

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

VINICIUS LAURIANO FERREIRA

***STAKEHOLDING E COMUNICAÇÃO PÚBLICA EM ESPAÇOS  
DELIBERATIVOS DE GOVERNANÇA HÍDRICA***

BAURU  
2021

VINICIUS LAURIANO FERREIRA

***STAKEHOLDING E COMUNICAÇÃO PÚBLICA EM ESPAÇOS  
DELIBERATIVOS DE GOVERNANÇA HÍDRICA***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Bauru, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Comunicação.

Orientador: Prof. Dr. Danilo Rothberg

BAURU  
2021

F383s

Ferreira, Vinícius Lauriano

Stakeholding e comunicação pública em espaços deliberativos de governança hídrica / Vinícius Lauriano Ferreira. -- Bauru, 2021  
192 f. : il., tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),  
Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru  
Orientador: Danilo Rothberg

1. Governança hídrica. 2. Comitês de bacia hidrográfica. 3.  
Deliberação. 4. Aprendizagem social. 5. Comunicação Pública. I.  
Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de  
Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Bauru



**ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE VINÍCIUS LAURIANO FERREIRA, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, DA FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN - CÂMPUS DE BAURU.**

Aos 22 dias do mês de novembro do ano de 2021, às 09:00 horas, no(a) via sistemas de videoconferência e outras ferramentas para comunicação a distância, realizou-se a defesa de DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de VINÍCIUS LAURIANO FERREIRA, intitulada **Stakeholding e comunicação pública em espaços deliberativos de governança hídrica..** A Comissão Examinadora foi constituída pelos seguintes membros: Professor Associado DANILO ROTHBERG (Orientador(a) - Participação Virtual) do(a) Departamento de Ciências Humanas / Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação - UNESP/Bauru, Professora Doutora CAROLINE KRAUS LUVIZOTTO (Participação Virtual) do(a) Departamento de Ciências Humanas / Unesp, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru, Professora Doutora ÂNGELA CRISTINA SALGUEIRO MARQUES (Participação Virtual) do(a) Departamento de Comunicação Social / Universidade Federal de Minas Gerais. Após a exposição pelo mestrando e arguição pelos membros da Comissão Examinadora que participaram do ato, de forma presencial e/ou virtual, o discente recebeu o conceito final: aprovado. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, foi assinada pelo(a) Presidente(a) da Comissão Examinadora.

  
Professor Associado DANILO ROTHBERG

VINÍCIUS LAURIANO FERREIRA

***STAKEHOLDING E COMUNICAÇÃO PÚBLICA EM ESPAÇOS  
DELIBERATIVOS DE GOVERNANÇA HÍDRICA***

**Área de concentração:** Comunicação midiática

**Linha de Pesquisa:** Gestão e políticas da informação e da comunicação midiática

**Banca Examinadora**

Prof. Dr. Danilo Rothberg (presidente e orientador)

Instituição: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)

Prof<sup>a</sup>, Dr<sup>a</sup>. Caroline Kraus Luvizotto

Instituição: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Angela Cristina Salgueiro Marques

Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

## DEDICATÓRIA

*À nossa colega de turma e amiga Amanda Araújo Martins,  
que não pode concluir esta etapa que começamos juntos  
e a todos os nossos outros amigos e familiares  
que nos foram tragicamente levados pela COVID-19.*

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Danilo Rothberg, por proporcionar grande amadurecimento acadêmico e pelo cuidado e paciência em ensinar o que é a pesquisa científica em comunicação.

À Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Teresa Miceli Kerbauy e à Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Caroline Kraus Luvizotto pelas importantes contribuições na banca de qualificação, as quais foram fundamentais para que este trabalho se tornasse o que é nesta versão final.

À Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Angela Cristina Salgueiro Marques e aos professores Prof. Dr. Carlo José Napolitano e Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade por terem nos honrado com o aceite do convite para a defesa.

Aos colegas de turma do Mestrado, que juntos rompemos o paradigma do isolamento comumente associado à pós-graduação, e nos tornamos grandes amigos: Beatriz, Kethleen, Monique, Érika, Carol, Ana Carolina, Carla e Diuan, além de outros amigos feitos no programa: Ester, Carlos, Deborah, Aressa e tantos outros.

A todos os professores do Programa de Pós-graduação em Comunicação, em especial aqueles que participaram diretamente da minha formação nestes anos: Prof. Dr. Laan Mendes de Barros, Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Roseane Andrelo, Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Raquel Cabral, Prof. Dr. Maximiliano Martin Vicente e Prof. Dr. Arlindo Rebechi Junior.

Aos membros do CBH-MP que se dispuseram a nos conceder entrevistas, aos que não puderam fazê-lo, mas que explicaram suas razões com cortesia e amizade, e aos profissionais vinculados à secretaria-executiva, pela disponibilidade, receptividade e apoio incondicional a este trabalho. Agradeço com o anseio de poder retribuir a confiança que me foi dada.

À Secretaria do Programa de Pós-graduação em Comunicação, em especial, ao Silvio e à Ana Paula, pela presteza em nos ajudar sempre que necessário.

À Juliana, por conseguir conciliar co-orientação, afetividade e incentivo em um único abraço e um sorriso.

Aos meus pais, Maria Léa e Sidney, que optaram desde muito cedo a me municiar com a arma mais poderosa inventada pela humanidade: os livros.

E a Deus, amor infinito e incansável.

*Se eu falasse todas as línguas, as dos homens e as dos anjos, mas não tivesse amor, eu seria como um metal que soa ou um címbalo que retine.*

*Sei eu tivesse o dom da profecia, se conhecesse todos os mistérios e toda a ciência, se tivesse toda a fé, a ponto de mover montanhas, mas se não tivesse amor, eu não seria nada.*

*Seu eu gastasse todos os meus bens para sustento dos pobres, se entregasse o meu corpo às chamas, mas não tivesse amor, isso de nada me serviria.*

*O amor é paciente, é amável; não é invejoso, não é vaidoso, não é orgulhoso; não faz nada de inconveniente, não é interesseiro, não se irrita, não guarda rancor; não se alegra com a maldade, mas com a verdade. Suporta tudo, crê tudo, espera tudo, desculpa tudo.*

**Paulo de Tarso**, Primeira Carta aos habitantes de Corinto.



FERREIRA, Vinícius Lauriano. *Stakeholding e comunicação pública em espaços deliberativos de governança hídrica*. 2021. 192f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2021.

## RESUMO

A gestão integrada dos recursos hídricos busca a inserção de perspectivas plurais na governança das águas e a participação de diferentes atores no seu processo decisório. No Brasil, este modelo inspirou a criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, órgãos que, entre outras atribuições, decidem sobre a utilização e aplicação de recursos relativos ao uso da água. O encontro entre as perspectivas nesses espaços ocorre pela lógica deliberativa, constituída de igualdade e liberdade de participação e que visa atingir consensos acerca dos melhores destinos que devem ser dados aos recursos hídricos partilhados pelo grupo. O conceito de aprendizagem social propõe que os atores participantes possam aprender juntos a decidir juntos, em relação de interdependência. Esta dissertação analisou as relações comunicativas entre os atores envolvidos no percurso de aprendizagem, processo chamado de *stakeholding*, que trata da necessidade de se formar, reconhecer e aceitar a diversidade de perspectivas, em prol de uma ação conjunta e a formação de autoridade prática. O estudo foi desenvolvido no Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema (CBH-MP), órgão de governança hídrica de 42 municípios no centro-sul do Estado de São Paulo. O objetivo foi investigar as práticas de comunicação que intervêm sobre os processos de *stakeholding* no CBH-MP, de modo a buscar conhecimento sobre suas dinâmicas, desafios, obstáculos e oportunidades de aperfeiçoamento da aprendizagem social e do processo deliberativo. O percurso metodológico realizado abrangeu a construção de seis categorias a partir da literatura, com as quais se elaborou um questionário semiestruturado para realização de entrevistas em profundidade com quinze membros e ex-membros do CBH-MP. A partir das análises das entrevistas foi possível identificar limites e oportunidades de aperfeiçoamento, em vista dos quais se propôs uma matriz de ações comunicativas que podem ser aplicadas por órgãos deliberativos que apresentem desafios semelhantes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança hídrica; comitês de bacia hidrográfica; deliberação; aprendizagem social; comunicação pública.

FERREIRA, Vinícius Lauriano. **Stakeholding and public communication in deliberative spaces of water governance**. 2021. 192f. Dissertation (Master in Communication). Postgraduate Program in Communication, Faculty of Architecture, Arts Communication and Design, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2021.

## ABSTRACT

The integrated water resources management seeks the insertion of plural perspectives in water governance and the participation of different actors in its decision-making process. In Brazil, this model inspired the creation of the River Basin Committees, institutions that, among other attributions, decide on the use and application of resources related to the use of water. The meeting between the perspectives in these spaces occurs through the deliberative logic, constituted by equality and freedom of participation and which aims to reach consensus about the best destinations that should be given to the water resources shared by the group. The concept of social learning proposes that the participating actors can learn together to decide together, in an interdependent relationship. This dissertation analyzed the communicative relationships between the actors involved in the learning path, a process called stakeholding, which deals with the need to form, recognize and accept the diversity of perspectives, in favor of joint action and the formation of practical authority. The study was developed at the Médio Paranapanema River Basin Committee (CBH-MP), a water governance body for 42 municipalities in the south-central part of the State of São Paulo. The objective was to investigate the communication practices that intervene in the stakeholding processes at CBH-MP, in order to seek knowledge about their dynamics, challenges, obstacles and opportunities for improving social learning and the deliberative process. The methodological path undertaken covered the construction of six categories from the literature, with which a semi-structured questionnaire was designed to conduct in-depth interviews with fifteen members and former members of the CBH-MP. From the analysis of the interviews, it was possible to identify limits and opportunities for improvement, from which a matrix of communicative actions was proposed that can be applied by deliberative bodies that present similar challenges.

**KEYWORDS:** Water Governance; river basin committees; deliberation; social learning; public communication.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Área de abrangência do Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema (CBH-MP) .....	16
Figura 2 – Modelo de participação crescente segundo Jaramillo López .....	36
Figura 3 – Estágios e mudanças na aprendizagem social de ciclo triplo .....	50
Figura 4 – Diagrama de aprendizagem social segundo SLIM .....	70
Figura 5 – Diagrama com as categorias que compõem a análise do <i>stakeholding</i> .....	95
Figura 6 – Mapa de participação dos membros do CBH-MP a partir da frequência nas reuniões plenárias do quadriênio 2017-2020 .....	107
Figura 7 – Níveis de participação do CBH-MP .....	112
Figura 8 – Análise do potencial transformativo e adaptativo da aprendizagem social do CBH-MP a partir das observações dos entrevistados .....	138

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Limites e desafios do CBHs indicados pela literatura e seus respectivos encaminhamentos sugeridos .....	65
Tabela 2 – Resumo dos conceitos de <i>stakeholding</i> segundo SLIM .....	74
Tabela 3 - Caracterização do corpus de pesquisa e métodos correspondentes .....	84
Tabela 4 – Relação do perfil dos membros do CBH-MP entrevistados para a pesquisa .....	87
Tabela 5 – Roteiro de Entrevistas com membros e ex-membros do CBH-MP .....	88
Tabela 6 – Categorias de análise de <i>stakeholding</i> em sua perspectiva de comunicação .....	93
Tabela 7 – Resumo dos principais interesses de cada segmento presente no CBH-MP .....	101
Tabela 8 – Quantidade de menções nominais a atores feitas pelos entrevistados em resposta à questão 4 .....	108
Tabela 9 – Membros titulares e com frequência na CT-PAS no quadriênio 2017-2020 .....	121
Tabela 10 – Análise da aprendizagem social do CBH-MP a partir dos critérios de níveis estabelecidos por Pahl-Wostl <i>et al.</i> (2007b) .....	133
Tabela 11 – Matriz das diretrizes de comunicação para o aprimoramento do <i>stakeholding</i> do CBH-MP .....	166

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ABCE	Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica
ABRHidro	Associação Brasileira de Recursos Hídricos
AC	Análise de Conteúdo
ANA	Agência Nacional de Águas
APTA	Agência Paulista de Tecnologia do Agronegócio (Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo)
CATI	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CBH-AP	Comitê de Bacia Hidrográfica do Aguapeí e Peixe
CBH-AT	Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê
CBH-BT	Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Tietê
CBH-MP	Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema
CBH-SMT	Comitê de Bacia Hidrográfica Sorocaba e Médio Tietê
CBH-PCJ	Comitê de Bacia Hidrográfica do Piracicaba-Capivari-Jundiá
CDVALE	Centro de Desenvolvimento do Vale do Paranapanema
CETIL	Câmara Técnica Institucional e Legal
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CTEM	Câmara Técnica de Educação Ambiental, Capacitação, Mobilização Social e Informações em Recursos Hídricos
CT-PAS	Câmara Técnica de Planejamento, Avaliação e Saneamento
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo
DQI	<i>Discourse Quality Index</i>
DTM	<i>Deliberative Transformative Moments</i>
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FEMA	Fundação Educacional do Município de Assis
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIO	Faculdades Integradas de Ourinhos
GWP	<i>Global Water Partnership</i> (Associação Mundial para a Água)
HarmoniCOP	<i>Hamonising Collaborative Planning</i> (Harmonizando o Planejamento Colaborativo)
ICT	<i>Information and Communication Tools</i> (Ferramentas de Comunicação e Informação)

ICWE	<i>International Conference on Water and the Environment</i>
IWRM	<i>Integrated Water Resources Management</i> (Gestão Integrada de Recursos Hídricos)
MG	Minas Gerais
MP	Médio Paranapanema
MSP	<i>Multi-Stakeholder Platform</i> (Plataformas Multi-Agentes)
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pará
PAT	Plano de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê
RBMP	<i>River Basin Management Plans</i> (Planejamento de Gestão de Bacias Hidrográficas)
RP	Relações Públicas
RS	Rio Grande do Sul
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SigRH	Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo
SLIM	<i>Social Learning for the Integrated Management and sustainable use of water at catchment scale</i> (Aprendizagem social para a gestão integrada e uso sustentável da água em escala de captação)
SP	São Paulo
UNESP	Universidade Estadual Paulista
ÚNICA	União das Indústrias de Cana-de-Açúcar
WFD	<i>The Water Framework Directive</i> (Diretiva Quadro D'água)

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2 DELIBERAÇÃO E COMUNICAÇÃO .....</b>	<b>20</b>
2.1 AUTORES CENTRAIS.....	20
2.2 A DIMENSÃO COMUNICATIVA DA DELIBERAÇÃO.....	32
2.3 PESQUISAS EMPÍRICAS .....	37
<b>3 DELIBERAÇÃO E GOVERNANÇA HÍDRICA .....</b>	<b>43</b>
3.1 OBJETIVOS, FORMATOS E EXPERIMENTOS .....	43
3.2 DIFERENCIAIS DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA NO BRASIL .....	54
3.3 LIMITES E DESAFIOS.....	60
<b>4 STAKEHOLDING E A GESTÃO DELIBERATIVA DAS ÁGUAS.....</b>	<b>67</b>
4.1 STAKEHOLDING COMO UMA PERSPECTIVA COMUNICACIONAL: ANTECEDENTES..	67
4.2 STAKEHOLDING E APRENDIZAGEM SOCIAL .....	76
4.3 STAKEHOLDING E DELIBERAÇÃO.....	81
<b>5 METODOLOGIA.....</b>	<b>84</b>
<b>6 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>95</b>
6.1 CATEGORIA 1 – FORMAÇÃO DOS <i>STAKES</i> .....	96
6.2 CATEGORIA 2 – PARTICIPAÇÃO.....	105
6.3 CATEGORIA 3 – NATUREZA DELIBERATIVA .....	116
6.4 CATEGORIA 4 – APRENDIZAGEM SOCIAL.....	128
6.5 CATEGORIA 5 – AUTORIDADE PRÁTICA E LIDERANÇA .....	140
6.6 CATEGORIA 6 – COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....	151
<b>7 SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO DO STAKEHOLDING NO CBH-MP.....</b>	<b>161</b>
<b>8 PROPOSTA DE DIRETRIZES DE COMUNICAÇÃO E ENCAMINHAMENTOS PARA O CBH DO MÉDIO PARANAPANEMA .....</b>	<b>166</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>175</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>178</b>
<b>ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO ENVIADO AOS ENTREVISTADOS .....</b>	<b>185</b>
<b>ANEXO B – LISTA DAS ORGANIZAÇÕES REPRESENTADAS E TABELA DE FREQUÊNCIA DOS MEMBROS TITULARES E SUPLENTES DO CBH-MP NO QUADRIÊNIO 2017-2020.....</b>	<b>186</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A governança hídrica pressupõe a inserção de atores diversos na tomada de decisões acerca do uso da água em espaços deliberativos. O desenvolvimento da capacidade de relacionamento, reconhecimento e entendimento necessários para o encontro entre atores em tais espaços passa por práticas de comunicação pública, participação e engajamento. O processo de *stakeholding* se inicia com a formação dos *stakes* de cada membro que se insere na deliberação. A palavra *stake* pode ser traduzida como *interesse*, e os *stakeholders* são aqueles que defendem seu interesse que está em jogo em determinada situação. Nos encontros entre os *stakes* cada ator pode perceber melhor sua função, seu interesse e seus objetivos no ambiente em que atua.

Em paralelo ao processo de construção de seu próprio interesse e papel na gestão das águas, cada ator inicia seu envolvimento em um processo de participação no colegiado deliberativo. A participação torna-se um dos pilares do *stakeholding*, pois o estabelecimento de um espaço comum em que atores diferentes debatem um mesmo tema a partir de seus pontos de vista só é possível quando eles possuem a consciência e o desejo de participar. Refletir sobre os moldes com que a participação dos atores se dá nesse contexto pode contribuir para os estudos que buscam identificar as condições favoráveis à criação de espaços plurais, cumprindo seu objetivo de diversificar os parâmetros para a tomada de decisão.

Estabelecidos os interesses diversos e proporcionando a oportunidade de participar, o próximo passo para a concretização do *stakeholding* é a natureza deliberativa da interação entre estes participantes, em um processo que obedece a características específicas. Para além dos interesses particulares, a discussão deve ocorrer em um espaço deliberativo em que diversos argumentos sejam ouvidos e levados em conta, manifestados por agentes livres e iguais. Nos diversos modos nos quais a participação dos atores pode se desenvolver, a aprendizagem social se mostra relevante. Entende-se por aprendizagem social a disposição dos *stakeholders* a aprender juntos para gerir juntos, tendo em vista as diferenças epistemológicas, argumentativas e de agência, pautados pela noção de interdependência. A aprendizagem social almeja auxiliar os membros a ir além de uma visão instrumental e buscar uma aprendizagem coletiva de um tema compartilhado, bem como o avanço rumo a uma aprendizagem transformativa, que tenha a meta de superar as limitações que restringem a capacidade de agência e governança desses espaços.



Por fim, uma análise contínua dos impactos que a atuação dos espaços deliberativos gera sobre a realidade é fundamental para o desenvolvimento do *stakeholding*. A comunicação é um dos tópicos que pode auxiliar esse processo, pois ao mesmo tempo em que a eficácia das deliberações implica a capacidade de transformar situações, ela requer o reconhecimento de outros.

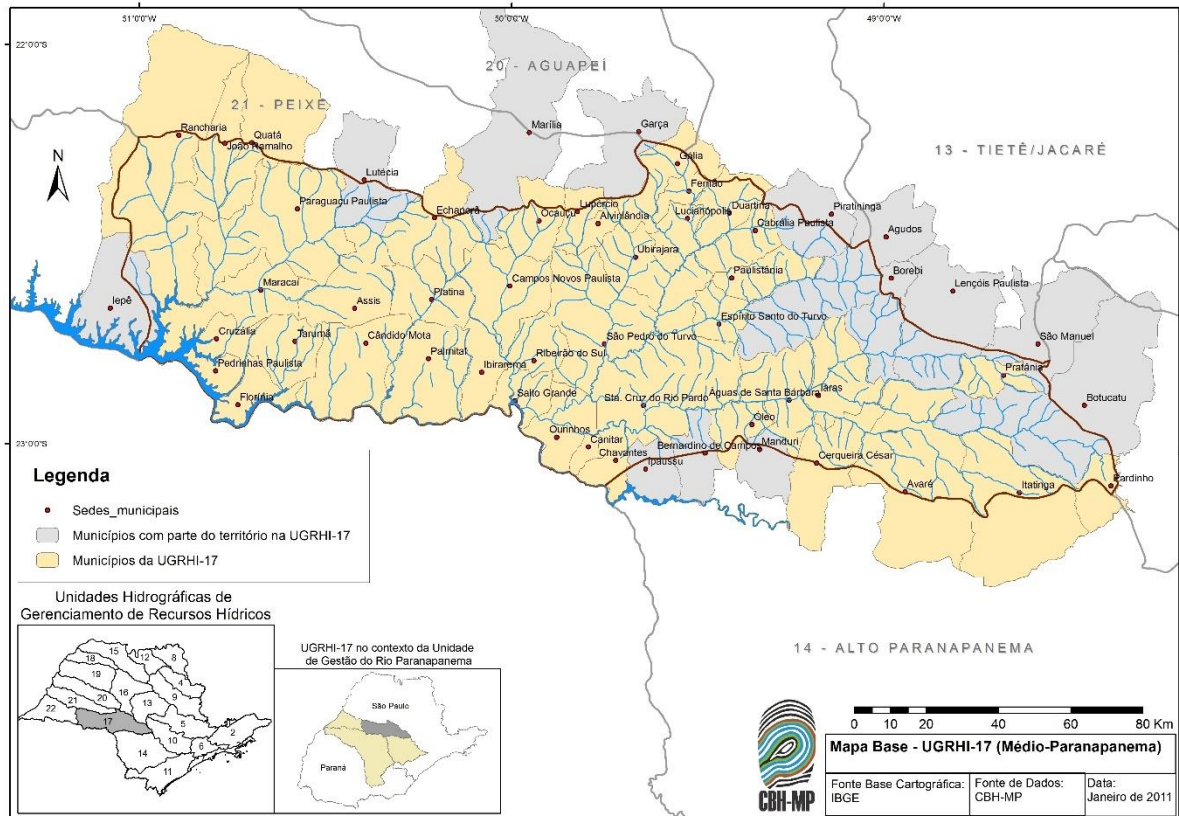
Esta dissertação reflete acerca dos modos de dinamização das relações comunicativas em ambientes de governança hídrica *multi-stakeholders*, enfocando no conceito de *stakeholding*, entendido como o processo de reconhecimento da diversidade de perspectivas, conhecimentos e contextos dos participantes. O trabalho aborda o processo de *stakeholding* inserido na dimensão comunicacional da relação entre *stakeholders*, dentro de um ambiente institucional cujo objetivo é trazer os atores implicados na governança hídrica para a colaboração no percurso de equacionamento da gestão compartilhada. Tais *stakeholders* se apresentam em uma arena deliberativa, expondo seus interesses e pontos de vista, almejando encontrar soluções e aprimoramentos para seus problemas. Pelo próprio processo deliberativo devem tornar-se capazes de compreender o cenário mais alargado e o problema que os une em torno de uma solução coletiva, em um processo de interdependência.

O processo é aqui analisado em uma perspectiva de comunicação pública, como elemento aglutinador do *stakeholding*, ao tratar das dinâmicas comunicativas que embasam e podem aprimorar a atuação desses espaços. A comunicação pública, nessas situações, atua tanto internamente, nos fluxos necessários para a concretização da participação, da deliberação e da aprendizagem social dos grupos interessados, quanto externamente, na visibilidade dessas discussões para a sociedade, em busca de reconhecimento, trocas, diálogos, relacionamentos e engajamento.

Esta pesquisa realizou uma análise prática desse processo. A pesquisa de campo foi desenvolvida no Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema (CBH-MP), órgão integrante do SigRH (Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo), criado em 2 de dezembro de 1994, na cidade de Cândido Mota/SP. É composto por 42 municípios do centro-sul paulista, entre eles Ourinhos, Assis, Marília e Botucatu (Figura 1), que abrangem 660.475 habitantes. O órgão possui 39 membros e 39 suplentes, com cargos de dois anos de duração, divididos em três segmentos: 13 representantes do Estado, 13 da Sociedade Civil e 13 prefeitos dos municípios da área do comitê. Ele conta ainda com 3 Câmaras Técnicas para discussão de assuntos específicos posteriormente submetidos ao plenário: Câmara Técnica de Planejamento, Avaliação e Saneamento (CT-PAS), de Educação Ambiental,

Capacitação, Mobilização Social e Informações em Recursos Hídricos (CTEM) e Câmara Técnica Institucional e Legal (CTIL).

Figura 1 – Área de abrangência do Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema (CBH-MP)



Fonte: CBH-MP, 2017.

Desde 2018, o CBH-MP aplica a cobrança pelo uso da água na região; a taxa é calculada a partir do volume captado, do volume consumido e da quantidade de poluentes lançados, é paga pelas empresas de saneamento, indústrias e usuários urbanos que captarem mais de 5.000 litros por dia. O recurso arrecadado com a cobrança, além do destinado pelo Estado de São Paulo para os comitês (por meio do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO) é aplicado em projetos apresentados e aprovados por deliberações da plenária dos CBHs. A cobrança pelo uso da água foi implantada no Estado de São Paulo em 2005, com a lei 12.183. Ela estabelece que, entre outros fins, a cobrança deve ser utilizada “como instrumento de planejamento, gestão integrada e descentralizada do uso da água e seus conflitos”, sendo que “o produto da cobrança estará vinculado às bacias hidrográficas em que for arrecadado” (SÃO PAULO, 2005), ou seja, um instrumento de autonomia e fortalecimento dos CBHs.

A escolha do CBH-MP como objeto de pesquisa se deu pela relevância do comitê no interior do Estado de São Paulo, especialmente na geração de energia. O comitê possui em sua

área de atuação no rio Paranapanema nove usinas hidrelétricas, que produzem 1.502 MW de energia, e cujas represas somam mais de 1.500 km<sup>2</sup> de área inundada. O CBH-MP também se destaca pelo fato de ter sido o quarto comitê a ser criado no Estado de São Paulo, somente após o CBH-AT, o CBH-PCJ e o CBH-BT, bem como por estar vinculado ao Comitê do Paranapanema, órgão federal de administração de toda a bacia do rio. Por fim, a pesquisa justifica-se pelo ineditismo do objeto, que não havia sido abordado nos estudos consultados na pesquisa exploratória desta dissertação, apesar de ser um comitê com 27 anos de atuação.

Duas questões de pesquisa surgiram no confronto entre a literatura dos temas pesquisados e a realidade que observamos no comitê por meio de análise exploratória de quatro reuniões plenárias do órgão. As questões são: Como podem ser caracterizados os processos de participação do CBH-MP em relação à comunicação como recurso para deliberação e estabelecimento de autoridade prática? Como as relações existentes entre os participantes do CBH-MP influenciam e são influenciadas pela dinâmica de *stakeholding* do comitê e no desenvolvimento da aprendizagem social?

A busca por descrever tais processos complexos e encontrar respostas que auxiliem o próprio comitê no aperfeiçoamento de suas deliberações e trabalhos foi realizada por meio de entrevistas em profundidade semiestruturadas com membros e ex-membros do CBH-MP. Foram realizadas 15 entrevistas, de um universo de 27 entrevistados, selecionados por terem registrado mais de 50% de frequência nas reuniões plenárias de 2017 a 2020.

No objetivo geral da pesquisa foi proposto investigar as práticas de comunicação que intervêm sobre os processos de *stakeholding* no CBH-MP, de modo a buscar conhecimento sobre suas dinâmicas, desafios, obstáculos e oportunidades de aperfeiçoamento da aprendizagem social e do processo deliberativo. Os objetivos específicos são:

- i. Caracterizar os processos de participação dos membros do Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema (CBH-MP) em relação aos aspectos de igualdade na deliberação, formação de interesses, aprendizagem social e autoridade prática, em busca do mapeamento dos fatores centrais da dinâmica de participação de seus integrantes.
- ii. Investigar as relações entre os participantes do Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema (CBH-MP) no contexto da governança hídrica, em relação à parcela da esfera pública que representam e seus interesses e como essa representação implica na dinâmica de *stakeholding* e de aprendizagem social no comitê.

- iii. Propor diretrizes práticas no âmbito da comunicação em relação ao processo de *stakeholding* que possam contribuir para o aperfeiçoamento da aprendizagem social e dos processos deliberativos do comitê.

O ponto de partida para o cumprimento destes objetivos foi o estudo teórico, que está exposto nos capítulos 2, 3 e 4. No capítulo 2 são traçados os elementos primordiais da deliberação pública que servem de base para as discussões sobre comunicação pública, na qual a deliberação dos CBH se insere. A teoria deliberativa é discutida por meio das propostas de Jürgen Habermas e John Rawls, percebendo em ambos linhas importantes para o constructo teórico necessário para a pesquisa, bem como de outros teóricos que problematizam e complementam suas investigações. A face comunicacional da deliberação é descrita por autores que tratam a comunicação pública na teoria e na prática, sendo expostos ao final do capítulo trabalhos científicos – artigos de revistas científicas, dissertações e teses – que buscaram estudar estes fenômenos em suas manifestações concretas.

O capítulo 3 traz as implicações da deliberação e da participação de atores no contexto da governança hídrica. São expostas as diretrizes primordiais desta nova visão, dentro da Gestão Integrada de Recursos Hídricos (*Integrated Water Resources Management, IWRM*, em inglês). Também são descritos casos de pesquisa que buscaram aplicar a IWRM no contexto da mudança europeia da gestão da água, a partir da Diretiva Quadro D'Água (*Water Framework Directive, WFD*, em inglês), aprovada em 2000 pela União Europeia, tendo como base o conceito de aprendizagem social. Após, é descrito o processo de implantação e as características da governança hídrica no Brasil, a partir da legislação paulista aprovada em 1991, e a instalação dos CBH primeiramente no Estado de São Paulo e depois em todo o país. São descritos também alguns projetos que buscaram fazer uma descrição do sistema, além de um resumo dos limites e desafios ainda em aberto em tal modelo de gestão propostos pela literatura.

O enfoque central deste trabalho é descrito no capítulo 4, que traz o conceito de *stakeholding* em suas definições, novidades e seu diferencial. Após descrever quais seriam as particularidades de tal conceito e como ele pode ser visto e trabalhado na prática, são apresentadas as correlações entre ele e a teoria de aprendizagem social – da qual ele foi extraído – e alguns pontos da teoria deliberativa que podem auxiliar em sua compreensão.

O capítulo 5 explicita a metodologia utilizada no trabalho: a pesquisa bibliográfica empregada na construção do referencial teórico, as entrevistas em profundidade semiestruturadas aplicadas com 15 membros e ex-membros (e seu respectivo roteiro de perguntas), bem como a lógica de Análise de Conteúdo que foi utilizada para descrever os desafios extraídos das falas dos entrevistados. Para a organização e produção dos resultados foram utilizadas seis categorias: formação

dos *stakes*; participação; natureza deliberativa; aprendizagem social; autoridade prática e liderança; e comunicação pública. A descrição interpretativa dos dados coletados e dos resultados estão no capítulo 6. Uma síntese dos desafios encontrados está no capítulo 7.

Os resultados extraídos das falas dos entrevistados em contraposição às observações da teoria e de outras pesquisas permitiu traçar 18 desafios principais que podem ser aprimorados por meio de iniciativas de comunicação, tendo em vista o aperfeiçoamento do *stakeholding* do CBH-MP. A identificação dos 18 desafios principais ao CBH-MP tornou possível propor uma matriz de ações de comunicação para atenuá-los, divididas em iniciativas de longo, médio e curto prazo, apresentada no capítulo 8. São possibilidades de ações que podem ser inseridas em um plano de comunicação para o CBH-MP, e ser consideradas úteis também para outros CBHs que experienciem dificuldades semelhantes.

## 2 DELIBERAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Este capítulo examina o desenvolvimento da discussão acerca do caráter deliberativo da democracia e da constituição da esfera pública de troca de argumentos como fundamento da política, do direito e da justiça, conforme propostos por Jürgen Habermas e John Rawls. O objetivo é traçar um panorama dos pontos teóricos que sustentam determinada concepção de política, buscando evidenciar a ligação entre as balizas da deliberação e o papel da comunicação no processo deliberativo. Espera-se reunir elementos necessários para a compreensão dos processos comunicacionais como fundamentais neste contexto.

Na primeira seção do capítulo, são resgatados os conceitos centrais de Habermas e Rawls acerca da teoria deliberativa e seus desdobramentos. Na segunda seção, busca-se evidenciar o caráter comunicativo da deliberação, que forma nesta esfera pública uma teia multilateral de conversações e troca de razões, explorada pela área de estudos conhecida como comunicação pública. Por fim, são apresentados estudos acerca de casos práticos de deliberações, quando as teorias são confrontadas com a prática democrática concreta na sociedade brasileira.

### 2.1 AUTORES CENTRAIS

O questionamento que permeia este tópico é a importância e o papel da deliberação pública enquanto fundamento da estrutura política e social, e quais são as circunstâncias que acompanham sua construção e sua prática. Historicamente, reportar-se a uma dinâmica de deliberação para alicerçar uma estrutura social democrática remonta à utopia da prática democrática direta da ágora ateniense, e a estrutura de vida pública/ vida privada da Grécia clássica. Por sua vez, a vinculação dessa estrutura à prática deliberativa provém das reflexões filosóficas do período iluminista. Para a filosofia iluminista, dar manifestações da razão em público guardaria em si um modo *a priori* no qual seria possível construir um debate racional (KANT, 2012). Esta busca racionalizada de encontrar um conceito que interligue os homens na busca pela autonomia é a origem do pensamento de uma forma prática de construção da democracia baseada em dois pressupostos: que seja constituída de sujeitos livres, que tenham a faculdade de dar suas razões publicamente; e de que a troca pública de razões seja igual, de acordo com o modo da razão, da argumentação, e não do poder, do arbítrio ou de outras heteronomias.

Este debate foi atualizado por Jürgen Habermas, que visualizou no ser humano a possibilidade de um agir comunicativo, referente à capacidade de entendimento discursivo entre

sujeitos capazes de falar e de agir (REESE-SCHÄFER, 2017, p. 46). Tal modo de ação advém de um determinado tipo de racionalidade que pode ser colocada em prática pelo ser humano, assim definida pelo autor:

Existe uma racionalidade característica, inerente não à linguagem como tal, mas sim à utilização comunicativa das expressões linguísticas. [...] Esta racionalidade comunicativa expressa-se na força unificadora do discurso orientado para o entendimento, que assegura aos falantes participantes no ato de comunicação um mundo da vida intersubjetivamente partilhado, garantindo assim simultaneamente um horizonte no seio do qual todos se possam referir a um só mundo objetivo (HABERMAS, 2002, p. 192).

Habermas defende que a razão de existência da linguagem é fazer-se entender. Para o autor, o elemento primordial da linguagem permite ao homem perceber uma capacidade de buscar o entendimento, o que ele chama de razão comunicativa.

Esse conceito de *racionalidade comunicativa* traz consigo conotações que, no fundo, retrocedem à experiência central da força espontaneamente unitiva e geradora de consenso própria à fala argumentativa, em que diversos participantes superam suas concepções inicialmente subjetivas para então, graças à concordância de convicções racionalmente motivadas, assegurar-se ao mesmo tempo da unidade do mundo objetivo e da intersubjetividade de seu contexto vital (HABERMAS, 2012, p. 35-36).

Esta razão comunicativa seria o contraponto à razão instrumental, que para ele representam aspectos complementares da racionalidade humana: enquanto o lado instrumental busca dominar a natureza em prol do seu usufruto, o aspecto comunicativo almeja alcançar entendimento, ajustando a vida social. O filósofo antevê nessa razão comunicativa uma possibilidade do ser humano em fugir dos ditames onipresentes da instrumentalidade da modernidade, por meio da prática linguística/comunicativa visando o entendimento, que o autor define como agir comunicativo. Tal ação cumpre um papel em todo o mundo da vida do falante e pode alcançar aspectos políticos. Trata-se do potencial que a discussão cotidiana possui, criando uma rede de relações pautada por dar e receber razões, conforme resume o autor:

A deliberação é uma forma de comunicação exigente, ainda que se desenvolva a partir de rotinas diárias invisíveis nas quais as pessoas trocam razões umas com as outras. No curso das práticas cotidianas, os atores estão sempre expostos a um espaço de razões. [...] Uma referência implícita ao discurso racional - ou à competição por melhores razões - é construída dentro da ação comunicativa como uma alternativa onipresente ao comportamento rotineiro (HABERMAS, 2008, p. 11).

Essa rede que liga a capacidade dos indivíduos de buscar entendimento por meio de argumentos no seu viver cotidiano cria uma faculdade coletiva, que pode ser definida como a esfera pública de troca de razões (ou publicidade, do alemão *Öffentlichkeit*). Ela abrange desde

os pequenos espaços domésticos até as grandes questões políticas. Habermas realizou uma investigação histórica do processo de construção dessa esfera pública, bem delimitado espacial e temporalmente: a Europa burguesa do início da Revolução Industrial. Para o autor, nesse momento da história surge um grupo interessado em afastar a influência do Estado de suas vidas, que para isso instituiu uma zona de convivência desinteressada na qual todos eram tidos como iguais e livres; um padrão que acabaria refletindo em outros âmbitos da sociedade. Eis como o filósofo resume este processo:

As sociedades para o Esclarecimento, os cenáculos destinados à formação cultural, as lojas maçônicas secretas e as ordens dos *illuminati* eram associações que se constituíam pelas decisões livres, isto é, privadas, de seus membros fundadores, compunham-se de voluntários e adotavam internamente formas igualitárias de tratamento, liberdade de discussão, decisões majoritárias etc. Nessas sociedades, por certo constituídas ainda exclusivamente por burgueses, começavam a ser ensaiadas as normas da igualdade política da sociedade vindoura (HABERMAS, 2014, p. 39).

Dessa forma, apesar de guardar em si toda a problemática das iniciativas burguesas da época, baseadas em um interesse instrumental em relação à sociedade e à economia, aquela esfera pública burguesa transcende esta realidade, trazendo à tona elementos decisivos da construção do discurso da modernidade. Habermas busca desenvolver uma análise crítica dessa sociedade burguesa, “mostrando (1) suas tensões internas e os fatores que levaram à sua transformação e degeneração parcial e (2) o elemento de verdade e potencial emancipatório que ela continha, apesar de sua deturpação ideológica e contradições” (CALHOUN, 2006, p. 2).

Quando o autor delimita sua teoria do agir comunicativo, mostra que a manifestação política da esfera pública burguesa deu relevância nas práticas sociais a uma realidade já existente na linguagem humana, na ação comunicativa pragmática cotidiana por ela desenvolvida. Habermas partiu das características de um momento histórico – passível de críticas quanto ao seu alcance e efetividade – para começar a perceber este fenômeno como central na construção da nova forma de política que se estabeleceria no mundo ocidental a partir de então. A esfera pública política em moldes burgueses passa, então, a ser vista pelo filósofo como o pilar da democracia deliberativa.

Habermas delineia a formação de um ambiente onde os atores participantes são considerados iguais e livres em suas opiniões e posicionamentos. É a origem burguesa da esfera pública que cria a possibilidade de um espaço inédito até então: um ambiente deliberativo guiado pela regra do convencimento, do melhor argumento, da exposição sistemática de ideias, e não de uma hierarquia social, econômica ou de qualquer outro parâmetro estranho à deliberação. Ainda que o estabelecimento concreto desses espaços sempre tenha sido insatisfatório, este



parâmetro continuará sendo aquele almejado com a instalação cada vez mais concreta de mecanismos de um Estado de Direito baseado em direitos universais. Quanto mais se universalizam os direitos fundamentais burgueses, mais forte é a premissa de estabelecer espaços de liberdade e igualdade deliberativa, no desenho sempre ansiado de uma esfera pública (ou esferas públicas) racionalmente guiadas (HABERMAS, 2014, p. 41).

A essa ética do discurso, Habermas (1989) contrapõe uma visão mais coletivista de esfera pública e de entendimento coletivo, ao qual ele se refere como visão *republicana*. Os autores desta corrente – entre os quais figura John Rawls – acreditam na necessidade da formação de um espírito coletivo primordial, que almeje um bem comum compartilhado, para gerar entendimento e deliberação pública. O filósofo alemão acredita que sua ética do discurso, baseada em conversações parciais e concretas, difusas no tecido social e recolhidas em determinados momentos e de variadas formas, é mais eficaz para alcançar determinações políticas e, inclusive, decisões morais acerca de determinado assunto, em especial em uma sociedade marcada por um pluralismo cada vez mais radical. Esta alternativa de encontrar entendimento em soluções comunicacionais pré-determinadas e pragmáticas, Habermas chama de visão *procedimentalista*. Ele defende que a legitimidade democrática é alcançada quando as normas são percebidas desta maneira, e são tidas como os documentos que preveem os anseios da esfera pública, concebida e gerida comunicativamente:

O paradigma deliberativo oferece como seu ponto de referência empírico principal um processo democrático que supostamente deveria gerar a legitimidade através de um procedimento de formação da opinião e da vontade que garante (a) publicidade e transparência para o processo deliberativo, (b) inclusão e igual oportunidade de participação, e (c) uma pretensão justificada para resultados obtidos através da troca de argumentos [...] (HABERMAS, 2008, p. 11).

