIMA, 2017).

Uma avaliação dos registros sobre o cumprimento da meta relacionada à variável *Comunicação Social e Difusão* indica uma concepção incipiente sobre o papel da comunicação no contexto de promoção da informação de interesse público. Subordinar as ações de comunicação a dispositivos e suportes de divulgação, sem observar critérios qualitativos sobre a natureza do conteúdo ofertado ou precisar as estratégias de difusão, considerando a demanda por informação e públicos prioritários, acaba restringindo até mesmo o escopo do que seria a comunicação governamental pensada sob a ótica do interesse público.

Os relatos da avaliação não correspondem ao que é apresentado no principal canal de comunicação do órgão gestor da política de recursos hídricos. O que registramos foi a ausência do *link* para acesso ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos ou conexão às redes sociais, como escolhas das ações de comunicação da instituição gestora, além do *déficit* de informação constatado pela escassez de dados técnicos, relatórios e diagnóstico relacionados à agenda hídrica no *site* da Fundação de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

#### **4.1.4 Comunicação e participação na política de recursos hídricos do Amapá**

O Estado do Amapá não conta com um plano de recursos hídricos, apesar de ter aprovado em 2002 o marco legal que institui a política estadual de recursos hídricos. As ações

de comunicação estão relacionadas ao funcionamento do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos.

O sistema é um dos instrumentos previstos em lei para a gestão dos recursos hídricos, devendo funcionar coordenando as informações obtidas de forma descentralizada nos diversos órgãos da administração. O sistema deve operar para subsidiar a produção do plano estadual de recursos hídricos, “documento programático do Governo do Estado definidor das ações oficiais no campo do planejamento e gerenciamento desses recursos” (AMAPÁ, 2002), aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

A gestão do Sistema de Informações é do órgão gestor da política de recursos hídricos, ao qual cabe coordenar a produção e divulgação das informações. A coordenação do sistema não passa pela secretaria-executiva do Conselho, como é o caso de outros conselhos analisados da Região Norte.

O marco legal não faz referência a outras demandas que incorporam políticas ou ações de comunicação no contexto da gestão de recursos hídricos, principalmente no que diz respeito ao estímulo ou previsão de oferta de condições para participação, seja em espaços específicos, como os conselhos, ou em ações de educação ambiental ou divulgação de técnico e científico, importantes na mobilização para ação cidadã de preservação dos recursos naturais. Isso porque esse último aspecto não é incorporado no marco legal como instrumento, diretriz ou estratégia para implementação da política estadual de recursos hídricos.

Nos formulários de autoavaliação informados pelo Estado à Agência Nacional de Águas (ANA), sobre as metas pactuadas no âmbito do Progestão – Programa de apoio a implementação dos sistemas de gestão hídrica nos Estados brasileiros –, são reconhecidas as dificuldades de funcionamento do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, o que mensura os desafios da participação social e as restrições para incidir na formulação da política para as águas no Estado.

O conselho funciona em condições precárias. O regimento interno do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) deve ser revisado, pois há necessidade de reestruturação do CERH, tendo em vista uma melhor representatividade dos segmentos que compõem o Conselho (poder público, usuários de recursos hídricos e sociedade civil (AMAPÁ, 2016)

Informações do último relatório de autoavaliação, publicadas sobre o Progestão no Estado (2017), apontam uma alteração na estrutura do colegiado, reduzindo o número de integrantes, como indicação para alterar o cenário diagnosticado de pouca atuação e funcionamento precário do colegiado.

## A Comunicação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Amapá

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Amapá tem um canal de comunicação restrito a uma página acessada, a partir do *site* da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, órgão responsável pela gestão da política de recursos hídricos no Estado. O acesso se dá por meio de dois canais: um na parte superior do *website* da secretaria e outro por um *banner* identificado do conselho no canto esquerdo inferior.

O *website* da Secretaria Estadual de Meio Ambiente se limita a apresentar informações desatualizadas do núcleo da secretaria, chamado Agenda Azul, responsável pela implementação da política estadual de recursos hídricos.

Há também um boletim hidrológico, com apresentação de informes resultantes do monitoramento do nível dos principais rios do Estado e de um relatório no canal Biblioteca, que apresenta monitoramento dos impactos de exploração de ouro na cobertura florestal e água doce na região da fronteira do Amapá e Guianas.

A página do Conselho Estadual de Recursos Hídricos apresenta, exclusivamente, informações institucionais, como a relação dos conselheiros nomeados e o regimento do colegiado, além de documentos legais que normatizam a política de recursos hídricos (decretos, leis estadual e nacional e uma única resolução emitida pelo conselho estadual). A página não dispõe de recursos de interatividade, ou canais para diálogo ou escuta.

As informações disponibilizadas apresentam *déficit* na apresentação de dados, informações e conhecimentos, que atendam à necessidade de diagnóstico, demanda por informações técnicas sobre oferta, demanda e riscos no que se refere à disponibilidade e uso de recursos hídricos. Os documentos apresentados não possuem fácil acesso, ao contrário, são disponibilizados tal como foram produzidos pelas fontes originais, tornando a página, por analogia, um repositório de conteúdos legais e normativos.

Nos formulários de avaliação sobre cumprimento das metas pactuadas entre o Estado e a Agência Nacional de Águas (ANA), entre 2016 e 2017, na variável relacionada à *Comunicação Social e Difusão*, o Amapá aponta ações de comunicação social e difusão de informações de temas ligados aos recursos hídricos, mas com fragilidade de ordem técnica e profissional e ausência de planejamento para executar essas ações. No relatório, o problema apontado como causa para a falta de atualização de informações, pela dependência técnica do órgão do governo estadual, responsável pela gestão das tecnologias de informação:

No site da SEMA existem links do Progestão, CERH e dos Boletins Hidrológicos da Sala de Situação, porém as dificuldades de atualização de informação ainda persistem, pois o Centro de Gestão de Tecnologia da Informação do Governo do Estado (PRODAP) é o responsável pelas atualizações e modificações nos sites governamentais (AMAPA, 2017).

A página do colegiado compartilha um canal que dá acesso ao Portal da Transparência e ao serviço para solicitação de informação, disponibilizados pelo Governo do Estado para toda a administração pública estadual (Anexo F).

Não se observa ação de transparência ativa, que ofereça informação pública de interesse geral, principalmente informações relevantes para subsidiar ação deliberativa do conselho estadual.

Destacamos, especificamente, ausência de dados e informações de natureza técnica, relacionadas à agenda de recursos hídricos, de diagnóstico com avaliação do cenário e avaliação de conjuntura sobre oferta, demanda e riscos de sustentabilidade, a partir dos usos múltiplos de água, ou impactos, beneficiários, recursos técnicos, econômicos para operar a política para as águas.

Não estão informadas ações em desenvolvimento, instrumentos de avaliação de projetos em desenvolvimento, mapeamento e sistematização da rede de interesse envolvidos na política, como as principais informações que consideramos úteis para observar o processo de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas de recursos hídricos, com base em metodologia sistematizada em Rothberg, na avaliação da transparência pró-ativaproativa das políticas ambientais no espaço da internet (2018).

#### **4.1.5 Comunicação e participação na política de recursos hídricos do Amazonas**

O Estado do Amazonas não possui Plano Estadual de Recursos Hídricos. A lei que institui a política estadual foi aprovada em 2007 e indica ações de comunicação no contexto da implementação do sistema estadual de informações sobre recursos hídricos, um dos instrumentos dessa política para garantir a gestão da água no Estado.

A gestão do sistema de informações é feita pelo órgão que executa a política de recursos hídricos, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Por lei, o sistema deve atuar de forma descentralizada, garantindo a coleta de informações por diversos órgãos produtores de dados. A legislação destaca a acessibilidade aos dados e informações por todos interessados em planejamento, gestão e uso dos recursos hídricos, o que aponta perspectivas de instruir o

funcionamento do sistema para subsidiar a ação do conselho de recursos hídricos, reconhecido como espaço de planejamento da política para as águas pelo regimento do próprio colegiado.

Um dos objetivos do sistema de informações é oferecer subsídios para elaborar o plano estadual de recursos hídricos, reconhecendo, portanto, esse instrumento como fundamental para a ação de formulação do documento que orienta a ação do Estado na gestão das águas. Destacamos a associação dada pelo marco legal entre o sistema de informação e as ações de gerenciamento, uma indicação para a função do sistema de informação na gestão sem relação com a participação social.

Nesse contexto, um sistema de informação gerido pelo poder executivo, focado demasiadamente em subsidiar a gestão da política, não se percebem diretrizes ou orientações no marco legal, que aproximem o sistema de informações ao sistema participativo, previsto para funcionar em uma arquitetura estruturada pelo fluxo de informações de interesse público, capaz de sustentar decisões legítimas, ofertando condições e recursos simbólicos a um processo de dimensão cognitiva, como é a deliberação pública nos conselhos de recursos hídricos.

### **A Comunicação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Amazonas**

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Amazonas possui uma página com canal de acesso disponibilizado no *website* da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, que, por sua vez, apresenta reduzida disponibilidade de dados e informações sobre recursos hídricos<sup>16</sup>. Além das notícias institucionais que publicizam as ações da secretaria, está disponível um canal de acesso para a página, que apresenta boletins sobre níveis dos rios e precipitações capazes de subsidiar eventual intervenção do Estado em situações emergenciais, além de canal para acessar informações sobre o Comitê de Bacia em funcionamento, com *links* às atas de reuniões.

Destacamos, especificamente, no *website* da Secretaria de Meio Ambiente, a ausência de dados e informações de natureza técnica, relacionadas à agenda de recursos hídricos, bem como diagnóstico, prognóstico, dados relativos a ações e projetos implementados, indicadores de avaliação, de demanda, perfil dos beneficiários, como informações básicas sobre os processos de formulação, implementação e avaliação de uma dada política pública (Anexo G).

---

<sup>16</sup> Disponível em <http://meioambiente.am.gov.br/2018-cerh/> Acesso ininterrupto de janeiro a maio de 2019.



A página do Conselho Estadual de Recursos Hídricos não apresenta instrumentos de comunicação ou de informações (DUARTE, 2009), que constituam canais de diálogo e interação com segmentos e redes de atores e instituições interessadas na deliberação de recursos hídricos, tampouco informações de interesse público, arquivadas e devidamente sistematizadas para acesso livre sobre temas e questões que demandam debate e deliberação. As informações disponíveis são exclusivamente institucionais, envolvendo o papel e as regras de funcionamento do colegiado, além das pautas e atas de reuniões realizadas, com problemas de atualização para reuniões recentes.

As dificuldades para implementar ações de comunicação e difusão de informações são reconhecidas na avaliação para certificação de cumprimento de metas do Estado do Amazonas com a Agência Nacional de Águas (ANA) pelo Progestão. Nos relatórios relativos à meta de cumprimento da variável relativa à *Comunicação Social e Difusão*, durante os anos de 2014 e 2017, nota-se a ausência de ações e plano de comunicação para difusão de informação sobre recursos hídricos, embora figurem ações pontuais, sem estrutura técnica e profissional, e planejamento para essas ações. As sugestões dadas pela gestão estadual, e aprovadas pelo Conselho Estadual de recursos hídricos, que identificamos no relatório de avaliação de metas, incluem “criar um espaço para Recursos Hídricos no site da Secretaria” (AMAZONAS, 2015).

Os relatórios informam que há um setor de comunicação que atende a toda secretaria de meio ambiente, produzindo e divulgando no site da Secretaria de Meio Ambiente “informações pertinentes à gestão do Recursos Hídricos do Estado” (AMAZONAS, 2016), destacadamente “informações e o arcabouço legal pertinentes à gestão dos recursos hídricos do Estado” (AMAZONAS, 2017) No entanto, o portal da Secretaria de Meio Ambiente apresenta um conjunto de informações institucionais que se restringem a divulgar as ações da secretaria, identificar os órgãos do sistema de gestão e as informações legais envolvendo a legislação na área de recursos hídricos. Informações qualitativas envolvendo a agenda hídrica, as especificidades e diagnósticos, bem como de ações, metas e planos, capazes de mensurar a ação estatal, estão ausentes nesse espaço de comunicação.

#### **4.1.6 Comunicação e participação na política de recursos hídricos do Pará**

O Estado do Pará não possui Plano Estadual de Recursos Hídricos, apesar da aprovação da Política Estadual de Recursos, por lei, no ano de 2001. O documento está em construção.

É possível identificar ações de comunicação articuladas ao funcionamento do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos. Diferentemente de outros Estados da Região

Norte, no Pará, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos aprovou, em resolução, diretrizes para orientar a implementação do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos do Pará.

A resolução apresenta um nível de detalhamento que não se identifica no marco legal em outros Estados da Região Norte, referente aos procedimentos para gestão da informação nesse sistema. Nesse detalhamento, estão explícitas as ações de comunicação que devem ser operadas sob a dimensão da Comunicação Pública e não apenas como recursos relacionados a estratégias de Comunicação Governamental ligados aos interesses do órgão executivo.

O Conselho Estadual tem, por meio da secretaria-executiva, a responsabilidade de propor diretrizes complementares sobre concepção, resultados e componentes do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos, coordenando o sistema, mesmo que a gestão do banco de dados esteja sob a responsabilidade do órgão gestor da política estadual para as águas.

Essa associação do Sistema de Informações ao escopo de ação dos conselhos de recursos hídricos cria possibilidades de operar uma política de comunicação para garantir o acesso à informação, sob mecanismos mais públicos, pela configuração desses colegiados como espaços de controle, monitoramento e avaliação, assumidamente requeridos pelos conselhos em relação às políticas públicas para essa área.

A perspectiva de gestão do sistema não só tem potencial de subsidiar a participação social no processo de deliberação como de garantir parâmetros mais abrangentes para o funcionamento do sistema. A resolução do conselho prevê, entre outros dispositivos de comunicação, *site* específico no portal do órgão gestor, para garantir disponibilidade de dados e informações hídricas a toda a sociedade.

Pela resolução, estão estabelecidos a ordem dos fluxos entre os espaços de geração, sistematização e a disponibilização pública de dado, bem como os componentes do sistema pela natureza de informação, com destaque para o componente técnico do sistema associado a subsidiar decisões de gestão:

O Órgão Gestor da Política Estadual de Recursos Hídricos atuará como receptor das informações relacionadas com a gestão de recursos hídricos, em nível Nacional, Estadual e Municipal, mediante acordos e convênios com órgãos e entidades públicas e privadas, visando promover a gestão integrada das águas e em especial a produção, consolidação, organização e disponibilização à sociedade das informações. (Art. 4º, Resolução 12/2010, CERH) O Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos contemplará os seguintes componentes: a) Componente 1 – banco de dados compreendendo as informações associadas a recursos hídricos. b) Componente 2 – base informacional relativa à aquisição de dados primários.

c) Componente 3 – sistema de suporte à decisão referente à gestão de recursos hídricos. (Art. 5º, Resolução 12/2010, CERH, *grifo nosso*)

Ao estabelecer as diretrizes centrais de funcionamento do sistema de informações, o conselho cria dispositivos para garantir a dimensão pública para o serviço de comunicação, ao mesmo tempo que incorpora o sistema de informação à arquitetura participativa prevista para deliberar a política de recursos hídricos. Dos conselhos analisados, é a experiência mais pertinente para aproximar a arquitetura institucional participativa do núcleo decisório da política, ao contrário de conselhos com planejamento na implementação de políticas para as águas, como do Acre e Rondônia, que trazem nos seus planos de recursos hídricos papéis acessórios, de viés instrumental aos serviços de comunicação no contexto da gestão hídrica.

### **A Comunicação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Pará**

As ações de comunicação na política de recursos hídricos do Pará acompanham avanços na regulamentação do sistema estadual de informações sobre recursos hídricos, por protagonismo do Conselho Estadual em tomar para si a iniciativa de coordenar e regulamentar esse sistema de dados.

O Estado do Pará é um dos únicos da Região Norte que avançaram na tentativa, mesmo embrionária, de estruturar um portal de recursos hídricos, capaz de sistematizar dados e informações sobre a agenda hídrica, muito próximo de uma política de comunicação e informação de natureza pública.

O portal do Sistema Estadual de Informações <sup>17</sup>, que entrou no ar em 2014, se apresenta ao visitante como espaço para

acesso em acesso a documentos diversos e a mapas temáticos em que estão representadas as regiões hidrográficas do Estado, as áreas protegidas, a dominialidade dos cursos d'água, as outorgas de direito de uso de recursos hídricos em vigor, a Rede de Estações Meteorológicas e Hidrológicas (PARA, PORTAL SEIRH, s/d).

No portal, estão reunidos os principais instrumentos de informação e comunicação (DUARTE, 2009), que atendem à perspectiva da Comunicação Pública como instância de mediação de fluxos informativos de interesse público, capaz de atuar na instância de circulação

---

<sup>17</sup> Disponível em <http://seirh.semas.pa.gov.br/> Acesso em: maio de 2019.

(MONTEIRO, 2009) entre as esferas públicas, que se estruturam em um contexto de deliberação de políticas públicas (Anexo H).

Entre os instrumentos de informação estão conteúdos para educação ambiental, canais para acesso a mapas interativos, dados meteorológicos e climatológicos, informações gerais sobre a política de recursos hídricos, os marcos legais nacionais e estaduais, informações de prestação de serviços com informes sobre eventos e atividades relacionadas à agenda hídrica, uma biblioteca para hospedar documentos técnicos, legais e informações que contextualizam as dimensões políticas e jurídicas da política de recursos hídricos.

Considerando os instrumentos de comunicação na perspectiva da Comunicação Pública (DUARTE, 2009), o portal apresenta dispositivos de diálogo com a sociedade, com serviço de envio de mensagem, disponibilizado em página específica, além de um espaço para fórum virtual com acesso por meio de cadastro prévio e acesso com dados de usuário e senha cadastrados.

Destacamos que a estrutura do serviço do portal é o que mais se aproxima de uma estratégia de comunicação pública, com planejamento e diretriz destacados para atender à demanda por informação em políticas públicas.

O portal apresenta um canal para acesso ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, integrado ao sistema de informações, o único espaço institucional com destaque. A existência de um portal que não está associado a espaços e/ou estratégias de comunicação governamental caracteriza essa iniciativa, que é única no conjunto dos Estados analisados da Região Norte.

A criação do portal do sistema de informações sobre recursos hídricos é apontada, nos formulários de avaliação elaborados pelo órgão gestor da política de recursos hídricos e aprovados pelo Conselho Estadual para certificação pela Agência Nacional de Águas (ANA), no período de 2015-2017, no Progestão, como uma ação para atender à meta ligada à variável de *Comunicação Social e Difusão*.

Apesar de inovar em relação aos Estados da região, a avaliação registrada é de que o portal apresentava problemas técnicos e, portanto, poderia ser aprimorado com o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Pará – o portal e as ações de comunicação da secretaria de meio ambiente, essas últimas realizadas por equipe da assessoria de comunicação constituída para manutenção do *site* da secretaria gestora.

O texto do formulário de avaliação destaca que o *site* da secretaria gestora da política de recursos hídricos é o espaço “onde são divulgadas informações associadas à atuação do órgão em relação à gestão dos recursos hídricos, além de outras informações gerais sobre outras frentes de atuação da secretaria” (PARA, 2017).

Na avaliação das ações de comunicação, são consideradas a falta de estrutura técnica, profissional e de planejamento, apesar dos avanços identificados no desenho, mesmo embrionário, de uma política de comunicação pública no âmbito do sistema estadual de gestão hídrica.

A SEMAS conta com uma assessoria de comunicação e um site ([www.semas.pa.gov.br](http://www.semas.pa.gov.br)) e desde 2014 entrou no ar o Portal do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos ([seirh.semas.pa.gov.br](http://seirh.semas.pa.gov.br)). No entanto, ainda carecemos de planejamento para que essas ações tenham um alcance ainda maior (PARA, 2015; 2016).

O relatório aponta que o portal conta com informações desatualizadas e recursos fora de operação:

[...] devido a problemas técnicos, envolvendo a área de Tecnologia da Informação, o portal ([seirh.semas.pa.gov.br](http://seirh.semas.pa.gov.br)) tem se mantido no ar de modo instável. Com o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Pará (SIGERH/PA), que já está em andamento, esse portal será reformulado, de modo a responder de forma mais satisfatória às necessidades da SEMA, dos usuários de recursos hídricos e da sociedade em geral, facilitando o planejamento das ações de comunicação social e difusão (PARA, 2017).

As informações e dados atuais do Conselho Estadual constam em uma página com acesso por meio do *website* da Secretaria de Estado de Meio Ambiente. A página não está visível, quando se acessa o *website*, exigindo acesso no canal *Diretorias*, que permite acesso à Diretoria de Recursos Hídricos. A página do conselho está formada por *links* para documentos institucionais do colegiado, como regimento interno, resoluções e moções, além de informações e memória das reuniões do conselho e suas respectivas câmaras técnicas (Anexo I).

Por compartilhar o espaço de comunicação do órgão gestor, é possível acessar documentos técnicos, legislação e informes atualizados da área de meio ambiente, sem gestão de dados e informações que destaquem conteúdos específicos da área de recursos hídricos.

Notamos inconsistência na oferta e tratamento de dados e informações no âmbito das ações de comunicação do conselho, como consequência do *déficit* na comunicação do órgão gestor relativo a uma série de informações de natureza técnica de interesse público. São essas informações relacionadas à agenda de recursos hídricos, bem como diagnóstico, prognóstico, dados relativos a ações e projetos implementados, indicadores de avaliação, de demanda, perfil

dos beneficiários como informações básicas para informar os processos de formulação, implementação e avaliação de uma dada política pública.

À falta de divulgação proativa de dados se soma o descumprimento da própria legislação, que determina a “divulgação do relatório bienal, por meio do portal do órgão gestor da Política Estadual de Recursos Hídricos, sobre a situação dos recursos hídricos do Estado do Pará” (PARÁ, 2001).

## CAPÍTULO V

### **A CONFIGURAÇÃO DA COMUNICAÇÃO COMO INSTÂNCIA ESTRUTURANTE DO PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS: PRÁTICAS COMUNICATIVAS NOS CONSELHOS ESTADUAIS DE RECURSOS HÍDRICOS DA REGIÃO NORTE**

Nesta segunda parte da análise, a proposta é compreender a configuração da comunicação como instância estruturante do processo decisório da política das águas nos Estados brasileiros da Região Norte, observando a comunicação *nos* conselhos estaduais de recursos hídricos na Amazônia, o que inclui, para fins de análise, as práticas, protocolos e estratégias de comunicação atinentes ao rito deliberativo no interior de cada colegiado.

A questão central, nessa instância de análise, é observar como práticas de comunicação dos atores institucionais se relacionam com a participação, em contextos de disputa por sentido, na agenda e deliberação da política das águas, a partir do rito comunicativo e de fluxo de informação no interior dos colegiados. Para tanto, apresentamos, inicialmente (Seção 5.1), o mapa interpretativo que subsidia a análise, capaz de articular a Comunicação Pública, o capital comunicacional e a deliberação como elementos centrais da observação sobre as práticas de comunicação no rito deliberativo dos conselhos de recursos hídricos. Em um segundo momento (Seção 5.2), refletimos sobre o processo de comunicação que vigora nesses colegiados, considerando um esquema de interpretação.

#### **5.1 Mapa analítico para orientar a interpretação dos dados**

Entendemos que o poder de deliberar passa pelo poder de representar e produzir sentido na apropriação de dados, informação e conhecimento. Apoiamo-nos na compreensão de Matos (2009a) de que a categoria *poder* aproxima a Comunicação Política da Comunicação Pública, quando articulada a uma esfera pública, em que é possível interagir distintos interesses e atores para deliberar temas e agendas de interesse público. Nesse caso, está em questão o poder de jogar nas disputas legítimas empreendidas na esfera pública por políticas públicas nas regras da deliberação.

Em uma perspectiva oposta, Comunicação Política e Comunicação Pública se afastam, na medida em que a primeira é enquadrada sob o escopo restrito de ações de comunicação de governos e agentes políticos com a sociedade, na estratégia de busca por controle e gestão da

visibilidade e da imagem, para consolidar interesses de agentes políticos específicos no jogo de poder, envolvendo o sistema político como um todo.

Nesse caso, o que está em questão é o jogo de poder que envolve a sobrevivência de atores políticos na disputa pelo controle do Estado, em especial o Estado brasileiro, estruturado sob a marca do patrimonialismo e captura do espaço estatal por interesses corporativos.

A esfera pública para deliberação da política de recursos hídricos é mais ou menos inclusiva com condições igualitárias, e livre, para a democracia discursiva (COHEN, 2009), na medida em que dispositivos e instrumentos orientados pela Comunicação Pública se sobressaíam à instrumentalidade da Comunicação Governamental, do *marketing* político e de estratégias de publicidade institucional.

Esse entendimento partilha da perspectiva de Matos (2009b) sobre a interface entre esfera pública e capital social, como uma diretriz para pensar o campo da Comunicação Pública na configuração do conceito de capital comunicacional. Essa categoria analítica é central para observar a participação de atores, como os conselheiros de recursos hídricos, e para definir o que entendemos ser a dimensão comunicativa da deliberação de políticas públicas:

definido em linhas gerais como o potencial intersubjetivo de compreensão e negociação recíproca de entendimentos e pontos diante de uma situação que exija a ação coordenada para a solução de impasses e problemas, o capital comunicacional revela-se como noção promissora para aqueles que se interessam em aprofundar a reflexão acerca das articulações entre o processo comunicativo (compreendido de forma ampla, incluindo as trocas informais face a face, os fluxos midiáticos, a emergência dos recursos tecnológicos e o aumento do acesso às informações) e o capital social (MATOS, 2009b, p. 28).

As práticas de comunicação de uma organização são muito mais do que um conjunto de técnicas e produtos comunicacionais. Para além disso, são representativas de sua respectiva política de comunicação e revelam o projeto de intervenção na sociedade (ARAÚJO, 2000), considerando o projeto ético-político, diretrizes e princípios organizacionais, que marcam a cultura de relacionamento dessa organização com seu entorno.

A articulação que entendemos existir entre processos comunicativos e capital social, sobretudo no contexto que posiciona práticas comunicativas em uma esfera pública, organizada para deliberação de políticas públicas, está relacionada ao foco político do capital social, tendo Bourdieu como referência (HIGGINS, 2005).