Resta lembrar o papel da sociedade civil organizada neste processo. Se pode parecer grande o abismo entre a ação comunicativa popular cotidiana e as decisões tomadas nas casas burocráticas (sejam legislativas, sejam judiciárias), as organizações civis são apontadas por Habermas como um possível papel para facilitar e concretizar este processo. Ele as define da seguinte forma:

O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política (HABERMAS, 1997b, p. 99).

Estas organizações completam o quadro comunicativo, dando materialidade para esse processo que pode ser visto como demasiadamente efêmero. Elas atuam como parte fundamental e organizada de um “sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis” (HABERMAS, 1997b, p. 91).

Benhabib (2009) continua esta pesquisa, em busca de soluções para os problemas pertinentes à deliberação, baseando-se na perspectiva da legitimidade. Para ela, a legitimidade não poderia ser almejada pela compatibilidade de um bem comum coletivamente aceito. Ao mesmo tempo, ela vê nas instituições democráticas a porta de entrada para essa legitimidade; elas podem tomar decisões que coloquem os cidadãos em um patamar de igualdade. Este cenário, porém, só pode ser concretizado “se tais decisões estiverem, em princípio, abertas a processos públicos apropriados de deliberação entre cidadãos livres e iguais” (BENHABIB, 2009, p. 112). Ou seja, na visão da autora, é a deliberação que traz a legitimidade e pode almejar o bem comum.

Benhabib (2009) defende que o processo de troca de razões possui em sua natureza a capacidade de proporcionar que as perspectivas se encontrem, ou ao menos se percebam. Somente com o processo deliberativo torna-se possível notar que os interesses do outro fazem parte do tabuleiro democrático concreto, bem como auxilia o amadurecimento e a concretização dos próprios interesses. Para Benhabib (2009, p. 116), o encontro racional de ideias “não só força certa coerência com relação às próprias perspectivas de um indivíduo, mas também força esse indivíduo a adotar o ponto de vista que Hannah Arendt, seguindo Kant, chamou de ‘mentalidade ampliada’”. É este cenário deliberativo que forma o processo democrático de legitimidade, e somente o processo de troca racional de razões tem a capacidade de criar este ambiente.

O contexto social dominado pela troca de razões possui um papel central na rotina democrática, e quanto mais a esfera pública se estabelece, se desenvolve e se fortalece, mais se faz sentir um cenário de legitimidade das instituições e dos rumos democráticos. Para ela, a “democratização nas sociedades contemporâneas pode ser visto como o aumento e crescimento de esferas públicas autônomas entre participantes” (BENHABIB, 1996, p. 87). A autora identifica na esfera pública o principal componente das sociedades contemporâneas, tanto nos processos políticos propriamente ditos (as instituições que definem questões coletivas) quanto em outras esferas, sejam elas sociais ou culturais. Todas teriam como semelhança a capacidade de fundamentar trocas racionais, por meio do procedimento discursivo que gera o intercâmbio concreto de visões.

O procedimento deliberativo deve ser baseado na situação ideal de fala, que a autora define a partir das seguintes características:

[...] cada participante deve ter uma igual oportunidade de iniciar e continuar uma comunicação; cada um deve ter uma chance igual de fazer asserções, recomendações e explanações; todos devem ter chances iguais de expressar seus anseios, desejos e sentimentos; e finalmente, dentro do diálogo, os falantes devem ser livres para tematizar aquelas relações de poder que em contextos comuns impediriam a articulação livre de opiniões e posicionamentos (BENHABIB, 1996, p. 89).

Apesar de serem situações *ideais* de fala, a autora as percebe como a melhor possibilidade de a sociedade atual trazer à tona as manifestações de diferentes setores que a compõem, principalmente ao se considerar as diferentes visões de mundo que podem se estabelecer. Quanto mais oportunidades se abrem para que tal processo ocorra – inclusive institucionalmente – mais os participantes da sociedade vão se perceber na tomada de decisão, o que gera a legitimidade defendida pela autora, ainda que não se atinja um consenso.

O estabelecimento de trocas públicas de argumentos não pretere conflitos, dissensos e dificuldades no estabelecimento do diálogo. Ao contrário, é exatamente a esfera pública em seus desdobramentos que potencializa estes debates e confrontos, criando a possibilidade de que se encontre encaminhamentos. A esfera pública inclui “todos os elementos contestatórios, retóricos, afetivos e passionais do discurso público”, não ignorando “toda a fúria ideológica e confusão retórica que esse processo possa envolver” (BENHABIB, 2009, p. 123-124). A salvaguarda deste processo é, para a autora, seu caráter procedimentalista, ou seja, todos os que se expressem devem partir de pressupostos de liberdade e igualdade. Mesmo sem uma visão substantiva partilhada sobre quais decisões são melhores, o fazer da esfera pública geraria legitimidade para a prática democrática, ao assegurar ao menos a concordância sobre a primazia dos procedimentos.

Chambers (1995) também retorna ao conceito de uso público da razão. Para a autora, o uso comunicativo da linguagem, que tem como objetivo gerar entendimento, possui em si mesmo as estruturas que o protege das ações estratégicas, que buscam convencer as pessoas não pelo argumento, mas por outros meios estranhos, sejam eles quais forem. Para ela, contudo, a prática comunicativa em suas estruturas básicas subjaz ao desenvolvimento da conversação pública baseada em argumentos. Na prática, ações estratégicas se confundem com ações comunicativas, e a conquista de um consenso absoluto não é o único objetivo almejado por grupos:

Então, a imagem é a de um mundo onde nós continuamente renegociamos, em pequenas e às vezes grandes circunstâncias, o pano de fundo normativo de nossas ações. A força decisiva nessas renegociações é a comunicação: nós alcançamos entendimentos parciais através de interações simbólicas nas quais nós justificamos, convencemos, defendemos, criticamos, explicamos, argumentamos, expressamos nossos sentimentos e desejos interiores enquanto interpretamos os dos outros (CHAMBERS, 1995, p. 242).

A autora acredita que por meio deste processo seja possível construir um cenário partilhado, do qual emerge tanto um sentimento de pertença, que valorize a participação e o respeito por todos os atores da sociedade, quanto um critério de justiça, que consiga contemplar interesses dos vários segmentos, alcançados a partir da troca contínua de argumentos. A alternativa a tal processo – complexo, lento e sempre em aberto – baseado na comunicação seria a concepção tradicional da sociedade, na qual a coesão é adquirida pela partilha de uma história de construção social. Chambers, porém, não crê que tal solução seja possível numa sociedade plural. O processo deliberativo baseado na comunicação é a única possibilidade de construção de uma coletividade regida por normas justas e democráticas.

Confiar nas redes de conversação e deliberação exige compreender sua complexidade, caracterizada pela autora nas questões da descentralização e da multiplicidade dos debates. Assumir que o debate discursivo não é centralizado significa relativizar a importância das instituições, percebendo que “ele acontece em qualquer lugar onde a opinião pública é formada, e isto significa todos os níveis da sociedade – de debates um-a-um informais até debates no Parlamento” (CHAMBERS, 1995, p. 246). Tal concepção descentralizada reforça que o processo discursivo permeia toda a esfera pública; no debate nos parlamentos, conselhos e comitês se dá a formalização de uma questão que perpassa um grupo muito maior de interessados. A democracia discursiva surge da inter-relação entre instituições políticas e a opinião pública difusa formada na esfera pública.

Já em relação à multiplicidade de debates, a formação de deliberações não deve ser percebida como unicamente aquilo que se dá naquele momento, limitado espacial e temporalmente. Chambers (1995, p. 249) imagina uma “teia de conversações”, ou seja, um entrecruzamento complexo de inúmeras interações comunicativas espalhadas por um período longo de tempo – e em inúmeros lugares – que culminaram em determinada manifestação. Para ela, isto ajuda a explicar como é possível pensar em construir consensos: ao olhar para diálogos específicos, é altamente improvável que duas pessoas concordem entre si; se pensarmos nas teias infundáveis de conversação que constituem a esfera pública, é possível perceber o avanço de um entendimento partilhado, de um reconhecimento mútuo e do desenvolvimento dos argumentos. Ainda que em dada situação não se atinja um acordo, a manifestação comunicativa pode ter sido um passo a mais para um entendimento de longo prazo, que pode emergir de maneira gradual, fragmentada e parcial.

Tal processo parece incompatível com a necessidade de tomada de decisões. Para a autora isto é esperado, já que a tomada de ações está mais ligada a ações estratégicas do que comunicativas. Quanto mais um grupo é forçado a fechar uma discussão e chegar em um acordo, mais

tende a tomar atitudes estratégicas (preterindo do diálogo e da busca de entendimento). Para Chambers é da natureza do processo deliberativo não se fechar, sendo necessário partir para decisões pragmáticas quando se precisa tomar uma decisão urgente. Ela ressalta, contudo, que quando o processo de deliberação se dissocia da prática comunicativa, tende a se distanciar dos interesses dos atores e ser percebido como ilegítimo. A falta de interesse em participar pode emergir de situações onde uma demanda não é levada em conta – como em atitudes que se utilizam de artifícios estratégicos – e a deliberação é substituída por processos estranhos a ela.

Chambers (2009, p. 243) avalia a partir dessa discussão as possibilidades de pesquisa empírica de processos deliberativos, e elenca estudos em áreas correlatas: fundamentos deliberativos do Direito; construção deliberativa de políticas públicas; construção de Relações Internacionais (como nos blocos econômicos); lutas por reconhecimento acerca da diversidade e questões identitárias; tentativas de tensionar a teoria deliberativa em casos concretos, seja na criação de situações inovadoras, ou no estudo qualitativo de casos reais. Ela acredita que “o efeito cumulativo dessa pesquisa empírica tem nos proporcionado uma ideia mais apropriada sobre os detalhes fundamentais da deliberação e, especialmente, estimulando formas mais originais de pensar questões relativas ao *design* institucional” (CHAMBERS, 2009, p. 255). É possível estabelecer assim a retroalimentação entre as inovações da teoria deliberativa e as iniciativas práticas, buscando gerar orientações a estas e aprimorando as primeiras a partir das situações concretas observadas.

A visão contrastante, chamada por Habermas de republicana, foi desenvolvida por John Rawls, e traz questionamentos relevantes para a discussão desta pesquisa. O autor é movido pela busca do conceito de justiça, tendo como pano de fundo uma sociedade liberal. Em seu conceito de “justiça como equidade”, deseja encontrar o cenário no qual se desenvolvam instituições mais justas possíveis, ou seja, que providenciem a todos o mínimo padrão de dignidade e qualidade de vida (RAWLS, 2008, p. 10). O autor busca circunstâncias que aliem uma sociedade livre – na qual seus cidadãos possam buscar os projetos e estilos de vida que desejem – mas que não se esqueça que em seus fundamentos habitava um ideal de igual dignidade de todos. A questão deliberativa não aparece explicitamente, mas sim o debate acerca da construção de um sistema político justo, que apresente os caminhos para uma liberdade e igualdade de todos.

Para isto, Rawls defende que uma perspectiva de igualdade possui uma dimensão lógica; como justificativa, ele cria um exercício que remonta ao jusnaturalismo: se todos os cidadãos estivessem sob um “véu de ignorância” em relação à sociedade e a si mesmos, suas posses e seus destinos, não optariam eles por uma sociedade justa e que desse oportunidade a todos?

Afinal, não se saberia até que ponto se estaria no grupo dos afortunados ou dos menos favorecidos. Afirma o autor: “uma vez que todos estão numa situação semelhante e ninguém pode designar princípios para favorecer sua condição particular, os princípios de justiça são o resultado de consenso ou ajuste equitativo” (RAWLS, 2008, p. 13). A partir desta posição original, a construção das estruturas políticas da sociedade se daria em quatro estágios, pautados e controlados pela mesma busca de consenso e de justiça estabelecidas de início, tendo os elementos deliberativos papel primordial na manutenção do objetivo original: 1) uma posição original centrada na ideia de justiça como equidade; 2) o estabelecimento de uma Constituição, que reflita estes posicionamentos e este consenso; 3) a criação e estabelecimento de leis, que devem ser fiscalizadas para também não preterir do conceito inicial; e 4) a aplicação destas regras por juízes e administradores, com a anuência e vigilância de todos os cidadãos, que possuem “total acesso a todos os fatos”, retirando-se o véu da ignorância e aplicando-se o senso de justiça na prática cotidiana da justiça e da lei (RAWLS, 2008, p. 216).

E qual a função de realizar exercícios de suposição acerca de uma sociedade perfeita, construída sobre o alicerce de um pacto social consensual e igualitário, sendo que se sabe que não é deste modo que a realidade concreta está erigida, mas sim por dissensos, conflitos de interesses e defesa arbitrária e irracional de seus pontos de vista? Para Freeman, Rawls busca criar uma “utopia realista”:

Sua concepção é *ideal* na medida em que é projetada para as condições ideais de uma "sociedade bem ordenada", onde pessoas razoáveis, livres e iguais, todas aceitam a mesma concepção de justiça. A visão da justiça de Rawls é *realista*, uma vez que é projetada para ser aplicada [...] ao que os seres humanos da melhor maneira são capazes de fazer, dada a sua natureza, em condições normais da vida social (FREEMAN, 2003, p. 2).

Rawls propõe a instauração da busca de liberdade e igualdade para basear uma democracia nos moldes contemporâneos, que pressupõe uma prática contínua de deliberação de todas as partes na busca de um conceito consensualmente aceito de justiça e em sua aplicação no cotidiano. Quem argumentará a favor de Rawls é Cohen (2003), que busca defender a necessidade de um conceito substantivo de justiça e bem comum para o estabelecimento da deliberação, em detrimento de uma visão meramente procedimental.

Cohen afirma, por exemplo, que uma noção compartilhada de autoestima por parte dos atores deliberativos é fundamental, já que ao respeitar seus próprios objetivos de vida, parte-se para respeitar os outros, e assim é possível reconhecer-se como iguais numa arena de debate. Para ele, “nós nos consideramos uns aos outros como iguais na medida em que nos consideramos como tendo, entre outras coisas, a capacidade de possuir senso de justiça” (COHEN, 2003,

p. 109). Para o autor, a igualdade no processo deliberativo não pode surgir meramente das maneiras como o processo se dá, mas ao contrário, os fundamentos da liberdade e da igualdade só são possíveis se forem admitidos de princípio, e a partir deles forem criados os modelos ideais de democracia deliberativa. Se os cidadãos não comungarem ao menos deste mesmo senso de justiça (de igual liberdade e de igual participação), a construção do ideal deliberativo fica impossibilitada, pois, de acordo com o autor, “nenhum procedimento pode assegurar resultados justos” (COHEN, 2003, p. 115). Nesta visão, o engajamento em ações de deliberação está intimamente ligado à ideia de justiça, já que – voltando a Rawls – ninguém se engajaria em procedimentos que não visem a justiça, e que talvez possam gerar resultados injustos. Para Cohen, um desejo geral em torno da ideia de bem comum e de justiça é condição fundamental para a participação e engajamento das pessoas envolvidas, e do estabelecimento de um ideal de democracia deliberativa.

Esta perspectiva manifesta a prioridade do conceito de justiça. Sua ausência significa a falta de sentido para o engajamento e para a própria deliberação em si. Os princípios coletivos de justiça “são pensados para guiar o julgamento dos cidadãos [...] sobre questões constitucionais fundamentais e sobre problemas de justiça básica, além de definir os termos do debate público nessas bases” (COHEN, 2003, p. 100). Por fim, Cohen afasta qualquer interpretação que sugira que pensar numa base substantiva de justiça e de bem comum aliene a participação em si, como se “subordinasse os cidadãos aos filósofos” (COHEN, 2003, p. 121). Um dos argumentos contrários critica a formação de instituições deliberativas previamente ao próprio debate, seguindo a ideia de que as instituições – derivadas do arranjo constitucional – foram concretizadas num pacto inicial e assim se mantêm, apenas cultivando as diretrizes de justiça concebidas inicialmente. Segundo os críticos, estas instituições não foram formadas pela decisão das pessoas, mas sim por instrumentos majoritários e não deliberativos. Nesse sentido, a deliberação seria algo secundário e subordinado a um processo anterior que já estaria estabelecido, tornando-se, então, incoerente, pois a formação da opinião pública não seria fruto direto dela. Em relação a isso, Cohen defende a existência de instituições que “auxiliam a dar forma ao conteúdo dessas preferências e ao modo que os cidadãos escolhem para promovê-las” (COHEN, 2009, p. 100). A deliberação, para Cohen, só pode se dar no seio de instituições previamente concebidas para tal.

Cohen crê que a democracia deliberativa só ganha corpo com o estabelecimento das arenas deliberativas, que só são possíveis a partir de uma vontade geral que tenda para o bem comum de sujeitos livres e iguais, ou seja, para uma concepção de justiça:

No centro da institucionalização do procedimento deliberativo está a existência de arenas nas quais os cidadãos podem propor questões para a agenda política e participar do debate acerca dessas questões. Essas arenas são um bem público e devem ser sustentadas com o dinheiro público. [...] O problema é descobrir como essas arenas devem ser organizadas de modo a encorajar tal deliberação (COHEN, 2009, p. 104).

De acordo com Cohen, a concepção prévia de uma compreensão substantiva de justiça é necessária para o estabelecimento da democracia deliberativa, e deve contar com a instauração de arenas específicas financiadas com dinheiro público. Ele acredita que o conceito de justiça como equidade de Rawls é necessário para o surgimento de uma sociedade moldada sob uma democracia deliberativa, mas vê problemas na questão do dissenso que estas sociedades podem gerar em torno do conceito de justiça, algo que Rawls tentou solucionar com o conceito de consenso sobreposto [*overlapping consensus*] (RAWLS, 2000, p. 179). Para Rawls, ainda que por razões diferentes, é possível que todos os atores de uma sociedade concordem com uma ideia comum de justiça, baseada na razão, que um consenso sobreposto, ou seja, várias concordâncias com objetivos diferentes gerariam um consenso. Cohen (2003, p. 131) questiona: “como a concepção mais razoável de justiça poderia ser alcançada na forma mais razoável de democracia?” Não existe deliberação sem um senso comum de justiça e bem comum, que porém não resolve todos os problemas que a deliberação interpõe.

Habermas estabelece uma crítica acerca da visão sustentada por Rawls, afirmando que ele permanece atrelado à ideia de justiça, de posse igualitária de bens – algo estático – e não percebe que a justiça está associada a direitos, que se baseiam em exercícios, em uma construção, uma dinâmica constante. Somente por meio de uma construção, e não de uma suposta posse ou convenção, pode-se almejar a propositura de cidadãos livres e iguais, segundo Habermas:

Direitos podem ser “usufruídos” somente se forem *exercitados*. Eles não podem ser equiparados aos bens distributivos sem perder seu significado deontológico. Uma distribuição igualitária de direitos acontece somente se aqueles que exercem seus direitos reconhecem uns aos outros como livres e iguais. É claro que existem direitos a uma distribuição justa de bens e oportunidades, mas direitos, num primeiro momento, regulam relações entre atores: eles não podem ser “possuídos” como coisas (HABERMAS, 1995a, p. 114).

Percebe-se que antes de estabelecer um paradigma de justiça que satisfaça interesses diversos e plurais, Habermas propõe um sistema ativo, dinâmico, de formação de uma sociedade de direitos baseada na deliberação, ou seja, na construção coletiva, na tentativa de se chegar a um consenso. Não se trata, pois, de um consenso sobre o que seria justiça, mas uma tentativa de consenso sobre o processo de construção da justiça, traduzida na prática do exercício



igualitário do direito à liberdade de participação e deliberação. Habermas também critica a tentativa de enquadrar a ideia generalizada de bem e justiça numa sociedade plural e diversa, que Rawls chama de consenso sobreposto. Para Habermas, se trata de uma visão funcionalista:

A partir dessa perspectiva funcionalista, a questão de como a teoria pode encontrar a concordância pública – ou seja, da perspectiva de diferentes visões de mundo no fórum do uso público da razão – perderia um significado epistêmico essencial para a própria teoria. O consenso sobreposto seria então um mero elenco de utilidades, e não mais uma confirmação da correção da teoria [...] (HABERMAS, 1995a, p. 121-122).

De forma contrária a Rawls, Habermas não justifica sua teoria de justiça e sua democracia deliberativa pelo argumento do “véu da ignorância”, na qual as partes encontrariam o conceito universal de justiça para a partir daí construir as estruturas sociais justas. Para Habermas, esta construção é contínua, feita a partir do questionamento constante da esfera pública, que troca argumentos na linguagem e na vivência cotidianas em busca do consenso de estrutura social justa, e está sempre alerta para qualquer necessidade de alteração e correção de rumos. A Constituição – documento máximo dessa vontade de justiça – não é, para ele, algo construído de uma vez por todas, mas fruto de um processo deliberativo constante da sociedade acerca de si mesma, dos interesses das partes e do que se acredita ali ser o moralmente correto, em dadas circunstâncias:

Quanto mais o véu da ignorância é retirado e mais os cidadãos de Rawls se veem em carne e osso, mais profundamente eles se percebem sujeitos a princípios e normas que foram antecipadas em teoria e foram institucionalizadas além de seu controle. [...] Porque os cidadãos não podem conceber a constituição como um *projeto*, o uso público da razão não tem o real significado de um exercício concreto de autonomia política, mas somente promove a *preservação não-violenta da estabilidade política* (HABERMAS, 1995a, p. 128).

Da comparação entre as perspectivas de Habermas e Rawls e daqueles que continuam suas reflexões emerge um impasse. No processo deliberativo, qual é o ponto mais importante: a capacidade de participar do procedimento ou o senso de justiça que subjaz a ele? É possível problematizar aqui as duas visões, em busca de uma resposta possível. Somente a existência da possibilidade de participação nos debates da esfera pública é razão suficiente para o engajamento na construção democrática? Em outras palavras, será possível que o mero procedimento gere a legitimidade necessária para justificar o esforço de participação dos atores? Um processo que não possua uma perspectiva de gerar resultados justos – como defende Cohen – seria atrativo para os participantes, em especial aqueles que defendam pautas minoritárias e sejam desprovidos de recursos e demais ferramentas que facilitem a participação? Como construir um senso de justiça

dentro de uma sociedade plural, com interesses contrastantes? A interlocução operada entre as duas visões sugere questões paradoxais: como se engajar na esfera pública sem possuir um senso partilhado de justiça? Como criar um senso comum de justiça em uma sociedade plural?

Este tópico abordou as diretrizes da teoria da democracia deliberativa, e utilizou conceitos de Rawls e Habermas, em suas visões distintas e aparentemente conflitantes. Acreditamos, porém, que as duas perspectivas possuem pontos relevantes, e trazem elementos complementares para estudar o fenômeno: uma focando no procedimento de construção de uma sociedade justa através da deliberação e da busca de entendimento, e a outra na possibilidade de se chegar a um conceito comum de justiça entre atores com interesses diversos. Um dos pontos de intersecção entre as duas teorias é o caráter comunicativo do processo deliberativo, que será analisado na próxima seção deste capítulo.

## 2.2 A DIMENSÃO COMUNICATIVA DA DELIBERAÇÃO

Os pontos trabalhados na seção anterior indicaram para a importância da comunicação no estabelecimento do cenário deliberativo. Cabe deter-se mais atentamente a este vínculo, caracterizando os estudos em comunicação como inseridos nos debates acerca do tema. Nesse âmbito, surge a área da comunicação pública e sua relação com a democracia deliberativa. A deliberação é comunicativa em sentido amplo, como sugere Marques (2009, p. 13):

[...] a comunicação vai além das atividades mediáticas, na medida em que a prática da intercompreensão exigida pela deliberação demanda um *movimento em direção ao outro*. Tal movimento valoriza as dimensões reflexivas do uso da linguagem, ou seja, o esforço de considerar a palavra do outro, de interpelá-lo, de convencê-lo e de se deixar persuadir por ele. Assim, o movimento em direção ao outro é também um exercício de comunicação, seja ela mediatizada ou face a face.

O estudo da deliberação no aspecto comunicacional não se limita a iniciativas de determinados veículos de mídia ou atores sociais na esfera pública (tendo em vista os meios ou suportes utilizados para expandir seu raio de influência), mas busca compreender e auxiliar o próprio centro do processo deliberativo, a exigente troca de razões e as relações com a alteridade. Também está em questão a compreensão acerca de todas as variáveis que influenciam e determinam estas relações, como situações, contextos e as próprias regras do debate (MARQUES, 2009, p. 20). A esfera pública corresponde, como visto anteriormente, a uma teia de comunicações, dentro e fora das instituições políticas, em processos formais ou informais, que se desdobram no decorrer do tempo e do espaço.

Na teoria deliberativa, a comunicação forma a estrutura na qual vão se constituindo as relações, em vias de se alcançar o status almejado pela filosofia política como aquele ideal para sociedades plurais, em relação à justiça e ao respeito à diversidade e à paridade de iniciativa individual. É especialmente por meio da comunicação que “indivíduos e grupos aprendem a definir problemas, a negociar seus interesses, a buscar soluções capazes de se adequarem a uma coletividade, a reivindicar direitos e a conquistar um *status* de cidadão valorizado e politicamente autônomo” (MARQUES, 2009, p. 21). Ou seja, é na comunicação que reside o potencial para se desenvolver entendimento acerca de si, da coletividade e seus problemas, e do outro em seus dissensos. E é na incomunicação que se manifestam os impedimentos para esta partilha, os fechamentos para discussões, as assimetrias de poder, as opressões e a invisibilidade de determinados atores.

O estudo da comunicação pública busca conhecer as nuances deste contexto, identificando limitações, propondo estratégias de aprimoramento, denunciando situações de desnivelamento de poderes, ou seja, tratando de compreender este processo complexo e pluridirecional que se desenrola na esfera pública e influencia a tomada de decisões em assuntos de interesse público. O estudo e a prática da comunicação pública inclui uma variada gama de pesquisas e atuações. É o caso da comunicação das instituições estatais, seja na produção de campanhas de promoção de atitudes (como na área da saúde) e a construção de sua própria imagem frente aos cidadãos, seja na construção de canais para a divulgação das atualizações de normativas e regulações que interfiram na vida da sociedade. Também pode-se incluir a comunicação política (feita pelos atores que participam e constroem diretamente a democracia representativa) e uma comunicação de cunho social, com interesses que vão além do mercado, produzida por organizações não-governamentais (HASWANI, 2013, p. 161).

As bases para a comunicação pública estão na construção da esfera pública, por meio de processos comunicacionais e deliberativos. Comunicação pública engloba a organização dos atores sociais, que traçam discussões públicas sobre questões compartilhadas e formam a teia de deliberação e de trocas comunicativas: “Em uma concepção mais geral e abandonando o âmbito das instituições envolvidas, publicidade [ou esfera pública] se refere à discussão pública proveniente da sociedade civil sobre argumentos de interesse geral” (HASWANI, 2013, p. 156).

Ao se salientar este aspecto mais abrangente, percebe-se que a comunicação deixa de ser instrumental (mera produção e administração de conteúdos) e passa também a atuar como capacidade de interpretação e compreensão:

Nesse contexto, a comunicação pública é o cenário e o instrumento que permite aos diversos atores que intervêm na esfera pública relacionar-se, confrontar pontos de

vista e valores para concorrer ao objetivo comum de realizar o interesse da coletividade. Essa comunicação é, então, constituída por um conjunto de processos que contribuem para valorizar a esfera pública, levando à interação seus diversos atores, ativamente relações e trocas (HASWANI, 2013, p. 195).

Ao se referir à comunicação pública em termos tão abrangentes, não se busca, é claro, uma pretensão dos estudos e práticas da comunicação em administrar ou controlar o processo deliberativo da esfera pública. Aqui se assume a hipótese da importância de a comunicação perceber-se como parte integrante desta dinâmica, e de buscar compreender a natureza comunicacional na qual a esfera pública evolui. Gera-se uma via dupla entre comunicação e esfera pública: esta alimenta a primeira na produção de intervenções de interesse público e a primeira dá a base para que o público seja compreendido melhor, suas demandas sejam captadas e sua deliberação seja aprimorada. Proporciona-se, assim, uma comunicação realmente pública, que trabalha para proporcionar um exercício pleno de cidadania, fundamental para a construção de relações justas em uma sociedade plural. Como resume a autora, “evidentemente, sozinha a comunicação não é capaz de implantar esse feito. Mas também parece claro que, sem a comunicação, o exercício da democracia não se concretiza” (HASWANI, 2013, p. 203).

Coerentes com esta visão estão Jorge Duarte e Marcia Duarte (2019), que buscam estabelecer as relações concretas do fazer da comunicação pública, principalmente para os profissionais de comunicação que atuam nos órgãos públicos. Entende-se que o Estado não só é o agente mais “influyente e poderoso” da esfera pública, como também possui a “própria condição estrutural de estabelecer políticas que viabilizem a ampla participação dos diferentes atores e agentes sociais nas questões de interesse público” (DUARTE, J.; DUARTE, M., 2019, p. 61). Apesar de a esfera pública ter surgido como afastamento do Estado, é apontado como dever e possibilidade dos órgãos estatais criar instituições que reverberem os ecos da esfera pública, e que também consigam fazer com que suas próprias repartições sejam porosas às demandas dos cidadãos em geral e de grupos da sociedade civil.

A comunicação pública deve levar em conta as deliberações que se apresentam diante dos atores sociais. Mais do que uma área de atuação para profissionais da comunicação, trata-se de uma compreensão que deve estar presente na sociedade como um todo, buscando um amadurecimento democrático, uma abertura à troca de razões e um mútuo respeito na busca de incluir a todos como cidadãos livres, iguais e merecedores de estima e oportunidade de participação:

Assim, a comunicação está cada vez mais relacionada à capacidade de ouvir e compreender os anseios da sociedade. O estímulo à controvérsia, ao debate e ao confronto de opiniões é apenas parte da vivência de uma nova forma de fazer comunicação, que envolve a promoção de fóruns de discussão, audiências públicas e grupos

de trabalho com a participação dos diferentes representantes da sociedade, em que cada setor possa apresentar sua visão de mundo (DUARTE, J.; DUARTE, M., 2019, p. 64).

Percebe-se, então, a relação complexa da esfera comunicacional da sociedade e as instituições. Oliveira (2013, p. 17) problematiza esta relação, questionando até que ponto aqueles requisitos formais da deliberação ocorrem “no âmbito organizacional e seu reflexo no espaço público, já que a interação entre os atores sociais deve ser mediada pelo *accountability* (prestação de contas), pela igualdade, pelo respeito mútuo e pela autonomia política”. A autora aponta que as organizações privadas também se inserem na esfera pública, “sendo impactadas e gerando impacto nos demais elementos de tal esfera, sejam eles organizações governamentais, organizações de sociedade civil, grupos que defendem interesses diversos e mesmo indivíduos/sujeitos” (OLIVEIRA, 2013, p. 16).

Entender a influência da esfera pública nas iniciativas de âmbito privado – e também o impacto destas na primeira – é importante para desvincular a ideia de que a esfera pública estaria atrelada necessariamente ao Estado, e, por sua vez, a comunicação pública se confundiria com comunicação estatal ou governamental. O Estado democrático tem o dever de criar estruturas de deliberação, a fim de que suas decisões ganhem legitimidade, mas estas iniciativas vão além, conforme Gil e Matos (2013, p. 100):

A comunicação pública está voltada à recuperação da esfera pública em sua força expressiva e democrática de permitir à sociedade a interpelação do Estado e o direcionamento da política conforme o interesse coletivo, recuperando as demandas esquecidas, reconhecendo as exclusões para superá-las. Por isso é fundamental desprender a comunicação pública das amarras estatais, ou seja, inseri-la efetivamente na esfera pública [...].

As autoras alertam que “políticas de comunicação facilitadoras do entendimento em processos deliberativos são fundamentais e se aproximariam mais das relações públicas comunitárias do que da comunicação governamental tradicional” (GIL; MATOS, 2013, p. 100). Tal afirmação, contudo, não desmerece nem diminui a importância das iniciativas que brotam dos próprios entes estatais, dos departamentos de comunicação das repartições, entre outros.

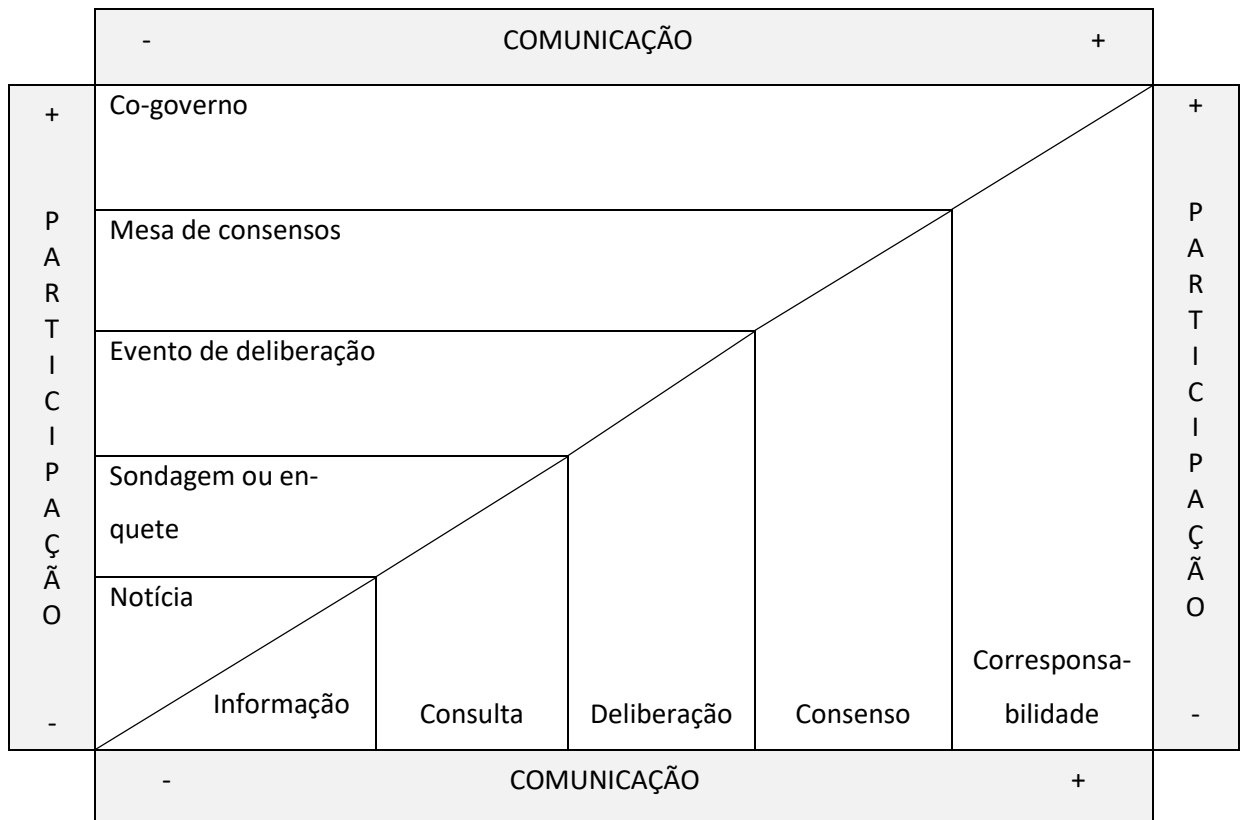
Concluimos que o engajamento na esfera pública não pode ser obtido por meio de comunicações unidirecionais, influenciadas por um paradigma de divulgação ou de informação. É necessário ir além na participação, conforme aponta Jaramillo López (2012, p. 266):

[...] passará muito tempo até que a sociedade abra os olhos e aceite verdadeiramente que a dimensão pública da comunicação é mais que a emissão de mensagens através dos meios de massa, ou a conquista de manchetes e de espaço nos jornais. Que

construir sentido e significado compartilhados é mais importante que competir pela agenda pública.

O autor vincula a comunicação pública a um aspecto de mobilização social, entendido como os momentos onde atores diferentes se reúnem para estabelecer propósitos comuns sem ter que necessariamente negociar, ceder ou renunciar suas diferenças. Para o autor, a comunicação pública se forma quando se estabelece no imaginário coletivo um chamado sólido e forte que motivem tais atores a somar-se, indo além de suas diferenças de etnia, sexo, idade, classe social, religião ou espectro político (JARAMILLO LÓPEZ, 2004, p. 27). É um modelo que busca a corresponsabilidade, conforme demonstra o gráfico dos graus de participação desenvolvido pelo autor, na Figura 2.

Figura 2 – Modelo de participação crescente segundo Jaramillo López



Fonte: JARAMILLO LÓPEZ, 2004, p. 43.

Tais níveis de comunicação pública que influenciam diretamente nos graus de participação são: a) a informação, que compreende a capacidade de informar e ser informado, primordialmente por meio de notícias ou outras mensagens do gênero; b) a consulta, que corresponde à ideia de consultar e ser consultado, principalmente de modo quantitativo, por sondagens, enquetes, entrevistas; c) a deliberação, que é a oportunidade de desenvolver argumentos e

reconhecer o argumento da alteridade, em situações esporádicas, como fóruns, painéis e encontros; d) o consenso, fundamentado na capacidade de apresentar e negociar os próprios interesses em mesas de debate permanentes; e e) a corresponsabilidade, que inclui a capacidade de assumir compromissos em conjunto, compartilhando a gestão, ou um co-governo (KOÇOUSKI, 2013, p. 46-47).

É necessário que os comunicadores atendam estas demandas e compreendam este processo mais profundo de comunicação pública, além de perceber as assimetrias de poder entre os grupos, bem como as demandas não formalizadas que ressoam na esfera pública. O cenário “exige que o profissional de comunicação milite pela construção de uma nova concepção ético-política da profissão, embasada em valores coletivos, fundados na liberdade de consciência e opinião, no acesso igualitário à informação e na emancipação e expansão dos direitos sociais” (ESCUDERO, 2015, p. 47).

Esta seção trouxe autores da comunicação pública, evidenciando sua ligação com a deliberação, a esfera pública e a construção democrática. Um aspecto mais específico desse modo de fazer comunicação – que integra as exigências da deliberação e dá prioridade às demandas da esfera pública – será apresentado no Capítulo 4 desta dissertação, sob o conceito de *stakeholding*. Na próxima seção, revisitamos pesquisas empíricas de comunicação pública vinculada à deliberação.

### 2.3 PESQUISAS EMPÍRICAS

Após a exposição dos pressupostos teóricos acerca da deliberação e seu aspecto comunicativo, cabe uma breve menção a pesquisas que buscaram situações concretas das teorias anteriormente descritas. Realizou-se uma pesquisa exploratória de artigos publicados em revistas científicas e anais de eventos acadêmicos, bem como dissertações e teses que tenham explorado de alguma maneira empírica estas relações nos últimos seis anos, dos quais será feita uma breve descrição a seguir.

Maia *et al.* (2015) avaliaram aspectos da conversação cotidiana em grupos focais em Belém (PA) e Belo Horizonte (MG) com moradores de comunidades vulneráveis e policiais militares sobre o tema da redução da maioria penal. Também se objetivava perceber a influência dos *media* na argumentação; para isso, foi transmitido um vídeo com trechos de reportagens, expondo opiniões divergentes sobre os assuntos. Os resultados foram interpretados por meio do *Discourse Quality Index* (DQI) e da análise de conteúdo dos proferimentos. Das conclusões extraídas, pode-se verificar, por exemplo, uma certa independência em relação ao grupo

que se pertencia e as opiniões emitidas, havendo moradores das comunidades a favor da redução da maioria penal e um anseio por punições mais severas a jovens, bem como policiais que se posicionavam contrariamente a esse tipo de mudança, inversamente ao que era esperado. Também se notou uma baixa influência das reportagens veiculadas na mudança de opinião, sendo que a exposição do vídeo não culminou na mudança de posicionamento dos participantes; teve, contudo, um papel considerável na mudança do tipo de argumento utilizado, tornando-os mais detalhados e embasados para ambos os lados, ao se utilizarem de dados e elementos expostos nas reportagens. Apesar de não ter havido manifestações públicas de mudança de opinião, elas foram notadas em questionários aplicados privadamente com os participantes após os debates, quando eles relataram aos pesquisadores como a atividade havia auxiliado no aprofundamento da visão do tema e na reflexão sobre o mesmo.

Maia e Arantes (2017) analisaram três expressões comunicativas do movimento Tarifa Zero de Belo Horizonte (MG), que reivindica o uso público dos meios de transporte coletivos: matérias jornalísticas sobre o grupo; a sua página no *Facebook*; e três assembleias presenciais do grupo. Foi possível compreender como a troca de argumentos se adapta a cada plataforma, e a importância de que movimentos sociais utilizem a maior gama de veículos possível para conseguir ter visibilidade na esfera pública. As autoras salientam a importância de um trabalho específico com cada plataforma, tendo em vista que cada uma possui características que podem potencializar ou prejudicar a imagem do grupo diante do público que busca se informar e tomar conhecimento das atividades do movimento por meio delas.

Maia *et al.* (2020) problematizam a importância do *storytelling* dentro das trocas deliberativas, em contraposição ou em complementação à clássica troca de razões, que supostamente só se utilizaria de argumentos impessoais em busca de entendimento. Buscou-se compreender que a deliberação é feita de momentos de melhor e pior qualidade, utilizando-se da metodologia *Deliberative Transformative Moments* (DTM) para auxiliar nesta mensuração. O tema escolhido foi novamente a questão da redução da maioria penal; além do mesmo debate já citado em grupos focais, também foram analisadas as audiências públicas sobre o tema realizadas pelo Senado Federal em 2013. Como resultados, foi possível concluir que o *storytelling* é muito mais utilizado em contextos informais, como no caso dos grupos focais, e menos em ambientes formalizados como o Congresso. A utilização deste tipo de argumento mostrou-se em certos momentos um auxílio na compreensão e esclarecimento de um ponto, proporcionando situações de melhora na qualidade deliberativa entre os participantes. Em outras situações, porém, a utilização da própria história de vida ou de outros acabou por desviar do assunto principal e fez com que a qualidade deliberativa caísse. Trata-se de um elemento com potencial



efeito tanto de melhoria quanto de prejuízo para o andamento das discussões, a depender da situação e do contexto.

Barros, Monteiro e Santos (2018) analisaram o portal e-Democracia da Câmara dos Deputados, que permite vários tipos de interações entre os parlamentares e a população que lá se inscreve para participar. O foco foi, em especial, nas audiências interativas, que transferem para a internet o formato das audiências públicas acerca de determinados temas. Foram realizadas 319 reuniões online nesse formato entre 2011 e 2016, e o estudo se concentrou naquelas ocorridas em 2015. Foram observadas audiências, analisados os registros, servidores responsáveis pela produção foram entrevistados, e uma enquete foi disponibilizada aos participantes. Os resultados apontam que apesar da baixa incidência de comunicações realmente deliberativas (troca de razões) e do predomínio de exposições unilaterais no debate, a participação é vista como positiva e frutífera, e a transposição para o ambiente da internet é tido como um potencializador de participação, transparência e *accountability* da Casa.

Souza e Heller (2019) buscaram compreender a constituição e prática dos Conselhos de Saneamento das cidades de Belo Horizonte (MG) e Belém (PA), em comparação com os Conselhos de Saúde das mesmas cidades, tendo em vista que os primeiros são de implantação bem mais recente que os últimos. O estudo documental dos regimentos internos buscou compreender até que ponto os conselhos foram instituídos com dispositivos que facilitem a deliberação e participação. A análise de atas e presença nas reuniões indicou a efetividade deliberativa dos órgãos, que foi medida pelos seguintes critérios: igualdade deliberativa, tipos de tomada de decisão, função exercida e publicização das decisões. O resultado foi predominantemente “baixo”, e não houve diferença dos conselhos mais antigos para os mais novos.

Assofra (2017) procurou pesquisar a efetividade deliberativa do Conselho Nacional de Políticas Culturais no período de 2011 a 2014. Foram analisadas as atas de reuniões da plenária do Conselho e seu regimento interno. Oito ex-conselheiros foram entrevistados. Os critérios para enquadrar a efetividade da deliberação foram a pluralidade de participação dos vários setores incluídos na constituição do conselho, bem como a igualdade nas manifestações por parte de todos os atores. Os resultados obtidos foram a percepção do predomínio do poder público frente à sociedade civil, desde a construção da pauta até a produção dos encaminhamentos, ainda que o conselho tenha sido criado para descentralizar as decisões de cultura do governo federal. Além disso, notou-se a falta de reflexo entre as recomendações extraídas do Conselho e as ações do Ministério da Cultura, ou seja, os encaminhamentos estabelecidos pelos conselheiros não eram levados em conta pela administração na maior parte das situações.

Gil (2016) investigou as possibilidades da deliberação no espaço escolar, como ambiente de socialização, intercâmbio e amadurecimento político. A autora realizou 14 encontros com jovens de uma escola de Ensino Médio em São Paulo (SP) em 2015, que tratavam de temas escolhidos por eles próprios, organizados pela autora por meio da mediação transformativa. As reuniões foram filmadas e transcritas, e as intervenções de cada participante catalogadas como atos de fala, divididos em categorias analíticas. A deliberação trouxe à tona os elementos de conflitos vivenciados pelos estudantes, tanto entre si quanto com as estruturas administrativas da escola; salientou-se uma série de barreiras políticas que eles enfrentam no ambiente escolar, emergindo reivindicações de uma maior democratização do mesmo em busca de espaços onde eles poderiam encaminhar suas manifestações e moções de maneira direta e concreta. Também foi enfatizada a importância das características e simbologias de linguagem partilhadas pelos jovens, que seria responsável por criar um cenário de compartilhamento de mensagens e a formação de um “nós” argumentativo do grupo.

Jerônimo (2016) abordou a forma dos enunciados nos diálogos entre cidadãos gaúchos e o governo do Rio Grande do Sul no portal online “Governador Pergunta”. Como método, a autora coletou as colaborações de três consultas públicas online no período de 2011 a 2014, e identificou enunciados discursivos, tanto do governo quanto de cidadãos. A autora conclui que das três consultas, somente uma apresentou o conceito de *diálogo temático on-line*. Este critério, apresentado pela autora, busca avaliar uma linguagem que leva em conta a alteridade, e não somente propõe discursos unilaterais, redigindo respostas sem conexão direta com a pergunta proposta pelo interlocutor; também para este critério, a autora se atenta à construção de uma interlocução que busca o entendimento entre as partes, em detrimento de outros interesses que ambos possam postular. Nesse caso, tais fatores foram possíveis por conta da complexificação do diálogo, com maior participação do governador, com réplicas e trélicas de ambas as partes, bem como o reforço dos argumentos de cidadãos por meio de outros cidadãos que se inseriram no diálogo.

Dantas (2017) buscou encontrar em um evento longínquo temporalmente – a construção do orçamento participativo de Porto Alegre (RS) no início da década de 1990 – os elementos determinantes para um processo deliberativo no âmbito da esfera pública, dando especial valor à ação dos órgãos da sociedade civil, que se encontravam em época de particular efervescência, diante da eleição para a cidade de um governo do recém-criado Partido dos Trabalhadores e do Partido Comunista Brasileiro. Para o autor, o compromisso profundo e socialmente partilhado em prol da deliberação e participação foi capaz de gerar uma opinião e vontade coletivas com base discursiva, proporcionando o equilíbrio entre poder público e esfera pública e seus atores,

a expansão dos espaços de participação e o aprimoramento das sensibilidades nos relacionamentos.

Sardinha (2019) tratou dos aspectos deliberativos dos conselhos de recursos hídricos da Região Norte do país. Foram estudados documentos e atas dos conselhos estaduais dos estados da bacia amazônica (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima). Foram entrevistados 48 conselheiros. O autor abordou tanto aspectos da qualidade da deliberação e da participação dos conselheiros, quanto a qualidade da informação e transparência prestada aos próprios conselheiros, como recursos a uma melhor participação; à primeira ele chamou de comunicação *dos* conselhos, e a segunda de comunicação *nos* conselhos. A partir dos estudos e observações, foram elaboradas diretrizes para uma política de comunicação em prol da participação nesses órgãos, salientando a percepção de que a ausência de uma compreensão do caráter central da comunicação (como lugar de sentido e significação) acaba levando os conselhos a uma ação instrumental e de jogos de poder, diminuindo seu papel e suas potencialidades.

As pesquisas encontradas contribuem para um entendimento da realidade concreta que envolve as iniciativas deliberativas que estão presentes na sociedade brasileira. Percebeu-se a pluralidade de aplicações e materializações da deliberação, desde ambientes formais e institucionalizados quanto reuniões casuais e feitas especificamente para as pesquisas. Em todas elas a compreensão acerca dos limites e desafios deste tipo de diálogo se mostraram fundamentais, enfatizando que o ideal deliberativo de liberdade e igualdade de manifestações é algo distante da prática concreta em todas as situações; ele, contudo, se mostrou um parâmetro para medir a efetividade das iniciativas e impressões dos atores participantes. Em todos os casos a comunicação esteve presente de alguma forma na compreensão das dinâmicas e na busca por melhorias das mesmas. Tanto o reconhecimento de limites e desafios quanto os aspectos para aprimoramento apontados nas pesquisas serviram para um amadurecimento dos objetivos desta dissertação, e serão levados em conta na sua relação com seu objeto empírico.

Este capítulo teve como objetivo trazer os conceitos fundamentais da teoria deliberativa da democracia, fazendo menção especial ao papel da comunicação neste processo. Identificou-se a área da comunicação pública como já presente nesta discussão. Por fim, foi realizado breve percurso por produções científicas dos últimos seis anos que tentaram captar este processo na prática, por meio de uma variada gama de instituições, iniciativas e circunstâncias onde a deliberação esteve presente. Os pontos de observação deste fenômeno multifacetado e complexo são variados, abrangendo várias áreas do conhecimento; tentamos evidenciar, contudo, a predominância da comunicação, e sua participação privilegiada no desenvolvimento teórico, nas

iniciativas de pesquisa e nas práticas acadêmicas e profissionais que envolvem a esfera pública constituída deliberativamente.

### 3 DELIBERAÇÃO E GOVERNANÇA HÍDRICA

A deliberação em processos de comunicação pública pode ser aplicada ao processo de gestão de águas. Sendo a água um composto fundamental para a vida, a inserção de maior pluralidade de atores no estabelecimento de diretrizes colaboraria na tentativa de alcançar entendimentos acerca de como ela deve ser melhor gerida, de acordo com interesses variados. Este capítulo propõe tópicos acerca da governança hídrica, em especial em relação aos pontos nos quais ela se relaciona com a deliberação. A primeira seção explora o histórico internacional de construção do conceito de Gestão Integrada de Recursos Hídricos (*Integrated Water Resources Management*, em inglês, IWRM) e sua aplicação na Diretiva Quadro da Água (*The Water Framework Directive*, em inglês, WFD) lançados na União Europeia nos anos 2000. Também serão descritos os dois principais projetos europeus que propuseram uma articulação teórico-prática do tema, introduzindo o conceito de aprendizagem social como variável central no processo. Na segunda seção será descrito um panorama do histórico nacional, que sofreu uma forte alteração simultânea ao período da redemocratização do Brasil na década de 1980, que levou a aprovação de leis para a nova gestão da água na década seguinte. Além do processo histórico, serão descritos dois projetos de pesquisa que trabalharam a realidade dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Por fim, serão analisados os principais desafios e limites deste modo de governança.

#### 3.1 OBJETIVOS, FORMATOS E EXPERIMENTOS

A Organização das Nações Unidas postulou em 1977, na Conferência da Água da ONU, em Mar del Plata, na Argentina, que o direito a ter acesso a água em condições de consumo em quantidades e qualidade proporcionais às suas necessidades básicas é universal (CASTRO, 2007, p. 98). Trata-se de uma busca ainda em andamento, tendo em vista que em 2015 a questão da água potável e do saneamento foi incluída nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), na chamada Agenda 2030 da ONU, no objetivo de número seis (NAÇÕES UNIDAS, 2015). Este objetivo seis dos ODS trata da necessidade não só de “assegurar a disponibilidade” de água e saneamento, mas também a importância de uma “gestão sustentável” da água. O modo de realização está descrito no ponto 6.b: “Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento”. Tal objetivo demonstra que a questão central do acesso à água passa não só por uma questão técnico-científica, mas

também pelo aspecto sócio-político, no qual o conceito de governança pode auxiliar na compreensão.

A governança aborda uma nova maneira de pensar a administração do bem público, superando as visões do Estado como um conjunto coeso em prol de um bem comum ou da burocracia racional, cuja eficácia seria baseada no saber científico e técnico neutro (BEVIR, 2011, p. 104). A ineficiência e a dificuldade de tais modelos de gestão fornecerem *accountability* são reportados como os principais motivos para se evocar uma nova maneira de governo, baseada em aspectos ora econômicos, ora sociológicos. No modelo econômico, segundo Bevir (2011, p. 107), figura “o neoliberalismo, a Nova Administração Pública [*New Public Management*] e a terceirização”, enquanto no modelo sociológico fazem parte iniciativas como “a Terceira Via, a governança *joined-up* e redes e parcerias”. Em ambos se trata da inserção de outros agentes na dinâmica da administração pública: no primeiro são agentes de mercado, enquanto no segundo esta escolha é mais alargada, com grupos da sociedade civil e cidadãos isolados.

A defesa de modelos de governança participativos exclusivamente pelo critério da eficácia não levaria em conta a ligação deste tema com a questão democrática, conforme questionado pelo autor: “O que acontecerá se o objetivo de promover a governança efetiva e a legitimidade percebida entrar em conflito com o de estender a inclusão social e a participação política?” (BEVIR, 2011, p. 113). Compreender a governança como um aspecto dialógico, que daria relevância à dimensão participativa, seria a saída tanto para gerar mais legitimidade e eficiência, quanto para contribuir para a construção democrática do Estado. Isto seria possível se as iniciativas ocorressem em âmbito local, onde os interessados poderiam perceber sua influência direta na gestão e no *accountability* dos recursos e problemas em pauta.

Iniciativa que especifica a governança no contexto das águas é a Gestão Integrada de Recursos Hídricos (IWRM). Os principais conceitos desta perspectiva surgiram na Conferência Internacional sobre a Água e o Meio Ambiente (*International Conference on Water and the Environment*, em inglês, ICWE), em Dublin, no ano de 1992. Nesse evento, especialistas criaram quatro princípios, que estruturam o entendimento acerca deste novo modelo de governança das águas: 1) a água é um recurso finito e vulnerável; 2) o desenvolvimento e manejo da água deve ser baseado em uma abordagem participativa; 3) as mulheres possuem um papel central na provisão, administração e proteção da água; 4) a água possui um valor econômico que deve ser reconhecido (AGARWAL *et al.*, 2000, p. 13-14).

A partir destas quatro afirmativas iniciais se estabeleceu a estrutura que compõe o IWRM e que possui conceitos que podem ser aplicados na prática, seja em países com

abundância de água, ou locais de carência; seja em sociedades desenvolvidas ou em desenvolvimento. O diagnóstico inicial para tal mudança, é, em primeiro lugar, a própria crise hídrica, de má distribuição do acesso a água potável e de qualidade, bem como uma crise de governança, baseada na legitimidade questionada dos atores que até então eram responsáveis por esta tarefa: “o problema como um todo é causado tanto por uma governança ineficiente quanto por um recrudescimento da competição por esse recurso finito” (AGARWAL *et al.*, 2000, p. 9). Os autores se referem à ação de deixar de lado relações unilaterais no que concerne à gestão da água, bem como abandonar uma abordagem meramente burocrática ou econômica, e incluir os aspectos políticos e sociais que devem dar uma visão mais completa para esta administração.

Uma especial consideração deve ser dada ao segundo princípio de Dublin, que trata da abordagem participativa. Esta perspectiva só tem sentido quando se considera que “a água é um assunto no qual todo mundo é um *stakeholder*” (AGARWAL *et al.*, 2000, p. 15), ou seja, todo mundo possui um interesse acerca dos rumos da sua gestão, já que se trata de um elemento que possui um impacto direto na vida de todos, sem exceção. A noção de gestão integrada não só aborda a integração entre os vários tipos de uso da água – como as águas fluviais e regiões costeiras, as águas de superfície e os aquíferos e águas subterrâneas, entre outros – mas também a integração dos sistemas humanos, alterando a maneira como são pensadas as políticas públicas, influenciando o setor privado para que suas tecnologias também levem em conta o manejo das águas, e assegurando fóruns e mecanismos de participação dos outros *stakeholders* nas decisões. As bacias hidrográficas seriam “as unidades de planejamento lógicas para a IWRM da perspectiva do sistema natural” (AGARWAL *et al.*, 2000, p. 27), e que deveriam ser o espaço privilegiado para o desenvolvimento desta integração multifacetada.

Uma das aplicações da governança no contexto da gestão das águas é atuar como o integrador das dimensões política (almejando um equilíbrio de interesses), de credibilidade (buscando que as decisões tomadas sejam mais bem vistas e apoiadas) e de gestão em si (proporcionando uma administração mais eficaz das realidades) (SOARES; THEODORO; JACOBI, 2008, p. 3). O conceito de governança ganha destaque ao relativizar as perspectivas unicamente burocráticas de administração desse elemento, ou mercadológicas, que o vê somente como um recurso a ser mais eficazmente gerido, mas articularia uma visão do Estado com uma perspectiva guiada pela competitividade do mercado e aquela da sociedade civil.

Rogers e Hall (2003, p.7) definem governança como “a maneira na qual políticas de *alocação e regulação* são exercidas na gestão de recursos (naturais, econômicos e sociais) e de maneira alargada aborda as instituições formais e informais pelas quais a autoridade é

exercida”. Para os autores, uma boa governança deve trazer consigo conceitos de inclusão, *accountability*, participação, transparência, previsibilidade e capacidade de resposta. Parte-se do princípio de uma governança distributiva, na qual a sociedade é vista como responsável e capaz de pensar nos seus rumos e nas políticas que a regem. O conceito de governança hídrica é resumido da seguinte forma: “a governança hídrica se refere a um espectro de sistemas políticos, sociais, econômicos e administrativos que se posicionam para desenvolver e gerir os recursos hídricos, e para entregar serviços hídricos, em diferentes níveis da sociedade” (ROGERS; HALL, 2003, p. 16). Volta a aparecer a necessidade de se considerar a pluralidade de atores: os de função política, os de objetivos econômicos e aqueles de interesses sociais e administrativos (ou burocráticos), para que se possa definir a alocação dos recursos e dos serviços relacionados à água, defendendo que estas parcerias e integrações intersetoriais podem trabalhar melhor do que as hierarquias e o mercado isoladamente.

Os autores reafirmam a importância da governança a nível de bacias. Para eles, “uma bacia é uma região fechada onde existem incentivos para que as pessoas alcancem um entendimento sobre seus sistemas de governança tendo a água como foco” (ROGERS; HALL, 2003, p. 21). Impulsionar esta participação e suscitar iniciativas na sociedade civil passa pelo papel do Estado, que além de trazer a expertise acerca do manejo, também se beneficia ao retirar de suas atribuições a responsabilidade total acerca das políticas dessa área, dando a elas mais credibilidade. Os autores defendem a promoção de uma “sociedade civil hídrica”, que possua “cães de guarda” a nível das bacias para “monitorar e apoiar as ações e políticas do governo ou para ajudar a regular os arranjos público-privados” (ROGERS; HALL, 2003, p. 37).

Os objetivos da governança hídrica sempre estiveram ligados a uma visão não-homogênea do problema, desenvolvida em ambientes plurais, como Plataformas *Multi-Stakeholders*, ou Multi-Agentes (*Multi-Stakeholders Platform*, em inglês, MSP) (JACOBI *et al.*, 2012, p. 19). Na prática, então, a “governança das águas consiste na interação entre governos, grandes negócios, partidos políticos, organizações civis e de representação de interesses setoriais [...], agências internacionais [...], ONGs, e outros *powerholders*” (CASTRO, 2007, p. 107). O novo perfil da governança hídrica estaria ligado, entre outros aspectos, a um ambiente de contato, deliberação e negociação entre os vários interessados pelas questões do uso e destinação da água. Existem alguns perigos, contudo, que esta visão da governança hídrica pode trazer, em especial quando passa a ser encarada como um instrumento:

[...] apesar do reconhecimento retórico contrário, nas políticas hídricas governança é geralmente entendida instrumentalmente, com um meio para atingir certos objetivos, como uma estratégia de políticas, e não como um processo de diálogo



democrático complexo, de negociação e de participação cidadã, que inclui a discussão sobre quais objetivos devem ser perseguidos pela sociedade (CASTRO, 2007, p. 103).

Seriam situações nas quais se tomaria a governança hídrica participativa como um meio para unicamente trazer legitimidade para as decisões sobre o manejo da água, mas que não seria compreendida como um projeto eminentemente político, que traz à pauta o panorama social que circunda aquelas discussões e decisões. Nesse contexto, surgem assimetrias tanto de poder quanto do próprio entendimento do que é a água, qual sua função e qual é a melhor maneira de geri-la. A partir deste ponto de vista, Castro (2007, p. 104) sustenta que a melhor maneira de se descrever a governança hídrica não é com o conceito de parcerias, já que a natureza do processo é dada por conflitos acerca dos papéis e dos entendimentos de cada ator sobre como os serviços hídricos devem ser administrados. A característica principal da governança hídrica seria, para ele, a incerteza e o confronto, e não a parceria e os arranjos multisetoriais, perspectiva relevante para se atentar ao analisar as relações entre esses atores.

Surgiram iniciativas e regulações a partir da compreensão de uma governança ligada à multiplicidade de atores e da gestão integrada (IWRM). É o caso das WFD europeia adotadas em 2000, que buscou implantar uma parte de suas visões na gestão das águas do bloco. Entre seus objetivos estavam a prioridade da gestão por áreas de bacias hidrográficas e a inclusão dos *stakeholders* nos processos de decisão; a WFD, contudo, não priorizou todos os pontos da gestão integrada, tendo em vista que a IWRM “possui uma agenda mais alargada; em adição aos objetivos ambientais, ela inclui a sustentabilidade social e o desenvolvimento econômico” (GWP, 2015, p. 6). Ambas propostas colaboraram para a difusão desta nova perspectiva de governança e gestão das águas.

Alguns pesquisadores identificaram no conceito de aprendizagem social uma proposta de catalizador para estas plataformas multi-*stakeholders*, ou comunidades de prática (*community of practice*), na qual um grupo heterogêneo de interessados na questão tenta atingir resoluções conjuntas acerca do tema. Inserir uma pluralidade de atores, para eles, possui uma função epistemológica, podendo, assim, ser uma questão de aprendizagem. É como resume os autores:

No paradigma tradicional, problemas são encaminhados através de intervenções instrumentais, tipicamente por trabalhos de engenharia ou a mensuração dos indicadores biofísicos e ecológicos isolados do contexto social. De modo que o manejo sustentável e a regeneração dos cursos d'água requerem mudanças de comportamento de *stakeholders* da região, fazendo uso do raciocínio estratégico (ISON; RÖLING; WATSON, 2007, p 504).

A utilização da aprendizagem social nesses casos levaria em conta que o conhecimento acerca da situação só ocorre por meio da ação, do processo, da construção do tema e na busca por melhorias na própria prática, de maneira cíclica (*loop*). Trata-se de fazer com que o próprio grupo perceba os avanços e retrocessos na sua maneira de compreender e deliberar sobre a situação, em prol de uma ação conjunta para intervenção concreta na realidade. Em vez de focar em ações instrumentais que visam resolver um determinado problema específico, a aprendizagem social reuniria os atores na determinação de um tema (*issue*), que deve ser gerido de forma contínua, conjunta e sempre consciente de si enquanto processo, para que possa ser aprimorada no decorrer do tempo.

Tal mudança de abordagem não se dá de maneira isolada, mas deve contar com uma institucionalização destas ferramentas (com a formalização de espaços para sua realização), já que o processo só se valida a partir dos resultados concretos (*outcomes*) que são produzidos pela nova gestão. O aspecto central no processo é a entrada de termos como “concordância, negociação, conflito, empatia, compaixão, solidariedade, reciprocidade, compartilhamento de poder, regras e sabedoria coletiva” na gestão das águas (ISON; RÖLING; WATSON, 2007, P. 505).

Mas é possível que um grupo formado por interesses e perspectivas distintas possa aprender junto, e aprimorar um processo de gestão conjuntamente? A resposta está nas teorias de aprendizagem, que propõem a possibilidade de que um trabalho de reflexão e autoconsciência constante nestes grupos proporcione um amadurecimento acerca do tema que está em jogo, dos papéis de cada um e da dinâmica da produção de resultados, num processo constante e cíclico de revisão e reflexão coletiva acerca do que foi feito. Para que tal perspectiva aconteça, é necessária uma mudança de compreensão por parte dos atores. Afinal de contas, “*stakeholders* podem ter tido mais experiências em processos intencionais, onde os objetivos são impostos de fora de um sistema de interesse, em detrimento de processos propositivos, onde eles podem estabelecer os objetivos, bem como persegui-los” (BLACKMORE, 2007, p. 519). A aprendizagem social ocorre na familiarização a este novo processo de decisão.

Pahl-Wostl *et al.* (2007b, p. 14) dividem este processo em três patamares: o nível do *contexto*, o nível das *redes* e o nível do *jogo*. Num alcance mais básico, os atores se encontram na prática do jogo: na construção das estruturas, no estudo das possibilidades de ação, na manifestação de suas intenções mais práticas e de curto prazo, bem como na consolidação das percepções dos outros atores, compreendendo qual é o jogo de interesses que está em questão. A partir disso, são construídas as redes, nas quais os atores se organizam por interesses, reavaliam seu posicionamento e a própria noção acerca dos recursos em questão, fortalecem

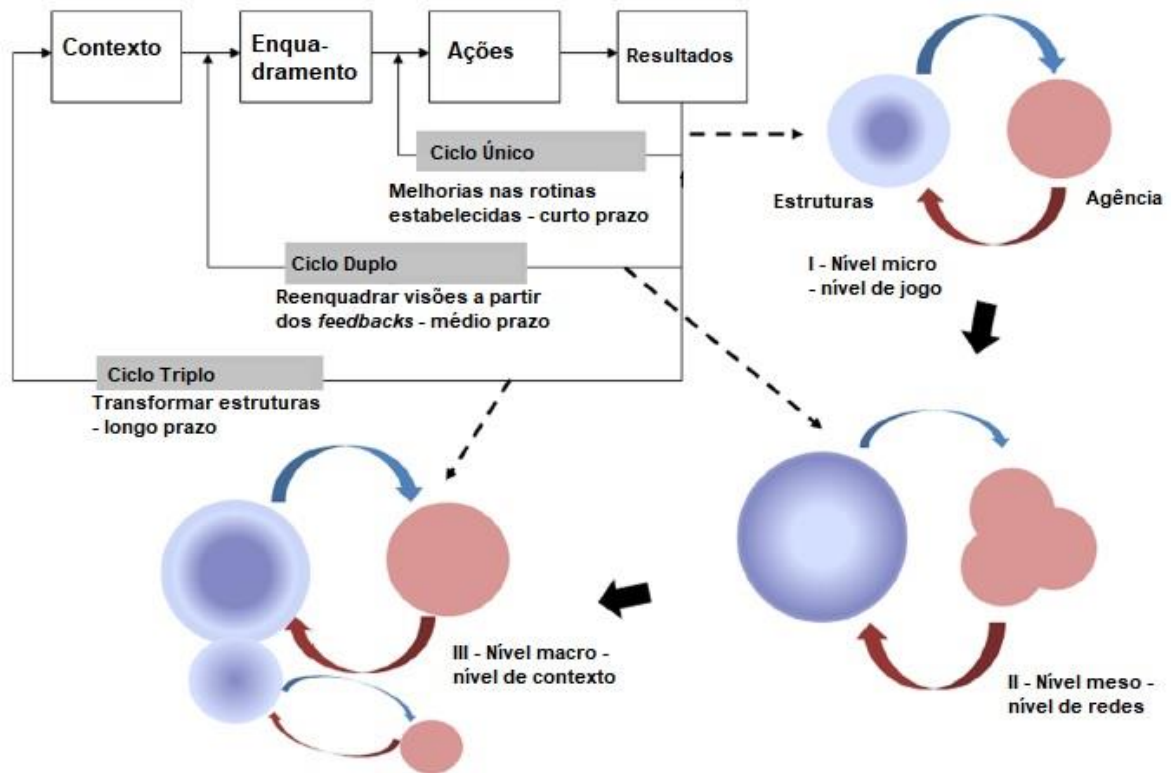
seu ponto de vista com o acionamento de outros atores, questionando, por exemplo, a representatividade do grupo formado, podendo até propor reformas no sistema deliberativo. Já se percebe neste ponto o primeiro aspecto cíclico e de aprendizagem coletiva. Por fim, a nível de contexto, é quando todas estas movimentações são encaminhadas em direção aos resultados esperados, a mudança de políticas e a definição de novos passos necessários. Também nesse nível macro é possível ter uma visão para além de suas fronteiras de ação, buscando parcerias exteriores para aumentar o alcance das propostas.

A aprendizagem social é desenvolvida a partir de iniciativas locais, dando especial relevância à qualidade da deliberação, da troca de razões e das interações que ocorrem dentro de um grupo, criando um ciclo de medidas para o sistema de políticas. A curto prazo, a aprendizagem social atua nos processos de colaboração entre *stakeholders*; no médio prazo atua na mudança nas redes de atores, dando importância aos resultados e aos *feedbacks* desses processos; e, por fim, atua na transformação da própria estrutura de governança, seja nas instituições – formais e informais – e nos valores, no âmbito das culturas, das normas e dos paradigmas (PAHL-WOSTL *et al.*, 2007a, p. 6). Desta forma, compreende-se a possibilidade de chamar a aprendizagem social de catalizador, pois ela agiria dando forma e propósito às mudanças de governança que foram propostas, criando um ciclo de reavaliação e de autocrítica entre os atores, lideranças e participantes deste processo. Este ciclo almeja transformar toda a realidade de manejo de recursos hídricos, podendo ser replicado para outras áreas do ecossistema ou outros assuntos que possuam o mesmo nível de complexidade.

Somente um modelo de ciclo duplo (*double-loop*) de aprendizagem, que visa refletir não só sobre as práticas de manejo, mas também sobre as estruturas de participação e construção do entendimento (conforme descrito anteriormente) pode não ser suficiente. Pahl-Wostl (2017) sustenta que é necessário ir além de um entendimento apenas adaptativo das mudanças, para um verdadeiro modo transformativo de ver a governança hídrica, abrindo oportunidades para que os espaços de diálogo desafiem e reinterpretem os aspectos estruturais e formais da gestão da água, num ciclo triplo (*triple-loop*). Seria como vários processos de *double-loop* acontecendo simultaneamente, transformando não só as ações e os enquadramentos dos atores, mas também o próprio contexto e a maneira como formalmente estes processos são estabelecidos e as decisões são tomadas. Um resumo das contribuições da autora está exposto na Figura 3.

Por fim, a autora resume as atividades desenvolvidas em cada nível do seguinte modo: nível micro (de jogo): pactuar percepções, usar ferramentas, trocar (em busca de melhoria) atores e estabelecer o arranjo das instituições; nível meso (de redes): reenquadrar percepções,

Figura 3 – Estágios e mudanças na aprendizagem social de ciclo triplo



FONTE: PAHL-WOSTL, 2017, p. 2926, com acréscimos próprios.

selecionar ferramentas, ativar e desativar atores e reformular instituições; nível macro (de contexto): formar novas percepções, desenvolver novas ferramentas, reunir atores e criar instituições (PAHL-WOSTL *et al.*, 2007b, p. 15). A manutenção do processo vinculado somente nos níveis mais baixos impede o desenvolvimento da aprendizagem social em toda sua potencialidade.

Tais perspectivas teóricas acerca da governança hídrica e da aprendizagem social em seu contexto foram aplicadas em desenvolvimentos práticos para auxiliar nas diretrizes europeias (WFD), que exigiram de seus países-membros iniciativas de gestão hídrica embasados nessa nova dinâmica. No início dos anos 2000 surgiram dois projetos que se dedicaram a esse trabalho no continente: o SLIM e o HarmoniCOP. Ambos trabalharam em paralelo, com abordagens semelhantes, que serão descritas a seguir.

O projeto SLIM (sigla de *Social Learning for the Integrated Management and sustainable use of water at catchment scale* – Aprendizagem social para a gestão integrada e uso sustentável da água em escala de captação) foi um projeto internacional europeu, financiado pela Comissão Europeia (braço executivo da União Europeia), dentro do 5º Programa Estrutural para Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, tendo funcionado de 2001 a 2004. O projeto

visava trabalhar o conceito de aprendizagem social nos contextos de interdependência, complexidade, incerteza e controvérsia em situações de uso da água (SLIM, 2004a, p. 9), seja no âmbito teórico quanto em casos práticos em países do bloco.

O projeto foi desenvolvido em conjunto por várias universidades europeias, sendo o centro na *The Open University*, do Reino Unido, além de instituições da Escócia, da Holanda, da Suécia, da França e da Itália. O projeto SLIM concentrou-se em pesquisar e aplicar o conceito de aprendizagem social nesse novo contexto de gestão. Ele considera que bacias hidrográficas são espaços cuja governança sustentável exige o “equilíbrio e a integração de fatores sociais, econômicos e ecológicos, num processo complexo de transformação social” (BLACKMORE; ISON; JIGGINS, 2007, p. 494). O grupo considera que estes espaços são marcados pela conectividade, complexidade, incerteza, conflito, múltiplos *stakeholders* e múltiplas perspectivas, e que a aprendizagem social pode se inserir nesta dinâmica como uma estrutura conceitual, um princípio operacional, um instrumento para desenvolver políticas e um processo de mudança sistêmica.

No primeiro ramo de atuação do projeto procurou-se aprofundar teoricamente os estudos que já estavam sendo feitos sobre aprendizagem social, melhorando sua conceituação e aplicando para o contexto da gestão da água. Em um de seus materiais, o projeto resumiu em três as possibilidades de definição do conceito: aprendizagem social como 1) a produção de convergência de objetivos, critérios e conhecimento, que levaria a uma expectativa mútua mais precisa e à construção de capital relacional; 2) o processo de cocriação de conhecimento, em prol da transformação de uma situação; e 3) a própria mudança de comportamento, que leva a uma ação conjunta (SLIM, 2004b, p. 1).

O projeto SLIM acompanhou doze casos em quatro países: França, Itália, Países Baixos e Reino Unido. A atuação do grupo foi diferente em cada situação: em alguns, os pesquisadores atuaram somente como observadores; em outros, também como facilitadores; e ainda como co-pesquisadores. As situações encontradas também variavam: na maioria deles tratava-se de bacias hidrográficas ou regiões com questões relativas à água; em outros, buscava-se o desenho de políticas específicas; e ainda, na Itália, foram desenvolvidas ferramentas de diálogo para monitorar e facilitar a aprendizagem social (SLIM, 2004b, p. 4).

Ao final, os resultados foram publicados em sete *Policy Briefings* (instruções sobre políticas), que delimitam de maneira resumida e direta as diretrizes e variáveis anteriormente descritas; um *Framework*, livreto com diretrizes facilitadas para serem replicadas em outros grupos e situações análogas; e doze *Case Studies*, que descrevem as pesquisas realizadas em cada uma das realidades onde o projeto atuou. Ainda houve a publicação em 2007 de um volume

da revista científica *Environmental Science & Policy* exclusivo sobre o projeto, contendo artigos de seus principais pesquisadores acerca de suas perspectivas teóricas, bem como outros narrando as experiências práticas. O projeto SLIM ganhou relevância nesta dissertação devido ao conceito apresentado por eles de *stakeholding*, que compreenderia de maneira diferenciada o engajamento e o entendimento da participação dos grupos de interesse nas deliberações sobre a água, que será apresentado no capítulo terceiro.

O projeto HarmoniCOP (sigla de *Hamonising Collaborative Planning* – Harmonizando o Planejamento Colaborativo) também foi um projeto internacional europeu, financiado pela Comissão Europeia, dentro do mesmo 5º Programa Estrutural para Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, tendo contado com o apoio da Diretoria Geral de Pesquisa e Desenvolvimento do órgão, no Programa para Energia, Meio-Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Funcionou de 2002 a 2005. O projeto visava “aumentar o entendimento científico sobre a aprendizagem social e sobre processos de participação pública, visando auxiliar na implementação da Diretiva Quadro da Água europeia (WFD)” (TÀBARA *et al.*, 2005, p. 5). Também produziu materiais no âmbito teórico e atuou em casos práticos em países do bloco.

O projeto foi desenvolvido em conjunto por várias universidades europeias, sendo seu centro a *Universität Osnabrück*, na Alemanha, com o auxílio de instituições na Bélgica, na França, na Hungria, na Itália, na Holanda, na Espanha e na Suíça. O projeto buscou integrar as dimensões do planejamento de gestão das bacias hidrográficas (*River Basin Management Plans*, RBMP, em inglês), com a participação compreendida como um processo de aprendizagem social, focando na função do que eles chamaram de ferramentas de informação e comunicação (*Information and Communication Tools*, ICT, em inglês) (HARMONICOP, 2005b). O projeto se referia à aprendizagem social como a “capacidade crescente de comunidades sociais desenvolverem atividades em comum relativas a um rio, desenvolvendo novas qualidades relacionais e novas maneiras de enquadrar os problemas que estão em foco” (TÀBARA *et al.*, 2005, p. 5). Salientava também que a aprendizagem ocorre sempre dentro de um contexto, seguindo um processo, e produzindo uma série de resultados os quais servem de resposta para a criação de novas práticas relacionais, dentro dos conceitos de *double-loop* e *triple-loop*. O processo de retroalimentação deve afetar as condições institucionais e ambientais originais do contexto no qual ele se dá. Além disso, o projeto também indicava que a aprendizagem social deve ser materializada em capacidades cognitivas, atitudinais e organizacionais por parte dos atores participantes, bem como em mudanças biofísicas concretas na gestão daquela bacia.

Em relação às ICT, o projeto propunha que elas possuíssem a capacidade de criar uma representação comum de problemas em uma realidade partilhada pelos atores envolvidos; poderiam também contribuir para a construção de comunidades específicas de interesses entre eles; bem como atuariam no fortalecimento de comunidades de ação e atuação (TÀBARA *et al.*, 2005, p. 7). Os pesquisadores alertavam em relação à maneira como a informação é dada e a comunicação é construída, sendo que as ferramentas não são suficientes se todos não se dispuserem a caminhar rumo a uma aprendizagem da sustentabilidade.

O projeto dividiu estas ferramentas de informação e comunicação em cinco categorias: 1) ferramentas para obter informações (questionários); 2) ferramentas para representação estáticas da realidade (como mapas, tanto geográficos, quanto cognitivos ou o mapa dos *stakeholders*); 3) ferramentas de jogos (como jogos que exemplifiquem as relações e questões em foco); 4) ferramentas para representações dinâmicas da realidade (como formulação de cenários, simulações, planilhas); e 5) ferramentas de interação (como um quadro interativo *off-line* ou ferramentas *on-line*) (MAUREL, 2003, p. 14). Tais ferramentas podem ser utilizadas para aprimorar determinadas dinâmicas destes grupos, em situações específicas e paralelas à deliberação.

Por fim, vale ressaltar que o HamoniCOP acompanhou nove casos em países diferentes: Bélgica, França, Alemanha, Hungria, Itália, Espanha, Suíça, Holanda e Reino Unido. O objetivo das várias equipes vinculadas ao projeto era compreender a ação dos diferentes grupos de seus países, tendo em vista a necessidade de mapear os problemas culturais e institucionais que dificultariam a aplicação da WFD e nos quais as ferramentas de aprendizagem social poderiam ser pensadas como uma maneira de integrar e desenvolver as relações. A partir da descrição de cada um dos estudos de caso, o projeto identificou 71 fatores que podem aprimorar ou prejudicar a aprendizagem social dentro dos grupos, categorizados entre fatores de ação, de contexto, de estrutura e de mudança (TÀBARA, 2005, p. 34), sendo os contextuais os que mais se mostraram decisivos nos casos estudados. A partir destas observações empíricas é que foram desenvolvidas as recomendações finais do projeto para a aplicação e desenvolvimento da aprendizagem social nesse tipo de grupos de participação e ação.

O HarmoniCOP gerou sete *Work Packages*, contendo em cada um deles o detalhamento de um dos aspectos trabalhados no projeto, seja no âmbito teórico ou prático. No primeiro se desenvolveu um quadro de análises; no segundo, uma discussão teórica sobre a aprendizagem social; no terceiro, a discussão sobre o papel das ferramentas de informação e comunicação; no quarto, a descrição do contexto europeu no qual se desenvolveria os estudos de caso; no quinto, a descrição em si dos estudos de caso; no sexto, o relatório final; e no sétimo, o desenvolvimento

de um manual (*Handbook*) que sumarizasse e facilitasse a aplicação de tudo o que foi exposto em grupos práticos, inclusive contendo questões para a autoavaliação dos grupos (*pool of questions*).

A estruturação teórico-prática da nova governança hídrica é um processo em constante construção, que conta com a iniciativa dos múltiplos atores que passaram a ser incluídos na dinâmica consultiva e nos processos decisórios. Tanto o projeto SLIM quanto o HarmoniCOP põem em evidência o caráter aberto desta construção, mantendo-se como um processo de aprendizagem coletiva contínua e radical, o qual depende do posicionamento e do grau de dedicação de cada um dos atores envolvidos. As novas diretrizes adotadas pela União Europeia e concretizadas pelos projetos apontam para um panorama de transformação na administração das águas, influenciado pela dinâmica da deliberação e da participação. Na próxima seção será analisado este mesmo movimento no caso brasileiro.

### 3.2 DIFERENCIAIS DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA NO BRASIL

A implantação de um novo formato de governança hídrica no Brasil tem suas origens em 1976, ano no qual foram criados os chamados Comitês Especiais de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas, que traduziam uma primeira tentativa de ver a gestão das águas como algo além de decisões burocráticas centralizadas (SOARES; THEODORO; JACOBI, 2008, p. 6). Mas foi após a promulgação da Constituição de 1988 e seu ímpeto democratizante que a participação e a pluralidade passaram a ser vistos como os fatores-chave do novo processo de governança hídrica no Brasil (JACOBI, 2008, p. 27).

Tais plataformas ganharam concretude ao passo em que se estabelecia que a unidade básica responsável pela governança das águas são as bacias hidrográficas, por sua dinâmica própria e regional. No Brasil, a legislação paulista de 1991 instaurou os Comitês de Bacia Hidrográfica, que foram adotados pela legislação nacional de 1997 para que também passassem a existir nos rios que cruzassem estados. Abers e Keck (2017) sustentam que a primeira vantagem do modelo brasileiro desde o início foi não se basear completamente no modelo de gestão integrada (IWRM). Preferiu-se, desde cedo, estabelecer modelos institucionais que já trouxessem um pacote de instruções prático para ser aplicado e replicado, contendo as informações necessárias para que fosse posto em funcionamento. “O pacote incluía ideias sobre a estrutura organizacional da gestão de água, tais como tipos de instituições que devem ser criadas e quais devem ser suas responsabilidades” (ABERS; KECK, 2017, p. 95). Também



existiam orientações sobre instrumentos que tais grupos utilizariam, como as questões sobre outorga, planos de bacia, estruturas de cobrança pelo uso da água e outros procedimentos.