De acordo com Bourdieu (2007, p. 67), o capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento. Nessa compreensão, estabelecer relações



sociais e cultivá-las torna-se um ativo para sujeitos individuais ou coletivos em um contexto de sociabilidade (político, econômico, pessoal).

Os laços sociais, oriundos da vinculação a um grupo, por meio de ligações duradouras e úteis, tornam-se estratégicos, na medida em que as trocas materiais e simbólicas, proporcionadas por essas relações, não só determinam a extensão e vitalidade das redes de relações do sujeito, como também contribuem para potencializar seu próprio capital econômico, cultural e simbólico e, conseqüentemente, do seu grupo.

Conforme Bourdieu (2007), as redes de relações não estão dadas, mas são construídas, a partir de estratégias de investimento consciente e inconsciente na criação e manutenção desses vínculos na finalidade de transformar:

relações contingentes como as relações de vizinha, trabalho, ou mesmo de parentesco em relações, ao mesmo tempo necessárias e eletivas, que implicam obrigações duráveis subjetivamente sentidas (sentimentos reconhecimento, de respeito, de amizade, etc) ou institucionalmente garantidas (direitos) (BOURDIEU, 2007, p. 68)

A comunicação, permeada por processos de troca de informação, sentidos e experiências, assume, nesse contexto de produção do capital social, uma função estratégica, porque é pela alquimia da troca como comunicação (BOURDIEU, 2007) que estão assentadas as bases para a busca de conhecimento e reconhecimento que sustentam a produção das redes de sociabilidade.

No âmbito da comunicação organizacional, entendemos que o capital comunicacional é processo e produto da estratégia consciente de pensar a constituição, manutenção e uso de redes de relações para intervenção social, uma estratégia perceptível na política de comunicação da organização. Os seus protocolos, estratégias e práticas comunicativas estão inseridos nesse contexto de capitalizar simbolicamente, economicamente e, por consequência, politicamente as relações sociais como ativo organizacional no cenário de disputas no qual essa organização está envolvida.

O capital comunicacional, portanto, é um dispositivo eficiente na estratégia de construção de capital social de uma organização, por permitir não só o estabelecimento de cooperação e confiança como de valores vitais na tessitura das redes de relações no âmbito organizacional, como também potencializa a capacidade da ação institucional na esfera pública de visibilidade (midiática, por exemplo) ou deliberativa (dos conselhos de políticas públicas), quando o que se disputa é sentido para legitimar práticas políticas de interesse dessa organização.

E, retomamos Bourdieu (2007), para pontuar que o grupo instituído, nesse caso, pelas organizações que buscam representação nos conselhos de recursos hídricos, delega seu capital social ao conjunto de seus membros (de forma igualitária ou não). Podemos afirmar que o integrante de um conselho, pela natureza do espaço de trocas simbólicas e pelas regras exigidas na deliberação pública, aciona o capital comunicacional na disputa deliberativa sob uma via formal (orientado por políticas de comunicação de sua organização) ou pela via informal (usando métodos próprios e redes de relações pessoais).

Em ambos os casos, o capital comunicacional é inserido na disputa pelo poder no jogo deliberativo como dispositivo constituinte e constituído do processo de produção e, posteriormente, a delegação de capital social de uma organização no contexto de decisão sobre uso e apropriação água.

Nesse sentido, é pelo capital comunicacional do conselheiro, formal e informalmente elaborado, a partir de uma política de comunicação institucional, que podemos identificar marcas de como as organizações elaboram e usam seu capital social, como também saber o nível de delegação desse capital ao conselheiro pela sua respectiva organização. É nesse aspecto que, comunicacionalmente, podemos inferir sobre a diferença entre representação (estar presente) e representatividade (capacidade de incidir por estar presente), quando observarmos a ação política de um conselheiro como membro de um conselho de políticas públicas.

A possibilidade de construção do capital comunicacional pela gestão da informação e da comunicação organizacional, em um processo mais amplo de construção do capital social nas organizações, nos permite caminhar para pensar como a participação em espaços decisórios de políticas públicas pode ser analisada pela perspectiva do campo da comunicação.

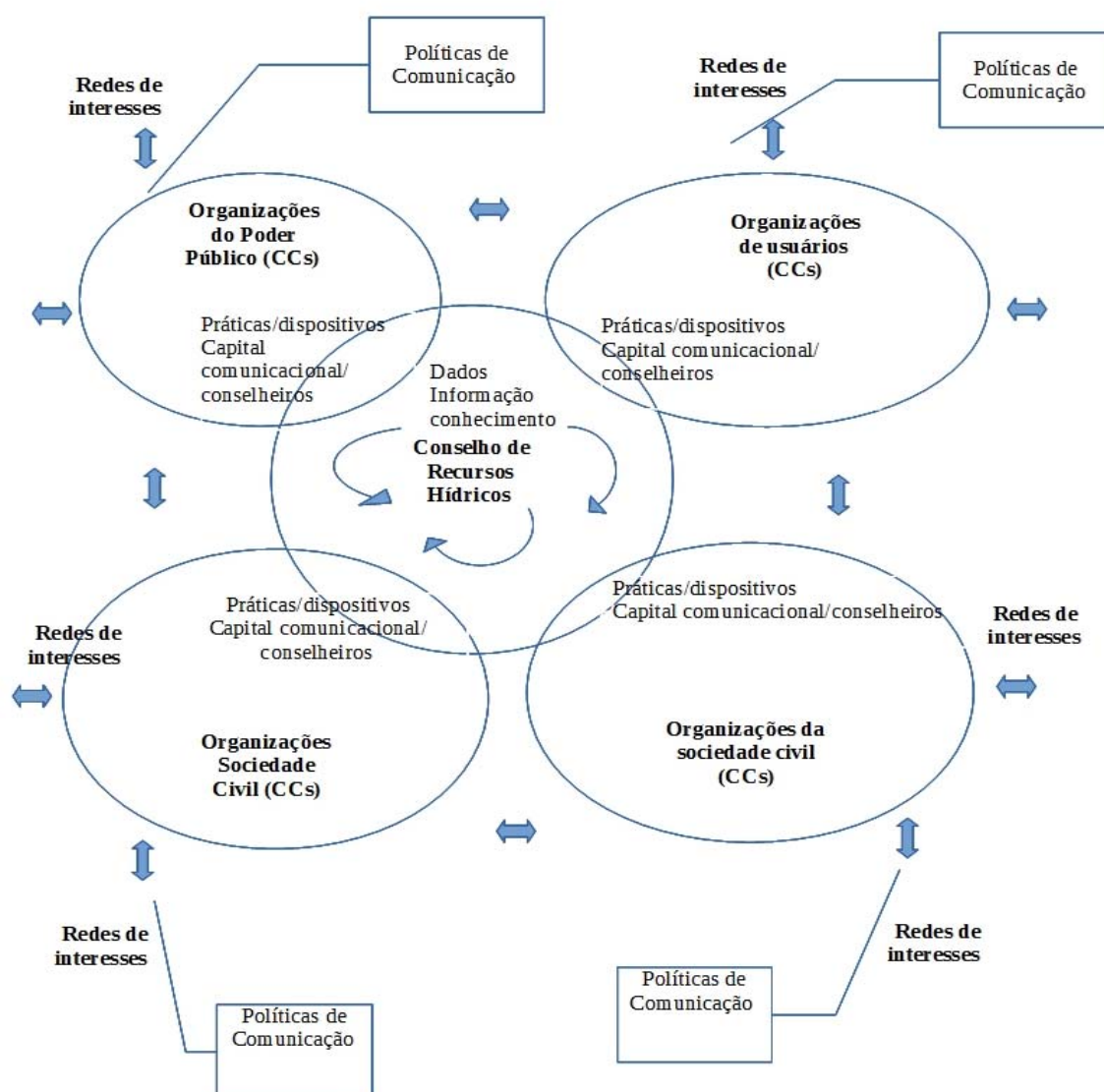
Para além disso, é um caminho seguro para pensar a Comunicação Pública, na perspectiva normativa e operacional, como campo para estruturar mecanismos capazes de qualificar a participação política em contexto de governança cada vez mais presente nos processos de formulação e implementação de políticas públicas e, principalmente, no cenário de assimetrias, envolvendo a constituição do capital comunicacional como um ativo importante no jogo deliberativo, como representado abaixo na figura 1.

Essa tentativa de pensar a participação pela inserção de sujeitos políticos na esfera pública, que não se restrinja à representação pela presença, mas se aproxime da representatividade como potência no desafio de qualificar a participação, é uma questão vital para tornar os conselhos, notadamente os conselhos de recursos hídricos, espaços mais democráticos e simétricos no jogo decisório que envolve a decisão de políticas públicas.

Compartilhamos da compreensão de Baquero (2003) de que o capital social tem possibilitado reflexões teóricas e práticas, contribuindo para a compreensão em várias áreas de políticas públicas. No nosso caso em específico, é um elemento central para a tese que empreendemos sobre a dimensão comunicacional da deliberação, sobretudo no contexto da política de recursos hídricos, que procura instituir outro protocolo entre Sociedade e Estado na gestão das águas.

O modelo de governança, que coloca a participação e a descentralização como um dos pilares para implementar a política de recursos hídricos, depende não só da construção de uma cultura participativa como da qualidade da participação.

É por esse prisma que buscamos avaliar a participação nos conselhos de recursos hídricos. Em uma tentativa de síntese do modelo explicativo, apresentado para situar as dimensões de análise da nossa investigação, destacamos o mapa analítico (figura 2), que nos permite apreender o que estamos tratando como dimensão comunicativa da deliberação nos espaços de participação dos conselhos de recursos hídricos.



**Figura 1** – Representação da dimensão comunicacional em espaço de participação institucionalizada dos conselhos de recursos hídricos.  
(Fonte: Elaboração própria).

No mapa conceitual, apreendemos, comunicacionalmente, o funcionamento desses colegiados, de modo especial um circuito de sentidos, permeado de fluxos de informação, conhecimento e saberes diversos que confluem para o espaço de deliberação dos conselhos de recursos hídricos, na estrutura na qual estão formatados para funcionar, considerando legislação e regimentos internos.

Os fluxos de informação e conhecimento ligados à agenda hídrica circulam a partir das redes de atores e instituições que compõem o conselho. A ação institucional dos segmentos representados converge no espaço do colegiado com base em estratégias definidas a partir de uma ação comunicacional do conselheiro, que depende do capital comunicacional acumulado

e produzido no contexto das políticas de comunicação (formais ou não) estabelecidas pelas organizações na relação com suas respectivas redes de interesse.

A disputa por sentido, em torno de aspectos e ações para orientar a política das águas, envolve práticas comunicativas orientadas à disputa pela via do melhor argumento no debate prévio à deliberação. As práticas de comunicação traduzem o que cada segmento estrutura como legítimo para fundamentar essa ação comunicativa, ou seja, cada ação comunicativa encerra dispositivos, recursos e estratégias comunicativas para legitimar discursos e produzir (efeitos) sentido na esfera pública orientada para deliberação.

A estruturação dessa esfera pública e a participação de sujeitos e instituições só é possível por estar relacionada à gestão da informação e do conhecimento que permeia e legitima as instituições, suas práticas comunicativas e o circuito de sentidos na lógica de um mercado simbólico (ARAÚJO, 2004), que caracterizam os conselhos deliberativos.

## **5.2 A configuração da comunicação como instância estruturante do processo decisório da política das águas**

A pesquisa de campo foi realizada em cada um dos conselhos estaduais de recursos hídricos e envolveu o acompanhamento de reuniões dos colegiados, coleta de documentos junto às secretarias executivas e entrevistas a 48 conselheiros de recursos hídricos no período de novembro de 2018 a agosto de 2019. Além da observação sistemática dos *sites* e portais de informações dos conselhos e órgãos gestores estaduais da política de recursos hídricos entre 2018 e 2019. Os documentos levantados foram as legislações estaduais, regimentos internos dos conselhos, atas, resoluções, moções e portarias que pudessem apontar a produção deliberativa dos colegiados.

Além disso, o acesso a documentos incluiu os documentos oficiais e políticas estaduais de recursos hídricos, instrumentos e documentos de avaliação de políticas e programas envolvendo a área de recursos hídricos disponíveis. As entrevistas envolveram aplicação de questionário aberto para captar a percepção dos conselheiros sobre um conjunto de três aspectos que consideramos centrais: percepção sobre (a) participação nos conselhos; (b) sobre aspectos comunicacionais que envolvem a deliberação e (c) sobre ações de comunicação em curso ou sugeridas para o conselho de recursos hídricos.

Os regimentos internos dos conselhos de recursos hídricos analisados estabelecem um rito deliberativo que condiciona a gestão do fluxo de dados e informações que circulam no

contexto do colegiado. A instância de deliberação máxima de um conselho é a plenária, espaço em que estão representados todos os segmentos prioritários para decidir a política das águas.

Em geral, tem representação o segmento nominado como poder público; órgãos governamentais do poder executivo estadual envolvidos direta e indiretamente na gestão hídrica; representações de instituições públicas ligadas a órgãos federais com atuação na área e representações dos municípios. Outro segmento representado é o de usuários, formado por representações de setores econômicos, como federações de agricultores, pecuaristas, comerciantes e industriais, incluindo empresas do setor de geração de energia. Já no segmento da sociedade civil com representação no conselho, estão associações profissionais interessadas na agenda hídrica (químicos, engenheiros, agrônomos, geólogos, sindicatos etc.) e organizações da sociedade civil organizada da área ambiental com ativismo a ela pertinente.

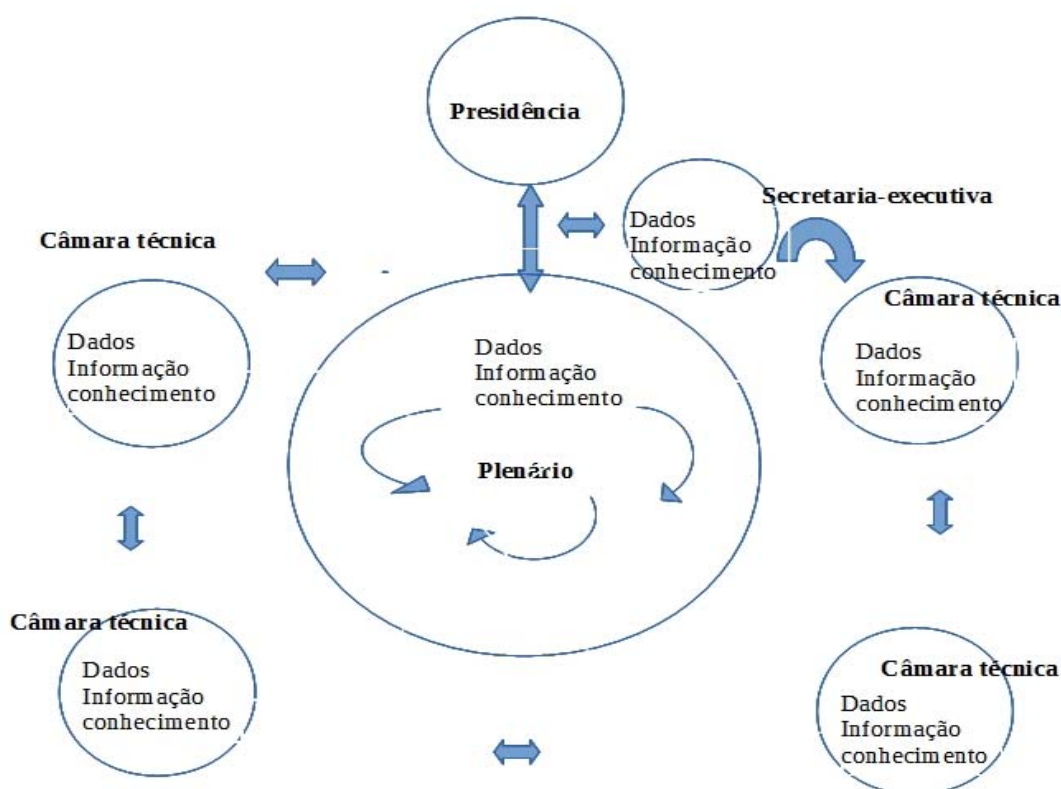
A representação é regulada legalmente para impedir que os segmentos se sobreponham em representação no quantitativo de vagas disponíveis nos colegiados. Por determinação legal, a representação do poder público não pode superar a metade mais um do número total de conselheiros. Os membros desses órgãos públicos são indicados pelas respectivas organizações; os membros dos demais setores são escolhidos em processos abertos a interessados e devem indicar seus representantes, quando escolhidos nesse modelo de seleção pública.

Essas organizações, quando nomeadas para compor o conselho, ocupam assentos e participam das discussões e deliberações, quando convocadas em reuniões ordinárias, marcadas normalmente a cada três meses, com reuniões extraordinárias em caso de urgência. O plenário é o local para a participação dos representantes institucionais e o funcionamento do pleno acontece sob a presidência do conselho, exercida sempre pelo gestor da política estadual de recursos hídricos (secretário, diretor ou, presidente de fundação de recursos hídricos).

Entre o plenário e o presidente está a secretaria-executiva, função exercida em sua maioria por um servidor público, que assessora o conselho em sua totalidade e garante as condições administrativas para o funcionamento do colegiado.

O conselho é composto, também, por câmaras técnicas, grupos formados pelos próprios conselheiros para estudo e produção de pareceres ou recomendações envolvendo assuntos especializados na área de recursos hídricos. As câmaras técnicas são formadas por demanda ou são criadas para funcionar em caráter permanente.

Nos conselhos pesquisados, as principais câmaras técnicas implementadas são as câmaras técnicas de legislação e normas, de educação ambiental e a câmara técnica para elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos. Destacadamente, a câmara técnica de legislação e normas é a mais ativa, em se tratando de produção de pareceres e análises, pela demanda constante de interpretação jurídica, que envolve o marco legal da política das águas.



**Figura 2** – Representação dos fluxos de dados, informação e conhecimento na estrutura de organização do conselho de recursos hídricos (Fonte: Elaboração própria)

Na configuração acima, procuramos destacar que a secretaria-executiva do conselho de recursos hídricos atua como gestora da informação e do conhecimento que circula no circuito de sentidos que estruturam o funcionamento do colegiado, na medida em que responde pela distribuição dos documentos, pareceres e informações de interesse público para o conjunto do colegiado.

A convocação das reuniões, a comunicação entre o plenário e as câmaras técnicas e entre o plenário e a presidência, a distribuição e, em muitos casos, a definição das pautas da reunião (com a devida autorização da presidência) conferem à secretaria-executiva um papel fundamental na definição dos fluxos informativos e nas formas como devem circular pelo

conselho pela atribuição de “promover a integração de temas no âmbito do Conselho” (AMAPA, 2009).

Além de “articular e manter articuladas as instituições do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos; instruir processos a serem submetidos à Plenária ou às Câmaras Técnicas [...], organizar e manter os arquivos, documentação técnica e administrativa de interesse do Conselho; dar publicidade aos atos do conselho” (AMAZONAS, 2012).

Esse fluxo de dados e informação, acrescido de conhecimentos tratados e sistematizados nas câmaras técnicas ou em documentos, estudos e relatórios oficiais, circula entre câmaras técnicas, entre a presidência e organizações integrantes do conselho mediados pela ação formal da secretaria-executiva como instância estratégica.

Na configuração comunicacional presente na estrutura padrão de um conselho de recursos hídricos, demonstrada na Figura 2, a secretaria-executiva é o espaço central de gestão de informação entre os demais espaços do conselho (plenário, câmaras técnicas e/ou grupos de trabalho) e entre o colegiado e as redes de informação que se interseccionam na esfera de deliberação da política de recursos hídricos.

Por sua vez, as câmaras técnicas, formadas pelos conselheiros expertos em áreas de atuação no conjunto da política de recursos hídricos (legislação, hidrologia, geologia, engenharia ambiental, biologia, química, agronomia, entre outros) são espaços de produção e sistematização de informações e conhecimentos que subsidiam o debate e a decisão no plenário.

Em tese, esse sistema de produção e sistematização de informação e conhecimentos nas câmaras técnicas circula em um fluxo gerido pela secretaria-executiva, sob a observância da presidência, como espaço mediador, ao instituir as diretrizes (públicas e transparentes) para orientar a gestão dos fluxos informativos.

Na prática, a circulação de informação acaba comprometida por razões de ordem estrutural e/ou limitações sobre um entendimento de que o acesso à informação é estratégico na tomada de decisão em espaços como os conselhos. As percepções dos conselheiros sobre as restrições que envolvem a responsabilidade institucional com o funcionamento dos colegiados são destacadas na sequência:

Eu acho que existe uma falha às vezes de comunicação? Em função da gente não ter uma adequada estrutura, eu digo, física inclusive, e de pessoal. Às vezes essa comunicação entre a secretaria-executiva e os próprios conselheiros, a gente pode de repente pecar nesse processo. (Conselheira 18, segmento do poder público)

Nós temos uma questão política, de uma dança de cadeiras (sic) que é muito forte



[...], toda vez que muda não existe memória, e não existe memória porque o conselho não tem uma secretaria; então, o conselho não pode existir sem ter uma secretaria que seria a forma de sintetizar decisões, manter uma memória para que não houvesse situação de descontinuidade. (Conselheiro 24, segmento da sociedade civil)

Os debates e as decisões são dependentes da gestão desse fluxo informativo. Por falta de capacidade técnica ou planejamento dos conselhos para observar essa dimensão da deliberação, o que se desencadeia é um circuito informativo centralizado e seletivo com consequências para construção da agenda e dos debates, segundo destacado na narrativa dos próprios conselheiros:

[O debate] é muito incipiente, porque uma coisa também, as próprias pautas do conselho; às vezes você tem pautas apenas para validação ou já vem formatada, por exemplo, as câmaras técnicas que foram instituídas, algumas trabalharam interessante (sic), mas mesmo assim, eu acho que na constituição das câmaras... os temas que são levadas para o conselho, teoricamente para mim deveriam ter sido discutidos por uma câmara técnica, às vezes nem sempre alguns são discutidos por câmara técnica” (Conselheiro 7, segmento dos usuários)

[...] de repente, eu tenho conhecimento técnico, mas a metodologia de quem está coordenando a reunião não me oportuniza a participação para deliberar, opinar e discutir. [...]. Uma reunião do conselho onde não são formados grupos de trabalho, onde alguém vai lá para frente somente fazer uma leitura ou palestrar e não abre no momento uma metodologia participativa, você terá uma participação muito pontual naquele momento. (Conselheira 11, representante do poder público)

O modo como o fluxo de informação é gerido interfere na capacidade deliberativa do colegiado, pela capacidade desse conjunto de dados, informações e conhecimento em subsidiar os debates e decisões do conselho para questões vitais da política de recursos hídricos como: regras para normatizar as outorgas para exploração da água, a solução de conflitos pelo uso de recursos hídricos; planejamento e supervisão das ações do poder executivo na gestão desses recursos, entre outros.

Por mais democrático que possa parecer, o acesso à esfera de deliberação, a permanência nesse espaço requer uma ação política qualificada de todos os conselheiros, em níveis distintos quanto à especialização no entendimento de conhecimentos multidisciplinares e de dados específicos.

Por essa razão, o conselheiro tem uma ação técnico-política, dadas as atribuições dos conselhos como instância para o debate político, mas de decisões técnicas estruturantes para orientar a formulação, implementação e avaliação da política das águas. Nas narrativas abaixo,

destacamos a compreensão sobre como o lugar de fala dos atores institucionais formata a instância decisória, ao legitimar, interditar ou gerir a ação de comunicação:

Eu sou exemplo de que não tinha condições de estar no mesmo nível dos monstros? Por que eu falo monstro? Porque o cara era doutor naquele assunto que estava debatendo ali [...] eu tinha lido a pauta, os documentos, então, sem condições (Conselheira 2, representante do poder público) Nós tivemos um conjunto de reuniões que estavam discutindo a questão da política estadual hídrica, algumas coisas muito técnicas; fica muito na questão da legislação e isso limita um pouco a participação das pessoas, porque quem tem interesse entende de legislação acaba se repetindo na plenária, na fala; acabam sendo mais enfáticas [...] (Conselheira 06, representante do poder público)

A condução da política, das diretrizes que normalmente estão sendo deliberadas, que estão, vamos dizer assim, direcionadas no conselho, elas acabam sendo conduzida por profissionais da secretaria de meio ambiente, pelos profissionais primeiro dos atores estatais, e com mais um ou dois atores da sociedade civil, que se preocupam em se informar efetivamente. Porque a gente tem atores que a gente percebe que não tem elementos para discutir e acabam muitas vezes acompanhando [o debate], até por alguma razão depositar confiança e perceber que está em frente a alguém, um técnico do Estado que, de certa forma, tem um domínio sobre o tema [...] (Conselheiro 22, representante do poder público)

Os conselheiros devem acionar um conjunto de informações e conhecimentos para tomar decisões políticas sobre recursos previstos nos fundos de recursos hídricos, relatórios financeiros, além de estabelecerem diretrizes e princípios para orientar as ações governamentais, para garantir disponibilidade, qualidade e uso sustentável da água.

O nível de exigência a um conselheiro nem sempre corresponde ao que se espera de sua ação técnico-política, até mesmo em espaços especializados do conselho, como as câmaras técnicas, espaços para produção de conhecimento materializado em pareceres, relatórios e diagnósticos que subsidiam o debate e a decisão no plenário.

Além da dificuldade de funcionamento das câmaras técnicas, as mais ativas são as que tratam de legislação exigida para gestão de recursos hídricos e normas de funcionamento do próprio colegiado. E, quando funcionam, estão limitadas às exigências de conhecimento que não é comum a todos os conselheiros que a integram.