O início das articulações para uma descentralização da gestão da água no Brasil se deu com uma rede de discussão e colaboração, formada em sua maior parte por membros de órgãos governamentais, que se reuniram em grupos de trabalho, comitês e oficinas, desde o início da década de 1980. Destas reuniões saíram entendimentos que alimentaram outras reuniões e outros grupos, formando uma rede consistente de defensores da reforma, que seria importante para os passos mais concretos que seriam dados adiante (ABERS; KECK, 2017, p. 100).

Papel central foi desempenhado no período pelo consórcio de municípios do Rio Piracicaba, que reuniu prefeitos, engenheiros e ativistas da região de Campinas em prol da revitalização dos rios da região, que vinham sofrendo drasticamente com a poluição proveniente das indústrias, e com a captação exagerada para a capital, por meio do sistema Cantareira. O grupo exigia uma descentralização maior no processo decisório no novo sistema que estava sendo formado, para que as regiões pudessem tomar decisões autonomamente acerca de seus rios e bacias. Para tanto, iniciaram de maneira paralela um intercâmbio com agentes franceses, que possuíam em seu novo formato de gestão o conceito de Agências de Água, órgãos executivos que proporcionariam esta independência aos comitês vinculados às bacias. Quando foi enviado à Assembleia Legislativa estadual o projeto de lei com as mudanças na governança, os deputados da região de Campinas conseguiram aprovar uma emenda que incluía as agências de água (ABERS; KECK, 2017, p. 110). A lei foi então aprovada em 1991.

Com a aprovação e sanção no Estado de São Paulo, rapidamente passou-se a trabalhar no esforço para que tal legislação também fosse construída a nível nacional. No mesmo ano de 1991 foi apresentado um projeto de lei ao Congresso Nacional. As discussões sobre a nova gestão da água se estenderam de 1991 até 1997. O processo foi concluído por meio de uma legislação predominantemente centralizadora, mas que fazia um aceno a um modelo descentralizado ao retirar do setor de energia a predominância das decisões. Ponderam Abers e Keck (2017, p. 123): “Embora ambígua e cheia de pontas soltas, a nova legislação imprimiu nas ações futuras diversas ideias que realmente eram novas. [...] apesar de ambíguo, o enunciado da lei influenciaria o modo como as pessoas entenderiam o processo de reforma no futuro”.

Foi criada no ano de 2000 a Agência Nacional de Águas (ANA), com o anseio de possuir uma configuração menos burocrática. Outros atores também são apontados por Abers e Keck (2017, p. 153) como importantes para o início de uma concretização da mudança na gestão de águas no país: o Banco Mundial atrelou a liberação de empréstimos para financiamento de obras

ao estabelecimento de gestões participativas locais; o Ministério Público foi acionado diversas vezes para forçar os governos nas várias esferas a assumir a nova legislação na prática. Ao fim, foi um processo experienciado por funcionários do Estado, políticos, partidos políticos, administradores, intelectuais, ONGs, em uma mudança que foi se concretizando aos poucos e ainda se dá:

[...] as ideias [da IWRM] não saltam da mesa de trabalho como um conjunto de rotinas bem estabelecidas. Elas são mediadas pelas experiências dos atores cujas ações constituirão as instituições na prática. [...] O processo de reforma institucional [...] ainda está em andamento, um processo contínuo de criação institucional nutrido por experiências práticas que, ao testar ideias, também as transformam (ABERS; KECK, 2017, p. 155).

Os CBHs se formaram, então, como um órgão colegiado, de caráter consultivo e deliberativo de nível estratégico, como a primeira instância do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (SigRH). É definido como um fórum de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica contando com a participação dos usuários, das prefeituras, da sociedade civil organizada, das demais esferas de governo (estaduais e federal), destinado a agir como o ‘parlamento das águas da bacia’’. (ANA, 2011, p. 63). Suas atribuições são construir e aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica, acompanhar sua implementação e atuar como árbitro em caso de conflito, como primeira instância; também atua nas decisões de aplicação dos recursos arrecadados e repassados pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), além de definir as prioridades de outorga do uso da água para a região (ANA, 2011, p. 29). Outorga é o ato administrativo pelo qual o poder público concede o direito de uso do recurso hídrico a determinada instituição. Atualmente, o país conta com dez comitês interestaduais, de competência federal (de rios que cruzam Estados) e somente quatro Unidades da Federação não possuem comitês estaduais. O Estado de São Paulo possui 21 comitês estaduais.

Também na realidade brasileira surgiram pesquisas que passaram a se dedicar ao estudo dos comitês de bacia hidrográfica para diagnosticar a situação de cada um deles – bem como perceber a aplicação dessas políticas nas práticas locais – e sugerir aprimoramentos e perspectivas de trabalho. Exemplos de apontamentos serão expostos a seguir, utilizando das conclusões de dois projetos que investigaram a atuação de comitês no país nas últimas décadas.

Jacobi *et al.* (2012) desenvolveram o projeto “Aprendizagem social na gestão compartilhada de recursos hídricos em três bacias hidrográficas no estado de São Paulo: desafios e oportunidades para a cooperação em plataformas multi-atores”. Nesta pesquisa foram realizados levantamentos teóricos acerca da aprendizagem social e os principais conceitos

relacionados (governança, plataformas multi-atores), bem como estudos de caso em três bacias hidrográficas do Estado de São Paulo: a bacia do Alto Tietê, no CBH-AT (Região Metropolitana de São Paulo), a do Piracicaba-Capivari-Jundiá (PCJ), no CBH-PCJ, na região de Campinas, e a do Médio Tietê, no CBH-SMT, na região de Sorocaba. A coleta de dados acerca dos comitês atuantes em cada bacia foi realizada entre 2009 e 2010, por meio da análise de documentos dos órgãos e de entrevistas com participantes e ex-participantes de cada um deles. As perguntas que guiaram a investigação foram: “Quais são os critérios que definem o êxito (ou o fracasso) de processos de aprendizagem social associados à governança dos recursos hídricos e que fatores os condicionam?” e “É possível acelerar os processos de aprendizagem social associados à governança da água? Quais são os instrumentos e ferramentas mais apropriados para isso?” (JACOBI *et al.*, 2012, p. 7).

O projeto visou investigar a inclusão daqueles fatores sócio-políticos que definiriam a maneira como a água é gerida e como sua utilização é concebida. A análise estaria centralizada em quais eram os atores envolvidos, o contexto jurídico de cada comitê, as relações informais entre os participantes, bem como seus interesses e habilidades sociais, atentando-se às práticas relacionais e ao engajamento social dos mesmos. A partir desse cenário delineado, o projeto identificaria elementos que apontariam como foi a definição dos problemas pelos atores, os momentos e as formas em que os problemas são definidos, os acordos que emergiram a partir das negociações e os argumentos utilizados nas mesmas (JACOBI *et al.*, 2012, p. 8).

Os pesquisadores identificaram uma demanda por parte dos membros dos comitês por uma sistematização crítica de seus trabalhos, que possibilitam refletir em prol de um aprimoramento das deliberações, encaminhamentos e demais atividades. Tal papel, de acordo com os autores, cabe em especial às universidades e instituições de pesquisa, que podem utilizar os comitês como espaço de investigação numa perspectiva que favorece os dois lados, assumindo “um papel de protagonista de articuladores e fomentadores de tais espaços de aprendizagem social” (JACOBI *et al.*, 2012, p. 10). Para eles, os comitês de bacia mostram-se promissores espaços de construção coletiva de novas formas de governança, mas após mais de quinze anos de sua implementação, surge o questionamento: quanto, de fato, se avançou na consolidação desse novo sistema?

Foi construída uma síntese analítica dos aspectos encontrados em cada um dos três comitês. As diferenças de perfis foram resumidas da seguinte forma: enquanto no Alto Tietê (CBH-AT) as disputas sempre foram acirradas entre membros de ONGs e ambientalistas em face dos atores governamentais, no CBH-PCJ os membros do corpo técnico-burocráticos trazem um compartilhamento de entendimento, fruto de décadas de atuação que surgiu com o

consórcio de municípios descrito anteriormente; no Médio Tietê (CBH-SMT), por outro lado, os funcionários técnicos assumem uma “lógica de atuação que enfatiza a busca de articulações em nível regional e um esforço de somatória de respostas pautadas pelo consenso” (JACOBI *et al.*, 2012, p. 140). Tais perfis refletem tanto as circunstâncias regionais, geográficas, quanto os embates históricos e a forma como os comitês foram sendo construídos. Tais características de participação devem ser complementadas, de acordo com os autores, pela baixa adesão nas reuniões e a participação somente em momentos-chave, como nas decisões sobre o uso dos recursos financeiros do FEHIDRO.

As conclusões do projeto evidenciariam a diversidade presente nos comitês, encarando-os como ambientes que podem promover esta ação conjunta e a discussão da melhor maneira de agir sobre problemas, mas que possuem uma alta sensibilidade diante de determinadas questões sócio-políticas. No CBH-AT, por exemplo, os autores salientam o esvaziamento da participação de ONGs ambientais, que não entendiam que sua participação possuía qualquer poder frente às diretrizes estatais. Por outro lado, no CBH-PCJ a cultura de participação, engajamento e formação de parcerias foi construída por muitas décadas, o que facilitaria na hora de estabelecer as diretrizes do comitê e suas ações e *outputs*. As conclusões frisam o papel dos atores e da maneira como eles interagem como sendo centrais na formação dos órgãos e nos rumos que a governança hídrica toma em cada região.

Abers e Keck (2017) desenvolveram o Projeto Marca D’Água, que estabeleceu uma rede de pesquisadores brasileiros e internacionais que pesquisou, por meio de participações mais próximas e de estudos de caso, dezesseis organizações de bacias hidrográficas brasileiras. O projeto se estendeu por dez anos (2000-2010) e levantou dados de bacias das regiões Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul do país. O objetivo do projeto era ser “uma comparação de instituições de bacias hidrográficas, criadas de acordo com um modelo semelhante e em condições e contextos diferentes” (ABERS; KECK, 2017, p. 270). A proposta seria comparar os arranjos institucionais e estabelecer quais elementos haviam desempenhado um papel positivo ou negativo. A busca por uma diversidade para que as comparações fizessem sentido é a razão de terem sido escolhidas bacias hidrográficas do extremo norte ao extremo sul do país. A metodologia inicial foi escolher as instituições que poderiam ser estudadas para se elaborar os relatórios zero, com um panorama inicial.

No decorrer da pesquisa, as pesquisadoras foram percebendo que a comparação entre as situações e instituições não seria simples: fatores internos começaram a se mostrar mais decisivos do que questões contextuais que haviam sido descritas nos estudos de caso. Para tentar criar mais dados quantitativamente comparáveis, foi realizado um *survey* em 2003 com 600

integrantes destas instituições, com o objetivo de colher dados diretos dos membros e do funcionamento prático dos órgãos – atributos, atitudes e comportamentos dos membros. Foram criadas publicações com pareceres sobre a situação dos comitês, mas sem ser possível atingir a resposta da pergunta central do projeto sobre a comparabilidade dos arranjos institucionais:

[...] originalmente pensávamos que seria possível construir indicadores da eficácia dos comitês, pedindo aos membros que avaliassem em que medida o comitê ou consórcio influenciava o comportamento dos outros órgãos governamentais. Constatamos, no entanto, que as avaliações mais negativas, com frequência, eram justamente dos comitês que, durante o trabalho de campo, tínhamos considerado como especialmente ativos e influentes. [...] Concluímos que os dados refletiam mais o grau de otimismo dos integrantes que efetivamente o trabalho realizado pelos comitês (ABERS; KECK, 2017, p. 274).

Outro fator percebido foi que o *survey* com os participantes trazia uma descrição de momento, e a pesquisa como um todo indicava que as mudanças ocorriam em processos longos, complexos e erráticos. Por isso foi realizada em 2008 uma terceira fase: seminários participativos com quinze das bacias estudadas, nos quais seus membros receberam os dados do *survey* de 2003 e foram convidados a refletir sobre quais mudanças haviam ocorrido em cada uma de suas organizações durante esse tempo. O projeto fez ainda mais de cem entrevistas em profundidade com membros dos órgãos e com atores de fora das bacias estudadas. Também foram analisados documentos de todas as bacias, como atas de plenárias, resoluções, declarações e relatórios.

A dúvida que ganharia evidência era a razão sobre a qual comitês próximos e com estruturas parecidas tinham comportamentos tão distintos. A explicação passou a ser enfocada “nas práticas nas quais as pessoas se envolviam”, ou seja, naquilo que os participantes “faziam com os recursos e possibilidades que suas condições forneciam” (ABERS; KECK, 2017, p. 277-278). A compreensão central extraída é que esta caminhada é fluida, e não pode ser mensurada em uma diferenciação entre sucesso e fracasso, entre ser ou não ser. Em alguns momentos, e devido a uma série de fatores, determinados processos avançaram e conseguiram se firmar enquanto uma instância relevante para a administração das águas daquela bacia. Para descrever este processo, as pesquisadoras se utilizariam do conceito de autoridade prática, que está ligado à ação de pessoas, que criativamente fizeram o trabalho árduo de reconfigurar ideias, recursos e relacionamentos a nível organizacional, “persuadindo atores influentes à sua volta a se engajarem com novas instituições na prática de fazer as coisas de forma diferente” (ABERS; KECK, 2017, p. 26).

O cenário brasileiro possui características bastante diferentes do europeu. Notar pontos de trabalho, desenvolvimento e pesquisa de ambos proporciona um quadro da realidade da nova governança hídrica. A partir disso, resume-se na próxima seção alertas dados por pesquisadores do tema, acerca de quais são os limites que ainda devem ser superados e quais são os principais desafios que permanecem em aberto na dinâmica dos comitês e desta nova governança hídrica.

### 3.3 LIMITES E DESAFIOS

Os pesquisadores do tema apontam desafios que a abordagem da nova governança hídrica ainda encontra em sua aplicação, formando um campo de estudos em aberto acerca de novas possibilidades que possam aprimorar esse processo, garantindo um movimento que seja ao mesmo tempo mais inclusivo e mais eficaz. Neste trecho final do capítulo, optamos por fazer um sumário de itens acerca dos limites e desafios que esta abordagem ainda encontra.

#### I. Formação de uma sociedade civil engajada (ROGERS; HALL, 2003, p. 37).

Os estudos do GWP, órgão de debates sobre a IWRM, salientam o papel fundamental das organizações de sociedade civil como o diferencial da Gestão Integrada de Recursos Hídricos. Elas são, com efeito, a novidade neste novo processo de gestão, outrora centralizado e resumido na mão de poucos escritórios e firmas. O surgimento e a atuação consciente deste tipo de organização, porém, não é simples nem automático. Os autores apontam que o próprio Estado pode atuar para incentivar e fomentar o surgimento e a manutenção deste tipo de instituição, fornecendo, por exemplo, informação e formação relevante e de qualidade para que a participação delas nos comitês e demais esferas possa ser pertinente e colaborar com o novo quadro de governança.

#### II. Instrumentalização da governança (CASTRO, 2007, p. 103).

O autor alerta para a implantação instrumental do novo modelo de governança hídrica, algo que pode ser particularmente possível no Brasil, tendo em vista o quadro legal que estipula a necessidade de construção de comitês de bacia. Tais órgãos – que operam recursos – podem ser tidos como oportunidades de aparelhamento e até mesmo como meras corroborações de decisões tomadas em espaços fechados e acordos fora do âmbito deliberativo. Evitar a instrumentalização da governança hídrica é manter instrumentos que atestem sua saúde, medida pela pluralidade e representatividade não só das participações, mas também das resoluções e decisões do colegiado.

III. Superação da visão de “solução de problemas” para a “governança de um tema (*issue*)” (ISON; RÖLING; WATSON, 2007, p. 501).

Os espaços deliberativos dos comitês podem e devem ser vistos como uma arena na qual cada ator traz a sua visão, os seus problemas e seu modo de perceber a questão ali debatida, em especial defendendo as posições que podem afetar ou influenciar os seus negócios e seus interesses. Os autores alertam, contudo, que a permanência nesse nível de debate não gera a aprendizagem social necessária para que a governança se aprimore e avance, sendo necessário caminhar cada vez mais para um tema (*issue*) partilhado, no caso a bacia na qual o comitê tem responsabilidade. Quanto mais este tema for comum entre os vários membros, mais chances de que as deliberações consigam atingir resultados importantes para aquela realidade.

IV. Ir além de uma governança adaptativa (*double-loop*) para uma verdadeiramente transformativa (*triple-loop*) (PAHL-WOSTL, 2017).

Neste artigo, a autora revisou alguns estudos europeus que continuam sendo publicados sobre a questão da nova governança hídrica, e se atentou para os principais impasses relatados pelos pesquisadores. Tendo isto em vista, ela propõe um aprimoramento de um conceito que ela própria havia construído: de uma gestão adaptativa para uma transformativa. Adaptativa é aquela que aprende com os próprios erros e limitações e tenta fazer melhor na próxima ocasião; transformativa é aquela que analisa mais profundamente as atitudes tomadas e perceber quais são os cenários contextuais e institucionais que não estão permitindo uma atuação mais apropriada e transformá-los, num triplo ciclo de aprendizagem (*triple-loop*).

V. Potencialização do papel das universidades e centro de pesquisa no auxílio aos comitês na reflexão acerca de seus processos (JACOBI *et al.*, 2012, p. 10).

Todo este processo de aprendizagem social e de reflexão sobre sua própria situação pode ser difícil para os comitês e órgãos semelhantes, tendo em vista que poucos ou nenhum de seus membros possuem dedicação exclusiva para lidar com as questões que são ali tratadas. Os autores salientam a importância do trabalho das universidades e dos pesquisadores como colaboradores valiosos para auxiliar os órgãos neste exercício de reflexão e de questionamento acerca do andamento de seu próprio processo. Neste capítulo foram apresentadas várias iniciativas neste sentido. Não se trataria de uma transmissão unilateral de conhecimento: o papel

da pesquisa seria auxiliar na emersão da própria compreensão do comitê acerca de si e do andamento de suas ações.

VI. Valorizar e fomentar a ação criativa de lideranças, que com suas ações dão corpo aos comitês e suscitam autoridade prática (ABERS; KECK, 2017, p. 26).

O estudo teórico e empírico das autoras apontou para a importância das lideranças e da ação de indivíduos na construção e manutenção da ação dos comitês. Tal referência não retira a importância do aspecto deliberativo, da aprendizagem coletiva e da construção de um entendimento partilhado, mas evidencia que a ação individual também é fundamental, em especial em situações de baixo engajamento. Os comitês também devem agir para suscitar lideranças individuais, criar situações de recompensas pelo esforço de alguns líderes e almejar uma diversidade nestes membros que se engajam em atividades mais elaboradas e exigentes do que a deliberação cotidiana do órgão. Não se pode esquecer, contudo, que o colegiado, a participação e a deliberação são as verdadeiras autoridades e a razão de existir deste novo modelo.

VII. Criação ou potencialização da gestão da informação e da comunicação da esfera deliberativa dos conselhos e comitês (SARDINHA, 2019, p. 195).

A gestão da comunicação interna dos conselhos e comitês seria fundamental para o aprimoramento da circulação de informações entre e para fora dos membros e conselheiros, potencializando os debates e proporcionando uma deliberação dotada de mais dados e sentido para todos. Não se trataria da comunicação organizacional dos órgãos, mas sim de iniciativas informacionais e comunicacionais que estivessem vinculadas aos espaços de deliberação e suas práticas. Tal processo poderia ser estabelecido por uma câmara técnica específica, responsável por conceber, propor e dinamizar as informações e a comunicação ligadas às deliberações. Em um quadro instrumental, seriam criados instrumentos de informação (portais de internet, boletins informativos) e instrumentos de comunicação (ouvidoria, mídias sociais, consultas públicas, campanhas educativas), em vias de potencializar estes processos na dinâmica cotidiana dos conselhos e dos comitês de bacia.



VIII. Inserir na divulgação das informações dos comitês os aspectos pedagógicos, educativos e de estratégias de sensibilização da comunicação pública (ROTHBERG; PRATES, 2019, p. 391).

A divulgação de informações e a prestação de contas dos comitês são exigidas por lei, dentro do arcabouço de transparência das legislações nacional e estaduais. As informações prestadas em portais da internet, por exemplo, deveriam ir além dos aspectos legais e de divulgações técnicas ou científicas, atentando-se também para as dimensões sociais, econômicas e políticas que envolvem os comitês. Inserir um contexto mais abrangente na produção destas informações proporcionaria a introdução do público geral na rotina e nas pautas das deliberações. Isto alargaria o escopo de atuação do comitê em sua região, trazendo mais sustentabilidade para seu trabalho. Também seria espaço de criação de novos vínculos de participação, podendo fomentar o surgimento e formalização de grupos que ainda não se percebem como interessados ou não veem a importância de serem representados e participar dos debates dos órgãos.

IX. Utilização dos Planos de Bacia Hidrográfica em seu potencial de mobilização e participação dos diversos setores (SANTOS *et al.*, 2020, p. 14).

Os Planos de Bacia são os principais documentos norteadores das ações dos comitês no médio prazo. Sua construção não pode estar vinculada somente à lógica burocrática de formulação e controle, em uma abordagem técnico-científica que priorize as abordagens dos órgãos de governo e determinados atores a ela familiarizados. Para alcançar maior engajamento e controle social na aplicação de suas propostas, é necessário que os planos sejam concebidos, construídos e aplicados de maneira transversal e estratégica, fornecendo todos os elementos necessários para uma construção política partilhada o mais inclusiva possível. Também deveriam ser abandonadas as abordagens tecnicistas, que afastam a participação da sociedade civil e não leva em conta as limitações e incertezas da atuação dos órgãos.

X. Aumento da participação dos governos locais no desenvolvimento de políticas e nas práticas deliberativas dos comitês (TRINDADE; SCHEIBE, 2019, p. 12).

A participação é o elemento central para a atuação dos comitês e de sua rotina deliberativa. Os governos locais (prefeituras e outros órgãos municipais, como consórcios) são determinantes para a atuação dos comitês de bacia, tendo em vista que a aplicação de seus recursos e a atuação em algumas competências regulatórias, tributárias e de fiscalização

ambientais cabem a tais instâncias de governo. Os comitês e outros órgãos estaduais e nacionais poderiam gerar ferramentas de capacitação e educação no processo participativo para gestores municipais. Seriam proporcionados os meios para que a participação destes fosse mais plural, engajada e constante, tanto na construção das políticas (como nos planos de bacia) quanto na realização de projetos locais que poderiam contar com o auxílio do comitê.

XI. Os comitês devem assumir seu caráter midiático de conscientização sobre a situação hídrica de sua região (MAZZARINO *et al.*, 2019, p. 11).

As responsabilidades dos comitês de bacia não se restringem à sua atuação interna, na rotina deliberativa dos atores recorrentes. Ao ser inserido como um dos pontos fundamentais da nova governança hídrica, os comitês também possuem uma responsabilidade com a sociedade com a qual ele se relaciona, e da qual ele acaba por decidir encaminhamentos acerca do uso da água. Uma atuação midiática (na veiculação de informações, notícias e posicionamentos em momentos críticos) deve fazer parte da função e da rotina dos comitês. A difusão de informações de forma desarticulada, apenas repassadas sem contexto nem aprofundamento rompe com o papel dos comitês em sua constituição. A produção de campanhas e o uso da internet por meio de comunicações facilitadas e bem construídas podem posicionar o comitê como interlocutor regional nas questões hídricas, potencializando também a função e a consistência das deliberações de seus membros.

XII. Atentar-se e investigar o fenômeno da não-participação (MARTINS, 2015, p. 229).

A capacidade de agência dos atores que compõem os comitês de bacia é o fator que surge como primeiro parâmetro para investigação acerca da qualidade e dos limites deliberativos enfrentados pelos órgãos. Esquece-se, porém, que a não-participação de determinados atores também possui eloquência, podendo representar um discurso oculto de resistência. Investigar as razões do excesso de faltas de determinados atores, bem como buscar compreender aqueles que não se dispõem a fazer parte da interlocução do comitê é importante para compreender aprimoramentos possíveis nas regras de recrutamento de participantes, no formato da participação, no desenho institucional ou até na falta de crença na efetividade do espaço institucional. Criar uma cultura por parte dos atores de estar constantemente atentos à falta de pluralidade e à indisposição de certos grupos em se juntar à deliberação pode ser fundamental no aprimoramento da participação, que não deve ser entendida como um fator estático, mas como processo sempre em transformação.

Tabela 1 – Limites e desafios do CBHs indicados pela literatura e seus respectivos encaminhamentos sugeridos

<b>N.</b>	<b>Limite apontado</b>	<b>Encaminhamento sugerido</b>
I	Falta de uma sociedade civil engajada	Fornecer informação e formação de qualidade para suscitar e fortalecer iniciativas
II	Instrumentalização da governança	Manter instrumentos que atestem a pluralidade e representatividade na participação e nas decisões
III	Persistência em uma visão de “problemas” ao invés de uma discussão sobre um tema partilhado	Identificar se os posicionamentos dos atores têm visado questões próprias ou questões relativas à bacia e à realidade partilhada
IV	Não adoção de uma governança transformativa, além da adaptativa	Desenvolver práticas de análise sobre os aprimoramentos já adotados, analisando quais estruturas não permitem um crescimento ainda mais profundo
V	Ausência de auxílio das universidades e da academia	Construir parcerias com universidades da área da bacia em prol de projetos que ajudem o comitê a se perceber melhor
VI	Falta de valorização da ação criativa de lideranças individuais	Incentivar o surgimento de lideranças e a participação de membros em outras instâncias, com recompensas a quem se destaca e desenvolve trabalhos
VII	Precarização da gestão da informação e da comunicação	Estabelecer uma câmara técnica de comunicação e informação e, se possível, contratação de profissional ou assessoria da área
VIII	Ausência de elementos de comunicação pública nos meios do comitê	Inserir dados que exponham os aspectos sociais, econômicas e políticas vinculados ao comitê, ao invés da predominância de divulgação de informações técnicas.
IX	Plano de bacia sem uma participação diversa e um envolvimento de todos os atores	Atentar-se para o excesso de abordagens tecnicistas na concepção do Plano de Bacia. Apesar dos problemas terem um viés técnico, suas resoluções muitas vezes passam por aspectos sociais e políticos que também devem ser contemplados no Plano
X	Baixo envolvimento dos governos locais no desenvolvimento de políticas e na deliberação	Fornecer oportunidades de capacitação específica para servidores públicos municipais, com o enfoque em servidores estatutários, para evitar o problema da rotatividade
XI	Ausência de iniciativas midiáticas com órgãos de comunicação da região	Criar parcerias e vínculos com a mídia local para enviar <i>releases</i> e notas acerca das questões hídricas da região, posicionando o comitê como fonte de informação regional sobre o tema
XII	Desatenção em relação à não-participação	Estabelecer uma rotina de percepção acerca das vozes que não estão no comitê, buscando compreender as razões a partir de tentativas contínuas de contato com estes atores

Fonte: elaboração própria.

O presente capítulo buscou criar um panorama acerca da nova governança hídrica, que percebeu a importância de descentralizar decisões, incluir outros atores no debate acerca da gestão da água, bem como dar importância a outros aspectos além do técnico nas decisões acerca da mesma. Na primeira seção, tratou-se da mudança ocorrida em âmbito europeu, tanto nas questões conceituais quanto alguns dos principais projetos práticos neste sentido. Na segunda seção foi descrita a realidade brasileira, que criou um quadro legal concreto que proporciona a instituição dos comitês de bacia em todo território nacional. Na última seção foi construído um resumo dos principais desafios e limites em relação a essa nova realidade, deixando aberto o caminho para novos encaminhamentos, pesquisas e práticas na nova gestão.

## 4 *STAKEHOLDING* E A GESTÃO DELIBERATIVA DAS ÁGUAS

Diante da atuação dos comitês de bacia hidrográfica e outros órgãos expostos em pesquisas realizadas no Brasil e no exterior, a deliberação unida à aprendizagem social surge como caminho de aprimoramento destas dinâmicas. Quando analisadas em conjunto, a aprendizagem social acaba se utilizando da deliberação em seu processo, ao mesmo tempo em que a relação entre ambas deixa algumas perguntas sem respostas diretas. Entre as questões possíveis, está o modo como os vários participantes envolvidos nas discussões dos comitês interagem, refutam-se e aproximam-se, dispõem-se ou se fecham para as deliberações, bem como para as tomadas de decisões e posicionamentos que as pautas trazidas a eles exigem.

Ao se propor a geração de um engajamento coletivo em busca de uma aprendizagem mútua acerca do processo de interação e deliberação, como almeja a aprendizagem social, como é possível que atores com interesses contrastantes possam se unir neste mesmo propósito e aprender uns com os outros? Como superar o âmbito individual de cada interessado em querer resolver a questão de acordo com seu ponto de vista e criar a compreensão de que a autoridade concreta só pode emergir do processo deliberativo e da legitimidade do colegiado do órgão? Como é possível almejar um processo de deliberação pautado por uma mútua consideração de igualdade e liberdade participativas se cada integrante se compreender como o centro e o vértice das práticas do grupo?

A dimensão comunicacional deste capítulo centra-se no conceito de *stakeholding* como possível colaborador na solução destes questionamentos. Na primeira seção, resgata-se os antecedentes que são identificados como a origem direta e indireta do conceito, e como ele é explorado em diversas fontes. A partir da conceituação parte-se para uma reinterpretação da própria aprendizagem social e da deliberação, a partir do viés do *stakeholding*. As reflexões indicam que a inserção do conceito pode trazer uma nova perspectiva teórico-prática das pesquisas e práticas nos espaços deliberativos numa visão comunicacional.

### 4.1 *STAKEHOLDING* COMO UMA PERSPECTIVA COMUNICACIONAL: ANTECEDENTES

A definição de *stakeholding*<sup>1</sup> do projeto SLIM ganhou relevância no contexto desta dissertação pois no início da pesquisa nos deparamos com materiais específicos do SLIM (SLIM,

---

<sup>1</sup> O termo *stake*, em inglês, possui o seguinte significado: “s. 1. *To be at stake*: estar correndo perigo, estar em jogo; 2. *To have a stake in something*: ter uma participação em algo; 3. Estaca – s. pl. 1. Aposta; 2. *The stakes are high*: os interesses em jogo são altos; 3. *To raise the stakes*: aumentar a tensão [num conflito etc.]” (PEARSON, 2002, p. 347).

2004c; COLLINS, *et al.*, 2007) que tratavam de tal conceito. Ao buscar uma comparação com outras pesquisas sobre aprendizagem social, não encontramos menções à noção de *stakeholding* no mesmo sentido; ao se passar para uma pesquisa exploratória de maior escopo, nenhuma literatura encontrada também abordava a temática da mesma maneira. Percebeu-se que se tratava de algo original, apesar de não necessariamente recente. Como também não foi encontrado nenhum avanço nesta discussão em materiais mais recentes dos autores (FOSTER *et al.*, 2019), e devido ao seu caráter, a nosso ver, eminentemente comunicacional, tal conceito mereceu uma atenção exclusiva e um aprofundamento em sua aplicação nesta pesquisa.

Em uma literatura mais geral, *stakeholding* pode se referir à administração de *stakeholders* em organizações, de forma análoga ao que a teoria de Relações Públicas já aponta, porém em literatura da área da administração de empresas (KAY, 1997; SOUZA, 2011). Tal visão alerta sobre como é necessário sair das preocupações apenas com clientes, funcionários e acionistas (os chamados *shareholders*) e perceber que um escopo maior da sociedade deseja participar dos destinos das organizações. Em outro viés, *stakeholding* também surge na literatura inglesa em referência a projetos de renda mínima universal (DOWDING; WISPELAERE; WHITE, 2003; ACKERMAN; ALSTOTT, 2004), como se todo cidadão fosse um *stakeholder* do Estado, e por isso pudesse demandar uma contribuição fixa e universal do erário (MENA, 2020).

O projeto HarmoniCOP, em seu *Handbook*, aponta a análise de *stakeholders* como algo fundamental para o planejamento do contexto de aprendizagem social. Para o HarmoniCOP, “a análise de *stakeholders* é uma técnica para conhecer as pessoas, os grupos e as organizações que podem influenciar o sucesso de um projeto ou ser afetado por ele”. Para proceder a análise destes atores, o projeto elenca cinco questões referenciais: “Quem são os principais *stakeholders*?”, “quais são as relações entre eles?”, “existem conflitos?”, “como eles veem o problema?” e “quais são suas principais preocupações e como eles podem ser motivados a participar?” (HARMONICOP, 2005a, p. 9). Percebe-se que daí surge o neologismo: não se trata meramente de identificar *stakeholders*, como há de ser feito em qualquer planejamento estratégico (em vias de saber qual o grau de risco que os comitês e órgãos sofrem de determinados grupos ou pessoas), mas de se fazer *stakeholding*, transformar estes grupos em personagens atuantes na construção da deliberação e na caminhada da aprendizagem social.

Outro desenvolvimento prévio ao conceito está na ideia de plataformas *multi-stakeholders* (MSPs). Ele aborda situações onde uma gama ampliada de atores é chamada a participar do processo decisório direta ou indiretamente. No ambiente da nova governança hídrica, em específico, o conceito de gestão integrada (IWRM) traz este novo modelo de gestão

como aquele que alcança quatro níveis: 1) as relações entre as águas da superfície e do subsolo; 2) as relações entre o uso da água e o uso da terra; 3) as relações entre a água e os interesses dos *stakeholders*; e 4) as relações entre as instituições responsáveis pela gestão da água (WARNER, 2005, p. 1).

O conceito de MSPs surgiu para tentar encontrar respostas acerca do modo como esses ambientes devem funcionar. O próprio conceito de *plataformas* já denota algumas indicações: um ambiente elevado e plano. A elevação se refere tanto ao aspecto de sair de uma visão “da planície” e tentar olhar para o problema num sentido mais alargado, quanto à ideia de sua conspicuidade, ou seja, seu caráter aberto, transparente, de acesso público. A planificação se refere ao suposto caráter de igualdade de todos os atores que ingressam nas discussões (WARNER, 2005, p. 5).

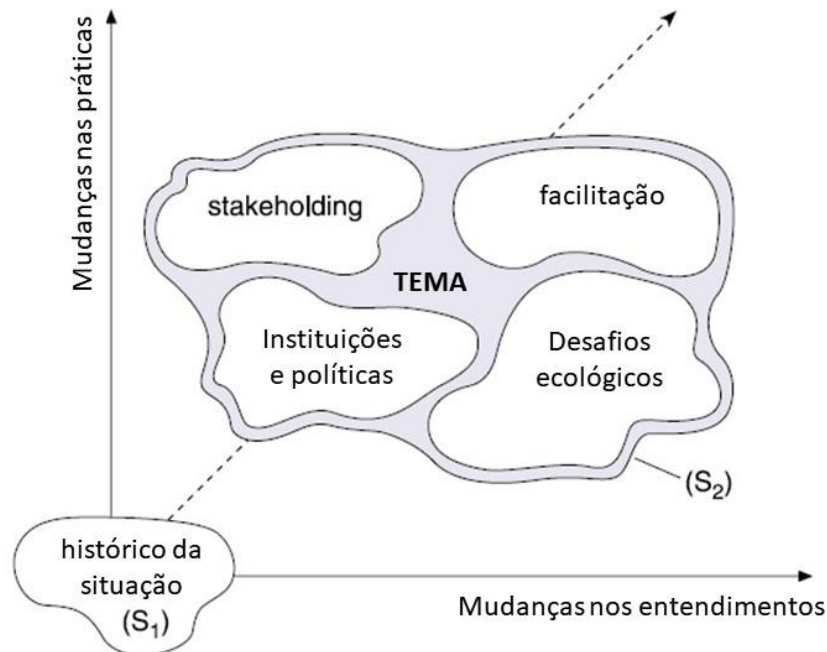
O conceito de plataforma pode tornar-se um pouco restritivo, por também trazer uma ideia de limitação para estas arenas, como se possuíssem uma fronteira clara. Warner (2005, p. 6) aponta para a possibilidade de chamarmos estes processos de *redes*, pois este conceito traria uma perspectiva menos rígida para eles, bem como salientaria o aspecto de interdependência entre os atores, o que seria fundamental. O autor também apresenta alguns exemplos de configuração destas redes no âmbito da gestão das águas, variando de apenas redes sociais de discussão ou grupos focais de consulta, até aliança para resolução de crises e organizações a nível de bacias hidrográficas.

Outro fator determinante da natureza dos MSPs é a maneira como eles podem ser encarados. Por um lado, existe a abordagem “cognitiva”, que vê estes espaços como oportunidades de aprendizado, dentro do contexto de aprendizagem social. É o caso do projeto SLIM, do HarmoniCOP e outros, que acreditam que os espaços de encontro de *stakeholders* variados – e contrastantes – acerca da governança da água servem para que todos aprendam as relações de interdependência entre eles, a como deliberar juntos e, principalmente, como decidir juntos. Outra abordagem, que Warner (2005, p. 7) chama de “realista”, salienta as disparidades de poder dentro desses ambientes, criticando uma visão que buscaria consensos e crendo que tais ambientes seriam utilizados meramente para negociação entre as partes interessadas.

No projeto SLIM, entretanto, *stakeholding* se insere de maneira radical, como uma de suas quatro variáveis fundamentais. Com efeito, o projeto resumiu o desenvolvimento da aprendizagem social num esquema construído sobre quatro variáveis: uma análise das instituições e políticas em que ele se baseia; as questões ecológicas que ele afeta; os *stakeholders* envolvidos e o processo de *stakeholding*; e as iniciativas de facilitação. Todos eles

antecedidos por uma visão da história da situação até o momento da definição e busca de resolução do problema específico (*issue*). Este processo multilateral é resumido na Figura 4.

Figura 4 – Diagrama de aprendizagem social segundo SLIM



Fonte: SLIM, 2004c.

O projeto SLIM define da seguinte forma o conceito de *stakeholding*: a reunião de grupos e pessoas que possuem um interesse multifacetado na gestão da água, e que “*ativamente constroem, promovem e defendem seus interesses*” (SLIM, 2004c, p. 1). O projeto aponta que o processo multi-*stakeholder* é estabelecido num espaço social (ou dispositivo), onde os vários grupos interessados são colocados em conjunto, de uma maneira organizada, para negociar, dialogar e pesquisar juntos. Estes participantes não chegam prontos: o próprio processo de discussão, questionamento e ação ajuda a definir o *stake* (o objeto da discussão, ou assunto, *issue*), e também os próprios *stakeholders* e seus papéis, atraindo, inclusive, mais redes e outros interessados para aquele polo da discussão.

Outro aspecto determinado pelo projeto é a relação entre os diferentes interesses e as informações disponíveis para o debate. Por um lado, é fundamental que os responsáveis pelas políticas públicas compreendam e acolham a diversidade de pontos-de-vista, percebendo que não se trata meramente de uma facilidade ou dificuldade em ter acesso e compreensão a determinadas informações, mas de maneiras diferentes de enxergar o processo e o assunto. Contudo, informações científicas podem, sim, alterar a compreensão de determinado



*stakeholder* acerca do problema, principalmente se for introduzida de uma maneira que corresponda às características daquele grupo, suas especificidades e objetivos (SLIM, 2004c, p. 2).

Outro fator para o desenvolvimento das relações *multi-stakeholder* é a noção de interdependência. O SLIM define tal conceito como o “reconhecimento e aceitação de que existem barreiras para uma ação independente”, ou seja, movida por apenas um grupo, organização ou indivíduo; algumas oportunidades de ação só poderão ser aproveitadas quando ocorre uma cooperação entre eles. Para esta visão, a interação nos espaços de discussão seria o começo de um movimento de criação de relações, que culminariam na cooperação. O projeto aponta ainda que esta seria a diferença destes ambientes para meras “plataformas deliberativas”, que visariam apenas um equilíbrio acerca dos interesses ali representados, sem a perspectiva de gerar uma verdadeira interdependência, de trabalho e crescimento conjuntos. Nada impediria, contudo, que tais plataformas se transformassem em grupos de “aprendizado interativo”, adotando tais perspectivas à sua rotina de trabalho.

A partir deste ponto, o projeto passa a questionar alguns dilemas de uma nova “*stakeholding society*”, onde cada vez mais grupos e pessoas desejam participar diretamente das políticas públicas, sempre almejando mais legitimidade democrática nas sociedades. Alguns questionamentos são acerca da representatividade desses *stakeholders* diante do público em geral, sua legitimidade, autoridade e *accountability*. Até que ponto a junção dos interesses diversos sobre um assunto alcança o interesse público? Além disso, como lidar com a crescente complexidade que a gama cada vez maior de interessados traz para o debate, contando com as mesmas estruturas, instituições e políticas? Como última questão, resta saber quais pontos e quais atores podem e devem ser introduzidos num processo de tomada de decisão e quais não (SLIM, 2004c, p. 3).

Para a definição concreta do processo, o projeto propõe uma técnica de Análise de *Stakeholders*. De acordo com eles, a relevância dos *stakeholders* na análise pode ser traçada por um aspecto *funcional*, como é mais comum, ou pela perspectiva de *agência*: a capacidade de cada um em agir em relação ao ponto em discussão. Na prática, o projeto cita o desenvolvimento de três etapas, feitas ciclicamente: 1) a construção de um mapa de *stakeholders*, de acordo com o critério adotado; 2) avaliar a importância de cada um de acordo com a situação, o problema ou a atividade específica do grupo; e 3) identificar as possibilidades de como cada participante poderia afetar diretamente as atividades da deliberação.