As críticas envolvem limitações técnicas e operacionais, que podem afetar o tratamento da agenda em debate e viciar o processo decisório que ocorre posteriormente, considerando o papel auxiliar das câmaras nas discussões na instância máxima de deliberação do colegiado:

A própria legislação diz que para ser conselheiro não precisa deter conhecimento [especializado]; eu acredito que na câmara técnica tem que ter pessoas com conhecimento e que saibam se envolver com aquela discussão;

aí é onde temos esse ponto fraco. Tem conselheiro que conhece, discute, essa coisa toda, mas a câmara técnica já fica meia, vamos dizer assim, meio perdida, falta massa crítica justamente dentro dos assuntos específicos, porque os conselheiros não dominam o assunto (Conselheiro 05, segmento das instituições de pesquisa)

A secretaria [de meio ambiente] deveria dispor para as câmaras técnicas um técnico daquele tema, contratado pelo estado, um apoio jurídico que se possa discutir de uma forma transversal a legalidade do ato que está sendo discutido, e aí sim, no âmbito dos membros que fazem parte de cada câmara, o debate para que seja levado à plenária e a plenária aprovar a discussão, ou alteração, a regulamentação de uma legislação. (Conselheiro 07, segmento dos usuários)

A ação deliberativa está associada à capacidade de acesso e compreensão de dados e informações e na possibilidade de elaborar conhecimento por parte dos conselheiros. A participação, nesse caso, exige um esforço do conselheiro e, em contrapartida, a possibilidade de circulação livre, democrática e simétrica nos fluxos informacionais, gestados a partir da secretaria-executiva desses colegiados.

Em todos os relatos sobre a compreensão dos conselheiros, sobre a relação entre acesso à informação e as condições de participação, é consenso que a participação do conselheiro está relacionada ao que sabe por experiência de atuação ou formação na área de recursos hídricos, com a capacidade de acessar e tratar informação, conforme destacado em algumas narrativas:

O conselheiro sem acesso à informação acaba não participando. Ele está ali, porém, acaba não tendo sua participação, assim, efetiva naquele debate [...] se ele estivesse informado mais ou chegado (sic) à informação um pouco mais... se tivesse tido um pouco mais de informação do caso, ele poderia chegar mais preparado para expor suas opiniões; (Conselheiro 18, representante do poder público)

Um processo decisório eficiente requer conhecimento como o de legislação, de normas técnicas, área de abrangência de uma bacia. É necessário para poder tomar uma decisão; se uma área foi modificada, uma comunidade poder ficar dentro ou fora da bacia ou algum investimento que possa ter para manutenção das nascentes, no caso. É essencial (o conhecimento) por conta disso, vai ter mais embasamento para o processo decisório, para quem tem o poder de decisão. (Conselheiro, 15, representante do poder público).

E, se as condições comunicacionais para a deliberação têm relação direta com a secretaria-executiva do conselho, é da presidência do colegiado a responsabilidade de garantir as regras do jogo deliberativo, fazendo valer as regras relativas ao funcionamento do rito deliberativo. O tempo de intervenção do conselheiro e o cumprimento da pauta estabelecida são controlados com base no regimento interno pela presidência, que também aprova a pauta de cada reunião e convoca as sessões plenárias organizadas em um ritual para deliberação, composto por processos comuns entre os conselhos pesquisados:

- (a) leitura e aprovação de ata da reunião anterior;

(b) leitura de expediente da reunião;

(c) debate e deliberação de temas e questões que envolvem a política de recursos hídricos ou de resoluções, moções e instruções normativas, que, em sua maioria, passa por uma câmara técnica ou grupo de trabalho para emissão de parecer antes do envio ao plenário pela secretaria-executiva;

(d) informes gerais com atualização de informações sobre a agenda hídrica de interesse dos conselheiros;

(e) encerramento.

É importante destacar que a produção deliberativa do conselho pode ser observada na produção de resoluções, moções e instruções normativas. Em linhas gerais, a resolução apresenta e instrui o cumprimento da deliberação tomada pelo conselho para questões vinculadas a sua competência no marco legal da lei estadual de recursos hídricos de cada localidade.

As moções são dirigidas ao poder público e à sociedade, alertando para uma questão de interesse público e as instruções normativas procuram indicar entendimento acordado na aplicação da lei e de normas regulamentadas em lei ou aprovadas pelo próprio conselho.

A estruturação, o regimento e o conteúdo informativo que compõem um rito deliberativo, no contexto do conselho de recursos hídricos, passam pela gestão dos fluxos informacionais e de conhecimento e pela regulação e organização da estrutura de funcionamento da esfera pública sob a qual serão pautados, debatidos e deliberados (etapas do ritual de deliberação) as questões, temas, problemas e demandas envolvendo uso e apropriação dos recursos hídricos.

Nesse modelo, regimentado pelos conselhos, a figura do presidente do colegiado e da secretaria-executiva são centrais para observar, do ponto de vista da comunicação, as condições que formatam e fundamentam a deliberação nesses colegiados.

Essa primeira dimensão comunicativa de deliberação no espaço dos conselhos centra-se basicamente nos fluxos de informação e no regimento do debate, com destaque ao papel desempenhado pela presidência:

Quem coordena lá o grupo [o conselho] é a secretaria do meio ambiente; eles já levam as propostas prontas do estado e aí têm as divergências, mas normalmente são votos vencidos. A maior parte dos conselheiros são ligados a órgãos do estado e, normalmente, acompanha o governo (Conselheiro 21, representante do segmento de usuários).

O poder de definir e aprovar a pauta é alusivo à perspectiva de quem controla o sistema, perito que legitima e fundamenta a pertinência do agendamento de questões concernentes à agenda hídrica. Ou seja, é o órgão gestor da política que assume certo protagonismo para definir o que será debatido no conselho, em certa medida pela legitimidade conferida à agenda governamental construída em uma base legítima dos dispositivos da burocracia em torno do discurso da necessidade legal, das exigências da burocracia e do tratamento de informação, que permite tornar uma pauta mais importante que outra, na ordem do dia no rito deliberativo do colegiado.

A ação da secretaria-executiva, nesse contexto, é importante, porque, se o agendamento é influenciado pela ação comunicacional da presidência, na busca por legitimar sua prerrogativa de pautar o colegiado, os fluxos de informação geridos pelo secretário-executivo permitem o enquadramento do que será tratado como objeto de deliberação dentro de um tema pautado.

Considerando que a gestão do fluxo informativo acaba concentrada na secretaria-executiva e que o circuito de dados, informação e conhecimento no interior do conselho, a partir do filtro de sentidos em torno das redes, organizações e sujeitos inseridos na esfera de deliberação dos conselhos, o que se tem é uma arquitetura instituída de agendamento e enquadramento estrategicamente formatada pelos próprios regimentos, com baixa capacidade de percepção e incidência dos demais conselheiros, capaz de construir a agenda e delinear o objetivo da deliberação sob a perspectiva nem sempre atrelada à dimensão plural e pública da agenda hídrica.

Acho que [o conselho] acaba atendendo as demandas que vêm da secretaria. Ele não é fomentador das demandas. Ele até, às vezes, instiga algumas coisas, mas muitas vezes [os conselheiros] atendem convocação para atender uma demanda específica [...] [O conselho] acaba sendo órgão validador, ou questionador, do que propõe a própria secretaria; não é um órgão, especificamente, deliberativo, consultivo, propositivo. Eu acho que o propositivo... está faltando um pouco mais de ação nesse sentido (Conselheiro 10, representante do segmento de usuários).

O envio da pauta de reuniões pela ferramenta de e-mail, por parte da secretaria-executiva, acompanhada de documentos e informações escolhidas e encaminhadas para subsidiar temas ou questões que estarão em discussão, é a forma predominante de acesso pelos conselheiros a conteúdos para subsidiar sua intervenção.

Considerando as assimetrias entre os representantes quanto ao nível de formação, conhecimento e experiência de atuação profissional e de ativismo na área de recursos hídricos,

o que é selecionado como documento para subsidiar um tema em pauta na reunião acaba apropriado em níveis distintos entre os conselheiros.

O reconhecimento de como opera o conselheiro, a partir de experiências particulares sobre como se integrar ao fluxo de informação instituído pela secretaria executiva, ao mesmo tempo das críticas e alternativas que pontuam como importantes para facilitar a ação do conselheiro, acabam presentes nas falas de muitos conselheiros, conforme narrativas a seguir:

Quando sai a convocação para participar das reuniões, não tem uma coisa assim direcionada para um relatório em si.

São pautas meio que abertas. As coisas são muito corridas, quando a gente recebe o ofício de convocação, geralmente não tem mesmo um preparo para ir. Mas você recebe a pauta, e a partir dali é que a gente começa a discutir. (Conselheiro 9, representante do poder público)

É possível que antes de cada plenária se faça um release dos temas que serão discutidos para que todos possam ver previamente, mesmo o conselheiro que não é muito técnico possa entender daquele assunto e fazer a discussão. (Conselheiro, 16, representante de Comitê de Bacia Hidrográfica) A questão da comunicação pode fluir da seguinte maneira: o conselheiro recebe previamente o assunto que vai ser tratado na próxima reunião [...], ele recebe a apresentação da empresa que vai fazer o uso dos recursos hídricos em tal lugar.

O conselheiro está formado, tem conhecimento, ele pega aquele material e forma a opinião dele em cima e quando ele vai para reunião, expõe o que pensa a respeito daquele assunto. Por essa via eu entendo que funciona, porque esse é o papel do conselheiro (Conselheiro 20, representante do poder público).

Na ausência de outra ferramenta interna de compartilhamento de informações ou de estratégias de acesso, compartilhamento e difusão de dados e informações públicas nos espaços mais usados de comunicação pelos conselhos (*sites* ou páginas na internet), o fluxo deliberativo começa concentrado na ação de agendamento e enquadramento da deliberação, com a dependência da ação e recursos de comunicação da presidência e da secretaria-executiva.

Como os espaços de comunicação dos conselhos na internet reúnem predominantemente informação institucional do próprio colegiado ou informações sistematizadas, que resultam da produção deliberativa (atas, resoluções, instruções normativas, moções), dados e informações públicos que podem problematizar, ressignificar ou até mesmo contrapor pautas e leituras do objeto de deliberação não são colocados para circular com facilidade por outros canais em um contrafluxo informativo que descentraliza a circulação de dados e informações no espaço de deliberação.

Essa fragilidade é identificada nos relatos sobre as experiências de acesso e uso dos espaços de comunicação para subsidiar a participação dos conselheiros. A fragilidade dos

canais de informação em abastecer a demanda instituída pela agenda deliberativa é uma problemática recorrente, conforme destacamos abaixo:

Às vezes, a gente pode até considerar que tem bastante informação e que dentro de alguns sistemas ela já está acessível. O problema é que a gente poderia chamar de uma falta de educação de acesso ao sistema, porque às vezes é até difícil para gente, ou seja, os canais de comunicação do próprio conselho não existem em termos de assunto hídrico, porque acredito que o conselho deveria ter não só o foco político, de demanda de estabelecer as suas diretrizes, mas também uma preocupação em disponibilizar aos conselheiros uma gama de informações nas questões de interesse hídricas. (Conselheiro 06, representante do poder público)

Eu acho que [seria importante] a criação de um portal, de um site, específico de recursos hídricos, não da secretaria, não do órgão fiscalizador, mas como política [pública], porque às vezes [o site] fica locado dentro da Secretaria do Meio Ambiente, aí se confunde com outros temas relacionados à secretaria. (Conselheiro 7, representante do segmento de usuários)

[...] logicamente, ninguém está ali para ser só conselheiro, e são muitas as informações para serem trabalhadas na reunião, assim como são muitos informes também, inclusive sugeri para que fosse criada uma espécie de boletim informativo resumindo as ações do Estado relacionados com recursos hídricos, porque são ações paralelas e, por exemplo, a agenda de algum programa, em que etapa está. Muitos desses documentos são enviados via e-mail [...]. Você faz uma pesquisa sobre a disponibilidade dessas informações e não encontra com facilidade (Conselheiro 3, segmento instituições de pesquisa).

A exceção à possibilidade de interferências ou restrições no contato permanente com dados e informações de interesse público ocorre com conselheiros que estão integrados a organizações com alta capacidade de gestão de informação e dispositivos eficientes. Esses conselheiros destacam-se pela capacidade de acionar a rede de colaboração e relações instituídas na estratégia de constituição e uso de seu capital social, capazes de fomentar competências comunicacionais entre os seus conselheiros no rito de debate e deliberação previstos nas reuniões:

A gente sai [do conselho] com uma data para reunião. Só que nós não temos acesso à pauta, ainda. E aí, quando a gente sai com uma data para reunião, todo mundo dispersa. Diferente dos representantes do órgão governamental, é trabalho deles estarem no órgão. Então, eles estão tendo acesso àquelas informações diárias. (Conselheiro 13, representante de Comitê de bacia hidrográfica).

A circulação centralizada de informações, dependendo da estrutura dos órgãos que gerem a burocracia no interior do Estado, bem como o conhecimento frágil por parte de muitos conselheiros das regras do jogo decisório, cria uma ambiência para a deliberação pouco porosa

à participação do conselheiro desprovido de recursos tecnológicos e competências, para buscar, entender e usar informação e conhecimento, capazes de legitimar sua ação política diante dos discursos legais e técnicos que organizam o ritual deliberativo.

Consideradas essas condicionantes comunicacionais de estruturação da esfera deliberativa da política de recursos hídricos, que tendem a aprofundar assimetrias já previstas pela diversidade de atores, segmentos e instituições representadas dos conselhos, o rito deliberativo – pauta, debate e deliberação – acaba condicionado a essa estrutura organizada de maneira verticalizada em um espaço que, institucionalmente, tenderia à horizontalidade, por estar organizado em uma perspectiva potencialmente inclusiva da deliberação pública.

Instaurado o rito deliberativo previsto regimentalmente, o que se segue a esse primeiro processo mais centralizado de agendamento e enquadramento da pauta é o controle das regras de manifestação e participação, o que exige conhecimento do regimento interno como instrumento de regulação do debate por parte dos conselheiros.

E, mais uma vez, a figura do presidente é importante na gestão do rito deliberativo, seja no seu ordenamento ou na capacidade de mediação, que, em muitas situações, se confunde com um filtro capaz de definir o objeto da deliberação e facilitar a tomada de decisão:

Quando você coloca um tema em discussão, sempre vai ter visões diferentes daquele tema. Dependendo da formação da pessoa, apresenta uma diferente visão do mesmo problema. Acho que essa simetria vai ter sempre destino e vai caber daí a coordenação ou quem tiver dirigindo [a reunião] conseguir canalizar o conhecimento de todos para que o conselho possa realmente fazer uma gestão dos recursos hídricos no estado. (CONSELHEIRO 16, Representante do poder público).

No contexto de assimetrias no acesso e tratamento de informações, dada a particularidade de ação organizacional de cada conselheiro, a centralidade dos fluxos informativos e o desconhecimento do regimento, que interfere, portanto, no conhecimento das regras que organizam o rito deliberativo, a ação mediadora pode sugerir uma abordagem para decisão, que desconsidera os eventuais debates que precedem o encaminhamento para deliberação:

Eu acho que existe por parte dos conselheiros um interesse em participar maior, entretanto, a forma como o conselho está organizado não permite [...]. Os conselheiros desconhecem o regimento, que é até difícil de localizar (Conselheiro 24, representante da sociedade civil) .

A centralização do controle de fluxos informativos, orientados por um *déficit* de informações de interesse público à agenda de deliberação da política de recursos hídricos e



implementados por dispositivos e instrumentos de comunicação dos conselhos, pouco articulados com o sistema de deliberação e com os espaços discursivos interessados na política de recursos hídricos, estrutura uma ambiência para a comunicação pouco democratizante, porosa e inclusiva – aspectos esperados para a comunicação em uma esfera de deliberação de um conselho de políticas públicas.

Em contrapartida, o que tem valor e funciona são modos de operar a comunicação, representativos de uma cultura política característica do Estado patrimonialista: a pessoalidade e as regras particulares fazendo funcionar (comunicacionalmente) o espaço público:

Quem gerencia o conselho tem muita dificuldade de divulgar essas informações para os demais conselheiros, ficou muito concentrado dentro de uma instituição e aí a instituição não consegue divulgar isso de uma forma muito acessível. Infelizmente, as parcerias ainda são pessoas e não institucionais, então o amigo consegue, mas a instituição não consegue [informação]. (Conselheiro 28, representante de instituição de ensino superior)

[...] na realidade, nem tudo [acesso] nos é permitido [...]. Um diretor da ANA [Agência Nacional das Águas] me falou: ‘Conselheiro pode tudo, o que pedir, vai ter acesso’. Se eu falar isso aqui... Eu não disse que fui oito vezes atrás de alguns processos e não me davam [...]. Às vezes, por falta de estrutura ou capacidade técnica do órgão para ter quem organize, acompanhe, esteja pronto ao atendimento, [...] eles [governo] sempre alegam a quantidade pequena de técnicos disponíveis para esse tipo de atividade (Conselheira 40, representante de instituição de ensino superior).

Situamos, assim, uma importante contradição na relação permanentemente conflitante, observada nas práticas de comunicação e os circuitos de informação, dados e conhecimento no interior dos conselhos de recursos hídricos da Região Norte: em um aspecto organizacional, o conselho é uma estrutura participativa, que funciona em uma lógica burocrática e centralizada em uma comunidade participante e comunicativa (LEIS, 1999), hegemônica, dependendo do contexto sociopolítico de cada colegiado.

### **5.2.1 Uma leitura comunicacional da participação nos conselhos de recursos hídricos**

A participação dos conselheiros compreende os atores que assumem relativa hegemonia na gestão dos fluxos centralizados, que marcam o rito de deliberação: seletiva, e se traduz em pouca atividade dos conselheiros no agendamento das pautas, no enquadramento da agenda definida para debates e na inserção nos debates.

Neste aspecto, a heterogeneidade de atores representados convive com a sub-representação institucional, ou melhor, não se traduz em representatividade, quando pensamos a ocupação do processo deliberativo pela totalidade dos conselheiros em três aspectos centrais:

(a) agendamento do conselho (ou o que se discute), destacando as restrições na inclusão de pautas e na tentativa de desenhar uma agenda deliberativa, que não fique atrelada à agenda governamental;

(b) na participação nos debates (ou quem e como intervêm os conselheiros nos debates), na limitação em elaborar discursos, devidamente fundamentados, com baixa capacidade de resignificar, revisar ou instituir parâmetros interpretativos sobre aspectos da agenda em discussão, que demandem a produção de consensos pela possibilidade de divergências substanciais em torno da matéria objeto de deliberação;

(c) natureza dos debates, os constrangimentos e possibilidades de trocas argumentativas, nas limitações em incidir no debate com poucas condições de apresentar contrapontos a versões oficiais; baixa capacidade de diálogo, que inter-relaciona tópicos pelo uso de razões fundamentadas por perspectivas públicas, abrangentes e contextualizadas de concordância e discordância; e fragilidade em produzir discussão baseada na responsividade, quando observada a manifestação pública na tentativa de troca de argumentos ou pontos de vistas.

### **5.2.1.1 O agendamento do conselho**

Sobre o aspecto agendamento, o questionamento sobre o que se discute e que atores organizacionais pautam os conselhos de recursos hídricos da Região Norte nos leva a indicar a agenda dos colegiados como exógena, de natureza burocrática e com debates incipientes sobre aspectos institucionais e formais da política de recursos hídricos local.

Esse cenário contrasta com uma agenda complexa, que envolve a área de recursos hídricos na região. De acordo com Couceiro e Hamada (2011), a aplicação real do que prevê a legislação federal e estadual na área de recursos hídricos é prioritária e ineficiente.

Além da lentidão na regulamentação do funcionamento das bacias hidrográficas, os autores pontuam questões substanciais sobre enquadramento de cursos de água em resoluções problemáticas, descontextualizadas das especificidades da Amazônia, com pouca classificação desses cursos de água em relação aos usos preponderantes, burocracia nos processos de outorga, sem a devida fiscalização ou que considere impactos da atividade humana na região, congregado a um sistema de informação ainda ineficiente (COUCEIRO; HAMADA, 2011).

Lavalle, Voigt e Serafim (2016) indicam que os padrões decisórios consistentes em conselhos de políticas públicas têm relação com “comunidades políticas com longa história de mobilização social em torno de bens públicos – como a ampliação de direitos – e/ou sem fundos e/ou sem gestores com histórico de engajamento social, acusassem padrões decisórios em maior ou menor medida acanhados” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 617).

Os conselhos de recursos hídricos e, por consequência, a agenda hídrica, especialmente na Região Norte, permeia e se dilui em meio a uma macroagenda ambiental de grande capilaridade na região, além de ser configurada em histórico de engajamento ainda restrito, considerando a ideia de um imaginário de abundância, compartilhado por distintos setores sociais.

Esse cenário é considerado no conjunto da agenda deliberativa dos conselhos analisados, pontuados no início desta seção. A nossa leitura comunicacional para produtividade deliberativa reduzida dos conselhos de recursos hídricos acrescenta aspectos que envolvem a capacidade de agendamento, debate e decisão dos atores que representam as organizações e segmentos, a partir da mobilização de recursos simbólicos, expressamente o capital comunicacional.

A observação da produção deliberativa, dos registros das reuniões ordinárias disponibilizadas pelas secretarias executivas dos colegiados e nas entrevistas coletadas com conselheiros permite inferir que os colegiados se detiveram em atender às demandas geradas pela implementação do Progestão pela Agência Nacional das Águas (ANA)<sup>18</sup>.

O programa de adesão voluntária pelos Estados brasileiros destina recursos para implementação das ações que procuram fortalecer e qualificar a gestão dos recursos hídricos, considerando as demandas e especificidades de cada região brasileira. O Estado que faz a adesão deve se comprometer a cumprir metas que envolvem a implementação dos instrumentos previstos na política de recursos hídricos. A aprovação das metas, a fiscalização dos recursos aplicados e a avaliação dos compromissos pactuados passam pelos conselhos estaduais de recursos hídricos.

Essa agenda se tornou central em praticamente todos os conselhos investigados. As demandas de aprovação dos relatórios, avaliação sobre cumprimento de metas e eventuais pactuações no âmbito do Programa centralizaram as discussões nos colegiados, tornando-se motivos exclusivos ou com espaço amplo nas pautas em todos os colegiados:

---

<sup>18</sup> Disponível em <http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/progestao-1/o-programa/apresentacao>. Acesso em: maio de 2019.

[...] O conselho funciona apenas e de certa forma para aprovar os relatórios da ANA [Agência Nacional das Águas] para garantir recebimento de recurso, o que eu vejo também nisto é uma certa complacência da ANA em não fazer umas questões mais profundas, então as metas são muito tênues

[...] No momento eu diria que o conselho funciona apenas para chancelar decisões de quem ele deve fiscalizar com ação prévia para aprovar planos e diretrizes. (Conselheiro 24, representante do segmento da sociedade civil).

Um segundo aspecto destacado na pauta nos colegiados envolve aspectos formais e institucionais que perpassam a gestão: estabelecimento de regras para operar instrumentos da política de recursos hídricos (regras de outorgas, classificação dos corpos d'água e divisão hidrográfica) em uma escala muito reduzida nos conjuntos dos conselhos e regulamentação pontual sobre a criação e funcionamento de um número reduzido de comitês de bacias hidrográficas (consideradas as inúmeras bacias reconhecidas no mapa hidrográfico da região).

Essa pauta burocrática, exógena e restrita a aspectos formais e regulamentadores de instrumentos da política contrasta com a diversidade de agendas em potencial, considerando a heterogeneidade de segmentos representados com as respectivas demandas e agendas de interesse em uma região de imenso potencial hídrico e desafios conceituais, institucionais e políticos para planejar e gerir soluções para os problemas de acesso em áreas metropolitanas, conflitos envolvendo povos tradicionais e projetos de desenvolvimento regional (PONTE, 2003; BECKER, 2003; COSTA, 2003; CASTRO, 2003; BRASIL. BRASIL, 2006).

A questão, nesse primeiro aspecto, é problematizar a dificuldade em agendamento de temas por iniciativa dos próprios conselheiros, que não dependa exclusivamente dos governos, que, costumeiramente, inserem suas demandas mais urgentes (regulamentação, produção de normas, aprovação de prestação de contas e relatórios), as quais dependem do aval do conselho para execução pelo poder público.

### **5.2.1.2 A participação nos debates**

Conforme temos observado, a relação entre participação política e a comunicação nos conselhos de recursos hídricos passa pela compreensão sobre os modos como os recursos simbólicos e técnicos, orientados por políticas de comunicação ou ações estratégias comunicativas, são apropriados para construção de capital comunicacional, que resulta de uma via de investimento de capital social das organizações a seus representantes como conselheiros de recursos hídricos.

A participação tem relação direta sobre como os conselheiros, isolada ou institucionalmente, constroem e usam esse ativo no contexto de disputas envolvendo o controle do rito deliberativo, identificado no poder de agendamento, enquadramento (interpretativo) e delineamento do objeto deliberativo, elaborando os termos da negociação e, como consequência, interferindo no conteúdo técnico-político da decisão.

Nestes termos, a participação é pensada sob distintas perspectivas, acompanhadas de níveis distintos de elaboração do capital comunicacional. A partir dos relatos dos conselheiros de recursos hídricos entrevistados, identificamos três perspectivas sobre a participação, que remetem, por sua vez, a três modalidades de práticas comunicativas.

A perspectiva utilitária de participação consiste na compreensão compartilhada por segmentos formados sob culturas organizacionais mais pragmáticas. Nesse grupo está o entendimento de que a participação no conselho deve ser a negociação nos termos do cumprimento da legislação, entendendo a própria norma como fato dado e acabado.

Nessa perspectiva, estão acionadas as comunidades comunicativas com conhecimento dos processos legais ou demanda conhecimento estratégico, operando o protagonismo no rito deliberativo não apenas pela legitimidade de controle dos instrumentos normativos que regem o debate, como incorporando o discurso legal como critério para a negociação e o conflito de ideias. Essa perspectiva é sintetizada na ideia de que não adianta o bom senso para se chegar a um consenso sobre as alternativas, mas o respeito à lei:

[...] de vez em quando é uma luta inglória, você fica discutindo, ‘mas conselheiro, isso não pode, isso contraria a legislação’. ‘-Não, mas isso é questão de bom senso!’. Não interessa, contraria a legislação. Quando a gente não está satisfeito com a legislação, a gente briga para mudar, mas a gente não pode fazer contra. (Conselheira 32, representante do segmento de usuários).

Nesse caso, as assimetrias na capacidade de se fazer escutar e incidir nos debates e, por consequência, no conteúdo da liberação (e não apenas nos aspectos formais que envolvem a apresentação da decisão como recursos textuais nas modalidades adequadas de organizar o discurso) está associada à capacidade de aprendizado de dispositivos mais instrumentais, que normatizam a política de recursos hídricos, o chamado arcabouço legal, que vai do conhecimento jurídico ao conhecimento burocrático (sobre como funcionam as regras do Estado).

A perspectiva individualizada da participação, ancorada em certo espontaneísmo, observa o ato de participar no processo de deliberação da política de recursos hídricos como

um problema individual restrito ao representante e/ou à instituição representada e, como iniciativa individual, a participação está subordinada a um ato voluntário do conselheiro.

A ideia compartilhada, nesse caso, é a de que as organizações com direito à representação no conselho precisam adotar critérios para enviar seus representantes. Isso porque o problema de pouco envolvimento do conselheiro no rito deliberativo é a pouca importância dada a esse espaço de participação, em uma primeira instância, pelo próprio conselheiro e, em uma segunda instância, pela organização que não foi criteriosa na escolha de seu representante.

Como se pode notar, há pessoas certas com perfis específicos que devem integrar os colegiados. A participação fica associada a uma competência técnica traduzida na máxima de que ‘a pessoa certa no lugar certo’ participa de forma mais qualificada por entender o papel e a natureza das relações políticas próprias de um espaço de deliberação pública e por ter os recursos (técnicos, cognitivos) para se fazer representado no processo de debate e discussão.

Nessa perspectiva, o conhecimento técnico, a informação estratégica e a capacidade de se comunicar bem são atributos exigidos como recursos para uma ação que não omite ou dissimula a natureza política e os interesses em conflito no contexto da ação de um conselheiro de recursos hídricos. As assimetrias, nesse caso, estão resolvidas quando, por iniciativa própria, os conselheiros decidem buscar qualificação pelo despertar de consciência do papel e da importância do conselho para sua organização e/ou segmento.

A síntese dessa ideia é de que ‘o interessado corre atrás da informação e do conhecimento’, usando os meios próprios disponíveis:

Eu não entendo muito de química e física, mas quando foi essa questão do garimpo que deu uma discussão grande, o que eu fiz? Eu fui atrás de quem entendia [...]. Conselheiro quando quer tem como ir atrás de informação, do mesmo jeito que fazem isso comigo, fazem com outros membros, como eu uso, digamos assim, serviços de outros membros quando a gente tem interesse (Conselheiro 14, representante dos usuários).

A perspectiva educativa da participação envolve a ideia de que a participação se aprende participando. O acesso a um espaço de deliberação de políticas públicas é um fator importante pela possibilidade de compartilhar pontos de vista e conhecimentos, sendo a negociação o resultado de uma troca de saberes com capacidade de produzir decisões inclusivas. Inclusivas do ponto de vista político, pela garantia do interesse público, e, em uma perspectiva técnica, pela incorporação de todas as formas de conhecimento (saberes tradicionais ou produzidos pela experiência) na decisão ou pela garantia de tempo no ato da deliberação para aprender o que

não se sabe, de forma a tornar a decisão técnica aceita por ser compreendida e não imposta pelo perito do discurso competente.

As assimetrias na capacidade de se fazer escutar e incidir nos debates e, por consequência, no conteúdo da deliberação (e não apenas nos aspectos formais que envolvem a apresentação da decisão como recursos textuais, modalidades adequadas de organizar o discurso) liga-se à disposição de aprendizado, possibilitada pelo processo decisório, tendo como indicador a capacidade de produzir conhecimento, a partir do processo de debate e deliberação, em fluxos mais democráticos, no que se refere a criar oportunidades de fazer circular dados, informações e conhecimento.

Essa perspectiva educativa sobre a participação se associa a uma perspectiva inclusiva da participação, mais próxima da proposta que caracteriza o modelo participativo previsto pela atual lei das águas (1997). Nessa vertente, não se exigem prerrogativas ou competências prévias, mas, pelo contrário, as competências podem ser adquiridas ao longo da participação no processo de deliberação.

A questão é saber como minimizar as assimetrias que são próprias da diversidade de atores e segmentos que integram o conselho. Logo, o desafio é articular conhecimentos e experiências distintas, adequando-os às condições de deliberação exigidas ainda pela predominância de um sistema perito, que legitima, pela via do conhecimento técnico, as decisões políticas, mesmo que por uma via mais porosa à discussão que acolhe e considera, para efeitos de debate, as distintas percepções e saberes, conforme destacado na interpretação dos conselheiros:

Não resta dúvida de que a gente tem que aproveitar o saber tradicional, a gente não pode abandonar, então, o conhecimento do pescador é importante, o conhecimento do cara que está lá no meio do mato é importante, mas talvez essa pessoa não tem a formação necessária para transmitir o conhecimento dele, acho que aí que está o gargalo, mas o conhecimento que ele tem, que ele adquiriu durante seu caminhar é muito importante, porque é o conhecimento que vai me dar o parâmetro para dizer aquilo que a gente quer para o estado [...]. Eu tenho que pegar o conhecimento dele e transformar naquela informação que a gente necessita. (Conselheiro 05, representante de instituições de pesquisa)

Pessoas que têm vontade de estar lá [no conselho], representá-los, têm muito claro o que estão fazendo ali. [...] O cara tem que ter um esforço grande para estar, ali, então vai porque sabe da importância. Por que ele sabe da importância? Porque tem o conhecimento de contexto, não é o conhecimento que eu como professor tenho, mas não é necessário que seja, porque ele sabe o que precisa defender ali. Agora, as pessoas poderiam estar preparadas? Poderiam. A minha pergunta é: se exigisse que só pessoas bem preparadas estivessem ali, estaria limitando acesso a essa condição [...] (Conselheiro 35, representante de instituições de ensino superior).

Sobre a ação dos interlocutores no rito deliberativo, o questionamento sobre quem e como intervêm os participantes nos debates permite-nos inferir que participam de uma troca regulada de ideias os conselheiros que se apropriam dos fluxos de informação formal, que agendam os temas e os termos do debate.

Nas narrativas abaixo, destacamos a dimensão dessa ação dos conselheiros, baseada na capacidade de mobilizar conhecimento sobre o tema em pauta e as regras do rito deliberativo, para marcar o ritmo, duração e aspectos considerados centrais no debate.

Para você discutir algo, tem que ter conhecimento e poder argumentar, mas não argumentar no sentido do ‘eu acho’, ‘eu penso que tem que ser assim’; argumentar no sentido ‘olha, legalmente está escrito isso, nacionalmente está assim ...o que está acontecendo é isso aqui’.

Então, de que forma a gente pode tentar intermediar para que entenda o mínimo possível da legislação ou esse planejamento e gestão de recursos? (Conselheiro 28, representante de instituição de ensino superior)

[...] quando você intervém, precisa ter argumentos técnicos para que possa convencer os demais participantes [...]. Cada um defende o seu nicho, então trabalha por nichos, a indústria defende o nicho dela, a indústria trabalha... a indústria perfeita seria aquela sem condicionância (sic), sem a legislação ambiental, e os representantes perpassam isso dentro do conselho. A partir do momento que tu tem essa informação e consegue argumentar tecnicamente, talvez ainda não consiga a maioria, mas alguns votos ... tu já consegue fazer uma sensibilização [...] para perceber que não é dessa forma que deveria ser conduzida a política e sim com outro olhar, um olhar social (Conselheiro 39, representante da sociedade civil)

Às vezes, os debates não têm um resultado produtivo. Às vezes, é um bate-boca, mas que não acrescenta muito. Mas não é sempre que tem isso; por exemplo, a gente vai lá, apresentar uma coisa para decidir e pronto, acabou, todo mundo decide aquilo sem muita discussão, discute um pouquinho aqui ‘ah, eu não concordo contigo’, uma coisinha assim, mas [...] não é uma coisa que vai acrescentar muito? (Conselheiro09, representante do poder público).

Em um cenário de disputa e conflitos de interesses inerentes ao processo de deliberação da política de recursos hídricos, a compreensão do jogo deliberativo envolve não só conhecimento do rito, como e quando agendar, como instituir de legitimidade a interpretação para a necessidade e interesse de determinada pauta, como extrair e delinear o objeto de deliberação no conjunto do tema pautado.

A estratégia de ocupação de brechas e oportunidades dos regimentos que normatizam o funcionamento do jogo deliberativo também envolve o capital comunicacional como instrumento, mas exige o uso de dispositivos sobre como comunicar ou instituir as regras para validação normativa e epistêmica, para orientar o debate e, por conseguinte, a própria decisão.



Nesse aspecto, estão em disputa, obrigatoriamente, as bases de legitimidade para o debate, antes mesmo do conteúdo, do discurso e suas formas de expressão.

Nestes termos, a legitimidade de discursos peritos para corroborar debates e decisões é notoriamente um *continuum* observado nos conselhos de recursos hídricos. A ação política, por mais estratégica que possa parecer na disputa de pautas, interpretações e decisões nesses colegiados, é caracterizada por uma dimensão técnica, de natureza especializada, elaborada por discursos de autoridade, capazes de produzir sentido ou efeitos de sentido. São discursos devidamente associados em comunidades comunicativas (LEIS, 1999) e epistemologicamente situados.

Desse modo, quando o debate é inevitável, a lógica é negociar sob regras epistêmicas antes de tudo, ou seja, buscar legitimidade para discursos sobre a água, que se filiam a saberes dos especialistas (advogados, pesquisadores de áreas vinculadas a áreas de conhecimento sobre a agenda hídrica, como agrônomos, químicos, engenheiros, geólogos, biólogos, entre outros).

Elabora-se um pacto de convivência epistêmica. Conforme narrativa dos conselheiros destacados abaixo, na ideia de que cada especialidade, ao se legitimar sob as regras do campo científico que lhe são próprias, legitima todas as especialidades, em nítido respeito pela autoridade de cada conselheiro, ao acionar os conhecimentos de um ou outro sistema perito, para organizar sua participação no debate e negociar os termos da decisão.

Vejo que alguns se manifestam, mas quando é a área que ele domina. Por exemplo, aquele trabalho para conferência das contas, eles sugeriram meu nome para participar e eu falei 'Não é meu forte'. Eu prefiro que outros que entendem mais de orçamento trabalhem com isso, eu atuo mais na gestão (Conselheiro 40, representante de instituição de ensino superior)

No nosso conselho, eles têm feito muito assim: tem um problema x. Quem é que tem mais acesso ao conhecimento nessa área? Vamos dizer 'tem o pessoal da geologia', essa área é mais com eles. Então forma uma comissão. 'Ah, mas precisa de alguém da área de direito. Pega o procurador. E depois que a gente trata daquele problema, leva para os outros conselheiros. Porque deram àquelas pessoas que tinham mais conhecimento para fazer, resolver o problema e trazer a coisa já trabalhada para eles [o plenário]. (Conselheira 2, representante de instituição de ensino superior).

Nesse percurso, na ausência de fluxos de informação democráticos, mais acessíveis em forma e conteúdo, os conselheiros que não compartilham do pacto epistêmico aprendem a acionar as redes de relações pessoais no interior do colegiado ou fora dele, para aprender e se apropriar dos ditames formais e epistêmicos exigidos (por serem legítimos) e, com isso, se inserirem no pacto e, a partir disso, incorporarem-se ao contexto de discussão e deliberação.

Nas narrativas abaixo, destacamos a experiência de como os conselheiros buscam alternativas para solucionar as assimetrias e superar os *déficits* no acesso à informação e conhecimentos necessários no processo de decisão e na apropriação deles:

Eu converso muito com a professora [conselheira]. [...]. As coisas que eu não entendo, que tenho dificuldade, eu chego ‘professora, esse ponto aqui, como que é? (Conselheiro 13, representante de comitê de bacia hidrográfica)

[...]. Por exemplo, tem um representante, [...] quando ele precisa de alguma coisa mais específica que ele sabe que é em relação ao meu conhecimento, já veio falar comigo várias vezes. Ele sabe quais são os pontos fracos ali que ele pode ter mais conhecimento [...]. (Conselheiro 35, representante de instituições de ensino superior)

Quando a discussão se refere a áreas de preservação, com certeza eu tenho mais bases para discutir, pois é aquilo que estou vivendo. Quando se trata de outra área, podemos imaginar, água subterrânea, temos colegas dentro da universidade, por exemplo; nesse caso, [...] quando eu não tenho base para isso, a gente pede aos professores, as pessoas que estão envolvidas que nos dê a visão geral. (Conselheiro 41, representante do poder público).

Se a ação de comunicação esperada não corresponde à expectativa das instâncias e discursos que definem a lógica de validade do que se delibera e como se delibera, ações de comunicação de natureza performática e retórica, que pode ter efeito limitado na disputa pela visibilidade pública em um contexto político-institucional, não conquista legitimidade e possui pouca capacidade de incidência no conteúdo da decisão em um contexto de deliberação pública, como o dos conselhos. Isso porque vem deslocada dos núcleos ou dispositivos que conferem legitimidade à intervenção: o discurso competente, ancorado em um saber competente.

A ação de comunicação essencialmente retórica e performática é usada de maneira consciente pelos conselheiros, para fins de dilatar o tempo da discussão e deliberação, produzindo efeito protelatório que, a depender do jogo de forças e conflitos a serem deliberados, torna-se estratégico para o reagrupamento de forças, a busca de informações ou dados mais convincentes, em caso de retomada da discussão.

[...] às vezes, aquilo que é muito técnico, não precisa ser tão técnico em uma reunião do conselho. Tem que ser realista, mas no nível da linguagem adequada. Às vezes, a questão é a linguagem. [...]. Ela impressiona e às vezes não precisa. Eu tenho colegas que têm o dom da oratória, têm aquele discurso. Parece um pavão colorido. E você vai ver e é só uma bolha de ar pintadinha. É questão de estilo, mas não creio que seja um ambiente propício para um conselho, ainda mais com segmentos diferentes [...]. (Conselheiro 40, representante de instituição de ensino superior).

Outra situação presente capaz de ilustrar o efeito de incidir na temporalidade do rito deliberativo é a reinserção da pauta em conflito para disputar espaço de agendamento com outras temáticas que demandam discussão, a depender dos interesses e expectativas dos atores envolvidos com a questão em debate.

São os conselheiros que, mesmo aliados da coordenação dos fluxos, que instituem o rito deliberativo (pauta, debate e decisão) por atores governamentais, fortalecidos pelo papel na gestão da burocracia e do complexo de informações que a permeia, investem seu capital comunicacional, empreendendo discursos competentes (técnico-jurídicos) sobre a agenda em discussão ou sobre os procedimentos deliberativos.

Essa estratégia busca capturar o rito deliberativo, inserindo-se como interlocutor que legitima o processo de interlocução, em caso de adequação dos interesses representados com o que se é deliberado. Nesse caso específico, está uma ação comunicativa do tipo responsiva, voltada para tratar de eventuais interpretações dissonantes, que fogem do enquadramento prévio. É um ato de cooperação entre interlocutores para reiterar a legitimidade da agenda, do desenho do objeto de deliberação sob o qual serão investidos os esforços de compreensão prévia, que formatam o escopo da decisão como resultado desse empreendimento de sentidos sobre a pauta e as regras do jogo deliberativo baseado na cooperação.

Já em relação a outra dimensão da ação de interlocutores, na captura do rito deliberativo, que procura interferir no rito de agendamento e enquadramento da pauta, que desenha o objeto da deliberação e o escopo da decisão contrários, o que se tem não é reiteração e cooperação com o desenrolar do ritmo do debate, mas uma interlocução protelatória.

Tal interlocução não atua na busca de contrapontos argumentativos que dialoguem com os fundamentos técnicos e jurídicos próprios da narrativa burocrática, ressaltando eventuais contradições, perspectivas e interpretações dissonantes. Pelo contrário, ela leva a cabo uma estratégia de levantar dúvidas, apelar para a falta de conhecimento ou informação, uma ignorância consciente, capaz de criar um clima de suspeição e quebrar o pacto de confiança e reciprocidade que deve coexistir em uma arena deliberativa.

Nesse caso, a captura do rito deliberativo gera uma interlocução por parte do conselheiro, de caráter protelatório, que transforma o debate em uma conversa prolongada, permeada por atos de retórica, que desviam do contexto do que se tenta instituir como objeto de deliberação e decisão.

Ambas ações comunicativas (protelatória ou cooperativa) acionam competências investidas de uma elaboração criativa da transferência de capital social entre representantes e

organizações representativas, associadas, prioritariamente, a segmentos e setores organizados, comunicacionalmente, e com interesses econômicos no uso da água.

Em alguns conselhos, a associação desses setores e os gestores governamentais criam, na esfera deliberativa do conselho, uma blindagem que impede o colegiado de se tornar uma arena porosa à multiplicidade de redes de interações e seus respectivos espaços discursivos, incluídos formal e informalmente no sistema deliberativo da agenda hídrica local:

[...] quando um movimento social traz aquela informação que a gente vê que é coerente, o governo distorce e põe dificuldade para não resolver aquela situação. O nosso assunto como movimento social para dentro do conselho [...] acaba não discutindo, ou se discute até, não chega a deliberar, passa à frente, deixa para próxima reunião, e às vezes não acontece, não entra na pauta de novo. (Conselheiro 23, representante da sociedade civil).

As organizações da sociedade civil e instituições do poder público, representativas do Estado em geral, com papel de equilibrar o jogo de forças entre os setores econômicos, usuários da água e os governos – capturados em algumas agendas por interesses setoriais – sofrem esse efeito de blindagem da esfera deliberativa, estando a capacidade de romper esse circuito de agendamento, enquadramento e decisão política de recursos hídricos coadunada a um investimento em ação de comunicação estratégica.

### **5.2.1.3 A natureza dos debates, os constrangimentos e possibilidades de trocas argumentativas**

Como desdobramento da ação dos interlocutores no processo de deliberação da política de recursos hídricos, situamos a natureza dos debates e a constituição da argumentação, no questionamento sobre qual a natureza dos debates, os constrangimentos e possibilidades de trocas argumentativas. A avaliação desse aspecto observa a produção deliberativa dos conselhos de recursos hídricos, para analisarmos a constituição e natureza dos debates.

O que se decide no âmbito dos conselhos acompanha as restrições da agenda deliberativa, fortemente condicionada a restrições e controle centralizado dos dispositivos de gestão da informação, dados e conhecimentos e das formas de circulação desses fluxos, ao longo do rito decisório.

O conteúdo das pontuais e escassas decisões, traduzidas em moções, instruções normativas e resoluções tomadas pelos conselhos, no último período de gestão a que conseguimos acesso para análise, traduz a orientação burocrática das agendas desses colegiados. Há um forte viés regulamentador de regras e normas previstas no marco regulatório

da política de gestão de recursos hídricos e baixo teor propositivo na formulação de políticas, no debate de alternativas e problemas estruturais no médio e longo prazo, os quais podem interferir na disponibilidade, qualidade e conflitos envolvendo o uso da água.

O atraso na formulação dos planos estaduais de recursos hídricos e a ausência de debate sobre os documentos, em estados que já contam com esses instrumentos em seus conselhos, revelam um papel ainda restrito dos colegiados no monitoramento, avaliação e na capacidade de planejamento para orientar a atuação dos órgãos governamentais gestores da política de recursos hídricos de cada localidade. Fica evidente que esse *déficit* deliberativo reflete sobre como são elaboradas e enquadradas as agendas internas nos conselhos, questões articuladas anteriormente, como também sobre o modo como são constituídos os debates internamente nos colegiados.

Em um cenário informacional de circulação restrita de dados e informações públicas, associado ao uso estratégico de informações e conhecimentos mobilizados, como ativo em situações específicas de conflitos de interesses de um segmento, o tempo dedicado às manifestações de conselheiros sobre itens da pauta que demandam decisão acaba subtilizado, dada a sua natureza rarefeita.

Em vez de embates de argumentos, perspectivas ou de um diálogo problematizador, que acione fundamentos técnicos para, de forma responsiva, interpretar aspectos que podem ser cruciais para orientar a decisão, o que se registra são conversações, a partir de perspectivas muito particulares, em que predominam opiniões desconectadas de um tratamento contextualizado e público das questões agendadas para debate pelo pleno do conselho.

No curto espaço de tempo dedicado ao debate, o que se constata é uma troca de ideias baseada em perspectivas particulares de preocupação restrita do conselheiro, que se desdobra em uma conversa para esclarecer, tirar dúvidas e facilitar a compreensão do tema em discussão:

As discussões até que acontecem, mas dependendo do assunto alguns têm mais propriedade de discussão, outros não, mas tem o envolvimento de todas as pessoas que lá estão. Nem sempre todos falam na reunião porque o espaço é curto. Duas horas de reunião, em torno cinquenta conselheiros. Não dá para dar oportunidades para todos. Mas quando a discussão cabe e envolve todo mundo, ou seja, todos tenham condições de fazer aquela discussão, ela flui bem. (Conselheira 23, representante da sociedade civil).

Em outro cenário correlato a esse, é possível observar que a manifestação particular retira o foco do objeto de deliberação em uma estratégia de protelar ou alongar o processo de discussão em uma lógica de monólogo, que sobrepõe perspectivas e pontos de vistas sem

relacioná-los entre si e com o tema inicial responsável por impulsionar essas manifestações particularizadas.

Nessa aparente liberdade de manifestação e igualdade de pronunciamento, falta informação de diagnóstico, que possa subsidiar uma avaliação conjuntural e que seja capaz de captar as implicações ou os fundamentos mais objetivos que permeiam o objeto da deliberação.

Esse processo provoca o adiamento das decisões em um *continuum* protelatório. Este é interrompido ora pela urgência da necessidade em produzir uma decisão (que não significa a melhor decisão), ora pela avaliação dos interessados nessa dispersão de pontos de vista particularizados de que o alongamento de uma conversa sobreposta desmobiliza os envolvidos na discussão e esvazia ponderações críticas.

Se depender da operação do rito protelatório, qualquer manifestação de contraponto ou ponderação, por menos problematizadora que possa ser, acaba desgastada tanto pela quebra do pacto de cooperação e disposição para interlocução como pela insustentabilidade de um protocolo comunicativo que não consegue retroalimentar a tentativa de debate, mas, ao contrário, sobrepor falas e opiniões.

Esse circuito é instaurado por um movimento conflituoso que intersecciona (1) fluxos regulados de informação pública; (2) circulação de dados e informações estratégicas devidamente tratadas nas organizações de origem; (3) uso de conhecimento das brechas, envolvendo as regras de procedimento, que normatizam o debate e (4) ausência das dimensões que orientam a disputa por sentidos próprias de uma esfera de deliberação. Dependendo do modo como se articula cada uma dessas variáveis pelas competências e potencialidades comunicacionais do conselheiro, estão dadas as condições para o poder no jogo deliberativo.

#### **5.2.1.4 O investimento institucional na participação e a perspectiva do capital comunicacional**

A constituição do sujeito participante tem uma dimensão individual associada a uma dimensão institucional: a formação e a experiência de atuação profissional e/ou ativismo na área de recursos hídricos, acompanhada de um investimento de capital social das instituições.

Esse investimento, por sua vez, aciona a capilaridade e *expertise* por meio de redes de informação e conhecimentos, no contexto das organizações, na elaboração de um ativo, que é ferramenta central para a disputa por sentidos nos conselhos de políticas públicas: a formatação de uma ação comunicativa que se apropria de dispositivos, estratégias de comunicação

eficiente, capazes de produzir discursos creditáveis e legítimos e atuar na intercompreensão e negociação recíproca de entendimentos (MATOS, 2009b).

O capital comunicacional é constituído por sujeitos, a partir do investimento estratégico das organizações em uma transferência de ativos simbólicos (dados, informações e conhecimentos tratados) para uma ação política orientada para os objetivos dessas organizações. Isso traduz representação em representatividade do segmento que integra o conselho, pela capacidade de incidência desse sujeito participante constituído na trama, que envolve práticas e estratégias de comunicação no contexto das organizações representadas.

No contexto deliberativo, a aplicação do dito capital comunicacional acumulado nesse empreendimento institucional, em sujeitos potencialmente participativos, se traduz na capacidade de acesso, apropriação de dados e informações e conhecimento capazes de interferir no poder de agendar, instituindo pautas de discussão; poder de enquadramento, orientando a perspectiva de interpretação e desenho do objeto da deliberação, que nunca está dado, mas é constituído na disputa pela agenda do conselho e, por fim, capaz de incidir no poder de garantir decisões.

Na verdade, a gente acaba utilizando a retaguarda de assessoria da própria defesa civil. Temos profissionais da área de meio ambiente [...], geógrafos, biólogos. Quando a gente vai abordar e participar institucionalmente, em algum tema, por exemplo, que envolva clima, chuva, temos uma participação nessa perspectiva. (Conselheiro 22, representante do poder público)

Sempre nos temas relacionados a recursos hídricos, a gente tem aqui o nosso jurídico, tem balizamento forte, uma discussão interna, não sou eu analisando simplesmente um ato, é a empresa analisando um contexto, o que pode afetar a empresa [...] (Conselheiro 7, representante dos usuários)

Quando eles mandam a pauta, a gente dá uma estudada e vê o interesse aqui da Federação, procura o presidente para pegar uma orientação dele [...]. Nós temos uma biblioteca e também a internet, alguma dúvida sempre procuramos em outros estados da nossa federação [...]. Temos banco de dados também e a gente procura informações de interesse para poder defender a questão. (Conselheiro 21, representante dos usuários).

Em outras palavras, o capital comunicacional do conselheiro é mensurado pela capacidade de acessar, compreender e relacionar dados, informações e conhecimentos para interpretar, na perspectiva da instituição que representa, aspectos da agenda hídrica inseridos na pauta de deliberação. Tal capacidade torna-se um ativo a ser usado estrategicamente na troca de ideias, argumentos e na constituição dos termos de negociação política exigidos na tomada de decisões em um espaço de deliberação pública, como o dos comitês de recursos hídricos.

Essa capacidade comum se constitui por assimetrias no conjunto dos conselheiros, e está relacionada à dimensão cognitiva da deliberação, em contextos de disputas por políticas públicas e se constitui por duas vias: uma formal e outra informal.