Algumas destinações são sugeridas pelo projeto em relação ao resultado dessa análise: em um âmbito coletivo, pode ser utilizada para compreender os interesses dentro do debate;

para estimular a compreensão mútua; para identificar atores que deveriam ser incluídos na discussão; para prever potenciais conflitos que exigiriam negociação ou mediação; perscrutar possíveis eventos que favoreceriam a aproximação dos grupos; e antecipar-se a possíveis cenários. Também há uma perspectiva de autoconhecimento, sendo que os próprios participantes poderiam utilizar tal análise para compreender o avanço de sua própria participação, a construção de seus pontos-de-vista, e como todos foram influenciados uns pelos outros no decorrer do tempo (SLIM, 2004c, p. 4).

Por fim, o texto frisa a importância de que o mapa foque nos relacionamentos e nas interações entre indivíduos e grupos, e não numa visão estática acerca dos *stakeholders* e o modo como promovem seus interesses. Além disso, as relações de poder, as assimetrias sociais, as questões de gênero e outros conceitos de cunho sociológico não devem ser deixadas de fora, pelo contrário: devem ser notadas e salientadas. Deve-se também atentar para os grupos sub-representados nesse tipo de circunstância, como minorias e a própria natureza.

O perigo principal seria crer em uma suposta neutralidade deste instrumento e de seus autores, e deixar-se guiar inadvertidamente por um viés, político ou técnico, por exemplo. Quanto mais pessoas e grupos participam dessa construção, contudo, mais fácil de evitar tal perigo. Políticas como o financiamento para a participação de todos os grupos, a presença de facilitadores (de várias áreas do conhecimento) para aprimorar o espaço de discussão, e a ênfase que eventos específicos (como reuniões) devem ser complementados com outras oportunidades de interação, são também essenciais para o bom funcionamento do processo de *stakeholding*, de acordo com o SLIM.

A noção comunicacional que tenta analisar e construir estes processos de relacionamento não é algo novo, mas já existe na área de pesquisa, estudo e atuação profissional das Relações Públicas (RP). Ela esteve envolvida desde seu surgimento na atuação como construtor e mediador dos canais de comunicação em situações onde múltiplos grupos e indivíduos estão interessados no mesmo ponto.

Andrade (2003, p. 20-21) definia a atuação deste profissional da seguinte forma: “cabe às Relações Públicas a importante tarefa da formação de públicos junto às empresas ou instituições, levantando as controvérsias, fornecendo todas as informações e facilitando a discussão [...]”. As controvérsias, a discussão e o caráter informacional eram salientados. Grunig (2003, p. 82) sustenta que “na parte central do processo estratégico [de RP], encontra[m]-se [...] os programas de comunicação utilizados para desenvolver e manter os relacionamentos com os públicos e para administrar conflitos com eles”. Kunsch (2006, p. 133) considera que cabe às Relações Públicas a tarefa de “auxiliar a alta direção a fazer a leitura de

cenários e das ameaças e das oportunidades presentes na dinâmica do ambiente global, avaliando a cultura organizacional, e pensar estrategicamente as ações comunicativas”. Os trechos destacam a ligação que as Relações Públicas fazem entre a gestão de relacionamentos por um viés comunicacional, agindo na perspectiva deliberativa e informacional. É possível traçar, contudo, diferenciações entre o conceito de *stakeholding* e as principais perspectivas de RP, para auxiliar na compreensão das conjunções e disjunções destes conceitos.

Um primeiro aspecto é a própria razão da relação entre partes interessadas. Defende-se, nas definições apresentadas de RP, que o fator que une tais grupos ou pessoas são as organizações, sua atuação e seu impacto no interesse público. O projeto SLIM salienta, contudo, que a centralidade da reunião desses grupos, a razão do seu relacionamento, é um assunto (*issue*), que exige uma deliberação e uma interdependência para a solução dos impasses relativos a ele (SLIM, 2004c). No caso da governança da água, o processo de *stakeholding* surge exatamente pela ineficiência dos antigos modelos de governança, que não foram capazes de resolver problemas multifacetados.

Outra diferenciação que pode ser feita é sobre a natureza do assunto, a sua gênese. Para os autores citados de RP, o assunto é fomentado pelas organizações, aludindo a algum aspecto que interesse a ela, ou que seja do interesse dos grupos e que possa afetá-la direta ou indiretamente; ou seja, o objetivo principal é auxiliar as organizações a superar as limitações que possam surgir aos seus objetivos econômicos e sociais (FORTES, 2003, p. 11). Para o SLIM, o *stakeholding* surge por uma questão relativa à vida, a algo que necessita de discussão e solução pertinente à realidade das pessoas. Voltando-se para o processo de relacionamento entre os interessados, nas principais perspectivas de RP é a organização que assume o protagonismo, até mesmo na “formação” dos grupos. Já no conceito de *stakeholding*, o que guia o processo é a própria deliberação, interação e relacionamento, num processo de aprendizagem conjunta entre os grupos e pessoas, podendo até contar com facilitadores, mas nunca retirando a responsabilidade central de todos os participantes no desenrolar da aprendizagem social.

Em relação à maneira de compreender o posicionamento desses *stakeholders*, quando se trata das visões citadas de RP, o que se busca é um cenário estático, pois a meta é uma previsibilidade da organização frente aos desafios que tais públicos possam trazer à sua gestão e atuação. Já os pesquisadores da aprendizagem social no contexto das águas salientam o aspecto de imprevisibilidade e dinamicidade do processo, inclusive na possibilidade de encontrar barreiras e impossibilidades de acontecer; além disso, é fundamental a dimensão cognitiva, de um processo que aprende consigo mesmo e avança baseado numa crescente consciência de

interdependência dos *stakeholders*, sendo constante a necessidade de compreender quem entra e quem sai da discussão (ISON; RÖLING; WATSON, 2007).

Por fim, a ferramenta principal das RP é a informação e os canais de comunicação que são criados entre as organizações e os públicos. No *stakeholding*, a ferramenta primordial do processo é a própria deliberação e outros tipos de interação entre os participantes, bem como um processo de autocrítica constante de cada um acerca do andamento do processo, da importância de seu papel e dos outros participantes, e do nível de interdependência e respeito que tem de ser criado entre todos.

As nuances do *stakeholding* vão além da teoria das Relações Públicas em várias dimensões, ao mesmo tempo em que retoma este aspecto comunicacional de administração de *stakeholders*, de seus embates, desgastes e aproximações, considerando-o peça fundamental para o desenvolvimento desses ambientes, em suas perspectivas deliberativas, políticas e práticas. A Tabela 1 resume as características centrais do *stakeholding* segundo a visão do SLIM, podendo ser diferenciados em relação à teoria de RP apresentada anteriormente.

Tabela 2 – Resumo dos conceitos de *stakeholding* segundo SLIM

<b>Centro de interesse</b>	Tema (issue)
<b>Origem do tema</b>	Relativo à vida
<b>Caminho percorrido</b>	Deliberativamente guiado
<b>Posicionamento dos participantes</b>	Dinâmico, imprevisível e que aprende consigo mesmo
<b>Administração do processo</b>	Aprendizagem social
<b>Meios predominantemente utilizados</b>	Deliberação e autocrítica
<b>Objetivos almejados</b>	Aumento da compreensão do tema, de sua interdependência e formação de políticas reconhecidamente democráticas – legitimidade
<b>Natureza do mapa a ser construído</b>	Levando em conta a agência, ou seja, por predominância ético-política, sem negligenciar questões sociais

Fonte: elaboração própria.

A noção de *stakeholding* que o SLIM evidencia mostra-se inovadora, não sendo abordada da mesma maneira nem por projetos semelhantes, nem pela teoria das MSPs, nem pelos autores de RP. Somando-se o fato de que o projeto considera esta dinâmica essencial no processo de aprendizagem social e na própria constituição desses espaços, a dinâmica da relação entre *stakeholders* é elevada a um patamar fundamental nesse cenário. A investigação desta dinâmica, contudo, ainda permanece em aberto. Indica-se como fundamental o desenvolvimento de um mapa de *stakeholders*, construído de preferência colaborativamente e com graus elevados de autocrítica de cada participante.

Todo este processo pode perder o ímpeto ao perceber cada vez mais estruturas de poder que não se deixam envolver pela interdependência, e não abrem espaço para uma solução colaborativa. A discussão pode concentrar-se, então, nas dificuldades psicológicas e de entendimento individual na construção de políticas públicas em conjunto. As disputas de poder e de pontos-de-vista podem parecer insuperáveis, ou ser tidos como algo natural.

Acreditamos que a percepção, concepção e administração destes espaços deliberativos possui sim um caráter eminentemente comunicacional: afinal, é por meio de processos comunicativos e de entendimento que estes ambientes se desenvolvem. Somente pela via da comunicação pode-se compreender em plenitude o processo no qual *stakeholders* se engajam e buscam – de modo imperfeito – extrair concepções e propostas de trabalho em conjunto. É possível afirmar que a ausência do tratamento do *stakeholding* como algo eminentemente comunicacional pode trazer luz ao desânimo e a dificuldade de obter resultados em alguns projetos.

Esta seção apresentou os antecedentes que o conceito de *stakeholding* trouxe na perspectiva trabalhada nesta dissertação. Revisitou-se sua ligação na construção do conceito de gestão integrada dos recursos hídricos, já estabelecido nas plataformas *multi-stakeholders* (MSPs), por exemplo. Também foi construída uma descrição de como o conceito é trazido pelos dois projetos europeus de aprendizagem social em espaços deliberativos de gestão das águas (HarmoniCOP e SLIM), em busca de consolidar as nuances pela perspectiva desses projetos. Passa-se agora a elucidar as ligações que o *stakeholding* possui com a aprendizagem social e com a própria deliberação pública, a fim de confirmarmos sua centralidade, sua complexidade e seu caráter comunicacional.

## 4.2 *STAKEHOLDING* E APRENDIZAGEM SOCIAL

O conceito de *stakeholding* abordado nesta dissertação surge como parte das construções acerca da aprendizagem social, que são tidas como uma saída promissora para uma melhor compreensão e engajamento de atores nos espaços deliberativos de gestão das águas. Nesta seção, propõe-se aprofundar esta ligação entre os dois conceitos.

A ligação entre o conceito de *stakeholding* e a busca da aprendizagem social em ambientes deliberativos é direta. Como já aludido, o projeto SLIM determina que *stakeholding* e a administração do relacionamento entre *stakeholders* seja um dos quatro elementos primordiais da aprendizagem social. Em seu *Framework* (material produzido para replicação e aplicação), o SLIM aponta a variável do *stakeholding* como aquela que leva em conta a diversidade de pontos-de-vista acerca do que é “desejável ou qual seria o ‘propósito’ do recurso [hídrico]” (SLIM, 2004a, p. 21). Isto porque muitos indivíduos, grupos organizados e agências públicas e privadas estão preocupados com temas como a qualidade, a disponibilidade e sustentabilidade da água, cada um com suas razões particulares.

O projeto SLIM aponta que “disputas sempre irão surgir acerca de, por exemplo, os pontos, objetivos e alocação de custos e benefícios”, mas é somente pela “interação, que *stakeholders* poderão começar a construir e compreender sua interdependência e adquirir ideias de como trabalhar em conjunto” (SLIM, 2004a, p. 22). A noção e o aceite da interdependência é o ponto central da aprendizagem social, e ele só pode ser adquirido por meio de relacionamento entre os participantes. E é pela interação, diz o projeto no mesmo material, “que *stakeholders* começam a criar novos ou ao menos qualitativamente diferentes relacionamentos que funcionam como uma ponte para a cooperação”. Ou seja, além das ferramentas da aprendizagem social, a interação e o relacionamento entre os participantes e seus diferentes pontos-de-vista em relação ao tema também se inserem neste contexto. Somente com interações, sempre suscetíveis a conflitos, é que pode emergir uma noção de interdependência e colaboração.

O SLIM aponta para a necessidade de uma avaliação contínua dos interesses pelos próprios participantes, possibilitando encontrar e abrir “caminhos para a cooperação”. Eles apontam o “poder analítico” dos conceitos de *stakeholders* e *stakeholding*: oferece um guia para a ação e uma “oportunidade de possibilitar novos recursos, habilidades, compreensão e capacidade de agir na direção da resolução de um tema” (SLIM, 2004a, p. 22). Em suma, só com uma visão clara acerca dos *stakeholders*, suas nuances e relacionamentos, seus papéis e relevância no debate, a partir de uma consciência própria e coletiva de cada membro, é possível

compreender o desenrolar do processo de aprendizagem social. Sem ele, é como se o processo ocorresse às cegas, sem saber até que ponto são feitos avanços ou retrocessos, e quão distantes os comitês estão de ações mais concertadas e guiadas pela coletividade, ou seja, mais representativas e participativas.

Já o HarmoniCOP, em seu *Handbook*, salienta a relevância de uma análise de *stakeholders* bem feita, o que geraria um mapa do desenvolvimento do ambiente deliberativo. Uma forma de iniciar esse mapa, por exemplo, seria questionando os próprios *stakeholders* acerca das impressões que eles possuem uns dos outros. O projeto aponta algumas perguntas que podem ser feitas neste exercício de compreensão do outro: “como eles [os outros atores] podem contribuir na tomada de decisões?”, ou “eles são necessários para a implementação destas?”, ou ainda “eles têm poder de bloquear a tomada de decisão ou a implementação?”, e por fim, “eles são afetados pelo assunto ou possuem algum interesse nele?” (HARMONICOP, 2005a, p. 10). Isto já demonstraria os graus de participação destes grupos, captados pela própria percepção dos outros em relação a cada um deles; ou seja, o foco também é na capacidade de agência, percebida por meio dos relacionamentos estabelecidos.

Após, o projeto salienta o relacionamento como um “importante ingrediente” na aprendizagem social. E este relacionamento deve ser captado também em seus conflitos e suas características dialéticas. Neste sentido, deveria ser questionado quais os conflitos que surgem nas relações, se existe algum tipo de “estereotipagem negativa”, se existem “antipatias pessoais”, ou, por outro lado, qual é o histórico de cooperação, ou ainda buscar por relações hierárquicas entre os *stakeholders* (HARMONICOP, 2005a, p. 11). Ainda de acordo com o texto, isto pode revelar o quanto ainda é necessário para gerar socialização e confiança, e quais tipos de ações podem ser tomadas neste sentido.

Problemas de relacionamento ou processos de implementação devem ser vistos, de acordo com o projeto, como uma questão epistemológica, da maneira como cada ator percebe o ponto para o qual todos estão voltados. O HarmoniCOP aponta, então, para o que seria uma análise epistemológica de *stakeholders*, na tentativa de compreender cada ponto de vista e a situação da qual cada um vê o tema. Estas diferenças não podem ser deixadas de lado, e os próprios participantes têm de ter consciência das diferenças presentes entre eles e os outros. Existe ainda o risco de que “*stakeholders* tenham percepções privadas do problema que diferem da posição oficial do grupo ou organização que ele representa”, sendo “importante distinguir entre os dois”. Além disso, valorizar os “dados, conhecimentos, valores, expertises, documentos etc.” de cada ator dá relevância à posição que ele possui no debate (HARMONICOP, 2005a, p. 11).

O projeto aponta ainda a necessidade de compreender que os interesses de cada participante também são importantes, e devem ser levados em conta. A participação em um ambiente como este não está somente vinculada ao interesse coletivo, ou daqueles que pautam o debate de maneira mais incisiva, mas a noção de que “o envolvimento é uma oportunidade para atingir alguns de seus próprios interesses e demandas” é fundamental, bem como a ideia de que eles “possam tirar proveito com esta interação”. Somente assim será possível usufruir, para interesses do grupo como um todo e do próprio tema, dos recursos que cada participante possui, como “tempo, dinheiro, habilidades, informações, competências legais e influência”, que podem ser utilizados para “contribuir com a qualidade da tomada de decisão” ou mesmo de “obstrução da implementação desta”. Por fim, o HarmoniCOP defende uma análise de contexto, já que “*stakeholders* não operam em um vácuo” (HARMONICOP, 2005a, p. 12). Tais apontamentos demonstram a importância de uma análise completa destes relacionamentos, em via de compreender o estágio de deliberação e tomada de decisão do órgão, e os passos a serem tomados em vias de sua aprendizagem social.

Jacobi *et al.* (2012), após analisar os comitês de bacia dos três principais centros econômicos do Estado de São Paulo, se perguntam o “quanto, de fato, se avançou na consolidação deste novo sistema?”. Para ele, esta análise deve estar estabelecida sob quatro palavras-chave: “cooperação e consenso, conflito e competição”. É sob o desdobramento destes dois rumos que poderão ser admitidos os avanços e retrocessos nesses ambientes, ou seja, são eles os fatores determinantes da aprendizagem social ali desenvolvida. Eles salientam, porém, que fazer uma dicotomia entre os dois é falacioso; o que se deve compreender é que “em todo processo democrático, o conflito é a regra e não a exceção. O desafio reside justamente em resolvê-los de forma satisfatória, democrática e permanente” (JACOBI *et al.*, 2012, p. 10). A partir disso, os autores apontam que “existem nos grupos sociais características que predispõem ao surgimento da cooperação e consenso”. A nosso ver, tal problemática pode ser vista como questões de relacionamento, dando mais dinamicidade e auxiliando no esforço compreensivo, fugindo de uma noção estática e cumulativa.

Isto fica evidente quando os autores apontam as premissas adotadas por eles para nortear a aprendizagem social: 1) “nenhum ator isoladamente detém os conhecimentos, recursos, informação, competência legal para manejar os recursos naturais. Logo, eles têm que colaborar com outros”; 2) “Para facilitar a colaboração e a coordenação das ações dos atores em bases sustentáveis, eles têm que estabelecer relações de longo prazo”; e 3) o manejo do ambiente requer “novos conhecimentos, atitudes, habilidades e comportamentos para negociar construtivamente com as diferenças”. Ou seja, o componente do relacionamento é central em



todo este desenvolvimento. Por fim, ainda se aponta que “tal processo emerge quando os atores estabelecem relações de interdependência e se dão conta de que a participação no processo pode levar a melhores resultados do que as ações individuais” (JACOBI *et al.*, 2012, p. 10).

De forma ainda mais específica, definem Jacobi *et al.* (2012, p. 12-13):

em linhas gerais, [os aspectos da aprendizagem social] envolvem o desenvolvimento de confiança entre os atores, a definição conjunta dos problemas, o compartilhamento de informações e fatos relevantes, o desenvolvimento e análise de diferentes alternativas para enfrentar problemas, a tomada de decisão conjunta e o planejamento conjunto para a implementação de ações coletivas.

Os autores ainda destacam a importância do conceito de plataformas multi-*stakeholders* (MSPs) para a compreensão da aprendizagem social e da prática desejada destes ambientes participativos, traduzidas por eles como “plataformas multi-atores” (JACOBI *et al.*, 2012, p. 17). Segundo eles, “a filosofia de engajamento de múltiplos atores configura-se como essencial, e demanda que os gestores de políticas consultem um número crescente de atores envolvidos”. Os problemas advindos dessa abertura seriam “trazer os dilemas, os conflitos, para um debate aberto. [...] Portanto, qualquer negociação implica numa combinação de conflito, negociação e, quando possível, busca de consenso” (JACOBI *et al.*, 2012, p. 19). Quando se olha pela perspectiva da governança, pode parecer que a proliferação de pontos-de-vista geraria mais dificuldade na tomada de decisões; quando olhamos pela visão do *stakeholding* e dos relacionamentos, percebe-se este como o único caminho que traz complexificação e potencialidades para o debate. Somente assim seria possível, como afirmam os pesquisadores, “a comunicação se converter não só num meio de disseminação, mas também de construção de conhecimento” (JACOBI *et al.*, 2012, p. 19).

Partindo para o quadro desenhado por Abers e Keck (2017) com a definição do conceito de autoridade prática em ambientes deliberativos de gestão das águas (em especial, os CBHs), é possível também encontrar alusões diretas e indiretas ao *stakeholding*, ao se levar em conta o papel dos relacionamentos entre os grupos e indivíduos interessados. Um dos conceitos caros às autoras é o de entrelaçamento, que busca resumir a complexidade do sistema político-legal brasileiro. A capacidade operativa em um cenário desse gênero pode ser alcançada legalmente – por dispositivos políticos – mas também pela “aquisição e o acúmulo de respeito social, novas habilidades técnicas e recursos privados”, que as autoras chamam de “mecanismos relacionais” (ABERS; KECK, 2017, p. 36). Além de determinações formais, os aspectos obtidos pela percepção e administração de relacionamentos também são importantes no impacto político concreto desses comitês.

Tendo em vista o próprio conceito de autoridade, aplicado à dimensão de instituições que incluem membros não-governamentais, a autoridade prática pode ser tida como “a capacidade de influenciar comportamentos”, sem deixar de lado o fato de que “depende do reconhecimento de outros, que têm que confirmar que tal autoridade existe. Capacidade e reconhecimento são interdependentes” (ABERS; KECK, 2017, p. 39). Ou seja, qualquer expectativa alimentada por estes órgãos de realmente influenciar outros órgãos, grupos e mesmo indivíduos, encontra materialidade no grau dos relacionamentos estabelecidos ali dentro, bem como na interação com os que estão fora.

A própria construção institucional não acontece em grupos homogeneizados, como apontam as autoras, mas “envolve um ativo intercâmbio entre uma variada gama de atores, que podem ter visões muito diferentes sobre o que deveria estar acontecendo” (ABERS; KECK, 2017, p. 43). Volta à questão a problemática de relações entre perspectivas diferentes. Estes relacionamentos são “conexões entre pessoas”, e se em um primeiro momento eles “restringem o que os atores podem fazer, também são produzidos por eles” (ABERS; KECK, 2017, p. 46). São necessárias, então, para as autoras, atitudes positivas de planejamento e gestão das relações a fim de propiciar a autoridade prática.

Apesar de todas as dificuldades encontradas pelos comitês, salientadas as de aspecto político, as autoras concluíram que uma de suas colaborações primárias está a nível de relacionamentos, quando “funcionam como pontos de atração, servindo para aproximar outros atores para novos relacionamentos”, transformando-se em “catalisadores para a reorganização do campo” (ABERS; KECK, 2017, p. 254). Apesar de estar em um patamar bem primário, tal função já transformaria e inovaria o modo de fazer políticas públicas.

São confusões no nível de relacionamentos e representações nos comitês que guardariam os principais desafios, tendo em vista que, segundo Abers e Keck (2017, p. 254), “representação e participação deliberativa são atividades altamente relacionais”; relacionamentos ambíguos e representatividades confusas podem ser o início da falência desses ambientes. É o caso dos representantes do Estado, dizem as autoras: qual é a função deles? Eles seriam “defensores de interesses burocráticos funcionais”, “facilitadores da implementação” ou “os membros do comitê potencialmente responsabilizáveis perante o público em geral”? (ABERS; KECK, 2017, p. 254). Sem um esclarecimento corajoso e sincero da parte dos atores acerca de seus papéis, seus interesses e relações, podem ser geradas regiões cinzentas, na qual o processo deliberativo não pode prosperar, muito menos autoridade prática.

Dar espaço à pluralidade e à discordância, adotados no Brasil e no mundo na gestão da água a partir do pensamento da gestão integrada (IWRM), demanda abrir espaço para

incertezas. Dessa forma, a permanente mudança defendida pela aprendizagem social e assumida pelo *stakeholding* deveria ser a principal máxima desse tipo de ambiente, algo assumido a duras penas pela pesquisa sobre autoridade prática: “dada a multiplicidade dos seus objetivos e a natureza entrelaçada do contexto no qual atuam, não há nenhuma razão para acreditar que essas instituições chegarão um dia a um estado de equilíbrio.” Ao contrário, as autoras vão apontar que “a resiliência pode exigir um contínuo processo de mudança” (ABERS; KECK, 2017, p. 261). Acreditamos que é exatamente a superação de uma visão estática de instituições e relacionamentos que tal conceito deseja superar.

A incerteza e o processo contínuo dos relacionamentos, bem como sua natureza dialética, se incluem no conceito de *stakeholding* de maneira privilegiada. Ele só se desenvolve “se aceitarmos que as coisas nem sempre são como parecem, e que as pessoas (e nós mesmos) sempre atuam a partir de suposições sobre suas configurações físicas e relacionais que estão sujeitas a alterações” (ABERS; KECK, 2017, p. 268). O *stakeholding* abraça a busca pela autoridade prática desses comitês quando evidencia que esta não será encontrada estaticamente: trata-se de um processo contínuo e que nem sempre caminha rumo a um aprimoramento ou progresso, que acolhe e assimila suas imperfeições.

#### 4.3 *STAKEHOLDING* E DELIBERAÇÃO

A relação entre o conceito de *stakeholding* e a teoria deliberativa parece ser inversa das relações aludidas anteriormente: não se trata de nuances e alusões a *stakeholding* que podem ser identificadas nas outras teorias, mas conceitos da teoria deliberativa que podem ser buscados para elucidar alguns pontos da teoria de *stakeholding* que, sem eles, parecem carecer de algum tipo de fundamentação. Esta seção procura salientar os tópicos da teoria de Jürgen Habermas que são mais sensíveis e necessários para o entendimento do que aqui é proposto.

Em *Mudança estrutural da esfera pública*, Habermas estabelece um panorama histórico-filosófico de como a esfera pública se tornou política, e passou a tentar influenciar os rumos da coletividade e dos governos. Esta esfera pública política burguesa foi enxergada pelo filósofo como o pilar da democracia deliberativa, a partir da instituição da relação de sujeitos livres e iguais, que deliberam racionalmente, construindo uma esfera pública comum (ou esferas públicas) (HABERMAS, 2014). Somente no contexto deste cenário é possível pensar em *stakeholding*; ao contrário, numa sociedade estamental, cujos limites e subordinações sempre são mais eloquentes do que a busca por igualdade e liberdade de iniciativa, não faria sentido falar de dar oportunidades aos vários interessados em um tema para que se manifestem

publicamente e busquem convencer a outrem de suas aspirações. Ainda que os obstáculos para alcançar sejam sempre fortes, o anseio por uma esfera pública livre e igual deve pautar os participantes deste processo.

A defesa de Habermas do caráter comunicacional do próprio entendimento, baseado numa teoria pragmática da linguagem, permite a alusão do conceito de consenso (como mútuo entendimento baseado na linguagem partilhada), como algo inerente ao homem, mas que contrasta, porém, com seus interesses instrumentais. Mesmo reconhecendo a importância da instrumentalidade para o desenvolvimento das técnicas da humanidade, Habermas afirma que a potencialização da razão comunicativa (que visa o entendimento) é fundamental para um equilíbrio social e o estabelecimento de um contexto menos opressivo (HABERMAS, 2014). Comitês de bacia e órgãos análogos (não só na gestão da água) servem para disseminar uma tentativa de gerar entendimento entre atores e pessoas, sem negligenciar suas aspirações pessoais e setoriais, por meio de acordos, concessões, e – quando possível – consensos. Negligenciar ao *stakeholding* sua natureza de agir comunicativo em detrimento de uma sociedade majoritariamente instrumental seria negar seu principal aspecto e sua relevância.

Em outra passagem de suas obras, Habermas faz uma diferenciação de três tipos de aspectos em que um uso público da razão pode atuar na construção de um debate racional: questões pragmáticas, ético-políticas e morais. As questões pragmáticas são aquelas que buscam resolver interesses e necessidades particulares; as éticas tratam do reconhecimento de si próprio, de sua identidade e de seu fim (*telos*); a moral trata das questões que afetam a coletividade e pressupõem conclusões universais (HABERMAS, 1999, p. 116). Os comitês e espaços deliberativos análogos estariam além das questões pragmáticas – apesar de estarem ali para também buscar resolução para elas, aconselhando e oferecendo projetos aos órgãos executivos – e aquém das questões morais, aquelas que buscam verdades universais, imperativos e consensos absolutos. Permanece o caráter ético-político desses órgãos, aos buscarem soluções que estão ligadas a um mundo da vida partilhado, questões que afetam a todos que compartilham de uma forma de vida que, no caso, está ligada à bacia hidrográfica. As perguntas centrais almejadas pelos debates são para esclarecer os papéis dentro do próprio comitê, seja de seus atores e como órgão colegiado, e suas funções na preservação e administração daqueles recursos. O *stakeholding* surge então como um processo fundamental para responder esse tipo de impasse, em perguntas como “quem somos nós?”, “quem desejamos ser?”, “que tipo de vida é bom para nós?”, que podem ser estabelecidas no plural ou no singular, para cada ator (HABERMAS, 1997a, p. 201).

Por fim, emerge de sua natureza deliberativa o papel que os comitês de bacia possuem na formação da esfera pública e da sociedade civil, atuando como parte fundamental e organizada daquele “sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis” citado por Habermas (1997b, p. 91). Levando em conta o tema delicado da gestão das águas, o comitê pode oferecer uma dupla colaboração: 1) como caixa de ressonância destes alarmes soados pelos sensores espalhados pela sociedade, e por isso é importante que se atente sempre para a representatividade e pluralidade dos *stakeholders* e a qualidade das suas atuações no comitê; e 2) como órgão deliberativo dos quais surgem diretrizes que devem possuir relevância no sistema mais abrangente da esfera pública, que pressiona os responsáveis (estatais ou não) a tomar atitudes e posturas em relação ao uso da água. Nisso se percebe, numa perspectiva habermasiana, que órgãos como os comitês constroem a sociedade civil de maneira privilegiada, pois possuem um “‘design’ discursivo” que os permitem catalisar as discussões e retransmiti-las à esfera pública (HABERMAS, 1997b, p. 99), alavancando o debate sobre a importância da água para a sociedade como um todo.

Na primeira seção deste capítulo, realizou-se um resgate dos antecedentes do conceito de *stakeholding* em várias fontes: em teorias relacionadas às Relações Públicas, no conceito de plataformas *multi-stakeholders* citadas na gestão integrada das águas e nas fundamentações dos projetos europeus de aprendizagem social HarmoniCOP e SLIM, dando especial relevância a este último. Após, nos dedicamos a uma reinterpretação do conceito de aprendizagem social em relação a uma visão comunicacional de *stakeholding*, salientando a centralidade que os relacionamentos e sua compreensão desempenham nesta abordagem. Por fim, foram revisitados brevemente alguns conceitos habermasianos que auxiliam na compreensão do *stakeholding*, e na própria apreensão de sua concepção como algo majoritariamente comunicacional, tendo em vista a relevância que tal predicado possui para o autor.

Encerra-se também neste ponto a pesquisa bibliográfica e teórica deste trabalho, que procurou situar a investigação dentro do contexto maior das discussões sobre espaços deliberativos e sua viabilidade na atualidade, em especial na discussão do quanto eles estão ligados às discussões da área da comunicação. Também foi importante situar este trabalho no debate mais específico das novas modalidades de gestão de águas, numa governança hídrica pensada sobre as bases da IWRM, aproveitando-se de projetos que pesquisaram o tema em profundidade no Brasil e na Europa. Ao final, coube apresentar uma tentativa de trazer ainda mais uma vez este debate para a perspectiva comunicacional, desta vez com o conceito de *stakeholding* e de gestão de relacionamentos em espaços deliberativos.

## 5 METODOLOGIA

Este trabalho busca uma perspectiva qualitativa acerca dos processos de *stakeholding* em sua natureza conceitual e aplicação prática, a partir de suas dinâmicas, desafios, obstáculos e oportunidades de aperfeiçoamento. Considera-se que uma pesquisa de âmbito qualitativo não tem como fim corroborar ou falsear hipóteses, mas a busca por “elementos para compreensão de uma situação ou estrutura de um problema”, ao optar por métodos que proporcionem a “aprendizagem por meio da identificação da riqueza e da diversidade, pela integração das informações e sínteses das descobertas” (DUARTE, J., 2006, p. 63). A busca pelos pressupostos teóricos e a estruturação da pesquisa de campo baseiam-se no objetivo de investigar as práticas de comunicação que intervenham sobre os processos de *stakeholding* no CBH-MP, de modo a buscar conhecimento sobre suas dinâmicas, desafios, obstáculos e oportunidades de aperfeiçoamento da aprendizagem social e do processo deliberativo.

O enfoque qualitativo se justifica pelo caráter intersubjetivo do objeto, construído pela relação entre atores envolvidos concretamente na busca de solução de problemas relativos à governança hídrica. Nesse caso é válida a afirmação de que a pesquisa é “um diálogo inteligente e crítico com a realidade, tomando como referência que o sujeito nunca dá conta da realidade e o objeto é sempre também um objeto-sujeito” (DEMO, 2009, p. 7). Trata-se de um objeto construído na prática deliberativa de membros engajados no manejo da bacia hidrográfica; o objetivo de captar e investigar este processo demandou a coleta de impressões dos próprios participantes e o estudo de pesquisas já realizadas sobre a temática. Além disso, foi realizada a observação direta de quatro reuniões plenárias do órgão, como etapa de pesquisa exploratória com o objetivo de obter subsídios para a formulação do roteiro de entrevista. Buscou-se transpor estes elementos de realidade na pesquisa, com o propósito de tensionar e correlacionar o que foi lido, visto e ouvido, conforme resumido na Tabela 3.

Tabela 3 - Caracterização do *corpus* de pesquisa e métodos correspondentes

Etapa	Método utilizado	Descrição
<b>1 – O <i>stakeholding</i> em espaços deliberativos a partir da teoria de aprendizagem social e sua aplicação na governança hídrica</b>	Pesquisa bibliográfica	Identificou-se e caracterizou-se o conceito de <i>stakeholding</i> dentro do quadro teórico da aprendizagem social aplicada à governança hídrica, bem como sua ligação com a teoria deliberativa, em busca de explicitar os fatores a serem identificados e analisados nas etapas subsequentes.

<b>2 – Contato direto com a prática deliberativa do CBH-MP – assistência de reuniões plenárias</b>	Pesquisa exploratória a partir de observação livre	Foram assistidas quatro reuniões plenárias do CBH-MP (nos dias 24/7/2019, 4/11/2019, 20/7/2020 e 7/12/2020) como contato inicial com o objeto de pesquisa.
<b>3 – Investigação da realidade dos processos de interação entre atores a partir da visão dos mesmos</b>	Entrevistas em profundidade semi-estruturadas	Foram realizadas quinze entrevistas com membros do comitê no último quadriênio, a partir de critérios de assiduidade nas reuniões plenárias. O roteiro de perguntas está na Tabela 5 (p. 90).
<b>4 – Análise das percepções dos atores a partir de categorias encontradas nas entrevistas</b>	Análise de Conteúdo a partir de categorias	A partir dos relatos dados pelos entrevistados, foram extraídas seis categorias de análise para realizar o cruzamento e interpretação das respostas coletadas, em suas convergências e divergências, descritas na Tabela 6 (p. 95).
<b>5 – Síntese dos desafios e oportunidades e proposta de diretrizes ao CBH-MP</b>	Descrição interpretativa dos relatos coletados nas entrevistas a partir das categorias e desenvolvimento de matriz de comunicação	Diante da pluralidade de situações observadas pelo pesquisador e apontadas pelos próprios membros, passa-se à análise qualitativa do cenário atual do comitê em sua prática de <i>stakeholding</i> , em vias de identificar ações de comunicação que possam colaborar com a prática concreta do órgão.

Fonte: elaboração própria.

A pesquisa bibliográfica partiu da investigação de trabalhos já publicados sobre os processos de aprendizagem social aplicados à governança hídrica, tanto em contextos europeus quanto brasileiros. A seleção destes textos de referência compôs o quadro teórico. Foram pesquisados conceitos acerca da deliberação, a problemática da governança hídrica e da aprendizagem social, e concentrou-se na dinâmica do *stakeholding*, como parte componente da aprendizagem social. A escolha deste enfoque segue a lógica de que “entre os diversos quadros teóricos disponíveis um marco específico é escolhido para nortear a pesquisa e, principalmente, atribuir relevância a certas categorias de dados a partir das quais serão esboçadas as interpretações e equacionadas as possíveis ‘soluções’” (THIOLLENT, 1986, p. 52). A partir dessa definição do marco teórico central, torna-se possível iniciar a identificação dos fatores da dinâmica de participação dos integrantes do comitê, almejados nos métodos subsequentes.

Também foram empregadas a observação de reuniões plenárias, como modo de iniciar uma caracterização específica do comitê em estudo. O primeiro propósito foi familiarizar o pesquisador com os participantes, seus papéis, personalidades e características, bem como começar a correlacionar situações e pessoas ao aporte teórico que foi concomitantemente construído. Foram observadas quatro reuniões plenárias, sendo as duas primeiras fisicamente e as últimas em ambiente virtual devido à pandemia do novo coronavírus (respectivamente em 24/7/2019, 4/11/2019, 20/7/2020 e 7/12/2020). A observação livre se insere enquanto método na pesquisa partindo do pressuposto de Triviños (1987, p. 153): “observar um ‘fenômeno social’ significa, em primeiro lugar, que determinado evento social, simples ou complexo, tenha sido abstratamente separado de seu contexto para que, em sua dimensão singular, seja estudado em seus atos, atividades, significados, relações etc.”. Desta abordagem metodológica foram extraídas anotações e gravações das reuniões que serviram como pesquisa exploratória.

Foram aplicadas entrevistas em profundidade de caráter semiaberto, a partir de roteiro construído sobre o marco teórico e as primeiras observações de campo. Foram realizadas quinze entrevistas, de um *corpus* de vinte e sete entrevistados, selecionados por terem registrado mais de 50% de frequência nas reuniões plenárias de 2017 a 2020, o qual consideramos como um limite de participação suficiente para que o membro tivesse protagonismo e conhecimento suficiente na gestão da bacia e na dinâmica do órgão. Todas as entrevistas foram realizadas em formato de videoconferência devido aos cuidados sanitários em relação à pandemia. Foram enviados aos entrevistados, quando do agendamento da entrevista, uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, reproduzido no Anexo A deste trabalho. O termo esclarece a natureza e a metodologia da pesquisa, e a possibilidade de o entrevistado retirar seu consentimento em participar a qualquer momento, bem como visualizar, corrigir, cortar, editar ou descartar trechos de sua entrevista previamente ao seu uso na pesquisa. O consentimento em participar da entrevista, procedendo o agendamento com o pesquisador, afirma a concordância do termo. A pesquisa está isenta de tramitação no sistema CEP/CONEP de acordo com o inciso VII do artigo 1 da resolução 510/2016, segundo a qual “não serão registradas nem avaliadas pelo sistema CEP/CONEP [...] pesquisa que objetiva o aprofundamento teórico de situações que emergem espontânea e contingencialmente na prática profissional, desde que não revelem dados que possam identificar o sujeito”.

Foi mantido o anonimato dos entrevistados, disponibilizando somente um perfil com informações determinantes para o entendimento das análises deste trabalho. Os entrevistados estão descritos na Tabela 4 a seguir.



Tabela 4 – Relação do perfil dos membros do CBH-MP entrevistados para a pesquisa

<b>Número do entrevistado</b>	<b>Perfil</b>	<b>Data da entrevista</b>
<b>Entrevistado 1</b>	Representa o segmento Estado, a partir de uma autarquia de governo envolvida com recursos hídricos. Está no CBH-MP desde sua fundação.	06/01/2021 e 19/07/2021
<b>Entrevistado 2</b>	Representa o segmento sociedade civil, a partir de uma ONG. Está no CBH-MP desde sua fundação. Já foi representante dos três segmentos.	08/01/2021 e 13/08/2021
<b>Entrevistado 3</b>	Representa o segmento Estado, a partir de uma Secretaria envolvida com a agropecuária. Está no CBH-MP desde sua fundação.	21/01/2021 e 20/07/2021
<b>Entrevistado 4</b>	Representa o segmento sociedade civil, a partir de uma associação de usuários de água da indústria. Está no CBH-MP há 13 anos.	03/02/2021 e 30/08/2021
<b>Entrevistado 5</b>	Representa o segmento municípios, pois é prefeito. Está no CBH-MP há 5 anos.	04/02/2021 e 19/08/2021
<b>Entrevistado 6</b>	Representa o segmento Estado, a partir de uma autarquia de governo envolvida com recursos hídricos. Está no CBH-MP desde sua fundação.	02/03/2021
<b>Entrevistado 7</b>	Representa o segmento sociedade civil, a partir de uma ONG. Está no CBH-MP há 12 anos.	10/03/2021
<b>Entrevistado 8</b>	Representa o segmento municípios, pois é prefeito. Está no CBH-MP há 9 anos.	16/03/2021
<b>Entrevistado 9</b>	Representa o segmento sociedade civil, a partir de uma associação técnica. Foi funcionário de uma autarquia do Estado envolvida com recursos hídricos. Está no CBH-MP há 14 anos na sociedade civil, tendo estado desde sua fundação pelo Estado.	11/08/2021
<b>Entrevistado 10</b>	Representa o segmento sociedade civil, a partir de uma ONG. Está no CBH-MP há 3 anos.	12/08/2021
<b>Entrevistado 11</b>	Representa o segmento sociedade civil, a partir de uma ONG. Está no CBH-MP desde sua fundação.	24/08/2021
<b>Entrevistado 12</b>	Representa o segmento Estado, a partir de uma Secretaria relacionada aos recursos hídricos. Está no CBH-MP há 10 anos.	25/08/2021
<b>Entrevistado 13</b>	Representa a sociedade civil, a partir de uma ONG. É funcionário de uma autarquia do Estado relacionada à agropecuária. Está há 4 anos no CBH-MP pela	01/09/2021

	sociedade civil, tendo estado desde sua fundação pelo Estado.	
<b>Entrevistado 14</b>	Representa o segmento Estado, a partir de uma Secretaria ligada ao meio-ambiente. Está no CBH-MP desde sua fundação.	02/09/2021
<b>Entrevistado 15</b>	Representa o segmento Estado, a partir de uma autarquia ligada à agropecuária. Está no CBH-MP há 3 anos.	08/09/2021

Fonte: elaboração própria.

O roteiro contém doze questões vinculadas aos objetivos da pesquisa, que abrangem os temas trabalhados na fundamentação teórica. A íntegra do roteiro, bem como os pontos almeçados em sua formulação, podem ser acompanhados na Tabela 5.

Tabela 5 – Roteiro de Entrevistas com membros e ex-membros do CBH-MP

- Nome - Tempo de atividade no CBH-MP - Cadeira que ocupa (e as que já ocupou, se for o caso)
<p><b>1) Em sua visão, como sua participação no CBH-MP pode beneficiar o setor que você representa no comitê?</b> Pontos almeçados: identificar os fatores que motivam a participação, os interesses e a ideia que se tem da própria participação.</p>
<p><b>2) Os vários setores presentes no comitê podem colaborar na governança das águas. Quais visões e conhecimentos a organização que você representa pode trazer ao comitê?</b> Pontos almeçados: identificar a concepção que se tem do comitê e de seu papel na governança hídrica e do papel do membro na prática do órgão.</p>
<p><b>3) A participação no CBH-MP deveria ajudar cada setor ou entidade participante a compreender melhor seu papel na busca de soluções para o manejo dos recursos hídricos. Como o setor ou entidade que você representa desenvolve conhecimento a partir da participação no CBH-MP?</b> Pontos almeçados: identificar a relevância da participação no comitê nos processos internos da instituição representada, o grau de influência e dependência ao comitê.</p>
<p><b>4) A participação tripartite nos comitês de bacia hidrográfica se justifica legalmente por proporcionar diversidade de visões. Quais seriam, na sua opinião, os atores mais influentes atualmente no CBH-MP e qual é o principal impacto de sua atuação?</b> Pontos almeçados: identificar a visão que o ator possui do conjunto, quais as escalas de relevância que utiliza e como vê a participação dos outros no órgão.</p>
<p><b>5) Em uma plenária deliberativa é normal ocorrerem convergências e divergências. Com quais setores ou entidades seu posicionamento geralmente converge? E com quais diverge? Como são, usualmente, fortalecidas as convergências e como são superadas, se possível, as divergências? Como a comunicação poderia contribuir nesse processo?</b> Pontos almeçados: identificar como o ator percebe as relações intra e extra setores no cotidiano do comitê e como a comunicação atua na administração deliberativa de interesses.</p>

**6) Todos os participantes dos comitês de bacia hidrográfica deveriam ter oportunidades iguais de participação. Isso ocorre no CBH-MP? Quais são os fatores que favorecem ou desfavorecem a igualdade de participação no CBH-MP? Como a comunicação poderia contribuir nesse processo?**

*Pontos almejados: identificar a percepção do ator diante das possibilidades de aprimoramento na dinâmica deliberativa, salientando os possíveis fatores responsáveis apontados pelo mesmo, em especial pela perspectiva comunicativa.*

**7) As relações e as visões dentro do comitê mudam com o tempo. Comente as mudanças que você vivenciou no período em que esteve no CBH-MP.**

*Pontos almejados: identificar a avaliação do entrevistado em relação a como as relações entre membros se estabeleceram no decorrer do tempo, desenvolvendo ou não aprendizagem social.*

**8) Para a governança hídrica, é fundamental que a pluralidade de grupos interessados na gestão da água seja adequadamente representada. Você percebe a falta de setores ou entidades no comitê? Quais e por quê?**

*Pontos almejados: identificar quais setores não estão participando nas deliberações, seja por não pertencerem ou por não frequentarem, bem como investigar as possíveis razões.*

**9) O conhecimento das informações necessárias – técnicas ou não – são fundamentais para uma participação eficaz. Você acredita que as informações circulam adequadamente no CBH-MP? Quais são os obstáculos e como eles podem ser superados?**

*Pontos almejados: identificar a dinâmica de transmissão do conhecimento técnico na rotina de comunicação pública do comitê, e como ela interfere nas relações e participação dos membros.*

**10) O papel de lideranças tende a ser fundamental para a busca de resultados nos comitês. Quais lideranças você vê no CBH-MP? Considera que elas atuam adequadamente? Há espaço para novas lideranças?**

*Pontos almejados: identificar lideranças individuais (independente do setor ou organização que representam) e qual seu papel no desenvolvimento de autoridade prática do comitê, bem como as medidas necessárias para surgimento de novas lideranças.*

**11) O comitê atende suas expectativas em relação aos papéis que desempenha na região atualmente? O que poderia ser aperfeiçoado?**

*Pontos almejados: suscitar reflexão no entrevistado sobre como o comitê se relaciona com a esfera pública que nele é representada, abordando possibilidades de aprimoramento de sua autoridade prática perante a comunidade em geral.*

**12) Como você avalia a comunicação do CBH-MP com a sociedade? Quais estratégias de aperfeiçoamento poderiam ser adotadas?**

*Pontos almejados: identificar breves possibilidades do papel que a comunicação pública pode desempenhar na prática do comitê, e a partir de quais instrumentos.*

Fonte: elaboração própria.

A interpretação dos relatos das entrevistas foi realizada a partir de categorias emergentes dos relatos dos participantes, através do método da Análise de Conteúdo (AC). A AC aplicada a entrevistas em profundidade visa classificar as informações “a partir de determinado critério, estabelecendo e organizando grupos de temas comuns, como que as agrupando em ‘caixas’

separadas para se dedicar individual e profundamente a cada uma” (DUARTE, J., 2006, p. 79). As categorias devem ser construídas a partir de algumas características: a exclusão mútua, que é a impossibilidade de classificar o mesmo elemento em duas categorias; a homogeneidade, um princípio único para organização de todas as categorias; a pertinência, ou ligação com o material coletado e com o quadro teórico; a objetividade, que seria selecionar o mesmo gênero de conteúdo para as mesmas categorias; e a produtividade, que almeja uma análise que “fornece resultados férteis: férteis em índices de inferências, em hipóteses novas e em dados exatos” (BARDIN, 1977, p. 121).

Um aspecto deve ser levado em conta quando se aplica a AC em entrevistas em profundidade ou outros materiais obtidos a partir da coleta espontânea e ao mesmo tempo constrangida de impressões: é o que BARDIN (1977, p. 169) chamou de “Análise da Enunciação”. Nesta modalidade, o material obtido não é visto como meramente um dado, como seria na AC tradicional, mas como um processo, parte de um discurso que não é um produto acabado e está atrelado às circunstâncias de produção. Nesse caso, além da análise temática tradicional, a partir das categorias selecionadas e identificadas, deve-se atentar para a “totalidade organizada e singular” de cada entrevista, tendo em vista que “a dinâmica própria de cada produção é analisada e os diferentes indicadores adaptam-se à irredutibilidade de cada locutor” (BARDIN, 1977, p. 175). A união das duas maneiras de encarar a codificação visa não resumir as opiniões e visões em meros relatos isolados, mas diante do cenário de *stakeholding*, surgem como visões que se entrelaçam, se influenciam e disputam espaço no órgão deliberativo. Foram escolhidas seis categorias para esta análise, que são expostas a seguir. Todas elas estão resumidas na Tabela 6 (p. 95).

**Categoria 1) Formação dos *stakes*:** Percepção sobre formação de interesses por meio de práticas comunicacionais com outros membros. Busca perceber a concepção do entrevistado sobre sua própria função no quadro da governança hídrica, sua percepção da própria representação na plenária e dos interesses em questão no comitê (inclusive os que não estão presentes), e sobre a contribuição da comunicação para a transparência da representação e para a construção de conhecimento sobre os interesses. Esta categoria é explorada a partir da questão 1 (acerca da descrição dos próprios interesses no comitê) e questão 3 (que trata da construção de conhecimento acerca dos próprios interesses a partir da participação, comunicação e relações com os outros membros). Estão relacionados a esta categoria os limites e desafios II (instrumentalização da governança) e IX (falta de diversidade no Plano de Bacia), presentes na seção 3.3 deste trabalho. O principal resultado esperado de sua análise é uma relação de interesses presentes no CBH-MP;

**Categoria 2) Participação:** Percepção sobre os graus de participação dos outros membros, bem como as possíveis ausências de participação de determinados setores e organizações. Busca captar a partir das visões dos entrevistados qual os processos e dinâmicas que influenciam a participação dos membros, delineando níveis de participação diferentes a partir da compreensão dos próprios. A categoria também está atenta ao fenômeno da não-participação. Esta categoria é explorada a partir da questão 4 (acerca da indicação dos atores mais importantes atualmente em relação à sua capacidade de agência) e 8 (sobre a não-representação ou sub-representação de interesses no comitê). Estão relacionados a esta categoria os limites e desafios X (baixo envolvimento dos governos locais) e XII (desatenção à não-participação). O principal resultado esperado de sua análise é uma escala de participação no CBH-MP;

**Categoria 3) Natureza deliberativa:** Percepção sobre o papel da comunicação para dinamizar e fortalecer as deliberações do comitê. Atenta-se em especial aos critérios de liberdade de manifestação e igualdade de participação, de superação de convergências e divergências por meio da deliberação e a contribuição da comunicação para a dinamização dos procedimentos deliberativos. Esta categoria é explorada a partir da questão 5 (acerca do fortalecimento de convergências e superação de divergências na deliberação do CBH-MP por meio da deliberação) e 6 (que trata da oportunidade e igualdade de participação no processo deliberativo do CBH-MP, e a atuação da comunicação nesse processo). Estão relacionados a esta categoria os limites e desafios I (falta de uma sociedade civil engajada) e V (ausência de auxílio das universidades). O principal resultado esperado de sua análise é uma relação dos principais fluxos deliberativos do CBH-MP;

**Categoria 4) Aprendizagem social:** Percepção sobre a construção de aprendizagem social pela comunicação e a potencialização do trabalho em conjunto. Busca compreender a disposição de cada membro entrevistado em compartilhar conhecimento – inclusive o técnico – e em trabalhar em conjunto, bem como compreender quais são as principais ações desenvolvidas neste âmbito. Também pretende captar as avaliações do trabalho em conjunto desenvolvido, bem como de seu desenvolvimento no decorrer dos anos e a contribuição da comunicação no processo. Esta categoria é explorada a partir da questão 2 (acerca de quais fatores a organização que representa adiciona na construção do conhecimento conjunto no órgão) e 7 (que trata das considerações sobre o desenvolvimento da aprendizagem social no comitê ao longo do tempo). Estão relacionados a esta categoria os limites e desafios III (superação de uma visão restrita à solução de problemas) e IV (restringir-se a uma governança adaptativa ao invés de transformativa). O principal resultado esperado é a análise da atual capacidade de desenvolver uma aprendizagem social adaptativa/transformativa no CBH-MP;

**Categoria 5) Autoridade prática e liderança:** Percepção sobre a atuação da comunicação na formação de autoridade prática e de lideranças. Busca traçar apontamentos sobre a capacidade das lideranças atuais contribuírem para a construção da legitimidade das deliberações, e a visão do membro sobre a abertura para novas lideranças e participações, e possíveis políticas e práticas comunicativas incidentes sobre a formação da capacidade de agência perante a sociedade. Esta categoria é explorada a partir da questão 10 (que trata da avaliação da atuação das lideranças e o espaço para surgimento de novas) e 11 (sobre a relação da deliberação estabelecida no CBH-MP e a esfera pública no qual ele se dá). Estão relacionados a esta categoria os limites e desafios VI (falta de valorização das lideranças) e XI (ausência de iniciativas com a mídia regional). O principal resultado esperado de sua análise é um diagnóstico da autoridade prática atual do CBH-MP;

**Categoria 6) Comunicação pública:** Percepção do papel desenvolvido pela comunicação tanto no âmbito interno quanto externo do CBH-MP. Busca compreender os fluxos de troca de informações entre os membros – que são fundamentais para viabilizar toda a prática deliberativa e de agência do comitê – e qual a situação atual da comunicação do CBH-MP com a sociedade em geral, e que tipos de avanços os membros percebem que podem ser feitos nesse sentido. Esta categoria é explorada a partir da questão 9 (sobre o compartilhamento de informações técnicas necessárias à participação, à deliberação, à aprendizagem social e à autoridade prática) e 12 (sobre as iniciativas de comunicação para dar visibilidade ao comitê para a sociedade). Estão relacionados a esta categoria os limites e desafios VII (precarização da gestão das informações) e VIII (ausência de elementos da comunicação pública). O principal resultado esperado de sua análise é um diagnóstico da comunicação pública praticada atualmente no CBH-MP.

O roteiro de entrevistas não foi construído a partir da ordem das categorias tendo em vista uma maior inteligibilidade dos entrevistados, que poderiam não dominar os conceitos tratados nesta pesquisa. A partir dos dados obtidos, passa-se a uma descrição interpretativa do fenômeno do *stakeholding*, conforme descreve Jorge Duarte (2006, p. 80): “A descrição interpretativa deve ser suportada por argumentos e evidências baseadas nas diversas fontes de informação consultadas pelo pesquisador, como exame de documentos, revisão bibliográficas, observação e contexto das entrevistas”. Das dinâmicas descritas pelos membros, bem como descritas nos estudos analisados, foi criada uma síntese dos desafios e obstáculos enfrentados pelo CBH-MP, na busca de apontar diretrizes de comunicação que possam auxiliar no aprimoramento do *stakeholding* desenvolvido no CBH-MP, como retorno concreto para o objeto estudado.

Tabela 6 – Categorias de análise de *stakeholding* em sua perspectiva de comunicação

Referencial teórico básico	Categorias	Questões da entrevista relacionadas	Limites e desafios relacionados	Resultados de análise pretendidos
SLIM, 2004a; SLIM, 2004c; HARMONICOP, 2005; HABERMAS, 2012; CASTRO, 2007; SANTOS <i>et al.</i> , 2020.	<b>1 – Formação dos <i>stakes</i></b> Percepção sobre formação de interesses por meio de práticas comunicacionais com outros membros	1) Benefícios para o próprio setor/organização 3) Desenvolvimento de conhecimento interno	II – Instrumentalização da governança IX – Plano de Bacia sem diversidade	Relação dos principais interesses presentes no CBH-MP
JARAMILLO LÓPEZ, 2004; GIL; MATOS, 2013; DUARTE, J.; DUARTE, M, 2019.; KOÇOUSKI, 2013; MARQUES, 2009.	<b>2 - Participação</b> Percepção sobre os níveis de participação entre os membros e setores e a influência das práticas comunicativas nesse processo	4) Atores mais influentes 8) Ausência de atores	X – Baixo envolvimento dos governos locais XII – Desatenção à não participação	Escala de Participação dos <i>stakeholders</i>
HABERMAS, 1989; 1995a; 1997b; 1999; 2012; 2014; RAWLS, 2000; 2008; BENHABIB, 1996; 2009.	<b>3 - Natureza Deliberativa</b> Percepção sobre o papel da comunicação para dinamizar e fortalecer as deliberações do comitê	5) Convergências e Divergências 6) Oportunidades de Participação	I – Dificuldades no engajamento da sociedade civil V - Escassez de auxílio das universidades	Relação de fluxos deliberativos
SLIM, 2004a; 2004b; 2004c; HARMONICOP, 2005a; 2005b; ISON; RÖLLING; WATSON, 2007; PAHL-WOSTL <i>et al.</i> , 2007b; JACOBI <i>et al.</i> ; 2012.	<b>4 - Aprendizagem social</b> Percepção sobre a construção de aprendizagem social pela comunicação e a potencialização do trabalho em conjunto	2) Conhecimento que leva ao CBH 7) Mudança percebida com o tempo	III – Visão de “problemas” vs. visão de um tema partilhado IV – Governança adaptativa ao invés de transformativa	Análise sobre a aprendizagem adaptativa – transformativa
ABERS; KECK, 2017; ABERS; JORGE, 2005; HARMONICOP, 2003; SLIM, 2004e.	<b>5 - Autoridade Prática e liderança</b> Percepção sobre a atuação da comunicação na formação de autoridade prática e de lideranças	10) Lideranças do CBH 11) Relação/impacto na região	VI – Falta de valorização das iniciativas individuais XI – Ausência de iniciativas com a mídia da região	Diagnóstico da autoridade prática
HASWANI, 2013; DUARTE, J.; DUARTE, M., 2019; SARDINHA, 2019; ROTHBERG; PRATES, 2019; ROTHBERG, 2021.	<b>6 - Comunicação Pública</b> Percepção sobre a qualidade dos fluxos comunicacionais dentro do CBH-MP, tanto interna quanto externamente	9) Partilha de informação 12) Comunicação com a sociedade	VII – Precarização da gestão da informação VIII - Ausência de elementos de comunicação pública nos meios do CBH-MP	Diagnóstico da comunicação pública

A análise do CBH-MP como estudo de caso busca conhecer o objeto nas particularidades das respostas que produz para o equacionamento dos desafios da governança hídrica. As entrevistas realizadas com os membros trouxeram informações cruciais para caracterizar a atuação do órgão e permitiram compreender elementos que podem não ser evidenciados no cotidiano da sua ação. As análises extraídas do caso, além de serem relevantes para o grupo analisado, também podem ser aproveitadas para explicar casos análogos, uma vez que o estudo de um caso “é o estudo das peculiaridades, das diferenças naquilo que o torna único e por essa mesma razão o distingue ou o aproxima dos demais fenômenos” (DUARTE, M., 2006, p. 234). Assim, o estudo da especificidade do caso observado fundamenta uma proposta de diretrizes de comunicação que podem ser aplicadas em casos semelhantes.



## 6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

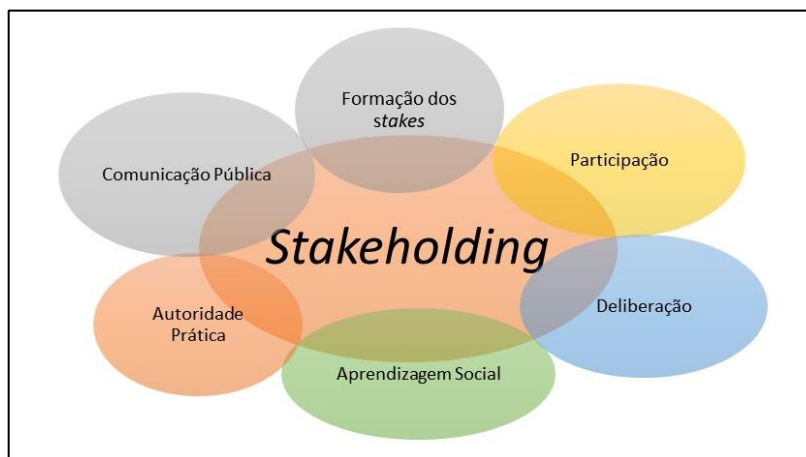
Das entrevistas dos membros do CBH-MP foram reunidos elementos de análise nesta descrição interpretativa da situação comunicacional do CBH-MP, a partir das seis categorias criadas com base na literatura pesquisada. Foram realizados paralelos com os autores que formam o referencial teórico deste trabalho, procurando identificar os maiores desafios percebidos na atual situação do comitê, para definir oportunidades de aprimoramento de sua comunicação pública e deliberação, tendo em vista o âmbito do *stakeholding*. Os resultados são descritos a seguir, separados por categoria de análise e resumidos ao final de cada tópico. No capítulo seguinte é feita uma síntese geral dos aspectos percebidos a partir de todas as categorias em conjunto. O objetivo da análise é responder duas perguntas norteadoras de pesquisa: Como podem ser caracterizados os processos de participação do CBH-MP em relação à comunicação como recurso para deliberação e estabelecimento de autoridade prática? Como as relações existentes entre os participantes do CBH-MP influenciam e são influenciadas pela dinâmica de *stakeholding* do comitê e no desenvolvimento da aprendizagem social?

Para responder às perguntas propostas, foi realizada a análise de conteúdo das entrevistas a partir de seis categorias (conforme Figura 5, p. 96): 1) a formação dos *stakes*, que discute o que cada segmento presente no CBH-MP almeja com a sua participação, qual é o ponto de vista e o interesse (*stake*) que ele quer sustentar e defender; 2) a participação, enquanto dinâmica de inserção desses atores no espaço deliberativo do comitê, tendo traçado vários níveis atualmente presentes de participação no órgão e quem não participa; 3) a natureza deliberativa do comitê, que buscou mapear os fluxos deliberativos entre os atores que estão presentes no CBH-MP e como aprimorá-los; 4) a aprendizagem social, a fim de detectar como o comitê vem avançando com o tempo, e o grupo tem conseguido aprender juntos a tratar do tema que possuem em comum; 5) a autoridade prática e a liderança, que busca detectar como está a capacidade efetiva do CBH-MP em realizar suas atribuições, a partir da liderança de indivíduos e segmentos; e 6) a comunicação pública, que visa perceber como é a comunicação que perpassa todo o processo anterior, buscando modos de aprimorá-la.

Como critério de formação da amostra adotou-se mais de 50% de frequência nas reuniões plenárias do período de 2017 a 2020, o que resultou em 27 possíveis entrevistados de um universo de 104 participantes do CBH-MP nesse período. Desta amostra, foram realizadas 15; doze entrevistas não foram realizadas por conta da ausência de resposta nas tentativas de contato realizadas pelo pesquisador. Optou-se por estabelecer uma representatividade dos setores

presentes no comitê, na medida do possível; foram entrevistados 6 membros do segmento Estado, 7 membros do segmento Sociedade Civil e 2 membros do segmento Municípios (prefeitos). Em seguida estão descritas as análises por categoria.

Figura 5 - Diagrama com as categorias que compõem a análise do *stakeholding*



Fonte: elaboração própria.

### 6.1 CATEGORIA 1 – FORMAÇÃO DOS STAKES

A primeira categoria de análise desta pesquisa trata da formação dos *stakes* de cada membro que chega ao comitê, como início do processo de *stakeholding*. A palavra *stake* poderia ser traduzida, de maneira geral, como *interesse*, e os *stakeholders* são aqueles que defendem determinado interesse que está em jogo em alguma situação. O processo de administração de tais interesses diversos dos atores pode ser analisado por uma perspectiva comunicacional, a partir da formação e defesa de seu ponto de vista que ocorre na relação entre atores com *stakes* diferentes dos seus. Enquanto acontecem tais encontros – não privados de sua perspectiva dialética e agônica – cada ator percebe melhor sua função, seu interesse e seus objetivos no ambiente em que atua.

Cada organização que se dispôs – ou foi designada – para pertencer a um CBH tem algum interesse direto na participação e no engajamento com o tema; no caso específico, é impactada de alguma maneira com a gestão da água. O fato de possuírem interesses na gestão da água não é um problema a princípio, e os CBHs foram estabelecidos exatamente para mediar estes interesses diretos e primários; na categoria 4, de aprendizagem social, salientaremos a importância de não permanecer focado apenas no seu próprio *stake*, mas de alargar a visão para tratar todos do mesmo tema (*issue*).

De acordo com HarmoniCOP (2005, p. 12), se os atores não veem no envolvimento com o comitê uma “oportunidade de atingir alguns de seus próprios interesses e demandas”, ou de alguma forma “tirar proveito com esta interação”, não haverá engajamento. Também não haverá percepção de interdependência, na qual o ator assume que seu problema não poderá ser resolvido isoladamente, mas somente com o trabalho em conjunto com setores que inclusive podem ter valores diferentes dos seus (SLIM, 2004a). Não se trata de dar precedência à instrumentalidade em detrimento do consenso, mas de compreender que interesses instrumentais são necessários para se chegar à necessidade de entendimento para se alcançar seus objetivos, aos moldes do definido por Habermas e resumido por Aragão (1992, p. 53):

Enquanto na ação [instrumental] os atores têm a capacidade de estabelecer metas, de agir direcionalmente a estas metas, e de manifestar um interesse pela realização de seus planos de ação – o que revela uma estrutura teleológica da ação – a estrutura teleológica da linguagem se reduz ao fato de que os “participantes em interações podem agora mobilizar o seu potencial de racionalidade [...] expressamente para a meta perseguida cooperativamente de alcançar entendimento”. Quando assim se mobilizam, estabelecem relações com o mundo, não de uma maneira direta, mas de uma maneira reflexiva.

O espaço deliberativo dos comitês serve de oportunidade para que os atores convertam suas metas individuais, seus objetivos [*telos*, em grego, daí provém a expressão *teleológico*], em uma reflexão conjunta para compreender como interagir com o mundo e resolver as questões que atingem a todos. Para captar quais seriam os principais interesses que cada membro traz para sua participação no CBH-MP, foi perguntado aos entrevistados na pergunta 1: *Em sua visão, como sua participação no CBH-MP pode beneficiar o setor que você representa no comitê?* Um panorama das respostas será reproduzido, separando-as por segmento a qual o membro pertence.

No segmento Estado, o principal tópico observado foi a importância do comitê para facilitar e dinamizar o trabalho que é atribuição daquela repartição ou autarquia desenvolver. Pareceu-nos que o CBH-MP serve de atalho para desenvolver os trabalhos de uma maneira mais rápida e fácil. Isso é corroborado pelo trecho da fala do entrevistado: “Beneficia o [órgão que atua] porque como membro do CBH-MP eu consigo estabelecer junto aos membros do comitê o que seriam áreas críticas para gestão [que faz em seu órgão]” (*Entrevistado 1 – segmento Estado*). Também podemos identificar o mesmo direcionamento no seguinte trecho:

Como a gente tem assento no CBH-MP, nas questões de aplicação de recursos, de colocar as leis que são aprovadas no contexto geral, o comitê acaba sendo um colegiado que nos ajuda a implementar a questão mais próximo ao [grupo com o qual

trabalha], como sendo um braço do nosso trabalho executado por outras mãos (*Entrevistado 3 – segmento Estado*).

Do mesmo modo, outro membro do Estado aponta como o comitê facilitou a atuação de sua organização, dando credibilidade para o trabalho por ela desenvolvido:

Com a criação do CBH-MP, ele permitiu um contato mais próximo do [órgão que atua] não só com os prefeitos, mas com a sociedade civil e os usuários de água. A partir dessa relação que começou a ser construída, a gente passou a ter mais credibilidade e confiança desses entes dentro do nosso órgão. Isso permitiu ter um diálogo mais saudável com esses atores (*Entrevistado 6 – segmento Estado*).

Além da facilitação do trabalho ao qual seu setor está vinculado, outro aspecto recorrente nos entrevistados do Estado é a possibilidade de ter conhecimento das informações de vários setores na governança das águas, como se o comitê fosse um *hub* privilegiado de informações, conforme aponta este entrevistado, que afirma que o principal aspecto que o comitê oferece é “conhecer os problemas. Porque cada bacia tem seu problema específico, mas muitos têm problemas comuns. [Órgão que atua] fica sabendo quais são os principais problemas da bacia hidrográfica, e com isso ele pode criar programas e convênios a nível de Estado” (*Entrevistado 11 – segmento Estado*). Outro membro afirmou: “Essa troca de ideias que é boa tanto pessoalmente, quanto profissionalmente para o [órgão que atua]”. Para ele(a), estando no CBH-MP “você está mais próximo [das pessoas de outras instituições], você consegue a informação mais direta; sem conhecer as pessoas fica mais difícil de você saber qual é a área de atuação de cada um” (*Entrevistado 14 – segmento Estado*), e a partir disso obter informações mais facilmente de diversas áreas. Outro membro do segmento Estado resume este aspecto da seguinte maneira:

Representamos esse setor [que atua o órgão] e atuamos como elo de ligação entre o setor e o CBH-MP. Nós identificamos demandas, pois conhecemos a região e os problemas no uso e na conservação de recursos hídricos. Podemos através da representação levar essas demandas e as necessidades do setor até o comitê. E também ouvir do outro lado as necessidades, as indicações, e a legislação a que está sujeito o setor (*Entrevistado 15 – segmento Estado*).

Já em relação ao segmento Municípios, é evidente que a primeira preocupação é a possibilidade de captação de recursos, conforme atestam o depoimento dos prefeitos entrevistados:

Você tem razão que a grande preocupação do prefeito é fazer do comitê uma fonte de captação de recursos, e talvez aí haja mesmo um problema. Porque muitas vezes o prefeito não tem um diagnóstico bem feito, ele não tem um projeto executivo priorizado no seu estoque de projetos, e ele vai ao comitê achando que vai pegar

recursos; aí vem a frustração. Porque o comitê possui sua organização complexa (*Entrevistado 5 – segmento Municípios*).

Outro prefeito afirma que “além da gente captar recursos pro meu município, tem toda a questão hídrica de regulamentação que são importantes também, pra preservação mesmo e pra conscientização de todos” (*Entrevistado 8 – segmento Municípios*). Apesar de apontarem outros aspectos, a fala dos prefeitos entrevistados demonstram que o objetivo primário é a possibilidade de captação de recursos, sendo estes outros interesses difusos e difíceis de se conceituar.

No segmento Sociedade Civil há uma pluralidade de interesses, devido à diversidade de organizações que dele faz parte. No caso das organizações vinculadas ao meio-ambiente e preservação da água, um ponto recorrentemente apontado é da visibilidade que participar do CBH-MP traz à instituição, conforme aponta este membro deste segmento:

Acho que a participação é importante para a visibilidade do trabalho que é feito pela sociedade civil no Médio Paranapanema, é o mais importante de tudo. Porque tem muitas entidades da sociedade civil que têm trabalho de recuperação de áreas de preservação permanente, por exemplo, e é feito voluntariamente por entidades da sociedade civil. Então essa representatividade mostra este trabalho que muitas vezes é esquecido (*Entrevistado 2 – segmento Sociedade Civil*).

Outro membro dessa parte do segmento aponta que “participar do CBH-MP enobrece a nossa ONG. É uma razão da própria existência da ONG, porque o comitê é uma das melhores instâncias pra nós debatermos sobre as condições hídricas da região” (*Entrevistado 7 – segmento Sociedade Civil*), e outro ainda afirma que o primeiro benefício “é a credibilidade, porque quando uma instituição tem assento em um conselho, mesmo que seja consultivo, acaba trazendo mais credibilidade para a sua atuação” (*Entrevistado 10 – segmento Sociedade Civil*). Na mesma linha, outro membro do mesmo setor afirma:

O maior benefício que o [órgão que atua] tem [em participar do comitê], e ele não usou ao longo desses anos – e poderia ter usado – é o prestígio que ele adquire a nível estadual e até federal como integrante ativo dentro do CBH. Ele passou a ter uma visibilidade e uma autoridade que jamais ela teria se não estivesse dentro do CBH (*Entrevistado 11 – segmento Sociedade Civil*).

Estas mesmas instituições salientam também o aspecto já apontado pelo Estado: a possibilidade de obtenção de informações sobre as questões hídricas da região, conforme outros trechos dos mesmos membros: “Eu acho que o outro benefício [...] é você poder estar por dentro do que está acontecendo na discussão sobre Recursos Hídricos” (*Entrevistado 2 –*

*segmento Sociedade Civil*). O Entrevistado 7 especifica melhor como a questão se mostra relevante para as ONGs:

Na verdade, o comitê é um plano de discussão, de interlocução. Lá é possível saber os grandes empreendimentos que estão surgindo na região, e o [órgão que representa] atua como um vigilante desses projetos que chegam, as demandas dirigidas ao CBH-MP. Então é possível “chegar primeiro” nas informações do que pessoas que não estejam participando do comitê (*Entrevistado 7 – segmento Sociedade Civil*).

O aspecto é corroborado ainda por outro entrevistado: “[Outro benefício é] o próprio *advocacy*, muita informação roda só ali naquele meio, e você acaba trazendo pra você compartilhar com os outros entes, tanto com o pessoal do próprio [órgão que atua], quanto com a rede de organizações que eu faço parte” (*Entrevistado 10 – segmento Sociedade Civil*).

Ainda dentro da Sociedade Civil, é possível identificar que as organizações técnicas ou de pesquisa buscam servir de apoio às demandas predominantes no Estado, conforme corroborado nesse trecho:

A gente entende que eu sou uma instituição, só que o que a gente aprende que eu tenho que pensar como segmento, como a sociedade civil. [...] O nosso olhar é mais técnico; a gente vai defender aquilo que é mais técnico. Se tem alguma coisa que pode interferir e que a gente acha que pode ser um problema para o recurso hídrico, a gente é contra (*Entrevistado 9 – segmento Sociedade Civil*).

Outro representante de uma organização do mesmo gênero afirma que os interesses de sua associação estão sempre em acordo com determinada pasta do Estado:

O [órgão que atua] sempre foi uma organização de amparo aos trabalhos institucionais da [Secretaria de Estado], que sempre tiveram os mesmos propósitos, para o setor [que está envolvido] ter ganhos sustentáveis. Tivemos vários projetos apresentados e financiados pelo CBH-MP. [...] Mas não é só recurso, mas também o subsídio de estar em um fórum onde a gente tem o diagnóstico e a massa crítica que faz com que nossos trabalhos sejam direcionados de uma maneira bastante pautada em necessidades reais (*Entrevistado 13 – segmento Sociedade Civil*).

Tais entrevistados são – conforme apontados nos perfis da Tabela 4 (p. 87) – funcionários ou ex-funcionários de órgãos do Estado, tendo inclusive já participado de CBHs por tal representação, sendo também participantes da sociedade civil, oferecendo seu conhecimento técnico para o mesmo segmento que atuam profissionalmente.

Por fim, quando se trata do setor da Sociedade Civil que é ocupado pelos grandes usuários de água (indústrias, usinas hidrelétricas, agronegócio), o objetivo aparenta ser

referente à defesa de seus interesses, em um sentido mais reativo, conforme aponta um de seus representantes:

Na verdade, nós estamos lá para esclarecer a realidade do que acontece com o setor, já que muitas vezes ele é muito criticado. Essa é a nossa participação: mostrar para todo o colegiado a nossa importância, nas áreas social, ambiental, financeira. Quando existe a ocasião para mostrar, é claro (*Entrevistado 4 – segmento Sociedade Civil*).

Um esboço dos *stakes* iniciais fica claro, apesar de não excluir o interesse de todos os atores pelo bem comum e pela preservação da água como um todo. Os órgãos de Estado desejam ter seus trabalhos facilitados; os prefeitos buscam recursos para obras em seus municípios, que são escassos; as ONGs desejam visibilidade e reconhecimento para seu trabalho; as associações técnicas e de pesquisa, por seu caráter técnico, acabam alinhando seus interesses aos do Estado, que são responsáveis pelas soluções técnicas dos problemas da bacia; e os usuários de água desejam defender seus setores, que por serem os principais utilizadores da água da região, acabam sendo criticados verbalmente e podem até sofrer alguma sanção por uma iniciativa. Na tabela 7 são resumidos os principais interesses de cada setor.

Tabela 7 – Resumo dos principais interesses de cada segmento presente no CBH-MP

<b>Segmento Estado</b>	<b>Segmento Municípios</b>	<b>Segmento Sociedade Civil</b>
Facilitação ou dinamização do trabalho da repartição ou autarquia	Captação de recursos	<b>ONGs de preservação</b>
		Visibilidade e credibilidade
Obtenção de informações		
<b>Associações técnicas e de pesquisa</b>		
Apoio ao Estado		
<b>Usuários de água</b>		
Defesa do setor (reativo)		
Obtenção de informações		

Fonte: elaboração própria.

Além dos interesses demonstrados em um primeiro momento, definir seu *stake* em relação à água passa também por um processo de amadurecimento, do qual a vivência no CBH-MP deve auxiliar, conforme destaca o projeto SLIM: “O processo de discussão e ação acerca do objeto material ajuda a definir os *stakes* e os *stakeholders*. A partir do momento em que essas identidades emergem, elas podem ser compartilhadas para comunidades mais

alargadas e redes de *stakeholders*” (SLIM, 2004c. p. 1). Para captar este grau de amadurecimento de seu próprio *stake*, o questionário para os entrevistados continha a pergunta 3: *A participação no CBH-MP deveria ajudar cada setor ou entidade participante a compreender melhor seu papel na busca de soluções para o manejo dos recursos hídricos. Como o setor ou entidade que você representa desenvolve conhecimento a partir da participação no CBH-MP?*

As respostas apresentaram uma satisfação alta acerca da influência do comitê nas dinâmicas internas da organização, como na seguinte observação: “Na verdade é uma simbiose: o Comitê se apropria de coisas do [órgão que atua] e o [órgão que atua] se apropria de coisas do Comitê. Existe essa convivência pacífica” (*Entrevistado 1 – segmento Estado*). Um dos prefeitos também se mostra satisfeito com os resultados obtidos a partir de sua participação no CBH-MP:

A gente observa que os momentos de debate, de discussão, de encontro dos comitês também é um momento de instrução. Eu confesso que aqui em [município que atua] nós tomamos muitas iniciativas e desenvolvemos alguns programas, ou adequamos legislações, ou avançamos em alguns temas de relevância para a preservação desse recurso em função da influência do debate dentro desse grande fórum de discussão. Aí vem a influência dos técnicos, dos estudiosos da área, que alertam o gestor público (*Entrevistado 5 – segmento Municípios*).

Também entre membros da Sociedade Civil foram extraídas observações semelhantes, como mostra este depoimento destes representantes das ONGs: “O comitê serve pra fazer um amadurecimento das ideias, ao sair do comitê a gente volta com os projetos ‘mastigados’” (*Entrevistado 7 – segmento Sociedade Civil*), e também:

Era prerrogativa da direção do [órgão que atua] – somos em 6 pessoas – era mais pró a ficar em nosso perímetro urbano de [município que atua]. Mas através de mim e do(a) [titular da cadeira] trouxemos para dentro do [órgão que atua] algumas visões do CBH-MP. [...] graças ao comitê o [órgão que atua] é um nome estadual e até federal (*Entrevistado 11 – segmento Sociedade Civil*).

Em alguns casos, os entrevistados relatam uma estrutura interna extremamente organizada para lidar com os encaminhamentos extraídos das deliberações do CBH-MP, percebida em especial no depoimento de um dos usuários de água:

Eu me reporto a uma área dentro do [órgão que atua] que trata exatamente da área hídrica. Tem um gestor lá dentro, e dependendo do questionamento que está tendo no comitê eu passo para esse gestor, que leva para o conhecimento do conselho do [órgão que atua], e dependendo do posicionamento a resposta pode vir até por escrito. Mas é raro de acontecer (*Entrevistado 4 – segmento Sociedade Civil*).



Alguns membros do Estado também revelam um processo organizado de formação de conhecimento antes e depois das reuniões do comitê, como é o caso deste entrevistado, que relata como os assuntos do CBH-MP repercutem em sua autarquia:

Internamente [...] antes das reuniões discutimos as questões que vão ser levantadas, fazemos reuniões quando projetos vão ser construídos e propostos, até para a escolha de qual projeto vai ser apresentado. Os projetos são construídos em equipe. Tudo é discutido; até o que vai ser levado para a reunião, qual é a posição da instituição em relação a isso. E no pós-reunião também, o que foi resolvido, o que ficou decidido é apresentado (*Entrevistado 15 – segmento Estado*).

Em outros casos, o entrevistado declara que houve um processo de apropriação, porém de uma maneira empírica, sem muita organização, situação presente tanto no Estado quanto na Sociedade Civil. No primeiro caso, o entrevistado afirma:

Eu, por exemplo, sempre que possível trago pra dentro do [órgão que atua] [informações extraídas do CBH-MP]. Tanto é que já geramos políticas públicas baseados em problemas encontrados nos comitês de bacia do Estado de São Paulo; em um diagnóstico que nós geramos lá em 2009, por exemplo, surgiu um projeto de recuperação de águas degradadas. [...] Ainda não é muito sistematizado, é meio empírico (*Entrevistado 3 – segmento Estado*).

No caso do membro de uma das associações técnicas da Sociedade Civil, ele percebe a necessidade de uma maior sistematização, que produzisse materiais que poderiam ser reportados à direção da associação, que não sabe quantos e como seus associados participam dos CBHs:

Como o comitê tem um caráter deliberativo, eu creio que seja um conhecimento mais prático, de vivência e de experiência no comitê. [...] Então está faltando uma sistematização, pra gente poder produzir alguma coisa que falasse “o [órgão que atua] está participando desses tais comitês, e tem sido relevante, tem sido importante etc.” (*Entrevistado 9 – segmento Sociedade Civil*).

Por fim, existem participações mais individualizadas, que aparentam refletir pouco ou nada sobre a rotina da organização representada acerca das questões da água. Isto foi percebido pela fala deste membro de uma das ONGs pertencentes ao comitê:

O que fomentou a participação dele [órgão que atua] foi minha entrada no [órgão que atua] e eu vendi essa ideia para os demais participantes, e eles disseram: “Olha, se você quer estar indo participar, se você acha que pode ser algo promissor nisso, tranquilo. [...] Se não vai tirar energia de outras coisas que a gente faz por conta disso, a gente só tem a crescer” (*Entrevistado 10 – segmento Sociedade Civil*).

Mas também foi percebida uma participação sem muito vínculo em um dos membros do Estado, que aponta que o processo de representação está desvinculado de ações e decisões tomadas a nível de diretoria: “Este é um processo da cúpula [da Secretaria de Estado a qual está vinculado] com a cúpula da diretoria [do órgão que atua]. E a gente não participa disso aí” (*Entrevistado 12 – segmento Estado*).