No primeiro caso, a constituição de capital comunicacional é uma ação orientada por políticas de comunicação definidas e implementadas pelas organizações com capilaridade social, alta capacidade de mobilização e interações, permeada por uma rede de interesse articulada em torno da organização. No segundo caso, a constituição desse capital comunicacional denota um movimento informal, que não passa em muitos casos pelo contexto da organização e/ou segmento que representa, ao contrário, se constitui por meio de redes informais de relações entre membros do próprio conselho ou por relações com outros atores políticos reconhecidos por ativismo ou pesquisa na área de recursos hídricos sem assento conselho.

Na verdade, a confederação nos abastece com bastante informações, e participo das redes, que são grupos de discussão focados em cada um dos assuntos. Temos a rede de recursos hídricos, biodiversidade, florestas, resíduos e tudo isso vai nos dando o panorama de como está o Brasil [...]. Tenho um app que é da própria confederação, que eu também coloco em acompanhamento as matérias que estão sendo trabalhadas e verifico todas as documentações. Então, eu tenho um panorama geral [...], mas se mandam a pauta da reunião, dali eu já começo a ver quais são os pontos que considero mais importantes e tento me aprofundar naqueles. (Conselheiro 14, representante dos usuários).

Em linhas gerais, quando observada a produção deliberativa dos conselhos de recursos hídricos, a constatação é de uma atuação pouco propositiva, com agendas de discussão pouco articuladas com os contextos desafiadores para a gestão hídrica em uma região como a Amazônia.

A agenda burocrática, atenta a aspectos de regulamentação do funcionamento dos próprios colegiados e à regulamentação de instrumentos da política de recursos hídricos (outorga, comitês de bacias), à ação pouco propositiva na discussão e formulação políticas que observem dimensões sociais, econômicas e políticas no uso e apropriação de recursos hídricos tem nesses fatores os fundamentos que tornam os conselhos instâncias homologatórias das decisões governamentais.

A dificuldade de todos os conselheiros no agendamento de demandas de seus respectivos segmentos, em razão das desigualdades de constituição de capital comunicacional como um ativo para ação política no espaço de deliberação, produz uma agenda de deliberação que interdita possibilidades de diagnósticos qualitativos sobre demandas emergenciais e/ou



potenciais, envolvendo a agenda hídrica de cada localidade, considerando a diversidade e pluralidade dos segmentos e interesses em jogo nas disputas implícitas, que escapam da publicização e debate no interior de cada conselho.

## CAPÍTULO VI

### **APONTAMENTOS SOBRE DIRETRIZES DE UMA POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA PARA A DELIBERAÇÃO NA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS**

Neste capítulo, procuramos articular possibilidades de uma proposta com diretrizes para uma política de comunicação pública no contexto de deliberação em espaços de participação institucionalizada, em um esforço de relacionar o campo da Comunicação Pública aos debates sobre o fortalecimento e qualificação dos conselhos de políticas públicas como espaços de democratização do processo decisório no interior da democracia brasileira.

Apoiamo-nos nas perspectivas levantadas na análise empírica da comunicação nas políticas de recursos hídricos, ritos e narrativas dos atores políticos que atuam no processo decisório da política de recursos hídricos e nas contradições identificadas nessa etapa de análise apresentadas nos capítulos anteriores.

Sinteticamente, pontuamos que o modelo participativo incorporado pela política de gestão de recursos hídricos não está acompanhado de modelos de comunicação capazes de dialogarem com a perspectiva descentralizada, horizontal e democratizante previstas pela própria política para as águas.

Marcas de Comunicação Governamental, permeadas de estratégias da Comunicação Política, desarticuladas dos princípios normativos e distantes dos instrumentos da Comunicação Pública, caracterizam a forma como os conselhos se comunicam e explicam o funcionamento da esfera de deliberação, quando os conselheiros se inserem no processo decisório da política de recursos hídricos.

Essa constatação nos detêm a articular as evidências empíricas hipoteticamente previstas para conhecer e apontar as possibilidades de um modelo de comunicação capaz de gerir as demandas informacionais da esfera pública deliberativa, que se organiza a partir dos conselhos de recursos hídricos.

Nesse capítulo, portanto, apresentamos o esboço de diretrizes para subsidiar políticas de comunicação para atender a demanda dos espaços políticos de participação institucionalizada para deliberar políticas públicas.

O percurso da pesquisa de campo e a articulação conceitual entre a Comunicação Pública, no contexto da deliberação como componente para observar a democratização da participação, fundamentam um viés aplicado para sistematizar aspectos conceituais e instrumentais, capazes de

contribuir para a revisão de protocolos e práticas de comunicação no âmbito do Estado, a fim de dialogar com a arquitetura participativa instituída para decisão de políticas públicas.

### **6.1 Delineamento da proposta de diretrizes de uma política de comunicação para participação nos conselhos de políticas públicas**

A nossa premissa para avaliar a interface do campo da comunicação, na estrutura de participação prevista na política de recursos hídricos no Norte do país, nos levou à identificação de três contradições centrais que se entrelaçam, destacadas no desdobramento da análise foco deste capítulo, como síntese das análises sobre a comunicação *dos e nos* conselhos de recursos hídricos dos Estados da Região Norte brasileira.

Sustentamos como contradições o modo como a participação é concebida e operada no contexto dos conselhos de recursos hídricos investigados, considerando a configurada dimensão comunicativa da deliberação da política das águas. Recordemos que a participação, associada à descentralização, torna-se um instrumento que define estruturalmente o modelo de gerenciamento de recursos hídricos, denominado como sistêmico de integração participativa, incorporado na legislação em vigor no Brasil (ANA, 1997).

Uma das características do modelo vigente é o compartilhamento do poder de decidir sobre uso da água entre o governo e distintos segmentos sociais interessados. Os governos mantêm sua função de executar coordenadamente as ações com os distintos setores da sociedade, por meio de processos de negociação em instâncias específicas (SETTI et al., 2001).

O modelo sistêmico de integração participativa tem eco nos princípios de governança das políticas ligadas ao meio ambiente e vai de encontro ao superado modelo de gerenciamento de recursos hídricos (Código das Águas, 1934) classificado como burocrático. Este é um modelo baseado na centralização do processo decisório nos governos que, sob o excesso de formalismo, desconsidera o sistema social e o sistema de gerenciamento (SETTI et al., 2001).

Apesar de uma mudança legal e institucional, responsável pela superação do modelo burocrático, por um modelo sistêmico de integração como referência paradigmática, para observar a evolução da gestão de recursos hídricos, destacamos que um modelo de gerenciamento carrega um modelo de comunicação pelas organizações que implementam a política decidida no interior de cada modelo.

Nessa perspectiva, o modelo político-comunicativo de negociação de uma política das águas sustentaria o modelo de gerenciamento sistêmico de integração participativa, coincidindo

com políticas de comunicação mais abertas para o fortalecimento de uma esfera pública como referência para o funcionamento desse modelo de gerenciamento.

Essa questão aproxima a Comunicação Pública, em detrimento das estratégias e dispositivos, da Comunicação Política, para pensar modelos de comunicação na lógica da governança baseada na hidropolítica ou do modelo político-comunicativo de negociação de políticas públicas. Dito isso, destacamos as três contradições centrais levantadas pela coleta e tratamentos de dados da nossa pesquisa de campo.

A primeira das contradições identificadas está na relação permanentemente conflitante observada nas práticas de comunicação e nos circuitos de informação, dados e conhecimento no interior dos conselhos de recursos hídricos da Região Norte: em um aspecto organizacional, o conselho é uma estrutura participativa que funciona em uma lógica burocrática e centralizada em uma comunidade participante e comunicativa (LEIS, 1999), hegemônica, dependendo do contexto sociopolítico de cada colegiado.

A segunda contradição, articulada à primeira, constrói-se no aspecto participativo de acesso à esfera pública do conselho pela heterogeneidade de atores representados, os quais convivem com a sub-representação institucional, considerando definição e enquadramento da agenda deliberativa, operada por uma instrumentalidade discursiva (LEIS, 1999) – pouco percebida pelos discursos dos conselheiros – que envolve a construção de um capital comunicacional por ações de comunicação (dis) simuladas em políticas de comunicação dos atores organizacionais que integram o colegiado.

A terceira, e não menos importante, das contradições, desdobramento das anteriores, envolve uma disputa simbólica – também pouco observada como elemento qualificador da participação nos conselhos de recursos hídricos – que permite a polifonia de vozes em uma instância de discussão e debate nos espaços de participação investigados, mas dependentes da deliberação, a partir de sistemas peritos, que nem sempre contemplam a diversidade de vozes presentes na esfera pública, gerida em uma lógica informacional de estratégias de comunicação.

Essas contradições refletem uma estrutura deliberativa baseada na centralização da circulação dos fluxos de informação, dados e conhecimentos úteis no processo decisório, práticas de comunicação que controlam a gestão dos fluxos informativos verticais, que intensificam as assimetrias, que marcam a representação nos conselhos, e incidem na representatividade desses atores nos embates e disputas.

Essa relação entre representação e representatividade dos atores políticos na deliberação das políticas de recursos hídricos separa os que integram o conselho e os que incidem nas deliberações no colegiado. Do ponto de vista da comunicação, entre representar uma

organização e garantir a representatividade do segmento representado, aliando estrategicamente interesses específicos a interesses públicos no que é deliberado, está o uso do capital comunicacional como um ativo central no poder do jogo deliberativo.

A captura do poder de agendamento da pauta do conselho, a busca de lacunas e oportunidades, diante das regras do rito deliberativo, controle do fluxo informacional e, por consequência, a capacidade de incidir na lógica da distribuição das informações no interior do colegiado, os jogos e estratégias discursivas ancorados na produção dos discursos peritos são todos atributos acionados pelos conselhos na disputa por um sentido credível na esfera deliberativa.

Nesses termos, esses atributos têm relação direta com a competência comunicacional de acessar, apropriar e usar dados, informações e conhecimento, envolvendo a agenda hídrica e as regras do jogo deliberativo, ou seja, com um capital comunicacional acumulado, que expressa o nível de delegação de capital social das organizações investido em seus respectivos representantes nos conselhos.

As assimetrias, pensadas sob a ótica da comunicação, estão relacionadas à produção e ao uso de capital comunicacional dos atores institucionais, a partir da mobilização de ativos simbólicos, geridos pelas organizações representadas nos conselhos.

Nesse aspecto, organizações com políticas de comunicação explicitamente orientadas a fortalecer redes e relações de interesse potencializam a ação política no espaço do conselho, transformando a representação em representatividade, ao ofertar condições simbólicas de disputa na esfera deliberativa. Evidente que essa assimetria está concatenada a outras assimetrias de ordem material e simbólica.

Organizações com baixo poder de mobilização e legitimidade no interior do próprio segmento; pouca capacidade de articulação e diálogo com seus grupos de interesse; e baixa capilaridade em esferas públicas estratégicas de visibilidade, como a midiática, tendem a elaborar políticas de comunicação com restritas capacidades de potencializar relações sociais e redes de relacionamento capazes de ampliar o escopo e a qualidade de dados e informações, bem como mobilizar a produção de saberes estratégicos.

Na esfera pública de deliberação, organizada nos conselhos de recursos hídricos, a partir de práticas e protocolos de comunicação que definem as lógicas de circulação e apropriação de dados, informações e conhecimento, a disputa está na capacidade das organizações em delegar capital social aos seus representados na constituição de capital comunicacional, como um ativo estratégico na disputa deliberativa, como afirma um conselheiro entrevistado:

[...] a participação do conselheiro está relacionada também ao institucional; se a instituição não tem tanto interesse naquela pauta, ela não vai cobrar muito e ela (a participação) precisa ser institucional; a instituição precisa vestir a camisa. (Conselheiro 06).

Nesse sentido, para a esfera do conselho convergem interesses diversos, e o desafio é garantir o interesse público em todo o rito deliberativo (da pauta à tomada de decisão), apesar das constantes tentativas de rupturas do processo deliberativo por demandas e interesses particulares de determinados segmentos. O poder público representado nesses espaços deve servir como contraponto à sobreposição de interesses específicos, em um constante exercício de mediação ao longo de todo o processo deliberativo.

Nessa ordem, essa ação corresponde, na perspectiva da comunicação, em empreender ações que ofereçam o atendimento a demandas essenciais, relacionadas ao direito à informação de interesse público, capaz de garantir a compreensão de aspectos e dimensões abrangentes e contextuais, que envolvem a questão hídrica de forma a equilibrar o jogo de forças operado pela ação comunicacional das organizações que, dentro de suas respectivas possibilidades, investem seus conselheiros de competências, que os permitem aplicar o capital acumulado pela instituição na defesa de interesses particulares.

Em um contexto de captura do poder público por interesses corporativos, a garantia do interesse público, no contexto de interesses que interferem na deliberação da política de recursos hídricos, é um desafio que passa pela prática da Comunicação Pública, em detrimento de estratégias de comunicação governamental, ou até mesmo de Comunicação Política, quando apropriadas pelos sistemas políticos nas tradicionais disputas e jogos para manutenção do poder e sobrevivência.

O que estamos apontando é que a oferta de dados, informações e conhecimentos especializados deve ser tratada como serviço público, que não se confunde com os interesses e estratégias da comunicação governamental, operados na busca de gestão da visibilidade e dos discursos de poder dos governos, que, a depender de sua configuração, tornam-se também um ator interessado e com demandas específicas a representar e disputar no processo deliberativo.

Essa compreensão está assentada na ideia de que a disputa pelo agendamento, enquadramento e decisão sobre a agenda hídrica, na esfera pública de um conselho de recursos hídricos, é de natureza comunicacional, considerando que a impressão de lógicas, ritmos e sentidos condicionantes da deliberação passa pela gestão de atores detentores do controle dos fluxos informativos que circulam pelo conselho.

O controle e a gestão dos fluxos têm relação direta com o capital comunicacional dos conselheiros, um ativo elaborado pelo investimento e delegação do capital de cada organização

para ação comunicacional de seus representantes, por meio de políticas de comunicação institucional. Essas políticas, no âmbito de cada organização, mobilizam as redes de relações sociais, potencialmente redes informativas e de conhecimentos estratégicos, por serem tratados sob os interesses de cada segmento.

O resultado dessa ação comunicacional das instituições, na esfera de deliberação, define o controle e a gestão dos fluxos de dados, informações e conhecimentos decisivos na constituição sobre o que será legítimo a ser debatido, na definição do objeto da deliberação e as bases epistêmicas legítimas para enquadrar o tratamento da agenda pautada e, por consequência, a constituição da deliberação (moção, resolução, instrução normativa).

A ação de comunicação de uma instituição também pode interferir no rito deliberativo, pela possibilidade de usar o conhecimento das regras e normas definidas para deliberação por cada colegiado para protelar, apressar ou interditar o debate e a decisão, em caso de circunstâncias nas quais o jogo de forças não está favorável aos interesses dessa instituição.

Estamos pontuando, portanto, que a esfera de deliberação em um conselho de recursos hídricos resulta, também, de práticas de comunicação dos conselheiros, dinamizadas pelo capital comunicacional investido pela ação das organizações representadas. Essa é a fonte central da assimetria, considerando que cada organização tem restrições para operar a construção desse ativo, seja pela dificuldade de compreensão da importância da dimensão comunicacional, em espaços de deliberação, ou pelas assimetrias de natureza política (capacidade de organização, mobilização e capilaridade social) e econômico-sociais (pouco acesso a recursos financeiros, tecnológicos e humanos).

A capacidade de participação é atinente à capacidade de cada conselheiro em mobilizar capital comunicacional na defesa de perspectivas (de interesse público ou particulares) relacionadas ao segmento representado no mercado simbólico (ARAÚJO, 2004) que permeia o processo decisório de uma política pública.

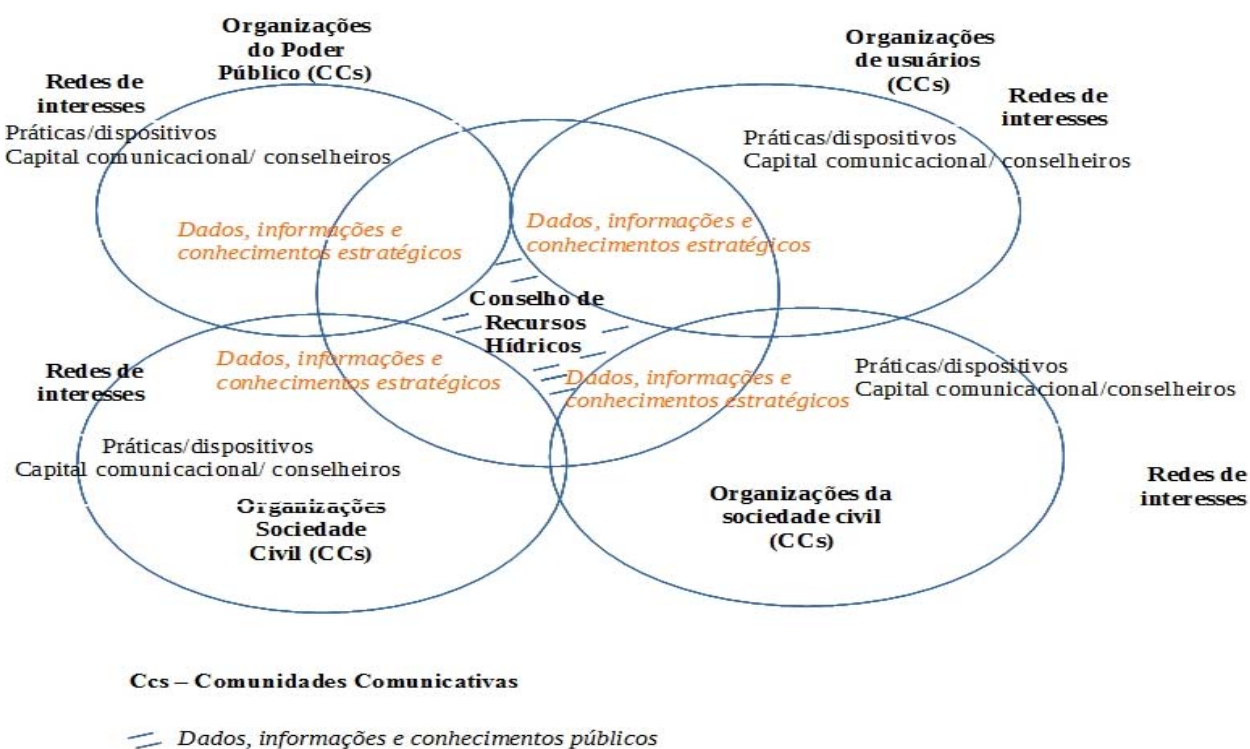
A capacidade de oferta, valor e legitimidade de sentidos que decidem, em forma e conteúdo, o poder de representar as demandas hídricas e as formas mais eficientes de atendê-las está ligada a esse poder elaborado pela ação comunicacional, investida pela forma de pensar e fazer a comunicação pelas organizações que ocupam o espaço dos conselhos.

Nessa configuração comunicacional da deliberação em espaços institucionalizados de participação nas políticas públicas (figura 3), o que temos é uma esfera ocupada por conselheiros com poder de representatividade distintos, que acionam o seu capital comunicacional, aliando formas de comunicar eficientes (argumentação racional, retóricas que

legitimam efeitos de sentidos eficientes) e informações e conhecimentos estratégicos presentes no escopo das práticas de comunicação de suas respectivas organizações.

Essa fonte de assimetrias, de dimensão cognitiva, não pode ser gerida, a priori, por ser uma condição prévia de deliberação, que traduz o jogo de forças e assimetrias definidores do conjunto dos atores e organizações ligados à agenda hídrica.

No entanto, quando convergem para o espaço público do conselho, essas assimetrias prévias, em tese, podem ser contrabalanceadas por ações e estratégias de comunicação, capazes de mediar, pela perspectiva do interesse público, a ação dos atores comprometidos em sua maioria com seus segmentos, grupos e redes de interesses.



**Figura 3** – Configuração comunicacional da deliberação na esfera dos conselhos estaduais de recursos hídricos (Fonte: Elaboração própria)

Sem um espaço informativo que se equilibre em uma mediação orientada por ações concretas de comunicação de interesse público, o poder deliberativo apoia-se, exclusivamente, na mobilização de recursos e competências comunicacionais de produção, acesso a dados e informações dos atores e suas respectivas instituições e apropriação desses elementos.

A questão, nesse caso, é que na democratização do espaço de circulação de dados, informações e conhecimentos de interesse públicos, a partir de uma gestão de fluxos por uma



ótica de interesse público, identificamos o lugar da Comunicação Pública como um campo central para operar nas assimetrias informacionais comuns ao rito deliberativo.

Como instância que articula as demais instâncias de produção e reconhecimento de sentidos em torno da agenda hídrica, a Comunicação Pública assume função mediadora, na medida em que atua na democratização da esfera de circulação de dados, informações e conhecimentos, capazes de incidir na constituição desigual do capital comunicacional, inerente aos conflitos de interesse, que caracterizam o processo de deliberação de políticas públicas.

Essas indicações, construídas na avaliação crítica sobre a comunicação no contexto de deliberação dos conselhos de recursos hídricos na Região Norte brasileira, nos levam a desenhar uma proposta para a construção de uma matriz para uma política de comunicação pública em espaço de participação institucionalizada na deliberação da política de recursos hídricos. A proposta é esboçada na próxima seção.

## **6.2 Esboço de uma política de comunicação para a participação e controle social em conselho de recursos hídricos**

Ao aferirmos as implicações relacionadas ao campo da comunicação, que afetam a participação nos processos de decisão nos conselhos de recursos hídricos, reafirmamos que o campo da Comunicação Pública tem relação direta com o atual modelo de gestão compartilhada, pensado para gestão hídrica.

Como procuramos apontar, do ponto de vista normativo, a compreensão sobre ações de comunicação no interior do Estado, como serviço público fundamental para constituição de esferas públicas robustas e como elemento dinamizador da participação e da cidadania, se relaciona com a natureza pública e participativa de decisão no modelo de governança instituído pela atual política de recursos hídricos brasileira.

Apesar da contradição identificada, de predominância de um modelo comunicativo centralizado, operando em um espaço democrático e plural de deliberação, como é o espaço dos conselhos de recursos hídricos, a lógica que estrutura a dimensão comunicacional da deliberação refere-se a paradigmas de caráter instrumental, publicista, que opera dispositivos estratégicos e que atende a demandas corporativas e segmentadas dos atores que disputam o agendamento, enquadramento e as decisões em torno da política de recursos hídricos.

Por essa via, o *déficit* de participação e representatividade, como dois aspectos centrais identificados na produção deliberativa e nos discursos dos conselheiros, para além de aspectos

da cultura política, questões institucionais e relações de poder entre sociedade civil, está relacionado a essa dimensão comunicativa da deliberação.

A dimensão comunicativa da deliberação envolve o uso estratégico de dados, informações e conhecimentos para estruturar práticas comunicativas aferidas como legítimas, para subsidiar a disputa pela decisão mais adequada, que tenta legitimar o atendimento de interesses setoriais, sem deslocá-los de uma perspectiva de atenção ao interesse público, em se tratando da gestão dos recursos hídricos.

No contexto de disputas que envolvem a decisão sobre as diretrizes e as normas para planejamento e gestão de recursos hídricos, estão ações especializadas a serem executadas pelos conselheiros representantes de seus segmentos nesses espaços colegiados.

A apreciação e aprovação de relatórios técnicos, a produção de pareceres especializados, para subsidiar a decisão de aspectos legais e técnicos na gestão de recursos hídricos, a apreciação e manifestação sobre conflitos por uso da água, o entendimento e apreciação em torno de critérios e normas de aplicação dos instrumentos previstos na política (outorga e cobrança pelo uso da água, enquadramento dos corpos de água em classes, a construção e monitoramento dos planos de recursos hídricos) são todas funções dos conselheiros, que exigem conhecimentos diversos e específicos, informações atualizadas e disponíveis.

Essas funções especializadas demandam que os conselheiros constituam competências políticas atreladas a conhecimentos técnicos, como possibilidade de serem incluídos nos debates e negociações envolvendo o rito deliberativo em um conselho de recursos hídricos. Como já pontuamos, as estruturas de comunicação, que cada organização mobiliza na constituição de capital comunicacional como ativo para ação política de seus representantes e como caminho para delegação de seu capital social, são caracterizadas por assimetrias, considerando o conjunto das organizações representadas.

O capital comunicacional acumulado de forma estratégica por políticas formais ou não de comunicação das organizações é decisivo na ação comunicativa dos conselheiros em forma e conteúdo: constituem base não só sobre como se comunicar, mas sobre o que comunicar nos moldes do discurso aceito tacitamente como legítimo na deliberação.

É o capital comunicacional que subsidia a disputa pela interpretação não só das regras do jogo decisório, como sobre o que será agendado, pelo enquadramento do que será o escopo da deliberação e pela forma mais estratégica de apresentar a resolução na confecção da moção, instrução normativa ou resolução como produtos do rito deliberativo.

As regras da deliberação interna e a capacidade de ingerência no agendamento, enquadramento e decisão estão atreladas à coordenação tacitamente estratégica dos fluxos

informativos, prevendo como e sob quais condições devem circular dados, informações e conhecimentos na esfera pública constituída para deliberação, a partir do conselho de recursos hídricos.

O problema não está nas assimetrias em instâncias de produção e reconhecimento de sentidos, a partir de dispositivos que possibilitam a difusão, tratamento e uso de informações, dados e conhecimentos, porque essa ação comunicativa tem relação direta com a capacidade de cada organização e seus representantes em ativar seus recursos sociotécnicos e redes de relações para constituição de um ativo central para participação nos conselhos, que defendemos ser o capital comunicacional.

A percepção para a constituição desse ativo está relacionada com a compreensão de cada organização sobre papéis, responsabilidades e interesses em relação à política de recursos hídricos. E, nessa dimensão em particular, a incidência é de responsabilidade dos atores e instituições, e as assimetrias inerentes a essa dimensão serão uma constante por depender de aspectos como o nível de interesse, compreensão e estratégias nas disputas envolvendo a gestão hídrica.

Na verdade, estamos mergulhados em um manancial de informações, você tem que saber o que está querendo, definir, ou seja, a tua prioridade depende da tua linha de trabalho, porque senão você fica com tanta coisa que acaba não focando (Conselheiro 06, representante do poder público).

O que nos parece central é observar práticas e protocolos de comunicação funcionando sobre a dimensão ética de respeito e comprometimento com o interesse público na deliberação de políticas das águas. Independente da ação e estratégia envolvendo a gestão da informação de cada organização, para subsidiar sua participação nos ritos deliberativos, o espaço de decisão do conselho é garantir os princípios fundamentais de uma esfera pública constituída para deliberação.

Para deliberação, devem ser garantidas as condições estruturais de funcionamento da esfera pública, caracterizadas por serem/terem: a) inclusivas de acesso e liberdade e igualdade de oportunidade para debater sob distintas matrizes (argumentos e narrativas expressivas em torno da experiência e saberes distintos); b) transparentes na publicidade dos argumentos e razões, que justificam o debate e suas respectivas regras; e c) visibilidade da deliberação ou dos diálogos que resultam da troca pública de argumentos de questões de natureza e interesse públicos.

O papel que a circulação de dados, informações e conhecimentos possui na constituição e funcionamento de uma esfera pública de deliberação está relacionado a uma perspectiva de

interesse público como referência para formatar práticas de comunicação capazes de operar em uma instância de circulação democrática de fluxos informativos, no sentido de mediar e equilibrar as assimetrias, envolvendo a constituição e operação do capital comunicacional como um ativo para as disputas na esfera pública de deliberação de um conselho.

O que destacamos é que a gestão de fluxos nessa instância de circulação é pré-requisito para a garantia do direito à informação tanto quanto a disponibilização dos dados, conforme destacado na narrativa do conselheiro abaixo:

[...] não existe uma facilitação do acesso à informação por parte do Estado. Por exemplo, o que o Estado poderia fazer ou o próprio conselho pedir para os órgãos do Estado fazerem? Fazer base de dado (e) juntar informações. Cruzando informações tem um monte de inconsistência, alguém teria que fazer essa checagem. As pessoas poderiam ver, até em tempo real, qual é a condição do aquífero, por exemplo [...] Muitas vezes, a informação existe, mas ela está guardada, inclusive, nem na internet você tem acesso a essas informações. Você tem que ir até o órgão pedir, mas é um trabalho de busca intenso [...], deveria mudar agora, com a internet, o acesso à informação poderia ser facilitado (Conselheiro 35, representante das instituições de pesquisa).

Essa compreensão nos leva a resgatar a ideia da Comunicação Pública como possibilidade institucional para deliberação de políticas públicas. Do ponto de vista normativo, o que apresentamos ao longo desta seção foi a relação que o campo da Comunicação Pública estabelece na dimensão comunicativa de deliberação pelo entendimento compartilhado de que práticas de comunicação são estruturantes para pensar a participação nos processos decisórios da política de recursos hídricos. Esses foram aspectos que perpassam a análise e discussão sobre a comunicação *dos e nos* conselhos de recursos hídricos dos Estados da Região Norte.

Avançamos na tentativa de transitar, portanto, de uma perspectiva normativa para uma abordagem operacional sobre como a Comunicação Pública se insere como conjunto de práticas e instrumentos para qualificar a participação e permitir mediação nas assimetrias informacionais e cognitivas que interferem na constituição e funcionamento da esfera de deliberação das políticas das águas.

### **6.3 Diretrizes de uma política de comunicação para gestão participativa da política de recursos hídricos**

Retomamos que a contradição central identificada no percurso de pesquisa foi a convivência de uma arquitetura participativa desenhada para governança, convivendo com

modelos e práticas de comunicação verticalizadas e difusionistas, próximas de um modelo burocrático de gestão hídrica (SETTI, 2001), responsáveis por assimetrias na participação nos conselhos de recursos hídricos.

A ideia, portanto, passa pela necessidade de pensar práticas e protocolos de comunicação que tenham correspondência com as expectativas e possibilidades esperadas no modelo sistêmico de integração participativa, operado sob um modelo de negociação político-comunicativo (LEIS, 1999). O entendimento é de um modelo de gestão, que carrega um modelo de comunicação que o legitima e o sustenta por meio de políticas de comunicação pensadas como formas de intervenção institucional (ARAÚJO, 2000).

O modelo de participação previsto pela política de recursos hídricos, a partir das Lei das Águas (1997), é viável, se assentado em política de comunicação pública, observada como um serviço de interesse geral e gestada sob princípios éticos comprometidos com o direito à informação e à comunicação, pautado pelo princípio de transparência e liberdade de acesso e uso de dados, informações e conhecimentos de natureza pública.

O trabalho de investigação que empreendemos consistiu em análise de dados coletados, a partir da pesquisa documental no marco legal e normativo das políticas públicas de recursos hídricos nos Estados da Região Norte, na avaliação da comunicação nos espaços de comunicação dos conselhos e no interior dos processos deliberativos nesses colegiados, complementados com a realização de entrevistas de conselheiros.

As questões destacadas, a partir da análise apresentada, nos permitiram considerar elementos e aspectos centrais, para destacar o que, em nossa perspectiva, se configura como diretrizes e dispositivos de uma política de comunicação pública para espaços de deliberação de políticas públicas.

As diretrizes de uma política de comunicação em contexto de deliberação pública têm como princípio geral a compreensão de que o direito à informação e ao conhecimento de interesse público sobre a agenda hídrica são instrumentos indissociáveis do direito à participação, por incidir em três aspectos do rito deliberativo de uma política pública:

a) no aspecto decisório, ao criar condições para o agendamento, enquadramento e debate sobre as questões de interesse coletivo relacionadas à gestão de recursos hídricos, em contextos de conflito e escassez;

b) no aspecto educativo, ao criar possibilidades de aprendizagem e produção de saberes como produtos da ação comunicativa orientada para busca por entendimentos na esfera de debate e decisão em torno da política pública;

c) no aspecto de mobilização, que envolve o papel da informação e do conhecimento, para construção de uma cultura política participativa entre os sujeitos envolvidos no processo de deliberação de uma política pública.

Ao situarmos a Comunicação Pública como política pública capaz de intervir nas assimetrias cognitivas e simbólicas que sustentam o processo de tomada de decisão nos espaços institucionalizados de deliberação, como são os conselhos de políticas públicas, pensamos em uma matriz capaz de operá-la em dimensões que se desdobram, a partir dos três papéis centrais que acompanham as funções da deliberação como processo sociopolítico.

A deliberação pública, em sua totalidade, envolve um empreendimento da ação comunicativa motivada pelo entendimento e sustentada por razões justificadas e sob regras compartilhadas em condições de igualdade e oportunidades de acesso em um dado circuito deliberativo. Menos como um fim em si mesmo, a deliberação é um processo que não se limita à construção de decisões consensuais.

O processo deliberativo é educativo pela possibilidade de aprendizagem resultante do diálogo e das trocas públicas de argumentos como mecanismos de compreensão do objeto e da deliberação, que, eventualmente, se produz dessa ação comunicativa em uma dada esfera pública. Esse viés educativo da deliberação tem um componente político pela possibilidade de servir à mobilização capaz de gerar cooperação e envolvimento, ao promover uma cultura de participação cívica e cidadã, processo fundamental que, por sua vez, reatualiza uma dimensão política da deliberação.

Apresentamos com detalhamento cada uma das diretrizes e suas respectivas implicações, na tentativa de estruturação das dimensões operacionais para constituição de uma política de comunicação para deliberação em espaços de participação institucionalizada, como os conselhos de recursos hídricos.

### **6.3.1 Oferta de Informação e conhecimento públicos para tomada de decisão**

Essa diretriz garante as condições de distribuição de dados, informações e conhecimento públicos para tomada de decisão. Compreendemos dados como um registro bruto, sem tratamento na fonte geradora; informações como resultando de sistematização e interpretação de dados coletados e o conhecimento como produto da articulação e contextualização de informação orientada à compreensão em uma ação consciente de investimento de sentido sobre determinado fenômeno da realidade.

Nesse sentido, essa diretriz compreende a distribuição de dados, informações e conhecimentos de interesse público para circulação na esfera de deliberação, por meio de instrumentos de informação e de comunicação, interligados aos espaços formais de deliberação e informais de conversação de interesse da agenda deliberativa do conselho de recursos hídricos, organizados em redes sob fluxos informativos, sob lógica reticular centro/periferia na diversidade dos espaços discursivos constitutivos do sistema deliberativo de recursos hídricos (MARQUES, 2009; MARQUES; MEDONÇA; MAIA, 2007).

Por meio dessa diretriz, estão garantidas as condições mínimas para deliberação justa e inclusiva, quando instrumentos de comunicação dialógicos e interativos são capazes de captar fluxos de informações públicas diversas sobre a agenda hídrica conectados aos ritos deliberativos do conselho de recursos hídricos.

A Comunicação Pública, em um contexto de deliberação de políticas públicas, atua na mediação de processos capazes de garantir a oferta de dados e informações, mas com uma estratégia de gestão desses fluxos de natureza educativa, criando as condições para produção de uma cultura de acesso à informação e uso dela, nos termos destacados pelo conselheiro entrevistado:

Às vezes, a gente pode até considerar que tem bastante informação e que dentro de alguns sistemas ela já esteja disponível. O problema é que a gente poderia chamar de uma falta de educação de acesso ao sistema, porque às vezes é até difícil para gente, ou seja, nos canais de comunicação do próprio conselho não existe termo de assunto hídrico, porque acredito que o conselho deveria ter não só o foco político, em termo de demanda de estabelecer as suas diretrizes, mas também uma preocupação em disponibilizar aos seus conselheiros uma gama de informações na questão de interesse hídrico (Conselheiro 06, representante do poder público).

Tratamos de informações públicas diversas as que procuram ofertar conhecimento sobre o cenário abrangente de forma contextualizada (informações de diagnóstico), sob o qual serão decididos conflitos, mecanismos gerais e ações específicas para gestão das águas.

São também conhecimentos sobre as condicionantes legais, técnicas e especializadas, oriundos das comunidades epistêmico-comunicativas, que compõem o núcleo central da deliberação e a gestão hídrica: a comunidade jurídica, científicas especializadas e técnico-burocráticas integrantes dos sistemas peritos produtores de sentidos sobre uso e apropriação da água:

[...] para um conselheiro entender a questão de recursos hídricos, ele precisa entender um pouquinho do que é o conteúdo, mas não o que é o parágrafo, inciso [...] ele precisa entender o conjunto da lei. O que é um comitê de bacia, o papel do comitê. Temos temáticas que interessam, por exemplo, no nosso

caso seria água transfronteiriça. Quais as representações que deveriam estar em uma possível discussão sobre a questão? É esse conjunto que eu não preciso aprofundar, master noção mínima (Conselheiro 06, representante do poder público).

Além disso, estão incluídas nesse fluxo informativo informações de natureza procedimental, que sistematizam as regras do jogo deliberativo, normatizando as regras do jogo decisório, e obrigatoriamente devem circular no espaço de deliberação dos conselhos (plenário) e nas suas esferas correlatas (grupos de trabalho e câmaras técnicas)

A definição da natureza da informação e do conhecimento e das formas de constituição desses fluxos informativos, os chamados instrumentos de informação e comunicação, responsáveis por organizar esses fluxos sob critérios democráticos e inclusivos (dispositivos verificadores), são decisões pensadas para incidir no rito deliberativo de um conselho, segundo sua estrutura padrão de funcionamento e organização. Ou seja, devem ter capacidade de equilibrar a ação dos atores institucionais representados no conselho de políticas públicas, quando ativam seu capital comunicacional para incidirem sobre:

- a) o agendamento de pautas para deliberação (poder de agendar);
- b) o enquadramento do objeto da deliberação, ou seja, a constituição do quadro interpretativo com as perspectivas político-cognitivas centrais, para o tratamento da pauta agendada (poder de definir os fundamentos legitimadores do debate);
- c) o debate que antecede a estruturação e o escopo da deliberação, em linhas gerais, os fundamentos, abrangência e dimensão pragmática da decisão em si (poder de debater e decidir).

### **6.3.2 Circulação de conhecimento e saberes resultantes do processo deliberativo**

Essa diretriz sustenta a perspectiva educativa baseada no compartilhamento e construção de saberes e conhecimentos resultados das possibilidades de conversação, diálogo e debate como instâncias que permeiam o processo deliberativo de uma política pública. A decisão como produto deliberativo materializado em resoluções, instruções normativas ou moções elaboradas pelos conselhos são importantes e legítimas não só por serem resultados esperados de um processo inclusivo, justo e igualitário, esperados de uma esfera pública.

Para além disso, o processo deliberativo deve ser capaz de produzir efeitos entre os envolvidos, pela capacidade de promover reflexão sobre si próprio, sujeito do processo, os demais participantes e sobre a realidade em que está inserido (BENHABIB, 2009). O uso público da razão permite a produção de conhecimento que amplia a consciência sobre a coletividade e os interesses gerais.



Essa perspectiva garante, segundo Cooke (2009), a autonomia política dos sujeitos, que reside em como vivenciam e aprendem com o processo e não apenas com os resultados da deliberação.

Sempre a gente tem essa coisa, e aí se fala: ‘Ah! Preciso de uma informação’; eu sempre faço a separação aí, informação tem, mas essa informação tem que gerar conhecimento. Então, acho que o que falta, muitas vezes, quando a gente entrelaça isso, essa informação, é gerar um produto. Um dos grandes gargalos é transformar essas informações em conhecimento e, a partir daí usufruir desse conhecimento para poder fazer as avaliações. (Conselheiro 43, representante do segmento da sociedade civil).

O desafio operacional, nesse aspecto, é criar as condições para circulação de saberes e conhecimentos que resultam do processo de decisão e acompanham os debates e discussões prévias que antecedem a deliberação propriamente dita. A informação e o dado a serem tratados e disponibilizados não são exclusivamente os que estão dispersos nas instâncias produtoras, mas os que potencialmente podem ser elaborados no decorrer do processo deliberativo, pela ação participativa estimulada ou espontânea dos conselheiros:

As pessoas acham que os sites bastam, mas o site de forma, vou chamar, forma de caixinha que eles colocam, não basta. Se você ver (sic) vários sites, tem uma forma em caixinha que tu perdes mais tempo procurando a coisa lá no meio do caminho, então falta interface do site com os seus usuários como um todo. Você tem que procurar pensar de que forma a pessoa vai procurar. Também acho que facilita pedir análise sobre determinado relatório (para os membros do) fulano, membros do conselho. É uma forma de incentivar (a participação) (Conselheiro 06, representante do poder público).

É, por essa perspectiva, que uma política de comunicação para deliberação de políticas públicas, em espaços como os conselhos de recursos hídricos, deve atuar, na dimensão da circulação de fluxos informativos de natureza distintos, mobilizando instrumentos de informação e comunicação, capazes de ativar recursos, que compartilhem de forma permanente e sistematizada entre os conselheiros, conhecimentos e saberes sobre a água em dimensões diversas (econômica, política, cultural, social), produzidos e armazenados pelos distintos atores e organizações integrantes desses colegiados.

Ao mesmo tempo, a comunicação no interior do conselho deve contemplar instrumentos capazes de fazer circular conhecimentos elaborados nos espaços especializados constituídos para estudo, reflexão e emissão de pareceres sobre assuntos técnicos.

As câmaras técnicas formadas para essa finalidade são importantes fontes de conhecimento produzido no processo de aprendizagem e trocas entre os conselheiros em sua

tarefa de emissão de pareceres técnicos para subsidiar a discussão e deliberação pela plenária do colegiado. Dispositivos e instrumentos capazes de captar, sistematizar e difundir os saberes acumulados nessa tarefa técnica, que, muitas vezes, não consegue ser sintetizada no produto desse trabalho (o parecer), aproveitam da dimensão educativa da deliberação como matéria-prima para educação e formação em recursos hídricos induzida pelo rito deliberativo do próprio conselho.

### **6.3.3 Informação e conhecimento para articulação e mobilização**

Essa diretriz traduz essencialmente a razão de ser do sistema participativo, que nutre a possibilidade de governança hídrica, representada pelo modelo sistêmico de integração participativa caracterizador da política das águas implementada pelo Brasil e adotada pelos Estados, a partir de 1997.

O pilar da governança é a participação social que dá forma e sustenta o modelo de gestão compartilhada dos recursos hídricos, sob protocolos mais democráticos e inclusivos de negociação sobre as ações do Estado em torno do uso e apropriação da água como recurso econômico, mas de valor cultural e social distinto, a depender dos sujeitos e grupos sociais.

Nesse sentido, a qualidade da participação distingue representação da representatividade de atores sociais e suas respectivas organizações e segmentos na decisão sobre a política de recursos hídricos em um espaço colegiado como os conselhos.

E, quando tratamos de qualidade da participação nesses espaços, estamos destacando a dimensão cognitiva da deliberação, relacionada à competência de se apropriar de dados, informações e conhecimentos e usá-los a partir da ativação do capital comunicacional elaborado em contextos distintos e assimétricos pelos conselheiros.

O uso desse ativo no jogo de forças e conflitos inerentes a um processo de deliberação de políticas públicas não é potencialmente produtivo em um contexto de representação pouco capilar do conselheiro em relação ao seu grupo e segmento de interesse. Além disso, não se atentar para a importância e o papel como ator, que deve não apenas integrar, mas atuar na disputa pela decisão sobre a política das águas, é um fator que interfere na cultura participativa e nos *déficits* de representação de conselheiros, como tivemos a oportunidade de identificar.

Estimular uma cultura de participação, que começa pelo reconhecimento da dimensão política e estratégica do conselho como decisão e das implicações da deliberação para o conjunto dos segmentos e de suas redes de interação torna-se objeto de instrumentos de informação e comunicação. Instrumentos esses que dinamizem a circulação de informação útil, para fortalecer cooperação, vínculos de solidariedade cívica e construção de uma consciência

política que considere a participação caminho para construção coletiva de soluções e promoção da cidadania.

Essa diretriz, portanto, orienta o uso de instrumentos de informação e comunicação, capazes de estimular fluxos informativos mais horizontais entre representantes e representados no conselho, ampliando as informações institucionais envolvendo o conselho, conferindo publicidade às deliberações e às implicações das decisões na vida concreta dos grupos potencialmente interessados na agenda deliberativa.

A questão não é apenas informar o público interessado sobre a política e as decisões que o afetam, mas também promover a compreensão sobre essas mesmas políticas (BOHMAN, 2009), assim como de suas dimensões gerais e das regras e procedimentos deliberativos que as envolvem, de forma a fomentar o diálogo e a cooperação dos sujeitos participantes.

#### **6.4 Matriz para operar a política de comunicação para deliberação em espaços de participação institucionalizada dos conselhos de recursos hídricos**

Procuramos sintetizar a matriz com dimensões e dispositivos para serem referência na estruturação de uma política de comunicação para deliberação em espaços de participação institucionalizada dos conselhos de recursos hídricos. A matriz contempla a dimensão normativa (diretrizes fundamentais), a dimensão operacional (instrumentos de informação e comunicação que definem o que e como comunicar) e, por fim, a dimensão avaliativa (dispositivos verificadores para aferir cumprimento das diretrizes e das ações e práticas de comunicação operadas pelos instrumentos sugeridos).

A instância de ação de uma política dessa natureza é o conselho, pensado como um sistema deliberativo de múltiplos espaços discursivos e comunidades comunicativas. Não estamos tratando, portanto, de uma política de comunicação organizacional do conselho de recursos hídricos, mas da gestão de informação e da comunicação de uma esfera deliberativa, que se constitui a partir do espaço institucionalizado do conselho que, por sua vez, envolve um sistema descentralizado e multicêntrico constituído de redes de interação, organizações sociais diversas e grupos de interesse organizados ou não inter-relacionados a outras esferas públicas (incluindo parlamentos, mídias, movimentos sociais, coletivos ativistas e sistema de justiça).

Essa esfera de trocas, fluxos e práticas informacionais e comunicativas converge para o espaço de deliberação, simbolicamente demarcado pela ação comunicativa dos sujeitos, constituído pelo acesso formal e regulamentado por uma esfera de deliberação organizada pela estrutura participativa institucionalizada no conselho.

Diretrizes da Comunicação Pública no processo deliberativo (dimensão normativa)	Instrumentos de Comunicação Pública (dimensão operacional)	Dispositivos verificadores (dimensão avaliativa)
<p><i>a) Oferta de Informação e conhecimento para tomada de decisão</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- agendamento de pautas</li> <li>- enquadramento do objeto de deliberação</li> <li>- debate e decisão</li> </ul>	<p><b>Instrumentos de informação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- portais na internet</li> <li>- boletim informativos</li> <li>- banco de dados integrado</li> <li>- repositório de pesquisas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- critérios definidos de qualidade de informação</li> <li>- pluralidade garantida envolvendo a natureza e fontes de conteúdos</li> <li>- acessibilidade de conteúdos (linguagens, códigos e recursos tecnológicos capazes de garantir acesso e entendimento da informação)</li> </ul>
<p><i>b) Circulação de conhecimento e saberes resultantes do processo deliberativo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- compartilhamento de saberes e conhecimentos dos espaços de diálogo e debate</li> </ul>	<p><b>Natureza da informação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- diagnóstico (conjuntural e contextual)</li> <li>- legal</li> <li>- técnico-especializada</li> <li>- diagnóstico</li> <li>- procedimental</li> <li>- institucionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- transparência de dados e informações (sistemas, recursos e dispositivos tecnológicos acessíveis)</li> <li>- diversidade de redes de interesse mapeadas como produtoras de conteúdos</li> </ul>
<p><i>c) Informação e conhecimento para articulação e mobilização para deliberação</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- publicidade da deliberação</li> <li>- produção e fortalecimento do vínculo institucional e das redes de cooperação</li> <li>- socialização dos papéis e funções da deliberação</li> </ul>	<p><b>Instrumentos de comunicação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ouvidoria</li> <li>- mídias sociais</li> <li>- consulta pública</li> <li>- campanhas educativas</li> <li>- plataformas digitais de aprendizagem</li> </ul> <p><b>Protocolos comunicativos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- escuta e interação</li> <li>- canais de diálogos</li> <li>- compartilhamento entre redes de interesse interna e externa dos conselhos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- identificação fluxos informacionais centrais e periféricos de interesse</li> <li>- presença de ferramentas de interação</li> <li>- critérios e regras definidos de armazenamento e manutenção da memória de dados</li> <li>- existência de canais de diálogo</li> <li>- presença de ferramentas de compartilhamento de conhecimento</li> </ul>
<p>Incidência da política de comunicação = <b>múltiplos espaços discursivos do sistema deliberativo</b></p>		
<p>Concepção da política de comunicação Câmaras Técnicas de informação e comunicação /Câmara técnica de educação e mobilização social</p> <p>Gestão da política de comunicação secretaria-executiva do conselho</p>		

**Tabela 2** – Síntese das dimensões conceituais e operacionais da política de comunicação para gestão participativa da política de recursos hídricos (Fonte: elaboração própria)

A estrutura que define as ações de comunicação, que serão estratégicas, e a gestão do processo de implementação da política, organizada sob as diretrizes, instrumentos e dispositivos apresentados deve estar ligada ao conselho. No primeiro caso, a atribuição sobre as ações estratégicas é da Câmara Técnica, sugerida para funcionar em todos os conselhos de recursos hídricos com a denominação de Câmara Técnica de Informação e Comunicação.

Como espaço que tacitamente atua na gestão da informação, sob modelos e formatos identificados em nossa investigação, a secretaria-executiva do conselho é o espaço legítimo na estrutura legal elaborada para reger a organização e funcionamento desses colegiados, bem como gerir e implementar as ações organizadas sobre a matriz proposta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A observação sobre a deliberação da política de recursos hídricos, considerando a dimensão comunicacional como aspecto central para analisar a configuração e o funcionamento dos conselhos de recursos hídricos na Amazônia brasileira, nos permite pontuar sobre dois aspectos a participação institucionalizada nesses colegiados, quando consideradas as práticas e protocolos de comunicação.

O primeiro aspecto envolve a observação das práticas de comunicação dos conselhos. A proposta de entender como os conselhos de recursos hídricos se comunicam passa por avaliar como estão desenhadas as possibilidades de participação e em que medida essas possibilidades se relacionam em maior ou menor intensidade com o campo da comunicação no conjunto do marco legal e normativo da política estadual de recursos hídricos.

Neste caso, indicamos que comunicação *dos* conselhos apenas reflete a tímida inserção como lugar secundário que a comunicação, pensada como política de intervenção (ARAUJO, 2000), com capacidade de incidir no jogo de poder que envolve a deliberação de políticas públicas, acaba incorporada pelo conjunto das políticas de recursos hídricos.

Tratadas como ações instrumentais mobilizadoras de processos políticos constituídos às margens da comunicação como lugar de sentido e significação (VIZER, 2006), as práticas e as políticas de comunicação previstas nos marcos legais e normativos e executadas pelos próprios conselhos, não afetam, sobremaneira, a gestão de dados e informações e tampouco estruturam protocolos (formas de comunicar) capazes de subsidiar a tomada de decisão no contexto da deliberação de políticas públicas.

As ações de comunicação, no conjunto da política de recursos hídricos, são estruturas acessórias, oferecendo à política de recursos hídricos, de um modo geral, e aos conselhos de recursos hídricos, em particular, exclusivamente saberes técnicos e dispositivos capazes de romper ruídos na difusão conteúdos voltados a atender à demanda do processo educativo das ações de educação ambiental, das instâncias de produção de conhecimento técnico e da gestão de dados e informações demandados na difusão de conteúdos em estratégias de mobilização e conscientização para uso sustentável da água.

Notadamente, as ações de comunicação, nessa perspectiva, estão concentradas nos marcos regulatórios das políticas de recursos hídricos na Região Norte, na implementação de dois instrumentos da gestão de recursos hídricos: o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos e a capacitação, desenvolvimento tecnológico e educação ambiental.