A apropriação maior ou menor, mais ou menos sistematizada, com um impacto mais ou menos decisivo, é uma questão interna de cada organização. O comitê, porém, pode atuar em processos que facilitem a assimilação dos direcionamentos tomados nas reuniões da plenária e das câmaras técnicas, para facilitar essa produção de conhecimento e o amadurecimento do próprio *stake* dos atores, produzindo materiais gerais ou específicos para cada setor.

Os principais tópicos encontrados no CBH-MP acerca da formação dos *stakes* de seus membros são os seguintes:

**A) Atentar-se a interesses do Estado na Sociedade Civil:** a gestão integrada dos recursos hídricos trouxe como novidade a participação de outros interesses além do técnico para as discussões da gestão da água. Rogers e Hall (2003, p. 17) destacam que ainda que “os temas da governança hídrica possam surgir das esferas técnica e econômica, em muitos países a força que os move é *política*.” Para eles, “uma governança efetiva dos recursos e dos serviços hídricos irá requerer o envolvimento combinado do governo e de vários grupos da sociedade civil, particularmente em nível local e da comunidade, bem como do setor privado”. A presença exagerada de instituições técnicas e de pesquisa na Sociedade Civil acaba corroborando um tipo de visão que já está exaustivamente explorada no Estado, e toma espaços que poderiam ser ocupados por visões diferentes, de nível local, de preservação, ou mesmo de interesses do setor privado. O risco é de se instrumentalizar a gestão, a partir da visão técnico-burocrática (CASTRO, 2007).

**B) Representar no Plano de Bacias os tópicos fundamentais para cada segmento:** o Plano de Bacia Hidrográfica é o documento que deve orientar os trabalhos dos CBHs no Brasil. Trata-se de um documento que reúne as ações prioritárias a se tomar na utilização dos recursos e nas decisões deliberadas pelo comitê, a partir das necessidades da bacia acordadas entre os membros. Nele devem estar presentes a reunião dos *stakes* dos membros, a partir de um processo de negociação no qual se dá espaço para aquilo que é mais prioritário. É importante, contudo, que cada ator se perceba representado no Plano de Bacia, como defende Santos *et al.* (2020, p. 14), em seu estudo sobre o plano do CBH-AT: “Dado o caráter estratégico e transversal do planejamento em recursos hídricos, o esperado era que, na construção do PAT [Plano de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê] (2010-2015), fosse priorizado um processo de construção política compartilhada entre os diversos atores e setores usuários”. Os autores

defendem a “superação da abordagem tecnicista - que não reconhece as limitações do planejamento como ferramenta capaz de prever e controlar o futuro - na priorização das medidas previstas em seu plano de ação”. O Plano de Bacia deve ser um “espelho” dos interesses representados no comitê, e cabe a reflexão do CBH-MP se isto está sendo feito.

**C) Falta de informações específicas para as organizações utilizarem internamente:** deve-se pensar no papel de amadurecimento que a participação no comitê deve possuir para as organizações, conforme apontado pelo SLIM (2004a, p. 18): “os pesquisadores do SLIM perceberam que *stakeholders* operando em uma situação propícia mudam seu entendimento e suas práticas sociais e técnicas”. O comitê pode atentar-se para a comunicação que é fornecida acerca de suas reuniões, pensando na possibilidade de que tais materiais possam ser utilizados pelos mais diferentes tipos de organizações. Devem ser materiais simplificados, porém com informações pertinentes, para que possam ser usados com vários públicos, sem, no entanto, se tornarem superficiais.

Esta primeira categoria buscou compreender quais são os interesses e os pontos que cada membro espera extrair do CBH-MP com a sua participação. A partir dos relatos dos entrevistados, foi possível compreender como cada segmento pensa seu processo, não esgotando obviamente tudo que está em jogo. A ausência de contato com determinados atores – principalmente prefeitos e usuários de água – acabou limitando o potencial dessa análise. Também se buscou compreender como cada membro desenvolveu seu *stake* a partir da vivência no comitê.

## 6.2 CATEGORIA 2 – PARTICIPAÇÃO

O fenômeno da participação é um dos pilares da análise de *stakeholding*, pois o estabelecimento de um espaço comum onde atores diferentes debatem um mesmo tema a partir de seus pontos de vista só é possível quando esses mesmos atores possuem a consciência e o desejo de participar deste processo, pois alguém “que não acredite ter o direito de participar das conversações e discussões públicas, que não valorize o que tem a dizer e que se sinta incapaz de comunicar isso aos outros de forma adequada dificilmente terá condições de integrar a rede social da comunicação pública” (MATOS, 2009, p. 124-125). Compreender os moldes com que a participação dos atores se dá no CBH-MP é um dos elementos que devem ser identificados nesta análise, e para o qual foi dedicada uma categoria específica de análise a partir das falas dos membros entrevistados.

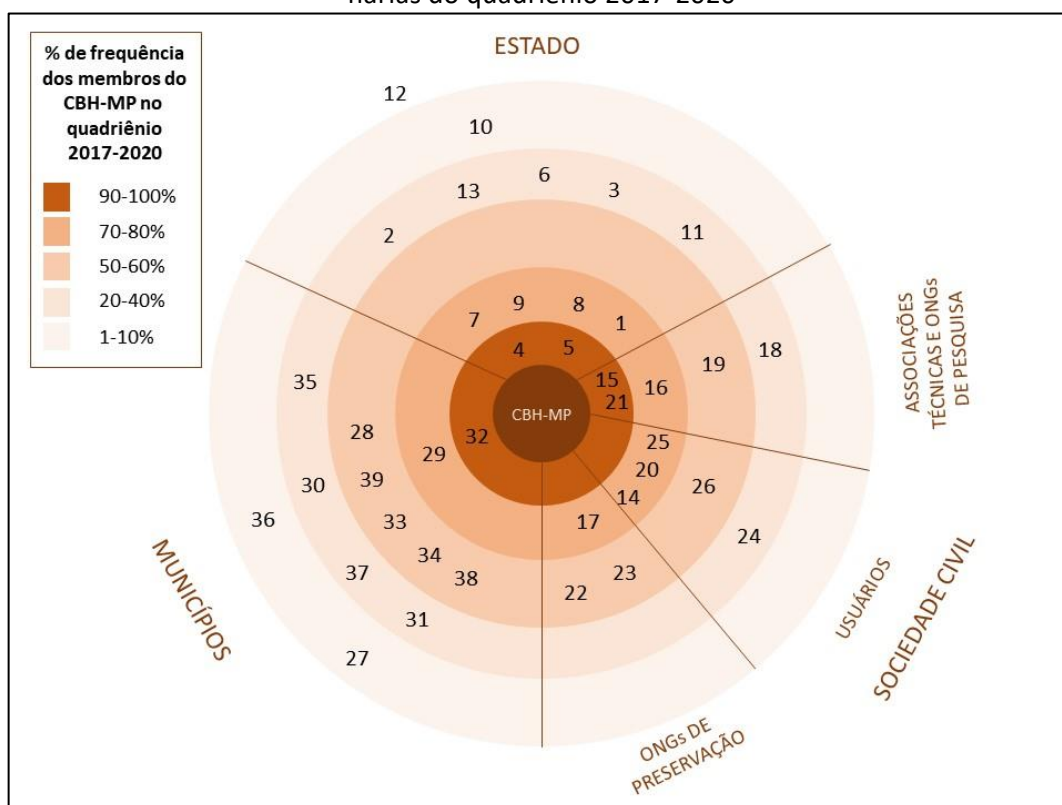
Identificar as nuances deste fenômeno envolve dados quantitativos e qualitativos, mas ainda assim trata-se de um processo de difícil captação. Somente o próprio ator, ciente de seus objetivos e convencido da importância do tema ali tratado, pode perceber seu nível de participação e onde é necessário aprimorá-lo. De acordo com Martins (2015, p. 228):

A participação é cotidianamente construída, e, por isso mesmo, diz respeito a um processo. E não necessariamente um processo linear. Avanços e retrocessos podem ser identificados através dos perfis dos segmentos partícipes, da frequência às plenárias e do envolvimento prático com as diversas tarefas que demandam um Comitê.

Os resultados apresentados aqui foram obtidos a partir da análise das falas dos entrevistados; não se trata de análises finais ou de um retrato perfeito da realidade. Em uma primeira análise, os membros entrevistados apontam que o CBH-MP possui uma participação equilibrada entre os atores: “Eu não vejo um ator mais importante, mas essa abertura para todos os segmentos para que se possa fazer uma discussão madura e democrática é muito vantajosa. Ganha-se muita força quando todos os atores estão juntos” (*Entrevistado 8, segmento Municípios*), destaca um dos prefeitos entrevistados. Também no Estado colheu-se visões otimistas: “Acredito que há uma participação igualitária, equilibrada. Dependendo da demanda do momento, existe uma forma natural de que um setor ou uma liderança se destaque” (*Entrevistado 15, segmento Estado*). É possível, porém, a partir de alguns critérios, distinguir diferentes níveis de participação dos membros do comitê.

O primeiro critério que foi utilizado para medir a participação no CBH-MP foi o recolhimento das listas de presença do último quadriênio, disponíveis em repositório a página *web* do comitê. Foram realizadas 11 reuniões plenárias nesse período, e 27 membros compareceram a mais de 50% delas. A lista completa de presença está no Anexo B. Optar pela presença em reuniões plenárias é a medida mais óbvia para se aferir a participação de um membro, já que é nas reuniões plenárias que os membros titulares do comitê se reúnem para decidir a pauta do dia e definir deliberações (acerca do uso de recursos, aprovação de projetos etc.). Não é, porém, o único critério possível, tendo em vista que o comitê possui outros espaços e formas de participação, como as câmaras técnicas, grupos de trabalho e até o contato informal entre membros. Um mapa de participação dos membros a partir deste critério simples, porém, já fornece uma medida visível de níveis de participação, conforme exposto na Figura 5. Os números utilizados para designar os membros são os mesmos presentes no Anexo B.

Figura 6 – Mapa de participação dos membros do CBH-MP a partir da frequência nas reuniões plenárias do quadriênio 2017-2020



Os números se referem aos membros do CBH-MP (relação completa no Anexo B).

Fonte: elaboração própria.

É possível identificar alguns aspectos a partir deste mapa: 27 das 39 cadeiras possuem mais de 50% de frequência (aproximadamente 70%), o que não se reflete necessariamente na participação dos representantes, já que foi considerado no mapa a presença do membro que mais participou por aquela organização, seja titular ou suplente. Em relação a segmentos, percebe-se diferentes características: a Sociedade Civil tem frequências mais altas na média, tendo em vista que as organizações que estão no comitê se propuseram a estar lá. Nos municípios, a participação de prefeitos é bem distribuída, sendo que apenas um participou em mais de 90% das reuniões, enquanto apenas 2 participaram em somente até 10%. Já no Estado se percebe dois polos: as organizações que participam mais de 50% das vezes (6) e as que participam menos de 40% (7), sendo que o segmento Estado foi o único a apresentar um representante que nunca presenciou reuniões do CBH-MP durante o período.

Para a realização deste mapa, optamos por dividir o segmento Sociedade Civil nos três tipos de organizações que o compõem, aspecto levantado pelos próprios entrevistados:

Em relação à sociedade civil, existe um problema no que tange à formação dos comitês paulistas, que a coloca junto dos usuários de água num terço do comitê, o que restringe o espaço para essas entidades, em detrimento dos grandes usuários de água, representados por suas entidades associativas. Talvez fosse importante mudar esta divisão para o formato dos comitês nacionais [1/3 Poder Público, 1/3 Sociedade Civil, 1/3 Usuários], como já aconteceu no CBH-PCJ por ordem do Ministério Público (*Entrevistado 6 – Segmento Estado*).

Para um dos representantes das ONGs, esta divisão é tão decisiva que acaba apontando um favorecimento de pontos de vista dentro do comitê:

Eu vejo um certo *lobby* de protecionismo à agenda privada, dos grandes usuários, e não muito em prol do bem comum. Então a gente faz o registro de oposições, e oposições técnicas, para ficar registrado nas atas, por exemplo; para marcar presença, marcar território. Que é o que a sociedade civil tem que fazer, ocupar os espaços de tomada de decisão (*Entrevistado 10 – Segmento Sociedade Civil*).

Tratar de “Sociedade Civil”, no caso desta estrutura dos CBHs paulistas, não especifica o real significado da participação de cada um dos membros, inclusive desfavorecendo a atuação de órgãos que tenham como interesse primário a defesa do meio ambiente e da sociedade em geral.

Um outro critério que foi utilizado para medir a participação dos membros – corroborando ou contrapondo a frequência simples anteriormente exposta – é o extraído do apontamento dos próprios membros entrevistados, que foram interpelados com a pergunta número 4, que questionava: *A participação tripartite nos comitês de bacia hidrográfica se justifica legalmente por proporcionar diversidade de visões. Quais seriam, na sua opinião, os atores mais influentes atualmente no CBH-MP e qual é o principal impacto de sua atuação?* É possível extrair um índice quantitativo de citações nominais a determinados atores nas respostas de todos os entrevistados, o que gerou a Tabela 8.

Tabela 8 – Quantidade de menções nominais a atores feitas pelos entrevistados em resposta à questão 4

<b>Menções a atores mais influentes na Questão 4</b>			
4 – Dep. de Águas e Energia Elétrica do Estado de SP (DAEE)	14 menções	39 – Prefeitura de Tarumã	5 menções
26 - União das Indústrias de Cana-de-Açúcar (ÚNICA)	5 menções	32 – Prefeitura de Maracá	4 menções
9 – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI)	5 menções	14 – Associação Brasileira de Cias. de Energia Elétrica (ABCE)	4 menções

23 – ONG Salvar	4 menções	18 – Faculdades Integradas de Ourinhos (FIO)	2 menções
7 – Cia. de Saneamento Básico do Estado de SP (SABESP)	3 menções	25 - “Sindicatos”	2 menções
3 – Cia. Ambiental do Estado de SP (CETESB)	3 menções	22 – ONG Pró-Azul	1 menção
21 – Fundação Educacional do Mun. de Assis (FEMA)	3 menções	8 – Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente	1 menção
20 – Fed. das Indústrias do Estado de SP (FIESP)	3 menções	13 - Unesp	1 menção
33 – Prefeitura de Garça	3 menções	19 – Centro de Desenvolvimento do Vale do Paranapanema (CDVALE)	1 menção
17 – ONG Rio Pardo Vivo	3 menções	15 – Associação Bras. de Recursos Hídricos (ABRHidro)	1 menção
5 – Instituto Florestal	2 menções	29 – Prefeitura de Fernão	1 menção
1 – Agência Paulista de Tecnologia do Agronegócio (APTA)	2 menções	34 – Prefeitura de Ourinhos	1 menção

Fonte: Elaboração do autor.

Considerando a qualidade da participação a partir da lembrança espontânea de cada membro em relação a seus pares, partindo do pressuposto de que quem é mais lembrado é porque tem uma participação mais efetiva, sendo citado por isso, algumas conclusões podem ser retiradas desta tabela. Primeiramente, percebe-se que o DAEE está em um outro *status*, com 14 menções, o que vem ao encontro com o papel que o Estado geralmente exerce na comunicação pública (DUARTE, J.; DUARTE, M., 2019). Tal aspecto foi apontado por membros de todos os segmentos entrevistados. O DAEE foi mencionado como “a cabeça do CBH-MP” (*Entrevistado 11 – segmento Sociedade Civil*). A atuação deste órgão, que desempenha o papel de secretaria-executiva, será melhor explorada na categoria 3, que trata da natureza e da dinâmica deliberativa do CBH-MP.

Um outro ponto de análise da Tabela 8 é que alguns atores possuem relevância mesmo possuindo uma frequência baixa nas reuniões plenárias (Figura 5), como é o caso da ÚNICA (26), da ABCE (14), do prefeito de Tarumã (39), que já foi presidente do CBH-MP em outros períodos. O inverso também acontece com membros muito frequentes, porém pouco mencionados, como é o caso da ABRHidro (15), do Instituto Florestal (5) e da Associação dos Engenheiros de Santa Cruz do Rio Pardo (16 - titular) e de Avaré (suplente). Outro aspecto relevante é a confirmação da importância dos usuários de água, pois todos são mencionados

pelos entrevistados. Também é perceptível a relação dos prefeitos com o comitê: apesar de muitos frequentarem razoavelmente (Figura 5), poucos são realmente mencionados como atuações de impacto. Acreditamos que a Tabela 8 – feita a partir das impressões dos próprios membros – complementa as informações quantitativas utilizadas para a produção da Figura 5.

A partir desta análise, procuramos dividir os níveis de participação do CBH-MP em 5, a partir da proposta de Jaramillo López (2004). O autor também aponta estes 5 níveis de participação: informação, consulta, deliberação, consenso e corresponsabilidade, resumidos da seguinte forma:

Um grupo informado é um grupo que, por sê-lo, exerce um nível básico e primário de participação; se além de estar informado esse grupo é consultado acerca do que pensa, a participação aumenta em uma proporção significativa, e se além disso nesse grupo as decisões [...] se constroem mediante processos de deliberação, a participação adquire um nível mais concreto e visível. Quando as decisões [...] resultam de propósitos acordados, a participação amadurece como feito comunicativo até a construção de consensos. Finalmente, o nível mais depurado de participação em um grupo [...] implica que os processos coletivos resultem de acordos corresponsáveis que resultam por sua vez do consenso entre quem orienta e dirige e quem faz parte da base do grupo (JARAMILLO LÓPEZ, 2004, p. 44).

Adaptando estes níveis para o CBH-MP, optamos por fazer a seguinte divisão de grupos informais, conforme os relatos dos membros e as conclusões do pesquisador:

**Nível 1) Grupo do Co-governo:** membros com proximidade à secretaria-executiva/DAEE, é quem propõe a maioria das pautas, de acordo com observações coletadas, como esta de um dos representantes de ONGs: “Para mim, quase todos os projetos do comitê passam pela ABCE e pela ÚNICA e os sindicatos rurais. Para mim são esses dois atores que trazem os pontos de vista mais recorrentes” (*Entrevistado 7 – segmento Sociedade Civil*). Tal visão pode ser confirmada pela impressão exposta por um membro do Estado: “É importante citar os usuários de água, principalmente as usinas de açúcar e álcool, representadas pela ÚNICA. Eles fazem questão de participar, participam de todas as reuniões de Câmara Técnica, mesmo sem tomar recursos do FEHIDRO, mas opinando sobre os projetos. (*Entrevistado 1 – segmento Estado*).

**Nível 2) Grupo do Consenso:** geralmente são participantes da CT-PAS, e buscam traçar consensos acerca dos temas antes de ir à plenária, conforme relata um entrevistado, membro deste grupo:



Nos bastidores a gente tem [divergências], mas raramente a gente deixa chegar essas discussões na plenária. Não que a gente seja manipulador, mas é uma questão de manter o foco. A gente tenta sempre antes discutir na Câmara Técnica, onde o coordenador chega e já diz “olha, gente, vai dar polêmica nisso daqui”, então a gente tem que ter uma opinião formada, pelo menos da Câmara Técnica e da Diretoria do Comitê. E lá a gente vai à exaustão, coloca os vários cenários pra discutir determinada situação, pra todo mundo chegar num consenso. Cede aqui um pouquinho, cede ali um pouquinho... Pra não levar uma insegurança na plenária, senão a discussão não vai acabar nunca (*Entrevistado 2 – segmento Sociedade Civil*).

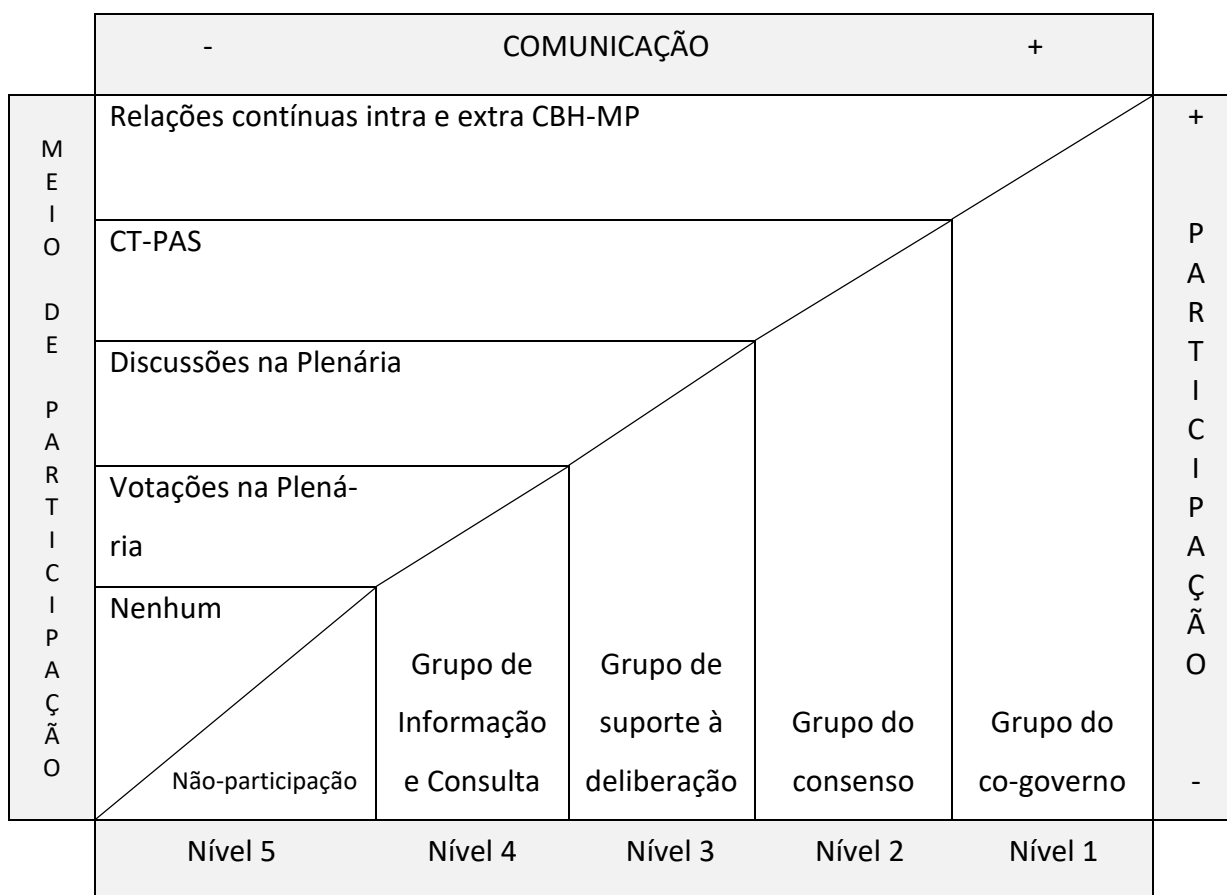
**Nível 3) Grupo de suporte à deliberação:** são membros que se manifestam nas plenárias, apontando questões pertinentes de acordo com sua área de atuação para os temas já propostos, conforme aponta um entrevistado pertencente a esse grupo: “Eu acho a plenária do CBH-MP muito democrática; você pode falar e defender sua ideia. Às vezes uma pessoa pode não falar em público, tem alguma dificuldade; mas aí é uma questão da pessoa, não do órgão que está representando” (*Entrevistado 12 – segmento Estado*);

**Nível 4) Grupo de informação e consulta:** membros que participam com pouca frequência (qualitativa ou quantitativamente), sendo marcados pelos votos que dão seguindo a maioria do seu segmento, como aponta um membro: “A nível de Estado, o DAEE [tem grande influência]. Muitas das coisas que eles falam acabam sendo acatadas automaticamente” (*Entrevistado 10 – segmento Sociedade Civil*). Isto também pode ser aferido pela observação deste representante dos usuários de água: “O CBH-MP faz um treinamento [com os novos membros e técnicos], mas não tem jeito, a pessoa que entra muitas vezes é de cargo de confiança, e está lá só levantando a mão e abaixando a mão [nas votações] e vai na maioria” (*Entrevistado 4 – segmento Sociedade Civil*).

**Nível 5) Não participação:** membros designados que nunca participaram das reuniões plenárias. Na figura 7 é feita a adaptação de acordo com a proposta de Jaramillo López, presente na p. 39 deste trabalho.

Esta divisão visa demonstrar que existem níveis diversos de participação no CBH-MP, tendo como pressuposto observações dos próprios entrevistados. O objetivo da participação é buscar um incremento neste processo, trazendo cada vez mais atores a níveis acima do que eles participam atualmente, com a meta de estabelecer cidadãos valorizados e autônomos no debate (MARQUES, 2009).

Figura 7 – Níveis de participação do CBH-MP



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Jaramillo López (2004).

Além de buscar traçar um panorama dos diferentes níveis de participação entre os atores do comitê, é importante atentar-se para o fenômeno da não-participação, que pode demonstrar aspectos relevantes para o fazer deliberativo do órgão e sua capacidade de ação, podendo estar relacionada “diretamente com as regras de recrutamento dos participantes, com o formato da participação, o desenho institucional ou a falta de crença na efetividade do espaço institucional” (MARTINS, 2015, p. 229). Para contemplar esta discussão, foi proposta aos entrevistados a questão 8: *Para a governança hídrica, é fundamental que a pluralidade de grupos interessados na gestão da água seja adequadamente representada. Você percebe a falta de setores ou entidades no comitê? Quais e por quê?* As respostas abordaram quase sempre uma satisfação com o grau de representatividade do CBH-MP, mas algumas observações de entrevistados retratam aspectos relevantes:

**a) Ausência de representatividade na Sociedade Civil (6 menções):** o caso mais observado pelos entrevistados foram problemas de diversas naturezas na representação da

Sociedade Civil. Isto é atestado por membros de todos os segmentos, como é o caso deste depoimento de um prefeito:

Talvez o segmento da sociedade civil poderia dar uma participação ainda melhor, porque nós temos a diversidade na sociedade civil, lá temos vários interesses. Porque nós temos muitos segmentos dentro da sociedade civil que poderiam de alguma forma contribuir: a agricultura, as cooperativas, a agricultura familiar, o pessoal do meio ambiente, os que são mais vinculados à preservação; nesses eu vejo a maior oportunidade da ampliação da participação na discussão por conta do ambiente que a sociedade civil traz com ela (*Entrevistado 5 – segmento Municípios*).

Um dos representantes das ONGs apontam o aspecto já mencionado, de que a solução poderia ser separar os setores que convivem dentro do mesmo rótulo de “Sociedade Civil”:

Quem precisa melhorar sua participação no comitê é justamente a sociedade civil. Não sei se vamos chegar ao ponto de dividir a sociedade civil e deixar ela mais “sangue puro”, ou se os grandes interessados da água chegarão à convicção que eles também são cidadãos e precisam lutar por essa cidadania. [...] E quem não está participando e sabe que existe, que já estiveram lá e não está mais, como a OAB [Ordem dos Advogados do Brasil] e algumas universidades (*Entrevistado 11 – segmento Sociedade Civil*).

O segmento Estado também aponta a falta de representação de órgãos vinculados mais à vigilância do meio-ambiente: “Talvez exista menor a atuação de alguns setores ambientais, por haver uma relação conflituosa; muitos justificam por conflito de interesses. Os danos ambientais ainda acontecem com muita frequência e a preservação de água é difícil” (*Entrevistado 15 – segmento Estado*);

**b) Ausência dos proprietários rurais (4 menções):** vários entrevistados também apontaram uma necessidade de representatividade maior dos produtores rurais, considerando que a região é predominantemente agrícola, conforme percebe um dos representantes das ONGs: “Talvez o setor agrícola poderia participar mais, o produtor em si, que é um grande usuário de água. Eu tenho sentido muita falta das cooperativas, que antes estavam e agora não mais” (*Entrevistado 2 – segmento Sociedade Civil*). Também um outro membro do setor Estado, vinculado à questão da agropecuária, faz uma observação semelhante:

Em relação aos produtores rurais, na sociedade civil são os sindicatos patronais e de trabalhadores; eles estão lá e já têm suas posições definidas, mas nós queríamos que mais deles estivessem lá, não só os sindicatos, mas os próprios produtores, as associações, os irrigantes, os usuários de água; mas às vezes nós esbarramos nas organizações rurais (*Entrevistado 3 – segmento Estado*).

Outro membro da Sociedade Civil, agora associado a uma organização vinculada ao agronegócio, acredita na necessidade de se realizar ações práticas para atrair o setor: “Eu penso que poderíamos fazer ações junto às cooperativas, associações, sindicatos e diagnosticar a razão da não-participação no CBH-MP, e mostrar os benefícios e vantagens da participação deles, ou mesmo fazer um fórum nesse sentido” (*Entrevistado 13 – segmento Sociedade Civil*);

**c) Ausência de representantes do governo do Estado (2 menções):** foram coletadas duas impressões acerca da ausência de membros do governo. Um dos prefeitos expressa essa preocupação e a justifica:

Outra coisa que senti falta é, além dos órgãos de Estado que lá estão presentes – Sabesp, CESTESB, pessoal da agricultura – mas falta alguém que represente o governo, da Casa Civil, da Secretaria de Agricultura propriamente dita, de Meio-ambiente. Acho que se tivesse alguém do governo do Estado, falando ali dentro em nome dele, porque quem está ali faz a base, mas quem toma as decisões e tem a caneta não está lá (*Entrevistado 8 – segmento Municípios*).

O outro entrevistado a apontar algo na mesma direção foi um membro do próprio Estado: “Apesar de ter representatividade, os representantes não são muito participativos em relação à Saúde, Educação, Transporte [secretarias de Estado nomeadas pelo governo]” (*Entrevistado 14 – segmento Estado*);

**d) Ausência de grandes usuários de água (2 menções):** apesar de compor a maior parte dos membros do segmento Sociedade Civil, alguns entrevistados ainda apontaram uma sub-representação dos usuários de água da região, como afirma este representante de ONG de preservação: “Eu sinto falta da participação dos grandes empresários e grandes agricultores da região, que na verdade são os maiores demandadores de água da região. Na minha opinião, eles deveriam ter um espaço, até um convite para participar do comitê” (*Entrevistado 7 – segmento Sociedade Civil*). Também um dos membros do Estado expressou preocupação análoga: “Talvez a sociedade civil devesse ter mais participantes, porque eles também são interessados. Talvez falte um pouco dos grandes usuários, mais pra poder se defender [risos]” (*Entrevistado 12 – segmento Estado*);

**e) Ausência de determinadas áreas geográficas (1 menção):** uma menção interessante feita por um membro do Estado foi a ausência de regiões que o CBH-MP abrange, mas que não têm tido representação relevante. Tal fato é agravado pela extensão da área do comitê, e o fato de que a maior parte das suas ações acontecem em Marília, que está distante cerca de 250km de alguns municípios: “Existe também uma divisão [geográfica] da bacia, então a gente sente

falta da participação de áreas da bacia, principalmente das cabeceiras, como a do Rio Pardo, na região da [rodovia] Castello Branco” (*Entrevistado 1 – segmento Estado*);

**f) Ausência dos prefeitos (1 menção):** outra menção a não-participação surge de um dos prefeitos falando sobre seus pares: “Uma falta que sinto é essa que comentei, dos meus pares, dos prefeitos, daqueles que começavam e depois iam diminuindo. Porque quando se fala na presença de 40 prefeitos a visão da sociedade, do governo e de todo mundo é diferente, a gente tem mais visibilidade e capilaridade (*Entrevistado 8 – segmento Municípios*);

**g) Ausência de determinadas parcelas da população (1 menção):** por fim, para um dos entrevistados, a questão da falta de participação e representatividade não passa por questão de segmentos, mas de uma limitação na representatividade social:

Não há uma falta de representatividade enquanto segmentos; há uma falta de representatividade enquanto grupos sociais. Os comitês de bacia não representam a diversidade brasileira. Eu desconheço aqui na nossa região [no comitê] a presença de quilombos, assentamentos, comunidades indígenas, associações de produção orgânica. [...] Hoje você olha para a plenária é uma representação da sociedade elitista brasileira (*Entrevistado 10 – segmento Sociedade Civil*).

Tendo como base o exposto anteriormente, é possível resumir três aspectos que a nosso ver devem ser aprimorados no CBH-MP nas dinâmicas de participação:

**A) Relacionamento específico com as divisões do segmento Sociedade Civil:** Conforme apontado por vários entrevistados, o formato dos comitês paulistas de reunir organizações tão diferentes (usuários de água, associações técnicas e de pesquisa e ONGs ambientalistas) sob a mesma alcunha (Sociedade Civil) dificulta o diagnóstico acerca da participação desses setores, bem como desfavorece a participação da verdadeira Sociedade Civil, ao menos aquela definida por Habermas (1997b, p. 99) como tendo no núcleo “associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas da comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida”, não incluindo organizações com ligação e interesses vinculados ao Estado ou ao mercado. Como o formato de composição do comitê não pode ser desfeito, porém, sem alteração na legislação, iniciativas comunicacionais poderiam ser implantadas para que ao menos estes setores se comunicassem melhor entre si e com o CBH-MP, cada um com sua particularidade.

**B) Melhora da participação dos governos locais:** Conforme percebido nos mapas de participação, existe uma dificuldade na participação efetiva e de destaque das prefeituras. O fato de o membro da plenária ser o prefeito foi apontado por alguns entrevistados como útil, tendo em vista a autoridade que o prefeito ganhou pelo voto. Sua participação efetiva em um

tema tão específico, contudo, é de difícil desenvolvimento, apesar de ser de suma importância, tendo em vista que os prefeitos “têm competências regulatórias, tributárias e de fiscalização na gestão ambiental local, podendo licenciar ou inibir determinados usos segundo seus interesses” (TRINDADE; SCHEIBE, 2019, p. 12). Uma saída seria envolver funcionários das prefeituras nas dinâmicas do CBH-MP, pois além de descentralizar a responsabilidade do prefeito, também evita o problema da rotatividade excessiva.

**C) Busca de inclusão de grupos ainda não-membros:** Muitos foram os grupos apontados como ainda não pertencentes ao comitê, ou que já estiveram e não estão mais (agricultores, usuários de água, governo do Estado, certas regiões geográficas, certas faixas da população, OAB, entre outros) e muitas são as ferramentas de comunicação que podem ser utilizadas para aumentar o relacionamento e atrair a atenção desses grupos, como eventos e fóruns, conforme destacado pelo entrevistado 13. O primordial é estabelecer um contato direto, demonstrando para tais grupos os meios concretos para sua participação, conforme alerta Peruzzo (2004, p. 73): “[...] a participação precisa ser facilitada. Não bastam críticas (broncas) pela não-participação, nem convites vagos e sem perspectivas concretas de viabilização”. Na comunicação deve-se demonstrar claramente aos grupos como e por que cada um deles deve participar do comitê.

Esta segunda categoria buscou encontrar aspectos que interferem na participação, como elemento central do processo de *stakeholding* no CBH-MP. A partir da lista de presença e de relatos dos entrevistados, foi possível traçar um cenário das atuais circunstâncias de participação, buscando motivar os membros, a diretoria e a secretaria-executiva do comitê para pensar possibilidades para seu aprimoramento.

### 6.3 CATEGORIA 3 – NATUREZA DELIBERATIVA

A deliberação pública é a razão de ser dos CBHs. A possibilidade de reunião de atores com interesses diversos em um ambiente que busca consensos e decisões em conjunto só pode acontecer sob a perspectiva deliberativa, em seu processo exigente e que obedece a características específicas. Conceitos como interdependência e aprendizagem social só fazem sentido se os membros se dispuserem a participar não de uma arena qualquer, guiada por seus próprios *stakes*, mas de um espaço deliberativo onde seus argumentos sejam ouvidos e levados em conta, como observa AGARWAL *et al.* (2000, p. 16): “participação requer que *stakeholders* em todos os níveis da estrutura social tenham um impacto nas decisões em diferentes níveis da gestão da

água. Mecanismos de consulta [...] não gerarão participação real se forem empregados meramente para legitimar decisões já tomadas”.

O capítulo 2.1 deste trabalho explicitou quais são os parâmetros principais da deliberação, a partir dos autores mais comuns para tal referencial. Para a realização da análise do estado da natureza deliberativa do CBH-MP cabe retomar os pontos mais decisivos. Em primeiro lugar, a deliberação só acontece quando estabelecida por sujeitos livres e iguais. Tal visão é partilhada tanto por Habermas quanto por Rawls, exemplificaremos com o exercício hipotético proposto por este último. Rawls (2008, p. 13) afirma que se todos os construtores de um processo coletivo estivessem sob um “véu de ignorância”, escolheriam participar de instituições o mais justas, livres e igualitárias possível, já que não saberiam se estariam na posição dos mais afortunados ou dos marginalizados. O fruto dessa decisão – que obnubilaria os interesses individuais – seria então instituições igualitárias e por isso justas, pois, como afirma Cohen (2003, p. 96), “a base da igualdade não está na capacidade de autorregulação, ou em uma capacidade moral genérica, mas especificamente na capacidade de compreender os requisitos de justiça que fornecem os padrões fundamentais da vida pública”.

Um segundo ponto trata da ação comunicativa da deliberação como uma contraposição a ações teleológicas e instrumentais, pois tem como objetivo primário alcançar entendimento. Para Habermas, a capacidade de gerar entendimento está implícita à própria linguagem, pois quando comunicamos algo a alguém, queremos nos fazer entender. São as situações em que “diversos participantes superam suas concepções inicialmente subjetivas para então, graças à concordância de convicções racionalmente motivadas, assegurar-se ao mesmo tempo da unidade do mundo objetivo e da intersubjetividade de seu contexto vital” (HABERMAS, 2012, p. 35-36). Ou seja, a deliberação pressupõe a superação das posições unicamente subjetivas, dos *stakes* de quem entra no debate, para se alargar no contexto intersubjetivo e objetivo do qual todos fazem parte.

Como a deliberação deve estar necessariamente conectada a um mundo da vida partilhado, ela se relaciona com a esfera pública, na qual os temas acerca da realidade compartilhada repercutem e se constroem em uma teia de comunicações irregular, constante e dispersa. Esta dinâmica é definida por Chambers (1995, p. 246) como um processo de racionalização que “permite que os cidadãos reproduzam ou mudem reflexivamente os aspectos de seu mundo da vida compartilhado para os quais eles acham que há ou não boas razões”, por meio “da cultura, da integração social e da socialização”. Tal processo se dá na participação dos cidadãos tanto nos ambientes formais para tal designados “quanto o informal como atores discursivos. Se os cidadãos não possuem essa vontade, então não importa o quão bem planejados os arranjos

institucionais sejam para os fins do discurso, o discurso não acontecerá” (CHAMBERS, 1995, p. 247).

A deliberação só é alcançada a partir de situações ideais de fala. Benhabib (1996, p. 89) as define a partir das seguintes características: a) igual oportunidade de iniciar e continuar a comunicação; b) igual chance de fazer asserções, recomendações e explicações; c) igual chance de expressar anseios, desejos e sentimentos; d) liberdade para tematizar as relações de poder que impediriam a deliberação. Em suma, a deliberação possui circunstâncias específicas para que aconteça de maneira eficaz, e é a partir desses critérios que será feita a análise desta categoria.

Para aferir a dinâmica deliberativa do CBH-MP, foi feito o seguinte questionamento aos entrevistados, na pergunta de número 5: *Em uma plenária deliberativa é normal ocorrerem convergências e divergências. Com quais setores ou entidades seu posicionamento geralmente converge? E com quais diverge? Como são, usualmente, fortalecidas as convergências e como são superadas, se possível, as divergências? Como a comunicação poderia contribuir nesse processo?* Trata-se de uma série de questionamentos interrelacionados, que podem ser analisados separadamente. Em um primeiro nível de análise, podemos identificar as citações a fluxos deliberativos, a partir do seguinte critério: os membros que os entrevistados citaram como convergentes são aqueles em que os seus fluxos deliberativos mais acontecem. No caso dos apontados como divergentes são formadas barreiras deliberativas que devem ser superadas, situações em que a deliberação tem mais dificuldade de acontecer.

Trata-se de um processo complexo e multifacetado, e muitos fluxos devem existir no CBH-MP que não foram captados por nós, tanto por conta de observações vagas de alguns entrevistados, quanto pela ausência de alguns atores importantes nas entrevistas. A partir do percebido nas entrevistas é possível tirar algumas conclusões. Fica evidente, por exemplo, a articulação entre o setor envolvido com a agropecuária, que está presente tanto no segmento Estado, quanto na Sociedade Civil. Ao que nos pareceu, os prefeitos também agem sempre em bloco, por testemunho dos próprios e pelo fato de os outros membros sempre se referirem a eles como “prefeitos”, tanto nas convergências quanto nas divergências. Alguns fatores referentes à Sociedade Civil que apareceram é uma considerável coesão entre as poucas ONGs existentes no CBH-MP, o mesmo se aplicando aos grandes usuários. Também se destaca a ação do Ministério Público, que mesmo não fazendo parte do comitê como membro, é referido sempre como um fator de forte influência na sua dinâmica deliberativa e na sua capacidade de ação, principalmente junto aos prefeitos, à secretaria-executiva e em auxílio à atuação das ONGs. Também é notável a falta de referências às universidades na perspectiva deliberativa, apesar de elas estarem presentes no quesito “participação”: a Unesp (13), a FEMA (21) e a FIO (18) não



foram citados nem como convergentes, nem como divergentes, perdendo seu potencial transformador apontado por Jacobi *et al.* (2012).