Quando se avança para um dos pilares que caracterizam a política de recursos hídricos brasileira, construída a partir da Lei das Águas (nº 9433 de 1997), a participação, como marca do modelo de governança instituído sob o pressuposto da negociação, de natureza político-comunicativa, o que se evidencia é uma contradição: A convivência entre uma arquitetura participativa, institucionalizada em espaços de decisão compartilhada da política das águas, e um modelo vertical, pouco descentralizado e nada democrático, operando em meio ao espaço de decisão central na estrutura do sistema de gestão de recursos hídricos, os conselhos de recursos hídricos.

Quando analisamos esses colegiados, na perspectiva da gestão da informação (produção, tratamento e distribuição) e dos protocolos comunicativos (o modo de comunicar e organizar a troca e as interações), que organizam o funcionamento dessa esfera de deliberação pública, observamos marcas de um modelo de gestão aparentemente superado, o burocrático, caracterizado pela centralização, racionalização e legalidade como elementos chaves para orientar a decisão na política de recursos hídricos.

O que estamos apontando é que as ações de comunicação, orientadas, na prática, por uma ótica instrumental, com viés difusionista, restritas a conferir visibilidade e produzir efeitos que mobilizem, do ponto de vista cognitivo e simbólico, práticas desejáveis pela instância produtora/emissora de sentidos, sustentam a compreensão do campo da comunicação, orientando, por consequência, a construção das ferramentas, dispositivos e estratégias que organizam políticas de comunicação (formalizadas ou não), quando a demanda é tornar qualitativa a gestão dos recursos hídricos ou eficiente a participação nos processos decisórios.

A forma como os conselhos se comunicam, por um lado, e a maneira como os conselheiros de recursos hídricos percebem e utilizam a comunicação, no interior dos colegiados formados para tomar decisões sobre a política para as águas, revela marcas dessa perspectiva instrumental e utilitária para operar a comunicação no conjunto da política de recursos hídricos, que, já na sua constituição, incorpora, sob essas restrições, o campo da comunicação para operar os instrumentos e as estratégias de gestão.

O que estamos afirmando é que, apesar de a participação ser a peça-chave no modelo de negociação político-comunicativo (LEIS, 1999), que institui novos procedimentos e práticas políticas para decidir a política das águas, e os conselhos serem a estrutura fundamental do modelo participativo instituído pela lei das águas brasileiras, a dimensão comunicativa da deliberação é negligenciada pela forma como a comunicação é acionada para operar a gestão, principalmente a deliberação da política de recursos hídricos.

Primeiro, operando como instância acessória, sendo dispositivo para os instrumentos de gestão previstos na política de recursos hídricos, normatizada no marco legal nas unidades da federação analisados, como já dito. Segundo, por operar o funcionamento do conselho de recursos hídricos na lógica da contradição: práticas e protocolos comunicativos pensados pelas políticas de comunicação do conselho e nas ações de comunicação dos conselheiros, a partir de estruturas centralizadas e pouco democráticas, no que diz respeito à oferta, tratamento e distribuição de dados e informações e conhecimentos como componentes do processo deliberativo.

Chegamos ao que pontuamos como dimensão comunicativa da deliberação, para apontar a principal assimetria que afeta a deliberação de políticas públicas, espaços para o exercício, a rigor, do poder comunicativo (HABERMAS, 2003): o uso do ativo fundamental do jogo deliberativo.

O capital comunicacional, capaz de incidir na representatividade no processo de decisão, pela possibilidade de afetar a publicidade e transparência ao que circula como conteúdo para deliberação; fundamental para definir regras do jogo, ou incidir, comunicacionalmente, nas condições e regras dos procedimentos de maneira a garantir as condições iguais e justas (a depender) do processo deliberativo e, por fim, possibilitar visibilidade ao que foi deliberado, em uma tentativa de retroalimentar e garantir a deliberação como processo contínuo e permanente.

Inferimos, a partir das análises realizadas, que o caminho para observar a constituição e uso do capital comunicacional, como estratégia legítima de participação nas disputas e resolução dos poucos e eventuais conflitos que permeiam esse processo deliberativo nos conselhos investigados, está no investimento dos atores organizacionais que disputam o espaço de decisão das políticas das águas.

E se a dimensão comunicativa sustenta e define o funcionamento da esfera pública de deliberação de recursos hídricos, é nessa dimensão que pontuamos residir práticas e protocolos de comunicação que funcionam aliados do que se espera da comunicação, como política fundamental para operar a democratização dessa esfera de deliberação, considerando o atual modelo de gestão de recursos hídricos sistêmico – participativo.

Modelos mais democráticos, inclusivos e públicos para orientar políticas de comunicação adequadas às demandas e ao funcionamento dos conselhos de políticas públicas, espaços públicos de natureza peculiar, são cenários distantes, quando consideramos o modo como está pensada a comunicação dos conselhos e as formas predominantes de comunicação



nesses colegiados, captadas na pesquisa, que considerou, dentre tantos aspectos, a percepção dos conselheiros de recursos hídricos na região da Amazônia brasileira.

Em uma primeira instância de análise, consideramos o marco legal, as ações de implementação da política de recursos hídricos, sintetizadas nos planos estaduais de recursos hídricos e a proposta de comunicação, identificadas nos canais de comunicação dos conselhos de recursos hídricos, como um caminho que nos permitiu observar a pouca articulação entre as ações e regulamentações da política, no atendimento da configurada dimensão comunicativa, como conceito central, para perceber as condições e garantias de participação nos espaços decisórios dos colegiados.

Ocorre de o campo da comunicação (práticas, conceitos e dispositivos) ser considerado no conjunto das diretrizes, estratégias e ações das políticas de recursos hídricos (marcos legais, normativos e operacionais); e ser tratado como ação isolada ou uma política pouco sistematizada, que repete a perspectiva instrumental para sanar problemas técnicos de distribuição de informação, no contexto do sistema de informações sobre recursos hídricos ou para operar a divulgação de conhecimento, informações em contextos de educação ambiental na preservação da água e mobilização social estimulada a cooperar com a gestão hídrica.

Esses processos correm às margens do núcleo central para operar a participação nos conselhos, que, por sua vez, são afetados pela ausência de políticas de comunicação voltadas a observar as assimetrias percebidas no interior do processo de deliberação dessas políticas. Essa segunda instância de análise nos permitiu observar as práticas de comunicação no conselho, ou seja, entre os conselheiros de recursos hídricos.

Neste segundo aspecto, o que destacamos é que as formas como são construídas as práticas de comunicação no interior dos conselhos passam por considerar as assimetrias produzidas e identificadas no discurso dos próprios conselheiros, no que se refere ao processo de acesso e apropriação de dados, informações e conhecimentos no rito deliberativo.

As restrições de acesso e apropriação (termo que considera como se usa esse bem simbólico) de dados, informações e conhecimentos estão diretamente relacionadas às condições para a constituição do capital comunicacional no jogo de investimento de capital social entre as organizações e seus representantes, como atores do processo político em um colegiado como o dos conselhos.

Os distintos, e nem sempre sistematizados, modos de operar essa transferência de capital social das organizações aos seus representantes nos conselhos de recursos hídricos passam, obrigatoriamente, por estratégias de comunicação conjugadas a políticas institucionais ou a uma dada cultura de comunicação construída e compartilhada no âmbito de cada organização

integrante do conselho de recursos hídricos, pelo interesse econômico, especialmente, dessas organizações nas decisões de uso da água.

Nesses termos, as estratégias de comunicação, nesse investimento de recursos técnicos e cognitivos para constituição do capital comunicacional como ativo prioritário no processo de deliberação, passam pela ação individual e isolada de conselheiros que, por interesse político ou ativismo na área, compensam as fragilidades ou ausências de estratégias sistematizadas em políticas de comunicação institucional e tomam para si a tarefa de garantir representatividade na representação de seu segmento ou grupo.

Independentemente do escopo da ação de comunicação, na mobilização de recursos disponíveis na composição do capital comunicacional, para incidir nos debates e decisões no processo de deliberação, o que se tem é a necessidade de recursos tecnológicos, cognitivos e informacionais colocados à disposição dos conselheiros, atributos centrais para agendar, enquadrar e delinear o objeto da deliberação no conjunto de temas e agendas que envolvem a política de recursos hídricos, bem com participar e interferir nas regras do jogo deliberativo.

Nesse sentido, o que está em jogo, quando o campo da comunicação é acionado na disputa, por representar e dar sentido a realidades envolvendo o uso da água, são as lógicas, protocolos e práticas que sustentam essa dimensão cognitiva e informacional de uma esfera pública deliberativa. E, nesse jogo, está localizada, com precisão, a dimensão comunicativa da deliberação de políticas públicas de um modo geral, e a de recursos hídricos em particular. Do mesmo modo, é nessa dimensão que se localiza o centro das assimetrias em um processo de deliberação de políticas públicas em nosso entendimento.

As distintas formas de produção do capital comunicacional, associadas a práticas centralizadas, gestão de fluxos de informação pouco transparentes e acessíveis, produzem assimetrias de ordem simbólica-cognitiva, que, articuladas (por consequência) a desigualdades de ordem econômica, social e política, fazem a esfera dos conselhos inclusiva do ponto de vista da representação, mas excludente pelo aspecto da representatividade. Esse aspecto diferencia, no interior de um conselho, quem está presente no processo de decisório (representação) e quem incide sobre esse mesmo processo (representatividade).

Consideramos que as assimetrias de natureza simbólico-cognitiva, constitutivas da dimensão comunicacional da deliberação, afetam diretamente a possibilidade para uma ação política participativa ou, nos termos de Guivant e Jacobi (2003), afetam as condições para a hidropolítica em detrimento da hidrotécnica, como paradigma para negociar a política para as águas.

Do mesmo modo, consideramos a Comunicação Pública como um campo normativo e operacional, capaz de fornecer fundamentos e recursos para construção de práticas comunicativas que atendam, sob uma perspectiva distinta da comunicação governamental e da comunicação política *stricto sensu*, às demandas envolvendo a comunicação e participação nas políticas públicas. Em questão está o poder do jogo em detrimento do jogo de poder (MATOS, 2009a) como paradigma para orientar a comunicação na esfera pública dos conselhos de políticas públicas.

A natureza, escopo e papel de funcionamento desses colegiados exigem a instauração de outros protocolos para orientar a comunicação, considerando a peculiaridade dos conselhos como espaços de natureza peculiar no conjunto da arquitetura institucional do Estado brasileiro.

A arquitetura participativa, traduzida na forma de funcionar e atuar dos conselhos de políticas públicas, requer instrumentos de informação e comunicação que atendam ao princípio de democratização do processo decisório, capazes de operar protocolos e práticas assentados na compreensão da Comunicação Pública como “[...] um processo político de interação no qual prevalecem a expressão, interpretação e diálogo” (MATOS, 2011, p. 45).

Nessa perspectiva, a Comunicação Pública se traduz em uma dinâmica para as trocas comunicativas entre instituições e sociedade, participando e incidindo nos fluxos informacionais que circulam na diversificada e heterogênea cena deliberativa; na responsabilidade como serviço público de afetar as assimetrias de ordem simbólica-cognitiva que impactam no funcionamento de esferas públicas inclusivas, aptas a funcionar nos moldes da deliberação pública.

Essa perspectiva caminha na direção promissora de pensar a articulação da Comunicação Pública e o capital comunicacional (MATOS, 2009b), ao mesmo tempo que insere, de modo mais estruturante, a comunicação no sistema de decisão das políticas públicas.

As observações construídas a partir da investigação desta tese, permitiram-nos avançar sugerindo diretrizes gerais para operar uma política de comunicação pública em espaços de participação institucionalizada dos conselhos. Sem a pretensão de pensar modelos acabados ou instrumentais, que desconsiderem a imprevisibilidade dos processos sociais e os contextos socioculturais, o que apresentamos é um desenho de políticas públicas de comunicação capaz de dialogar, do ponto de vista normativo e operacional, com os cenários de participação política abertos pelo novo arranjo de decisão de políticas públicas, em vigor no Brasil desde a aprovação da Constituição Federal de 1988.

De 1990 a 2009, o número de conselhos no Brasil saltou de menos de mil para 27 mil em todo o país, como uma nova camada institucional de operação do Estado (LAVALLE;

VOIGT; SERAFIM, 2016). Compreendê-los como espaços centrais para produção de políticas públicas também é reconhecer desafios de funcionamento.

Entendemos que o campo da comunicação não se aproximou ainda desses espaços de forma a compreendê-los dentro dessa nova institucionalidade e, ao mesmo tempo, pensá-los como instituições que demandam políticas de comunicação pela função e papel desses colegiados no conjunto da institucionalidade pública. Esse tem sido o desafio desde a pesquisa de mestrado (SARDINHA, 2011), que procurou levantar pistas e compreender em que medida a comunicação se relacionava com essa arena capilar distribuída em várias instâncias de governo e no marco regulatório de inúmeras políticas públicas.

Entendemos que a incursão no espaço de deliberação das políticas de recursos hídricos, especialmente em uma região estratégica para a política e sustentabilidade ambiental como é a Amazônia, avança na possibilidade levantada desde o início de nossa investigação nessa área de compreensão da comunicação e a deliberação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, permite arriscarmos uma proposta aplicada, que busca avançar na contribuição da Comunicação Pública em um campo de investigação e intervenção fértil, que entendemos ser fundamental para pensar novos escopos e agendas na pesquisa e intervenção no campo de políticas de comunicação.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, S., DAGNINO, A. e ESCOBAR, A. (org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

ANA. Agência Nacional de Águas (Brasil). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: regiões hidrográficas brasileiras – Edição Especial**. -- Brasília: ANA, 2015.

ARAÚJO, I. **A reconversão do olhar: prática discursiva e produção do sentido na intervenção social**. São Leopoldo: Unisinos, 2000.

ARAÚJO, I. Materiais educativos e produção dos sentidos na intervenção social. In: MONTEIRO, S.; VARGAS, E. (orgs). **Educação, comunicação e tecnologia educacional: interfaces com o campo da saúde** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006, p. 49-69.

ARAÚJO, I. S. **Mercado simbólico: interlocução, luta, poder**. Um modelo de comunicação para políticas públicas. 352 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura). Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. Mercado simbólico: um modelo de comunicação para as políticas públicas. **Interface - Comunic., Saúde, Educ.**, v.8, n.14, p.165-77, set.2003-fev.2004.

\_\_\_\_\_. Contextos, mediações e produção de sentidos: uma abordagem conceitual e metodológica em comunicação e saúde. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**. Rio de Janeiro, v.3, n.3, p.42-50, set., 2009.

\_\_\_\_\_. As mídias, as instituições de saúde e a população: convergências e divergências na comunicação sobre a prevenção da dengue. **Organicom**, ano 9, ns 16/17, 2012, p.50-66.

ARAÚJO, I. S.; CARDOSO, J. M. **Comunicação e saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. 152p.

AVRITZER, L; COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol.47, n. 4, 2004, p.703- 728.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 49, p.25-46, 2000.

\_\_\_\_\_. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-598.

\_\_\_\_\_. Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações sobre a Variação da Participação no Brasil Democrático. **Opinião Pública**, vol. 14, no 1, 2008, p. 43-64.

BARTH, F.T (et al). **Modelos para gerenciamento de recursos hídricos**. São Paulo: Nobel: ABRH, 1987.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 21, nov. 2003, p. 83-108.

BECK, U. A política na sociedade de risco. **Ideias**, Campinas (SP), n. 1, nova série, 2º semestre, 2010.

\_\_\_\_\_. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECKER, B.K. Inserção da Amazônia na geopolítica da água. In ARAGÓN, L. E; CLÜSENER-GODT, M (orgs). **Problemática do uso local e global da água na Amazônia**. Belém: NAEA, 2003, p. 273-298.

BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. IN MARQUES, A.C.S (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p.109-142.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. IN MARQUES, A.C.S (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p.31-84.

BOSCO, E.; DI GIULIO, G. M. Ulrich Beck: considerações sobre sua contribuição para os estudos em ambiente e sociedade e desafios. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVIII, n. 2, p. 149-160, abr.-jun., 2015.

BORDALO, C. A. O paradoxo da água na região das águas: o caso da Amazônia brasileira. **Geosp – Espaço e Tempo (Online)**, v. 21, n. 1, p. 120-137, abril. 2017.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

\_\_\_\_\_. Capital social – notas provisórias in NOGUEIRA, M.A; CATANI, A (orgs). **Pierre Bourdieu – escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 65-70.

BRANDÃO, E. P., Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública – estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 01-33.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Caderno da Região Hidrográfica Amazônica**, Secretaria de Recursos Hídricos. – Brasília: MMA, 2006.

CAMPOS, V. N. O; FRACALANZA, A.P. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, XIII, n. 2, p. 365-382, jul.-dez. 2010.

CAÑETE, V. R (et al). **Gestão das Águas na Amazônia**: atores sociais, marcos regulatórios e escalas. In: IV ENANPPAS – Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade, 2008, Brasília – DF. ANPPAS, 2008.

CARDOSO, M.L de M. **A democracia das águas na sua prática**: o caso dos comitês de bacias hidrográficas de Minas (Tese). Programa de Pós-graduação em Antropologia Social/ Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

CASTRO, E. Geopolítica da água e novos dilemas a propósito da Amazônia e seus recursos naturais. In ARAGÓN, L. E; CLÜSENER-GODT, M (orgs). **Problemática do uso local e global da água na Amazônia**. Belém: NAEA, 2003, p. 321-342.

CASTRO, Jose Esteban. **Água e democracia na América Latina**. Campina Grande: EDUEPB, 2016.

CAUBET, C.G. **A água, a lei, a política e o meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2006.

CAVALCANTE, R.M.B; NOBREGA, A.R. Comunicação como ferramenta para o desenvolvimento e a mudança social: estratégias de atuação no semiárido nordestino. **Comunicação & Inovação**, PPGCOM/USCS v. 18, n. 38 (16-32) set-dez 2017

CHAMBERS, S. A teoria democrática deliberativa. IN MARQUES, A.C.S (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p.239-367.

CHAUÍ. M. **Cultura e democracia**. São Paulo: Cortez, 2003.

COELHO, Elen Diana de Almeida. **Pagamento por serviços ambientais hídricos (PSAH) como instrumento de gestão de bacias hidrográficas na Amazônia**. Dissertação (mestrado) – Fundação Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas, 2012. 106 f.

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. IN MARQUES, A.C.S (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p.85-108.

COOKE, M. Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa. IN MARQUES, A.C.S (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p.143-174.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília**: Esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002

COUCEIRO, S. R. M; HAMADA, N. Os instrumentos da política nacional de recursos hídricos na Região Norte do Brasil. **Oecologia Australis**, 5(4), dezembro de 2011, p. 762-774.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade Deliberativa**: Estudo Comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997-2006). Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2009.

DAGNINO.E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**: tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

DIAS, R; MATOS, F. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DRYZEK, J. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In COELHO, V. S. P; NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p.41-62.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública** – estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009, p.59-71.

\_\_\_\_\_. Sobre a emergência do (s) conceito (s) de comunicação pública. In KUNSCH, M.M.K (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: UnB, 2001.

FAUSTO NETO, A. Percepções acerca dos campos da saúde e da comunicação. In: PITTA, A. M. R. (org.). **Saúde e comunicação**: visibilidades e silêncios. Rio de Janeiro: Editora Hucitec/Abrasco, 1995. p. 267-294.

FRACALANZA, A. P. Gestão das águas no Brasil: rumo à governança da água? In RIBEIRO, W.C (org.). **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009, p.133-152.

FRASER, NANCY. “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”. **Debate Feminista**, México. Março, 1993, pp. 23-58

GOHN, Maria da Glória M. Conselhos populares e participação popular. **Serviço Social e Sociedade**, n.34, ano XI, dez 1990.

GOMES, W; MAIA, R. **Comunicação e democracia** – problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

GUIVANT, J.; JACOBI, P. R. Da hidrotécnica à hidropolítica: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, Florianópolis: UFSC, n.67, 2003.



GUTMANN, A.; THOMPSON, D. Democracia deliberativa para além do processo. IN MARQUES, A.C.S (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p.177-206.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, J. Modelos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p.39-54, 1995.

HASWANI, M. F. Comunicação Pública 360 graus e a garantia de direitos. In KUNSCH, M.M.K (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

\_\_\_\_\_. **Comunicação Pública**: bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

HIGGINS, Silvio Salej. **Fundamentos Teóricos do Capital Social**. Chapecó: Argos Ed. Universitária, 2005.

JACOBI, P. R (et al). Governança da água no Brasil. In JACOBI, P.R; FRACALANZA, A.P; EMPINOTTI, V (orgs.). **Governança da água no contexto Iberoamericano**: inovação em processo. São Paulo: GovAmb: Procam/USP: Anablume, 2015, p.11-28.

JACOBI, P. R. Governança da água no Brasil. In RIBEIRO, W.C (org.). **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009, p.33-58.

\_\_\_\_\_. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In COELHO, V. S. P; NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p.270-289.

JACOBI, P. R; BARBI, F. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 237-244 jul./dez. 2007.

LAVALLE, A. G; VOIGT, J; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 59, no 3, 2016, p. 609 a 650.

LEIS, H. R. Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil In CAVALCANTI, C. (org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999, p. 232-247.

LUBENOW, J.A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **kriterion**, Belo Horizonte, nº 121, jun./2010, p. 227-258.

MAIA, R. C. M (coord.). **Mídia e deliberação**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2008.

MAIA, R. C. M; CASTRO, M. C. P. S (orgs.). **Mídia, esfera pública e identidades coletivas**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2006.

MANSBRIDGE, J. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. IN MARQUES, A.C.S (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p.207-238.

MARQUES, A. C. S.; MAIA, R. C. M.; Mendonça, Ricardo F. **O sistema deliberativo e seus espaços discursivos: a articulação entre diferentes modos de comunicação**. In: 16o Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação Social, Compós, Curitiba, 2007.

MARQUES, A. C.S; MAFRA, R; MARTINO, L. M. S. Um outro olhar sobre a comunicação pública? a constituição discursiva de sujeitos políticos no âmbito das organizações. **Dispositiva** – Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Faculdade de Comunicação e Artes da PUC Minas, v. 6, 2017, p. 76-92.

MARQUES, A. C.S. **O processo deliberativo a partir das margens: o Programa Bolsa Família na mídia e na fala das beneficiárias (tese)**. Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007, 371 p.

MARQUES, A.C.S. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In MARQUES, A.C.S (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p.11-28.

MARQUES, A.C.S. Aspectos teóricos-metodológicos do processo comunicativo de deliberação on line. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 6. Brasília, julho – dezembro de 2011, p. 19-40.

MARTIN-BARBERO, J. **De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonia**. Barcelona: Gustavo Gilli, 1993.

MARTINS, R. C. A construção social da economia política da água. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. ° 73, 2013, pp. 111-130.

MATOS, Heloiza. Comunicação Pública, Esfera Pública e Capital Social. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009a, p. 47-58.

MATOS, H. **Capital Social e Comunicação** – interfaces e articulações. São Paulo: Summus, 2009b.

MATOS, H. Comunicação Pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In KUNSCH, M.M.K (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

\_\_\_\_\_. Discursos e imagens das Instituições Militares no regime democrático. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (org.). **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea, 2004, p. 117-130.

\_\_\_\_\_. Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo. **Líbero**, São Paulo, Faculdade Cásper Líbero, v.2, n.3-4, p.32-37, 1999a.

\_\_\_\_\_. Das Relações Públicas ao Marketing Público: (des) caminhos da Comunicação Governamental In: CORRÊA, Tupã Gomes; FREITAS, Sidinéia Gomes (Orgs.) **Comunicação, marketing, cultura**: sentidos da administração do trabalho e do consumo. São Paulo: ECA/USP; CLC, 1999 b. p. 58-66.

MATTELART, A; MATTELART, M. **História das teorias da comunicação**. São Paulo: Loyola, 2009.

MATTELART, A. **Sociedade do conhecimento e controle da informação e da comunicação**, Anais V Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura. Salvador-BA, 2005. Disponível em: <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/ArmandMattelartPortugues.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. **História da sociedade da informação**. São Paulo: Loyola, 2006.

\_\_\_\_\_. **Comunicação mundo**: história das idéias e das estratégias. Petrópolis: Vozes, 1994.

\_\_\_\_\_. A construção social do direito à Comunicação como parte integrante dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, Intercom, São Paulo, v.32, n.1, p. 33-50. jan./jun.2009.

\_\_\_\_\_. **Pensar as mídias**. São Paulo: Loyola, 2004.

MENDONÇA, R. F. Antes de Habermas, para além de Habermas: uma abordagem pragmatista da democracia deliberativa. **Revista Sociedade e Estado**, v. 31, n. 3, setembro/dezembro, 2016, p.741-768.

MIGUEL, L. F. Deliberacionismo e os limites da crítica. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 20, n.1, abril, 2014, p.118-131.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB**, São Paulo, n.59, set 2005, p.5-42.

MONTEIRO, G. F. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública** – estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009, p. 34-46.

MÜLLER, K. Práticas de comunicação. In: **Enciclopédia INTERCOM de comunicação**, São Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2010.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In COELHO, V. S. P; NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p.21-40.

OLIVEIRA, M. J. da Costa (org.). **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea, 2004.

ORÉ, M.T; GENG, D. Políticas públicas del agua en el Peru: las vicisitudes para la creación del Consejo de Recursos de la cuenca. In JACOBI, P.R; FRACALANZA, A.P; EMPINOTTI, V (orgs). **Governança da água no contexto Iberoamericano: inovação em processo**. São Paulo: GovAmb: Procam/USP: Anablume, 2015, p.67-104.

PARA. **Política de Recursos Hídricos do Estado do Pará** / Secretaria de Estado de Meio Ambiente. – Belém: SEMA, 2012.

PASQUALI, A. Um breve glossário descritivo sobre comunicação e informação. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L (orgs). **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo, SP: Unesp, 2005. p. 15-48.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

PINTO, M. J. Comunicação e discurso: introdução a análises do discurso. São Paulo: Hacker,1999.

PONTE, M. X. Comentários sobre “Gestão dos Recursos Hídricos como elemento de transformação da sociedade amazônica” de Ivo Brasil. In: ARAGÓN, L. E.; CLÜSENER-GODT, M. (Org.) **Problemática do uso local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA, 2003.

QUEIROZ, Fabio Albergaria. **A hidropolítica Platina no contexto do Complexo Regional de Segurança da América do Sul: entre o conflito e a cooperação (1960-1979)**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro: 2012

RAVENA, Nírvia. **Os caminhos da regulação da Água no Brasil: Demiurgia Institucional ou Criação Burocrática?**. 1. Ed. Curitiba: Appris, 2012.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 1998.

RIBEIRO, W. C. **A geografia política da água**. São Paulo: Anablume, 2008.

RIBEIRO, W. C. Impasses da governança da água no Brasil. In RIBEIRO, W.C (org.). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009, p.109-132.

RODRIGUES, A. D. **Estratégias da comunicação** – questão comunicacional e estratégias da comunicação. Lisboa: Editorial presença, 1990.

ROTHBERG, Danilo. Acesso à informação, política digital e sustentabilidade ambiental no Brasil. **Revista Famecos**, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 1-19, setembro, outubro, novembro e dezembro de 2018.

SANTOS, B. de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SETTI, A. A (et al). **Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos**. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Águas, 2001.

SILVEIRA, I. P. da. **Panorama das políticas públicas em Rondônia: recursos hídricos e resíduos sólidos: estruturação, compartimentação e percepções**. Dissertação de Mestrado em Ciências Ambientais, Universidade Federal de Rondônia. 2017, 170f.

SARDINHA, A. C. **Comunicação Pública e participação nos conselhos gestores de políticas públicas** - um estudo de caso do Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso do Sul. Dissertação de Mestrado em Comunicação, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. 2011.

SOUSA JUNIOR, W. C de; FIDELMAN, P.I.J. A tecnopolítica da água no Brasil. In RIBEIRO, W.C (org). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009, p.193-210.

SOUZA, Paulo Henrique de. O exercício da participação popular através do Conselho Nacional de Saúde nos anos 90. In: DAGNINO, Evelina; PINTO, Regina Pahim (orgs.). **Série Justiça e Desenvolvimento/IFP-FCC**. São Paulo: Contexto, 2007.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil in DAGNINO. E (org.), **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002, p. 47-105.

TEIXEIRA, A. C. C.; MORONI, J. A; MARX, V. Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente. In: SERAFIM, L.; MORONI, J. A (orgs). **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Instituto Pólis e Inesc, 2009, p. 81-98.

THOMPSON, J.B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia**. Petrópolis: Vozes, 1998.

VALENCIO, N. F.L, Silva. Governança das águas: a participação social como quimera. In RIBEIRO, W.C (org.). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009, p.59-88.

VITA, A. de. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? In COELHO, V. S. P; NOBRE, M. (orgs). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, p.107-130.

VERÓN, Eliseo. **A produção de sentido**. São Paulo: Cultrix, 1980.

VIZER, E. **La trama (in) visible de la vida social: comunicación, sentido y realidad**. Buenos Aires: La Crujía, 2006.

WEBER; M.H. Imagem Pública In RUBIM, A. A.C (Org.). **Comunicação e política**: conceitos e abordagens. Salvador: Edufba, 2004, p. 259-308.

WERLE, D. L. Democracia deliberativa e os limites da razão pública. In COELHO, V. S. P; NOBRE, M. (orgs). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p.131- 156.

WOLF, M. **Teorias da comunicação**. Lisboa: Presença, 1995.

ZUFFO, C. E.; ABREU, F. de A. M. de. Gestão participativa de águas em Rondônia: ações e propostas para formação de Comitês de Bacias Hidrográficas. **Revista Formação**, n.17, volume, 2010, p. 43-62.

### **Documentos**

ACRE. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Plano estadual de recursos hídricos do Acre**. Rio Branco: SEMA, 2012.

AMAPA. Regimento Interno do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, 2009.

AMAPÁ. LEI N.º 0686. Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado do Amapá e dá outras providências, 2002.

AMAPA. Relatório de Auto-avaliação do Programa PróGestão, 2016.

AMAPA. Relatório de Auto-avaliação do Programa PróGestão, 2017.

AMAZONAS. Regimento Interno do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, 2012.

AMAZONAS

Lei nº 3.167. Política Estadual de Recursos Hídricos e Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, 2007.

AMAZONAS. Relatório de Auto-avaliação do Programa PróGestão, 2014.

AMAZONAS. Relatório de Auto-avaliação do Programa PróGestão, 2015.

AMAZONAS. Relatório de Auto-avaliação do Programa PróGestão, 2016.

AMAZONAS. Relatório de Auto-avaliação do Programa PróGestão, 2017.

BRASIL. Ministério de Meio Ambiente, Resolução nº 98 Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Brasília, 2009.

PARÁ, LEI Nº 6.381. Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências, 2001.

PARA. SISTEMA ESTADUAL DE INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS. Disponível em <http://seirh.semas.pa.gov.br/> . Acesso em: 23 jun. 2019.

PARA. Relatório de Auto-avaliação do Programa PróGestão, 2015.

PARA. Relatório de Auto-avaliação do Programa PróGestão, 2016.

PARA. Relatório de Auto-avaliação do Programa PróGestão, 2017.

RONDONIA. Relatório final do Plano Estadual de Recursos Hídricos, 2018.

RORAIMA. Plano estruturante do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de Roraima – Documentos base, 2007.

RORAIMA. Relatório de Auto-avaliação do Programa PróGestão, 2015.

RORAIMA. Relatório de Auto-avaliação do Programa PróGestão, 2016.

RORAIMA. Relatório de Auto-avaliação do Programa PróGestão, 2017.

**ANEXOS**



## ANEXO A - Divisão Hidrográfica x Amazônia Legal (Fonte: MMA,2006).



## ANEXO B – Imagem da página do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Acre (www.sema.ac.gov.br)

The image shows the website for the Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) of the state of Acre. The header features the SEMA logo on the left and the state emblem on the right. The main title is "Secretaria de Estado de Meio Ambiente". Below the header is a navigation bar with links for "INÍCIO", "PORTAL DO GOVERNO", "AGÊNCIA DE NOTÍCIAS", "SERVIÇOS", "WEBMAIL", and a search box. A secondary navigation bar includes links for "Comunicar erros", "Imprimir", "Tamanho do texto", "Mapa do Site", "Fale Conosco", and a dropdown menu for "Secretarias e Órgãos".

The main content area is titled "CEMACT" and includes a logo for the Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia. The text describes the council's role and structure:

O Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia - CEMACT, criado por meio da Lei nº 1.022 de 21/01/92, é o órgão colegiado deliberativo e normativo, que integra o Sistema Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia - SISMACT, na condição de Órgão Superior. É presidido pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente - SEMA, e em sua ausência é substituído pelo Presidente da Fundação de Tecnologia do Estado do Acre - FUNTAC.

O CEMACT é composto pelo Plenário, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalhos e Secretaria Administrativa.

As Câmaras Técnicas são constituídas por membros do Plenário, que deverão examinar e relatar assuntos de suas respectivas competências. Poderão ser assessorados por especialistas cedidos por instituições participantes do SISMACT (formando Grupos de Trabalhos). Os Grupos de Trabalho são criados no âmbito das Câmaras Técnicas, por tempo determinado, para analisar, estudar e apresentar propostas sobre matérias de sua competência.

A Comissão Permanente de Assuntos Jurídicos - COPAJ, instituída no âmbito da Câmara Técnica de Meio Ambiente - CTMA, tem caráter permanente, com o objetivo de analisar e emitir pareceres sobre processos, recursos, normativas, recomendações e sobre quaisquer outras demandas jurídicas que forem encaminhadas ao CEMACT.

A Secretaria Administrativa do conselho, funciona como órgão auxiliar da Presidência, do Plenário e das Câmaras Técnicas, fornece suporte e assessoramento à presidência, ao plenário e às câmaras técnicas.

**Veja mais sobre o Cemact:**

- Ato para criação do CEMACT e Câmaras Técnicas
- Decretos - Nomeação CEMACT
- Moções
- Portarias
- Recomendações
- Regimento Interno CEMACT-COPAJ
- Relatórios da Secretaria Executiva do CEMACT-2011 a 2018
- Resoluções CEMACT-Conv, CEMACT-CFE-CEDRFS-1995-2018

On the left side of the page, there is a vertical menu with the following items: SEMA, Ouvidoria do SISA, Quem Somos, Agenda de Eventos, Gestão Territorial e Ambiental, Recursos Hídricos, Resíduos Sólidos, Qualidade Ambiental, Áreas Naturais Protegidas e Biodiversidade, Educação Ambiental, Programas e Projetos, Publicações, Vídeos, Parcerias, Legislação Ambiental, Saiba Mais, CEMACT, CFE, ZEE, and a partially visible "Áreas e Entidades".

**ANEXO C –**  
**Identificação dos canais para acesso à página do Conselho Estadual de Recursos Hídricos**  
 (<http://coreh.sedam.ro.gov.br>)

The screenshot displays the official website of the SEDAM (Secretaria de Estado do Meio Ambiente) of Rondônia. The main navigation bar includes links for 'Portal do Governo do Estado de Rondônia', 'SEDAM', 'Ouvidoria', 'Coordenadorias SEDAM', and 'Escritórios Regionais'. The specific page is for the 'Coordenadoria Recursos Hídricos'. A secondary navigation bar offers options like 'Início', 'Institucional', 'Downloads', 'Publicações', 'Multimídia', 'Conselho', and 'Contato'. A search bar is located below the navigation.

The main content area is divided into several sections:

- PERS (Plano Estadual de Resíduos Sólidos de Rondônia):** Promotes the 'Oficina de Apresentação e Discussão do Plano Estadual de Resíduos Sólidos de Rondônia (PERS/RO)' with dates for Vilhena-RO (11/06), Ji-Paraná (14/06), and Porto Velho (17/06), from 08h to 13h. An 'Inscrição Online' button is provided.
- Destques SEDAM:** A sidebar with news items, including 'Em quatro meses, fiscalização ambiental apreendeu mais de uma tonelada de peixes e doou a entidades assistenciais' and 'Sedam discute regulamentação e implementação da Política de Governança Climática e Serviços Ambientais'.
- PROCOLO ONLINE:** A 'Formulário de Autodeclaração de Usos da Água que Independem de Outorga' with a 'Requerer Aqui' button.
- Nota Técnica:** 'Atualização de procedimentos específicos para fim de financiamento diversos para dispensa de outorga' with an 'Acessar' button.
- Boletim Hidrometeorológico:** 'Boletim Diário de Monitoramento de eventos hidrometeorológicos críticos do Estado de Rondônia' with a 'Download' button.
- Segurança de barragens:** 'Consultar Documentos' with a search icon.
- Planos e Documentos:** 'Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Rondônia' with an 'Acessar' button.
- Serviços Intranet:** A list of services including 'Chamado Técnico', 'Contracheque', 'Protocolo Web', 'WebMail Sedam', and 'SEI - Sistema Eletrônico de Informações'.
- Diário de Notícias:** 'de bonecos fantoches'.
- Fotos e Vídeos:** Sections for 'Dia Mundial da Água' with 'Ver mais fotos' and 'Ver mais vídeos' buttons.
- CONSELHO ESTADUAL DE Recursos Hídricos:** A large blue graphic with an '>>acessar' button.
- Portal da Transparência SEDAM:** A logo at the bottom right.

**ANEXO D – Página do Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Rondônia**  
(<http://coreh.sedam.ro.gov.br/conselho-estadual-de-recursos-hidricos>)

Portal do Governo do Estado de Rondônia

SEDAM Ouvidoria Coordenadorias SEDAM Escritórios Regionais

Coordenadoria Recursos Hídricos RONDÔNIA

Início Institucional Downloads Publicações Multimídia Conselho Contato

Você está aqui: Coordenadoria de Recursos Hídricos > Conselho Estadual de Recursos Hídricos

Busca...

- O Conselho
- Legislação
- Resoluções
- Reuniões - Atas, Calendário e Convocações
- Portarias

### O Conselho

Instituído através da Lei Complementar nº 255, de 25 de janeiro de 2002, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 10.114, de 20 de setembro de 2002. Ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH/RO, órgão consultivo e deliberativo, com dotação orçamentária própria, incumbe promover e supervisionar a implementação da política estadual do setor.

A Presidência será exercida pelo titular da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental/SEDAM, órgão gestor dos Recursos Hídricos do Estado de Rondônia.

A Vice-Presidência será exercida por um dos Conselheiros, eleito entre seus pares.

Caberá à SEDAM, sem prejuízo das demais competências que lhe são conferidas, prover os serviços de Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, com apoio técnico administrativo da Coordenadoria de Meio Físico - COMEF.

- Competências do Conselho Estadual de Recursos Hídricos
- Composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos
- Câmaras Técnicas
- Competências da Câmara Técnica de Planejamento e Instrumentos de Gestão - CTPIG
- Relação dos membros empossados no Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH/RO Gestão 2012-2014
- Contato dos Conselheiros
- Estrutura do Conselho Estadual de Recursos Hídricos
- Secretaria Executiva
- Atas das reuniões do CRH/RO

### Legislação

- Decreto Estadual
- Lei Estadual
- Lei federal
- Regimento Interno

### Resoluções

Reuniões - Atas, Calendário e Convocações

Portarias

**Sistema Estadual de Informação de Recursos Hídricos**

**PROTOCOLO ONLINE**  
Formulário de Autodeclaração de Usos da Água que Independem de Outorga.  
[> Requerer Aqui <](#)

**PERS**  
PLANO ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Oficina de Apresentação e Discussão do Plano Estadual de Resíduos Sólidos de Rondônia (PERS/RO)  
11/06 - Vilhena-RO  
14/06 - Ji-Paraná  
17/06 - Porto Velho  
das 08h às 13 horas  
[Inscrição Online](#)

Serviços Intranet

- Chamado Técnico
- Contracheque
- Protocolo Web
- WebMail Sedam
- SEI - Sistema Eletrônico de Informações

**CONSELHO ESTADUAL DE Recursos Hídricos**

ANEXO E – Página na internet da Fundação de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Roraima (<http://www.femarh.rr.gov.br>)

f

**femarh**  
Fundação Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

Q INICIO INSTITUCIONAL LEGISLAÇÃO SERVIÇOS NOTÍCIAS OUVIDORIA

## Recursos Hídricos

Mais notícias

**Femarh realiza ações de monitoramen...**  
A Diretora de Licenciamento e Gestão Ambiental da Femarh (Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos) real...

**Governador entrega licenças com 10...**  
O Governo de Roraima realizou nesta quarta-feira (15) a largada para o plantio da safra de grãos (arroz, feijão, soja e...

**Femarh prorroga seletivo**  
Na manhã desta quarta-feira, 15, o presidente da Femarh, Ionilson Sampaio realizou uma reunião com os servidores seletiv...

VIDEOS

MMA 7ª TELA VERDE | Parceria VL...  
Assistir #mais tarde Compartilhar

+ mais videos

**FEMARH**

A correta destinação dos resíduos sólidos é condição primordial para uma cidade sustentável. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), aprovada em agosto de 2010, trouxe importantes instrumentos para que municípios de todo o Brasil iniciassem o enfrentamento aos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos. PNRS tem como pilar o princípio da responsabilidade compartilhada. Isso significa que indústrias, distribuidores e varejistas, prefeituras e consumidores são todos responsáveis pelos resíduos sólidos e cada um terá de contribuir para que eles tenham uma disposição final adequada.

**femarh**  
Fundação Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

## ANEXO F – Página na internet do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Amapá (<http://www.sema.ap.gov.br/interno.php?dm=708>)

AMAPÁ
WEBMAIL | SERVIÇOS
Órgãos Governamentais

Acessibilidade: [A+](#) [A0](#) [A-](#)

Início
Institucional
Conselhos
Geoprocessamento
Educambiental
Biodiversidade
Política Ambiental
Biblioteca
Contato

CONJUNTO DE NORMAS LEGAIS
CONSELHOS

[Início](#) / [Conselhos](#) / [Recursos hídricos](#)

### APRESENTAÇÃO

Os recursos hídricos e a ambiental sempre foram e sempre serão os pontos fundamentais na centralidade da agenda política do país e do mundo. Seja na gestão de recursos hídricos, seja na preservação ambiental, o Estado do Amapá, como o Brasil em geral um papel estratégico em âmbito global, principalmente em relação aos recursos hídricos, por possuir situação privilegiada na disponibilidade desses recursos.

A institucionalização da gestão da política de recursos hídricos e sua interação com o meio ambiente são grandes desafios para a atual e futura política governamental.

Nesse contexto, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH, previsto na Lei nº 0686 de 07 de junho de 2002, exerce suas atividades desde dezembro de 2009, sendo órgão de hierarquia superior do Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado do Amapá – SIGRH, com funções deliberativas, normativas e consultivas.

A todos que tem interesse em obter informações referente a política estadual de recursos hídricos do Estado do Amapá. Gostaríamos de informar que a SECERH/ Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, estará divulgando todas as informações pertinentes no site da SEMA/Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Amapá, que vai possibilita a todos um panorama geral sobre as atividades do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e as legislações pertinente a Política de Gestão dos Recursos Hídricos do Estado do Amapá.



**REDE SICONV**  
GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ



**PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**  
GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ



**INFORMAÇÃO AO CIDADÃO**  
GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ



**PORTAL DO GOVERNO**  
GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ

Cidade 2ª Via CAGEA 2ª Via CEA Caixa de Pó Correio Caixa de Pó Correio	Empresas Lotações Central Hospital de Ocu DAN Anulo Nota para clonagem	Servidores Banco de Conhecimento Agência de Servidor Serviço de Servidor Federal Compras de Serviço	Redes Sociais do Governo Facebook Twitter Instagram
--	--	---	--

### ARQUIVOS VINCULADOS



Regimento Interno do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Amapá-AP



Decreto nº 4509/2009 - Regulamentação do CERH



Decreto nº 5446/2015 - Nomeação dos Conselheiros



Lei nº 0686/2002 - Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado do Amapá



Decreto nº 24.543-1934 - Código das Águas



Decreto nº 4544/2009 - Nomeação dos Membros do CERH

**ANEXO G** – Página na internet do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Amazonas  
(<http://meioambiente.am.gov.br/conselho-estadual-de-recursos-hidricos>)

**SEMA** Secretaria de Estado do Meio Ambiente

Pesquisar...

26th May 2019

INICIO • INSTITUCIONAL • COLEGIADOS • NOTÍCIAS • DEMUC - ASSESSORIAS • DEGAT- ASSESSORIAS • UNIDADE DE CONSERVAÇÃO • DEPIN - ASSESSORIAS • MORE

## CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos é órgão colegiado, deliberativo e normativo, vinculado ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Amazonas – SIGRH/AM, composto por organizações governamentais, não governamentais e sociedade civil organizada.

Integram o SIGRH/AM:

- I- Plano Estadual de Recursos Hídricos;
- II- Legislação correlata;
- III- Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/AM;
- IV- Comitês de Bacias Hidrográficas ou órgãos colegiados similares;
- V- Órgãos dos poderes públicos federal, estadual e municipal, cujas competências se relacionem com a questão dos recursos hídricos;
- VI- Fundo Estadual de Recursos Hídricos;
- VII- As agências de Bacias Hidrográficas.

ANEXO H – Portal do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos do Pará  
(<http://seirh.semas.pa.gov.br>)

Buscar...

**Produtos e Informações**

QUEM É QUEM  
INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE RECURSOS HÍDRICOS  
OUTORGA DE DIREITO DE USO DE RECURSOS HÍDRICOS  
PLANOS E ENQUADRAMENTOS  
PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS  
CAPACITAÇÃO EM RECURSOS HÍDRICOS  
LEGISLAÇÃO REC. HÍDRICOS DO PARÁ  
CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS (CERH)  
REGIMENTO INTERNO  
DELIBERAÇÕES  
CÂMARAS TÉCNICAS  
MAPAS INTERATIVOS  
DOWNLOADS  
DADOS METEOROLÓGICOS  
DADOS CLIMATOLÓGICOS  
BIBLIOTECA  
EVENTOS  
CONTATO  
FÓRUM

início

**SEIRH**

- O Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos (SEIRH) é um abrangente sistema de coleta, tratamento, armazenamento, recuperação e disseminação de informações sobre recursos hídricos, bem como fatores intervenientes em sua gestão. Trata-se de uma iniciativa pioneira na região norte, que implementa no Estado do Pará um dos principais instrumentos para a gestão de recursos hídricos, atendendo à necessidade de sistematização e compartilhamento de informações, em consonância com as políticas Nacional (Lei nº 9.433/1997) e Estadual (Lei nº 6381/2001) de Recursos Hídricos.
- O SEIRH visa dar suporte ao funcionamento do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH), conforme a resolução nº 12/2010 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH). A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), por meio da Secretaria Adjunta de Gestão de Recursos Hídricos e da Diretoria de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (DIREH), é a entidade responsável pela coordenação do SEGRH e do SEIRH.



## ANEXO I –

Página na internet do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Pará, hospedado na Secretaria de Meio Ambiente (<https://www.semas.pa.gov.br/diretorias/recursos-hidricos/cerh>)

Home Institucional Diretorias NURES Transparência Contatos
Buscar no site

Início > Diretorias > Diretoria de Recursos Hídricos > CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS

### Acesso à Informação

- Serviços ▾
- Documentos ▾
- Licitações ▾
- Legislação ▾
- Audiências Públicas
- Municípios Aptos
- Sistema de Agendamento Online
- Boletim de Monitoramento de Queimadas
- Publicações

LEGISLAÇÃO ▾
REUNIÕES
CÁMARAS TÉCNICAS ▾

## CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) na qualidade de órgão consultivo e deliberativo possui importante função sobre os critérios e as normas referentes às diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos a serem observadas pelos Planos Estaduais correspondentes e pelos planos de bacia hidrográfica, bem como sobre os critérios e as normas relativos à outorga e à cobrança pelo uso dos recursos hídricos e demais instrumentos de gestão. Compete-lhe ainda a aprovação da instituição de comitês em rios de seu domínio.

### PROCESSO DE HABILITAÇÃO – MANDATO 2016 – 2020

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Pará (CERH/PA), criado pela Lei Estadual nº 6.381, de 25 de julho de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº 1.556, de 09 de junho de 2016, realiza o processo de habilitação para o seu terceiro mandato, período compreendido entre 2016-2020.

Acesse os documentos abaixo:

- Decreto nº 1.556, de 09 de junho de 2016
- Edital de Habilitação para o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Pará
- Edital de Retificação nº 01
- Edital de Convocação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos
- Ata da Assembleia Deliberativa
- Decreto de nomeação dos Conselheiros – 19/10/2016 a 19/10/2020
- Composição de membros atual – 2016 a 2020
- Resolução nº 15 – mandato dos membros das Câmaras Técnicas – 22/02/2017 a 22/02/2019

---

### PROCESSO DE HABILITAÇÃO – MANDATO 2012-2014

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) no uso das competências que lhes são conferidas pela Lei nº 6.381, de 25 de julho de 2001, regulamentada pelo Decreto nº 276, de 20 de dezembro de 2011, reestrutura a composição de seus membros, pelo mandato de 02 (dois) anos, conforme estabelece o Decreto, de 28 de fevereiro de 2013, que designa membros para o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências.

- Decreto nº 276, de 20 de dezembro de 2011
- Lei nº 6.381, de 25 de julho de 2001
- Decreto de nomeação dos conselheiros (segundo mandato) – 28/02/2013
- Edital de Convocação
- Edital de Habilitação
- Resolução nº 14 CERH – Estabelece a composição das Câmaras Técnicas – 01/10/2012 a 01/10/2014

---

### CONTATOS DA SECRETARIA – EXECUTIVA DO CERH-PA

E-mail: [conselhocerh.pa@gmail.com](mailto:conselhocerh.pa@gmail.com)  
 Telefone: (91) 3184-3374



**Endereço**  
 Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade  
 Travessa Lomas Valentinas, 2717,  
 CEP: 66093-677. Belém/Pará

**Secretarias e Órgãos**

Links do Governo Paraense ▾

**Serviços**

Selecione... ▾

**Fale Conosco**

[Via Email](#)  
[Via Facebook](#)  
[Via Telefone](#)

**ANEXO J -  
FORMULÁRIO ORIENTADOR ENTREVISTAS**

**Identificação do entrevistado**

- Unidade da Federação
- Nome
- Instituição
- Segmento de representação no Conselho

1- Dados, informações e relatórios técnicos são instrumentos importantes para auxiliar a discussão sobre a problemática hídrica. Como avalia a preparação prévia para participar das discussões durante as reuniões de seu conselho?

2- As informações para subsidiar o processo deliberativo são múltiplas e podem ser acessadas em diferentes fontes. Poderia dizer como se informa sobre os assuntos que serão debatidos nas plenárias do conselho?

3- Acessar informação e compreender os principais assuntos relacionados à gestão hídrica contribui para a participação do conselheiro na plenária e reuniões do conselho. Na sua avaliação, quais seriam as informações que você considera úteis e necessárias para lhe auxiliar no processo de debates e decisões envolvendo os recursos hídricos?

4- O acesso à informação contribui para que a participação dos conselheiros aconteça de modo mais igualitário. Em sua avaliação, como a falta de informações pode afetar a participação dos conselheiros no processo de debates e decisões da política de recursos hídricos? Quais as ações de comunicação poderiam ser utilizadas pelo conselho para garantir a participação mais igualitária e qualificada dos conselheiros?

5- Você acredita que o acesso a dados e informações são garantidos a todos os conselheiros de seu conselho?

6- Ter acesso à informação é tão importante quanto utilizá-la para auxiliar no debate sobre pautas e questões discutidas no Conselho. Em sua opinião, quais seriam as formas de facilitar

o acesso e compreensão de dados e informações úteis para a deliberação da política de recursos hídricos?

7- Em um conselho de recursos hídricos, há conselheiros dos mais diversos segmentos, classes sociais, níveis de formação e experiência na área. Durante as reuniões do Conselho, todos os conselheiros têm as mesmas condições de formular argumentos e defender seus pontos de vistas no debate sobre recursos hídricos? Poderia comentar quais problemas impedem que todos acompanhem e participem na formulação de argumentos e na condução das discussões?

8- Estar informado, saber formular argumentos e defender pontos de vistas são fundamentais em um processo deliberativo. Na sua avaliação, qual (s) a(s) competência (s) acredita ser mais importante possuir um conselheiro para que possa participar dos debates e interferir nas decisões tomadas no seu conselho?