O que mais se destaca, contudo, é a convergência de referências ao DAEE como “o grande mentor de tudo” (*Entrevistado 4 – segmento Sociedade Civil*), como aquele “que movimenta, marca reunião, marca capacitação, atende os pedidos dos prefeitos, faz reunião formativa” (*Entrevistado 12 – segmento Estado*), ou ainda o ator que “faz essa condução [do CBH-MP] com maestria” (*Entrevistado 8 – segmento Municípios*). A autarquia acumula um duplo papel, de órgão técnico do Estado e de secretaria-executiva, conforme resumido por um entrevistado: “Fica um pouco difícil da gente separar essa função no DAEE, pois os técnicos atuam tanto dando assistência para a secretaria-executiva quanto para as questões técnicas” (*Entrevistado 6 – segmento Estado*). Apesar de facilitar o processo de gestão e de contar com o tempo dos profissionais do departamento, a centralidade do DAEE na relação entre os atores pode acabar restringindo a rede deliberativa que permeia o CBH-MP, gerando dificuldades por conta da exagerada concentração de questões passando por eles.

Quando a autarquia se torna o centro de referência de informações, pode criar situações de dependência, como se o DAEE fosse um órgão de informação e o CBH-MP sua instância de consulta, limitando os aspectos de deliberação, busca de consensos, corresponsabilidade e co-governo. A predominância do DAEE como polo central deliberativo pode comprometer o próprio princípio de governança, que busca superar a suposta excelência advinda de uma burocracia racional, baseada em um saber científico e técnico neutro (BEVIR, 2011). Se a revisão de literatura apontou como fundamental o aspecto de crescimento conjunto acerca da visão do tema (*issue*) no processo deliberativo, a centralidade dos interesses e da perspectiva do DAEE para a solução de problemas, conforme apontado pelos entrevistados, pode nem sempre facilitar tal processo, conforme aponta um representante de ONGs:

No que tange à proteção da água, o CBH-MP atrapalha a gente um pouco, como na aprovação de algumas outorgas que a gente discorda. Se não houvesse a participação da sociedade civil no comitê seria muito mais fácil para eles, para o corpo técnico do comitê que é ligado ao DAEE. [...] Eles cuidam de quatro comitês, se não me engano. Isso atrapalha um pouco para buscar o novo, para sair da mesmice (*Entrevistado 7 – segmento Sociedade Civil*).

A busca por desvencilhar na medida do possível os fluxos comunicacionais que hoje aparentam passar em maioria pelo DAEE poderia trazer mais relevância às relações entre os outros membros. A previsibilidade, conforme sugere a literatura, não é o ponto central se o objetivo é criar deliberação participativa na governança das águas (JACOBI *et al.*, 2012;

PAHL-WOSTL *et al.*, 2007a; ISON; RÖLING; WATSON, 2007). Iniciativas oriundas da própria secretaria-executiva poderiam ser pensadas nesse sentido, empoderando outros atores em suas funções, construindo outras instâncias para que os próprios membros pudessem encaminhar assuntos específicos.

Em relação às divergências apontadas pelos entrevistados, foi possível resumi-las em quatro barreiras: a) a barreira da ação política contra a ação técnica, representada principalmente nas divergências entre os prefeitos e os órgãos técnicos do Estado e da Sociedade Civil, oscilando ora para uma predominância de decisões de viés político, ora de viés técnico, descontentando a parte contrária; b) a barreira dos prefeitos contra a Sociedade Civil, a partir principalmente da diferença de visões acerca do uso da água e dos recursos disponíveis no comitê (quando nos referimos aqui à Sociedade Civil, estamos nos referindo tanto a ONGs quanto a usuários, neste caso); c) a barreira do setor agropecuário junto à iniciativa privada contra as ONGs, divergência tênue, que de acordo com o revelado pelos entrevistados, muitas vezes resultam em parcerias de preservação entre os dois lados, apesar da divergência dos pontos de vista; e d) a barreira do Estado – ação burocrática – contra a Sociedade Civil – ação imediatista – que passa por todo o aparato legal ao qual os CBHs estão vinculados, de domínio do Estado, que acaba por desagradar tanto a Sociedade Civil quanto prefeitos por conta da morosidade e complexidade na tomada de decisões e emprego de recursos.

Outras observações importantes podem ser retiradas da segunda parte da pergunta 5: Como são, usualmente, fortalecidas as convergências e como são superadas, se possível, as divergências? Como a comunicação poderia contribuir nesse processo? A resposta majoritária apontada pelos entrevistados foi a Câmara Técnica de Planejamento, Avaliação e Saneamento (CT-PAS) como principal instância comunicativa para superação de divergências e potencialização de convergências. Entrevistados de todos os segmentos apontaram esta situação, como estes membro do Estado: “um assunto só deve ir à plenária quando foi esgotado nas instâncias consultivas do comitê. Muito do que a gente sabe que é divergente e pode gerar tensão em plenário, a gente resolve primeiro na Câmara Técnica” (*Entrevistado 6 – segmento Estado*) e também este outro parecer:

Os assuntos polêmicos são discutidos na câmara técnica ou em grupos de trabalho que são formados para discutir. Nas câmaras você não precisa ser membro [da plenária] para participar, então os assuntos são discutidos extensivamente nesses grupos e dali sai a proposta. Normalmente o assunto só vai para plenária quando ele já está entendido e aceito por todos, então normalmente a gente vota a favor do que foi apresentado [pelo parecer da câmara técnica] (*Entrevistado 12 – segmento Estado*).

A Sociedade Civil em suas várias representações também apontam o mesmo fato. De acordo com o relato de um membro de uma ONG, “a Câmara Técnica se reúne mais, com capacidade técnica muito forte. A sociedade civil também participa dela, mas pouco. E todos os projetos já vêm prontos [da Câmara Técnica] para a plenária, para você dizer sim ou não” (*Entrevistado 7 – segmento Sociedade Civil*). Na mesma direção vai um representante dos usuários de água: “Nela se consolidam profissionais, um grupo de pessoas que entende de uma maneira multidisciplinar, aí o negócio funciona. Lá a coisa acontece. Lá se apura toda a realidade do assunto. Na plenária fica uma coisa muito mecânica” (*Entrevistado 4 – segmento Sociedade Civil*).

Também os prefeitos mencionaram a CT-PAS como este canal central de deliberação e superação de dissensos: “As Câmaras Técnicas têm representantes de todos os segmentos, inclusive dos municípios, e eles mandam antecipadamente todos os materiais para serem estudados” (*Entrevistado 8 – segmento Municípios*). Outro prefeito é mais preciso:

Eu acho que um grande instrumento de articulação e de funcionamento das plenárias são as câmaras técnicas e os momentos de formação, eles são muito importantes para o bom funcionamento do comitê. Imagine se não tivesse as prévias dentro das câmaras técnicas, com seus pareceres e deliberações, se não tivesse um estudo técnico, informações, levantamentos, como é que esse grande fórum iria deliberar? (*Entrevistado 5 – segmento Municípios*).

Devido ao seu caráter decisivo, a Tabela 9 traz a relação dos membros participantes da CT-PAS no quadriênio, extraída das listas de presença disponíveis na página *web* do CBH-MP.

Tabela 9 – Membros titulares e com frequência na CT-PAS no quadriênio 2017-2020

<b>Municípios</b>	<b>Estado</b>	<b>Sociedade Civil</b>
29 – Prefeitura de Fernão	1 – APTA	<b>ONGs de Preservação</b>
	3 – CETESB	22 – ONG Pró-Azul
34 – Prefeitura de Ourinhos	4 – DAEE	23 – ONG Salvar
	5 – Instituto Florestal	<b>Associações técnicas e de pesquisa</b>
36 – Prefeitura de Pardinho	7 – SABESP	15 – ABRHidro
		16 – Assoc. dos Eng., Arq. e Agr. de Avaré
36 – Prefeitura de Botucatu	8 – Sec. de Infr. e Meio-ambiente	21 – FEMA
		<b>Usuários de Água</b>
38 – Prefeitura de São Pedro do Turvo	9 - CATI	20 – FIESP
		26 – ÚNICA

*Nota: o pesquisador não teve acesso a todas as listas de presença da CT-PAS.*

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas sugerem que a atuação da CT-PAS modifica o processo deliberativo do comitê, ao substituir o potencial comunicativo da plenária, espaço dotado de mais visibilidade, abertura e *accountability*. Apesar de a câmara técnica também ser tripartite, sua função de acordo com a legislação é tratar “de questões específicas de interesse para o gerenciamento dos recursos hídricos” (SÃO PAULO, 1991), e não servir de instância deliberativa. Ainda que a literatura aponte ser salutar que a comunicação dos comitês não se restrinja a reuniões da plenária, mas sim construa relacionamentos em diversos níveis (PAHL-WOSTL *et al.*, 2007b), a deliberação aberta e inclusiva é o que dá sentido para a governança.

A centralidade de uma câmara técnica, sugerida pelas entrevistas, pode ser interpretada à luz da literatura especializada. Dotada de menos dialética, menos visões contrastantes e espaço para pluralidade – conforme demonstrado pela Tabela 9 –, pode acabar levando os atores do comitê a instrumentalizar a deliberação e situar a plenária como mero espaço de referendo, e não de discussão e aprendizagem coletiva (CASTRO, 2007; JACOBI *et al.*, 2012). Dentro da divisão proposta por SLIM (2004b), instâncias como câmaras técnicas teriam uma importante função na facilitação, mas não podem desempenhar papel central na deliberação, correndo-se o risco de restringir as potencialidades do processo deliberativo, que deve ser composto por todos os membros portadores de direitos a uma participação livre e igual (HABERMAS, 1995a; BENHABIB, 2009). As lideranças formadas nas câmaras técnicas possuem uma importância fundamental quando inseridas na plenária, mas não se deve perder de vista que é nesta que os processos decisórios e relacionais devem acontecer efetivamente, como confluência de todas as redes de discussão, formais e informais, internas e externas, que permeiam as instituições na forma de comunicação pública (DUARTE, J.; DUARTE, M., 2019).

Um caminho a ser tomado seria uma mudança da CT-PAS, operada por seus membros e seu coordenador, para que, na medida do possível, se faça o caminho inverso do atual: questões que possam causar dissensos sejam levadas, na medida do possível, a plenário, ainda que na câmara possa ter métodos de facilitação e ocorrer alguns alinhamentos e formação de grupos de interesse, o que é natural. Também poderiam ocorrer ações que inserissem outros membros à CT-PAS, em especial da sociedade civil, para que a representatividade de outros interesses possa ser ouvida nela; também seria desejável que suas redes de comunicação não ficassem escondidas, podendo dar a impressão de guiar por outras vias e interesses o debate que deveria ser entre membros de igual relevância e com liberdade de informação e manifestação, dando à CT-PAS maior transparência e *accountability*.

Para complementar o mapeamento do aspecto deliberativo do CBH-MP a partir dos critérios das situações ideais de fala – liberdade para iniciar a comunicação, igual chance de fazer asserções, igual chance de se expressar e liberdade para tematizar relações de poder – os entrevistados foram questionados com a pergunta 6: *Todos os participantes dos comitês de bacia hidrográfica deveriam ter oportunidades iguais de participação. Isso ocorre no CBH-MP? Quais são os fatores que favorecem ou desfavorecem a igualdade de participação no CBH-MP? Como a comunicação poderia contribuir nesse processo?* Serão expostos a seguir algumas das observações dos entrevistados nesse sentido, em especial os problemas apontados nessa igualdade.

Para vários dos membros que concederam entrevista, não existe uma desigualdade aparente ou muito marcante entre os membros. É o que apresenta este trecho extraído da entrevista de um representante de uma associação técnica e de pesquisa: “Isso ocorre [a igualdade], respeitando os critérios que foram pré-estabelecidos: participação, presença... Isso é muito claro e em função de critérios, aprovados pelos próprios participantes. Maneira de aprimorar eu acredito que tenha, mas eu não tenho nenhuma sugestão para tanto” (*Entrevistado 13 – segmento Sociedade Civil*). Um representante dos usuários de água corrobora: “Eu acho que a participação é igualitária e todos têm a sua oportunidade de participar dentro do comitê, principalmente no CBH-MP, de acordo com sua real necessidade e sua opinião. Não tem nada que puxe para um ou pra outro” (*Entrevistado 4 – segmento Sociedade Civil*). Um profissional de uma secretaria de Estado também não vê nenhuma circunstância que dificulte a possibilidade de participar do processo deliberativo:

Se entra no comitê alguém que não tenha todo o conhecimento técnico, ele tem o sentimento do problema, e é um ponto-de-vista até mais importante do nosso que é técnico, porque o técnico é mais focado. É essa visão que a gente precisa. A pessoa pode até se sentir inibida, mas ela tem como conhecer o assunto e dar o ponto de vista dela. Eu não acredito que haja nenhum *bullying* (*Entrevistado 12 – segmento Estado*).

Alguns entrevistados, contudo, apontaram fatores que desfavorecem a igualdade de participação. O primeiro deles é o conhecimento da linguagem técnica, do domínio da terminologia utilizada no comitê, como indica um prefeito, dando o exemplo de sua própria história:

Tem horas que você participa das reuniões do comitê e não consegue se preparar devidamente, acaba lendo a deliberação na hora. E as reuniões do comitê têm uma dinâmica própria, um número de siglas e abreviações que, confesso a você, que no primeiro ano que participei, era muito difícil para eu acompanhar; e de alguma forma eu me sentia excluído, limitado na minha participação (*Entrevistado 5 – segmento Municípios*).

Também tem uma impressão semelhante um representante de ONGs, contrapondo o que afirmou anteriormente o entrevistado 12, acerca da facilidade de qualquer pessoa poder participar e compreender rapidamente os assuntos discutidos. Afirma ele:

Eu percebo que essas entidades que eu citei [usuários de água] são muito mais fortes na participação, inclusive no poder de persuasão. São pessoas mais preparadas, mais cultas do que a sociedade civil, que no fim inclui pessoas mais simples. [...] Eu vejo que quando as pessoas entram no comitê, o linguajar é muito técnico, até por conta do nível de escolaridade de alguns participantes. Isso dificulta um pouco da sociedade no geral entender o que o comitê está falando. Em vez de falar em precipitação, por exemplo, fale chuva (*Entrevistado 7 – segmento Sociedade Civil*).

Tal questão é recorrentemente abordada pela literatura (ROGERS; HALL, 2003; AGARWAL *et al.*, 2000; SOARES; THEODORO; JACOBI, 2008; SARDINHA, 2019) e deve ser levada em conta pelo CBH-MP, em especial pela sua secretaria-executiva e pela CT-PAS.

Outra questão apontada é a disparidade de oportunidade de participação de alguns membros da Sociedade Civil – em especial as ONGs – que não possuem o subsídio e a estrutura de locomoção para participar das reuniões plenárias e de câmaras técnicas, como possuem os servidores estaduais, os vinculados às prefeituras, os funcionários de grandes empresas e participantes de associações técnicas ou sindicatos. É o que aponta um entrevistado pertencente a esse grupo: “Porque é mais difícil da sociedade civil organizada participar, porque tem a questão de deslocamento, tem os horários [de reuniões]; porque geralmente ele tem outro trabalho, ele não é funcionário da ONG” (*Entrevistado 10 – segmento Sociedade Civil*).

Outro representante de ONG salienta o mesmo aspecto, mas afirmou que já foi contra a instauração de uma ajuda de custo para esses membros, conforme relata nesse trecho:

A sociedade civil, a qual eu represento, ela carece de recursos para ficar em pé de igualdade com os outros membros; é uma luta muito antiga e meio sem saída, porque mesmo eu fui contra alguma subvenção para a sociedade civil, porque algumas associações não veem nenhum benefício em ir, e quem está indo está pela defesa da cidadania; então de repente poderia aumentar a quantidade [de participação], mas cair a qualidade (*Entrevistado 11 – segmento Sociedade Civil*).

Um representante do Estado afirma que o problema já foi pauta do CBH-MP, e já foi resolvido, existindo a possibilidade de se pleitear esse tipo de ajuda financeira. Ele assume, porém, que isto não resolveria todos os problemas de representatividade desse setor:

A sociedade civil sempre ressaltou uma desigualdade no que tange ao custeio para a participação, pois os outros setores têm o financiamento de seus órgãos para frequentar as reuniões, e a sociedade civil, não. Isso foi superado há uns três anos com a

autorização para utilização dos usos de custeio para financiar o deslocamento desses atores, apesar de ainda terem problemas como horário de trabalho etc. (*Entrevistado 6 – segmento Estado*).

O problema parece já estar encaminhado, mas ainda precisa ser melhor debatido, acolhendo o pleito dos representantes para o custeio dessa participação junto ao comitê e para a tentativa de conciliar horários e locais mais flexíveis para as reuniões.

Alguns entrevistados perceberam que as desigualdades de participação na deliberação são eminentemente comunicacionais. Tal visão é exposta principalmente pelos membros do Estado:

Se eu fosse te dizer da equidade de ações no Comitê, de 0 a 10, eu te diria que estamos em 6,5. Existem possibilidades de participação, existem pessoas envolvidas, mas ainda existem forças que são maiores que outras, por conta do poder econômico, por exemplo. Poderiam haver participações maiores. [...] Por isso a comunicação é importante, o Comitê precisaria esclarecer as pessoas: tem gente que ainda não sabe que precisa de outorga, como os pequenos usuários (*Entrevistado 1 – segmento Estado*).

Outro membro do mesmo segmento aponta que o fato de a comunicação não ser corretamente trabalhada pelo CBH-MP “gera essa participação tímida dos atores do comitê, pois é um grupo extremamente grande e talvez a comunicação da participação dele influencie essa timidez; nas câmaras técnicas nós temos uma participação um pouco mais efusiva, mas na plenária é mais tímida” (*Entrevistado 3 – segmento Estado*).

A igualdade de deliberação foi exemplificada por um entrevistado, que se lembrou de uma dinâmica aparentemente simples, mas que fez a diferença em outras épocas do CBH-MP: “Quando o Oscar Gozzi [prefeito de Tarumã] era presidente do comitê, ele tinha o hábito de passar o microfone para todo mundo falar alguma coisa ao final das reuniões. Isso era muito interessante. A pessoa se sente empoderada de poder estar sendo ouvida” (*Entrevistado 2 – segmento Sociedade Civil*).

As referências de entrevistados vinculados ao poder público remetem a questões individuais; a maioria desses entrevistados não vê maiores impedimentos estruturais ou institucionais que desequilibrem a igualdade de deliberação. Eles veem nas capacidades individuais de expressão e interesse os maiores causadores de desigualdade, como afirmou este prefeito: “É bem tranquilo para fazer qualquer questionamento, de colocar todo tipo de posição. Mesmo que seja uma pessoa leiga, eles dão todo o suporte para ela se inteirar e saber o que está acontecendo. Para mim, os membros que são eleitos e não vão, é uma questão pessoal, de gosto”

(*Entrevistado 8 – segmento Municípios*). Na mesma linha vai este representante de uma associação técnica, que já compôs o segmento Estado:

Quando você entra no comitê você tem que estudar lei, estudar o estatuto, porque isto tem que estar muito claro. E muitas dúvidas se resolvem com a leitura básica desses dois textos. Também a leitura das deliberações. Então quem faz isso contribui bastante e não tem problemas. [...] No meu entender, os fatores que desfavorecem a participação são individuais (*Entrevistado 9 – segmento Sociedade Civil*).

Também membros do Estado reforçam o aspecto de que o principal elemento para a participação são as características pessoais do representante:

O que pode acontecer é que a representação, a pessoa que está lá ser um pouco mais tímida, e aí acaba não se sobressaindo. Mas todos dentro do CBH-MP têm oportunidade de participar igualmente. Eu acho que é muito pessoal, é uma questão pessoal. [...] vai melhorando a partir do momento que vai havendo uma integração com o bloco. Porque não é um bloco fechado (*Entrevistado 14 – segmento Estado*).

Este outro entrevistado do mesmo segmento é ainda mais categórico ao afirmar que a representação é dependente dos conhecimentos e das atitudes pessoais do representante:

A oportunidade é sempre dada para que o representante se expresse e seja participativo; depende, no entanto, da pessoa que ocupa a representação. Os fatores que favorecem podem ser o conhecimento sobre o assunto que está sendo discutido, o envolvimento do mesmo na atuação na instituição que representa e que saiba expressar o posicionamento da mesma (*Entrevistado 15 – segmento Estado*).

A partir dos relatos expostos é possível identificar uma diferença entre os membros que possuem uma visão otimista de igualdade na deliberação, tendendo a restringir os problemas a questões pessoais e pontuais, de esforço da parte do membro. Outros entrevistados – de todos os segmentos – conseguiram perceber alguns aspectos deficitários e que podem ser aprimorados para dinamizar e dar mais legitimidade à deliberação que ocorre no órgão, e tais tópicos devem ser levados em consideração, em especial pela presidência e secretaria-executiva do comitê. Um resumo dos aspectos mais relevantes encontrados sobre a situação da natureza deliberativa do CBH-MP é o seguinte:

**A) Buscar a construção de fluxos deliberativos ao largo do DAEE para diminuir dependência:** conforme observado no cenário esboçado a partir das observações das entrevistas, o DAEE exerce a função de centro de todo o fluxo deliberativo, ligando os fluxos paralelos e criando relações exclusivas entre determinados setores. Esta dependência pode ser natural pelo fato de o órgão exercer a secretaria-executiva, mas acaba por distorcer os fluxos, monopolizando os processos e não fomentando a formação de uma rede mais ampla de



deliberação, conforme aponta Marques (2009, p. 17): “É preciso admitir também a existência de trocas comunicativas periféricas entre os cidadãos, as quais não são destinadas aos espaços centrais de ação dos atores administrativos”. Cabe ao próprio DAEE sair de cena em determinadas situações e fomentar meios para esta construção periférica, ainda que pareça incerta.

**B) Falta de transparência e *accountability* nas reuniões da CT-PAS:** o fato de a CT-PAS ser um espaço importante dentro do CBH-MP não está em princípio errado, devido à sua função de avaliar os temas tecnicamente e trazer suas conclusões à plenária. A centralidade da câmara como espaço primeiro de resolução de dissensos e busca de consensos, sendo que nele não estão presentes todos os atores, pode deixar dúvidas acerca do modo como as decisões são tomadas nele. Para Benhabib (2009, p. 115), é o caráter aberto da deliberação que dá legitimidade ao processo: “nenhum indivíduo pode possuir todas as informações tidas como relevantes para uma decisão que afeta a todos. A deliberação é um procedimento que se desenvolve para que os indivíduos sejam informados”. Medidas de transparência e *accountability* são fundamentais para que as discussões da CT-PAS não se transformem em algo que coloque em suspeição a abertura da deliberação no CBH-MP.

**C) Preponderância de oportunidades de fala dos representantes mais antigos e mais extrovertidos:** conforme apontado por vários entrevistados, as características individuais dos representantes influenciam na possibilidade de manifestação nas reuniões plenárias. A deliberação, contudo, não se baseia na retórica ou na capacidade de expressão individual, mas na força dos argumentos manifestados racionalmente, conforme aponta Benhabib (2009, p. 112), que aponta que “uma das condições necessárias para se atingir a legitimidade e a racionalidade em processos coletivos de tomada de decisão é que [...] resulte de processos de deliberação coletiva, conduzidos racionalmente e de modo justo entre indivíduos livres e iguais”. É natural que membros mais antigos e mais acostumados com as dinâmicas do comitê tenham mais facilidade e capacidade de expressar seus pontos-de-vista; do mesmo modo aqueles que já atuam em áreas onde precisam se expressar publicamente. É preciso criar situações, contudo, onde pessoas que não possuem tais facilidades possam também expor seus argumentos e contrapor situações que não concordem.

Esta terceira categoria buscou delimitar a situação atual da deliberação pública presente no CBH-MP, característica integrante da natureza do órgão. A partir das menções a convergências e divergências apontadas pelos entrevistados, foi possível esboçar um diagnóstico dos fluxos deliberativos do comitê, definindo elementos relevantes que surgiram da

análise. Também foram investigados os principais fatores apontados como limitações para a igualdade na deliberação do comitê.

#### 6.4 CATEGORIA 4 – APRENDIZAGEM SOCIAL

O conceito de aprendizagem social se situa como a quarta categoria de análise por conta de sua capacidade de compreender como aquela participação, de atores dotados de *stakes* diversos e que se relacionam em um ambiente deliberativo, pode ser aprimorada pelos próprios atores no decorrer do tempo. Para a visão dos autores que tratam da governança hídrica pela perspectiva da aprendizagem social, as diferenças epistemológicas que são trazidas em um primeiro momento podem e devem avançar rumo a um processo de entendimento conjunto do problema, gerando interdependência e desenvolvendo parcerias para a solução de questões relativas à bacia como um todo. Conforme resume o HarmoniCOP (2005a, p. 2), aprendizagem social significa “aprender juntos a gerir juntos”.

Ingressar em uma dinâmica de aprendizagem social requer o abandono de soluções unilaterais, a partir de determinado tipo de conhecimento que se tenha como superior ou mais eficaz, e se perceba que está se tratando de um tema multifacetado e complexo, que não possui soluções simples, de curto prazo e que não dependam de todos os atores nela envolvidos. Ison, Röling e Watson (2007, p. 501) alertam que a aprendizagem social “fornece um contexto para um processo descentralizado local dinâmico” e que ela se baseia no pressuposto de que “o conhecimento ocorre com o ato, o processo, de construir um tema (*issue*) e buscar melhorias”. Os autores ainda afirmam que os instrumentos de governança tradicionais só consideram “formas fixas de conhecimento (ou seja, entendimentos reificados da natureza do ‘problema’)”.

Na perspectiva de um processo dinâmico que visa sempre se aprimorar a partir de uma autoanálise, Pahl-Wostl (2017, p. 2926) sistematiza a aprendizagem social em um ciclo tripo: o primeiro ciclo é estabelecido dentro do paradigma inicial, onde a ação é uniforme e a estrutura é rígida (administrando os próprios *feedbacks* para aprender e avançar); no segundo ciclo já se questionam e alteram algumas rotinas, buscando adaptar a capacidade de agência do grupo para atingir uma pluralidade de objetivos paralelos, sem depender tanto da estrutura central; já no ciclo triplo se propõe algo realmente transformativo, estabelecendo um novo

regime estrutural, implicando “na presença de espaços de diálogo desafiadores e reinterpretando as restrições estruturais prevaletentes”, conforme demonstra a Figura 3 (p. 52).

A análise da aprendizagem social do CBH-MP levou em conta estes dois critérios: a capacidade dos membros em sair de uma visão instrumental e buscar uma aprendizagem coletiva de um tema compartilhado; e o avanço rumo a uma aprendizagem transformativa, que tenha a meta de superar as limitações que restringem a capacidade de agência e governança do órgão. Para iniciar a interpretação desses critérios, os entrevistados foram questionados com a pergunta número 2 do questionário: *Os vários setores presentes no comitê podem colaborar na governança das águas. Quais visões e conhecimentos a organização que você representa pode trazer ao comitê?* Ao analisar como cada membro percebe a sua própria colaboração, é possível iniciar uma correlação entre níveis de aprendizagem social.

De acordo com Pahl-Wostl *et al.* (2007b) o **nível de jogo** é o mais elementar, no qual se constroem as estruturas para a ação, se estudam as possibilidades de agência e as intenções mais práticas, vinculado ao primeiro ciclo de aprendizagem social. Este patamar parece bem consolidado no CBH-MP, em especial por conta da atuação dos órgãos de Estado, que proveem o órgão de informações técnicas, conforme corroboram as falas dos membros do Estado. Os órgãos do segmento Estado atuam no CBH-MP como fornecedores de informações concretas, fundamentais para a ação prática cotidiana do órgão, conforme aponta um membro desse segmento, que aponta que o órgão em que atua é “fundamental para a gestão, uma vez que ele tem os dados dos balanços. Só é possível fazer a gestão dos recursos hídricos com informações, então a principal função do [órgão que atua] é essa: ser o órgão gestor que tem os dados, as informações, os monitoramentos” (*Entrevistado 1 – segmento Estado*). Outro membro, técnico da mesma área, também salienta que o destaque do seu órgão “sempre foi em relação a seus técnicos, sempre altamente capacitados. E todo esse acervo técnico que o [órgão que atua] foi desenvolvendo ao longo dos anos foi disponibilizado ao comitê” (*Entrevistado 6 – segmento Estado*).

Em outra área do Estado presente no CBH-MP também o destaque é semelhante: “Então da mesma forma que o comitê nos mostra os problemas, o [órgão que atua] consegue sugerir, ajudar, dar assistência técnica para ajudar o CBH-MP. [...] E dentro do [órgão que atua] nós temos técnicos bem capacitados e envolvidos” (*Entrevistado 12 – segmento Estado*). Ainda em outra frente de atuação do Estado, esta visão é reafirmada, postulando que a principal contribuição que sua participação traz ao comitê é “justamente o fato de sermos um

órgão de pesquisa; então é toda a pesquisa relacionada à questão de recursos hídricos, a conservação e produção de água. Toda essa gama de informação [...] a gente trabalha aqui no [órgão que atua]” (*Entrevistado 14 – segmento Estado*).

Para a aprendizagem social, é necessário ir além dos elementos de curto prazo, representados no caso pelas informações técnicas que permite mapear os problemas e propor soluções práticas. Pahl-Wostl *et al.* (2007b) apontam um segundo nível, o **nível de redes**: nesse nível, construído a médio prazo, os atores se organizam por interesses, reavaliando seus posicionamentos e propondo adaptações no sistema deliberativo. Nesse nível, onde são feitos os reenquadramentos do tema, percebe-se uma forte atuação do setor agropecuário, mais articulado e uníssono do que os outros. Alguns trechos de membros do Estado e da Sociedade Civil que compõem este grupo demonstram essa consonância de discursos:

Na nossa região, se você pegar uma cidade enorme, como Ourinhos, ela tem 2 a 3 mil hectares, e isso é irrisório dentro do território municipal. E isso nós temos que lidar com essa enormidade de área e de problemas que são acarretados com a potencialização da agricultura. E quem produz água é o produtor rural, e não a cidade (*Entrevistado 3 – segmento Estado*).

Uma das associações da Sociedade Civil ligada ao setor salienta: “Nós somos parte das vozes dos produtores do Médio Paranapanema. Se algumas associações [de produtores] não estão no CBH-MP, é porque eles não precisaram do comitê, e também porque nós estamos lá, elas acreditam no trabalho que a gente tá fazendo” (*Entrevistado 13 – segmento Sociedade Civil*). Nos mesmos moldes, afirma um membro de uma outra autarquia: “Fazemos o trabalho de ligação com os produtores, e com agropecuaristas, nós os recebemos para consultas técnicas, para cursos, para formações, através de eventos de difusão de tecnologia e visitas técnicas em propriedades rurais, conhecendo e captando as demandas” (*Entrevistado 15 – segmento Estado*). Por fim, um representante dos usuários de água também envolvido com o mesmo setor afirma a centralidade de sua atuação no CBH-MP: “Sem dúvida nenhuma, a participação do [órgão que atua] é importante para o comitê. De alguma maneira eles dependem do setor” (*Entrevistado 4 – segmento Sociedade Civil*).

É perceptível a semelhança dos discursos do setor agropecuário, independentemente do segmento do qual eles fazem parte, dos interesses primários da organização que representa, bem como do perfil de cada um de seus representantes. Não foi possível identificar nenhuma outra rede articulada de interesses como esta no CBH-MP a partir das entrevistas realizadas,

o que pode significar que nenhum outro setor tem a articulação apresentada pelo setor agropecuário – e que deve se pensar soluções comunicacionais para isso – ou que este trabalho não conseguiu captar.

Em um último e terceiro nível, foram colhidas menções a visões estruturais, no nível que Pahl-Wostl *et al.* (2007b) chamam de **nível de contexto**, no qual são pensadas mudanças de políticas e se vê além das fronteiras de ação e de resolução de problemas, ou de redes de interesse. Essas observações foram trazidas principalmente pelos prefeitos e pelas ONGs de preservação, como é o caso desse trecho:

Eu acho que a coisa mais importante é a concretização desse parlatório, dessa descentralização. Porque apesar do comitê não ter uma personalidade jurídica, ele é do governo, foi criado por uma lei. Então para corroborar as ações que ele faz, por ele ser paritário, deliberativo, a participação das ONGs é muito importante. Porque com a presença da ONG ali, ela pode ajudar a definir onde e como ela acha que o dinheiro deve ser gasto, por exemplo (*Entrevistado 2 – segmento Sociedade Civil*).

Outro membro de ONG aponta o impacto contextual como o principal aspecto que sua participação traz ao CBH-MP, ao trazer visões e posicionamentos não compartilhados pela maioria dos atores, em especial o Estado e os usuários de água:

Eu acredito que [o impacto causado com nossa participação é] principalmente com o rompimento do *status quo* [...]. Porque os CBHs têm um alinhamento que a gente observou nos últimos anos mais favorável à iniciativa privada, que tem relação com o posicionamento do governo do Estado das últimas décadas. E como os funcionários do Estado cumprem ordens... Eles trabalham pelo sistema, foram responsáveis pela criação do que nós temos hoje como sistema paulista de recursos hídricos aqui na região, mas têm esse posicionamento reforçado pela atuação da FIESP, da ÚNICA, dos sindicatos rurais (*Entrevistado 10 – segmento Sociedade Civil*).

Na mesma direção aponta outro representante de ONG de preservação, que afirma que sua participação traz o olhar da sociedade da região, indo além dos interesses defendidos pelos atores do mercado:

O [órgão que atua] tem um papel fundamental hoje no CBH-MP, que nós conseguimos levar a sociedade da nossa região para o comitê, para que o colegiado volte a olhar mais para a região que ele atua. [...] Até porque os outros segmentos defendem a sua categoria, como as associações de geradores de energia elétrica, os sindicatos rurais (*Entrevistado 7 – segmento Sociedade Civil*).

Já os prefeitos frisam algo apontado também pelos representantes das ONGs: o lado político dos comitês, que confronta a suposta imparcialidade e neutralidade dos membros do Estado, conforme indica este depoimento:

Dentro desse fórum ninguém melhor que o prefeito para fazer a articulação política; nós precisamos de bons projetos, bons técnicos, mas é indispensável a articulação política com as demais esferas de governo, com a alteração de legislações, junto aos conselhos estaduais [de recursos hídricos], junto ao conselho orientador do FEHIDRO. O prefeito também representa essa figura dentro do comitê, da articulação política. A questão da representatividade do prefeito através do voto habilitou o prefeito [para isso]; não que os outros membros não estejam habilitados, mas nenhum deles passou pelo crivo do voto. Onde está a grande dificuldade dos prefeitos? Na hora de elaborar os projetos executivos (*Entrevistado 5 – segmento Municípios*).

Outro prefeito sinaliza no mesmo sentido, dizendo que o aspecto político é fundamental para o desenvolvimento dos CBHs, que não seriam capazes de justificar sua atuação somente por uma expertise técnica:

É essa visão que os órgãos superiores – seja todas as agências de regulação, de fiscalização, o governo estadual e federal – eles vão ter uma sensibilidade maior onde tem prefeitos envolvidos, que têm ligações com deputados estaduais e federais, e é quem está perto do eleitor, então eles têm um olhar diferente. [...] Então para os comitês continuarem vivos e ativos tem que ter uma sensibilização política constante dos prefeitos com as lideranças políticas maiores. Porque daqui a pouco o Estado para de mandar recursos pro DAEE, por exemplo, ou contingência – o que já aconteceu – e sem essa sensibilização constante a gente pode perder tudo (*Entrevistado 8 – segmento Municípios*).

A diferenciação entre os níveis de aprendizagem social apontados por Pahl-Wostl *et al.* (2007b) a partir das falas destacadas sugere que os três níveis são percebidos pelos membros: o Estado está mais familiarizado com o nível de jogo, das realizações práticas. O setor agropecuário com o nível de redes, da representação difusa e multidisciplinar do tema. Já os prefeitos e as ONGs se atentam mais ao nível de contexto, pois conseguem enxergar além das questões de pequeno e médio prazo. O desafio é chamar os segmentos para além dos níveis aos quais estão familiarizados, como por exemplo trazendo os prefeitos e as ONGs para o nível de jogo, para compreender melhor a dinâmica de aplicação de recursos e os resultados das deliberações do CBH-MP em nível prático. O Estado, por sua vez, deve ser provocado para o nível de contexto, percebendo que sua ação não é neutra, e que as soluções para a governança hídrica da região têm que necessariamente passar por questões políticas, que envolvem atores além-comitê, inclusive as lideranças do governo estadual e federal. Também seria importante que o setor agropecuário que não use sua rede para se fechar, sem perceber as ações necessárias além de seu horizonte, mas que ela se potencialize como dinamizadora das relações e da aprendizagem social do CBH-MP, fomentando novas redes.

Tabela 10 – Análise da aprendizagem social do CBH-MP a partir dos critérios de níveis estabelecidos por Pahl-Wostl *et al.* (2007b)

<b>Nível de aprendizagem social</b>	<b>Setores com facilidade</b>	<b>Setores com dificuldade</b>
<b>Nível de jogo</b> <i>Desenvolvimento de ações práticas, curto prazo</i>	Estado – órgãos técnicos	Prefeitos – dificuldades com projetos ONGs – dificuldades em se envolver diretamente Setor Agropecuário – dificuldade em perceber encaminhamentos diversos dos seus
<b>Nível de redes</b> <i>Desenvolvimento de interesses, adaptações no enquadramento e nas práticas, médio prazo</i>	Setor agropecuário – Estado e Sociedade Civil	ONGs – dificuldade em desenvolvimento de redes de interesse e <i>advocacy</i> Estado – dificuldade em motivar mudanças nas práticas, estagnação
<b>Nível de contexto</b> <i>Mudanças de políticas, visão transformativa além-comitê, longo prazo</i>	Prefeitos – articulação política ONGs – visão da sociedade da região, rompimento do <i>status quo</i>	Estado – indisposição em trazer questões que envolvam a hierarquia que estão inseridos Setor agropecuário – preocupação restrita com seus resultados, <i>lobby</i>

Fonte: elaboração própria.

Para captar os aspectos a serem aprimorados na aprendizagem social do CBH-MP é necessário ir além da dimensão estática, dos níveis de aprendizagem em que cada segmento tem majoritariamente mais atuado, e identificar como esta percepção tem avançado no decorrer do tempo. Para isto, os entrevistados foram questionados com a pergunta 7: *As relações e as visões dentro do comitê mudam com o tempo. Comente as mudanças que você vivenciou no período em que esteve no CBH-MP.* Uma primeira série de respostas aponta o amadurecimento do comitê, aos moldes do que o projeto SLIM chama de saída da resolução de problemas para a abordagem de um tema partilhado (SLIM, 2004a; ISON; RÖLLING; WATSON, 2007). É o que aponta este representante do Estado:

Os comitês paulistas tiveram uma grande vantagem: já começaram com recursos, que a gente chamada de “cenourinha” pra chamar os participantes. Mas isto foi evoluindo com o tempo. Hoje em dia você já tem dentro do comitê a visão de que é necessário preservar a bacia para que haja mais água, o que é recorrente, mesmo quando você trata com grandes usuários e irrigantes, por exemplo. Ele sabe que não vai ter água se não cuidar da bacia, não controlar erosão (*Entrevistado 1 – segmento Estado*).

Isto também é percebido por um dos representantes das ONGs de preservação, que aponta a sua própria trajetória no CBH-MP, no qual está desde sua fundação:

Eu diria para você que um aspecto muito fundamental era o nosso conhecimento – meu e da ONG – do mundo hídrico, que nos foi aberto pelo CBH-MP. Eu tinha uma visão muito provinciana, muito tacanha, e o mundo se abriu para nós e cada vez se abre mais. [...] Eu acho que a tomada de consciência vem crescendo dentro do comitê. [...] A mudança que há é devido ao crescimento que fomos adquirindo ao longo desses anos do que é o recurso hídrico, do que pode ser feito para preservação e uso dos recursos (*Entrevistado 11 – segmento Sociedade Civil*).

Outro representante do Estado reafirma este ponto de vista, de que no início o comitê estava vinculado aos problemas de cada um – em especial no caso dos prefeitos, principais destinatários dos recursos – mas que com o passar do tempo se aprendeu a ver a bacia como uma questão mais abrangente:

Uma coisa que a gente via quando o comitê foi instituído é que como tem recurso, os prefeitos corriam atrás do recurso para resolver seus problemas pontuais. E a partir de um determinado momento está se vendo que o recurso do FEHIDRO tem que resolver os problemas da bacia. Não que o problema de um município não seja um problema da bacia, mas agora os prefeitos passaram de ver os problemas no seu município e passaram a enxergar um todo, já não se tem discussão sobre isso (*Entrevistado 12 – segmento Estado*).

Ainda mais um membro do Estado reforça esta questão: “Já tivemos prefeitos, por exemplo, que defenderam a aplicação de todos os recursos do FEHIDRO em outro município, por entender que aquilo era necessário para o problema dos recursos hídricos como um todo” (*Entrevistado 6 – segmento Estado*).

Alguns representantes destacam o amadurecimento de sua visão e como o CBH-MP vem aprimorando suas discussões e suas resoluções, como aponta este representante dos usuários de água: “Eu cresci tecnicamente dentro do comitê, e também como entendedor da razão de ter o comitê. [...] As reuniões de câmara técnica resolvem seu problema, são muito esclarecedoras. É tudo muito estudado, linha a linha, parágrafo a parágrafo” (*Entrevistado 4 – segmento Sociedade Civil*). Na mesma direção observa um representante de uma autarquia:

O nosso comitê amadureceu muito. Hoje é completamente diferente de quando foi inaugurado. E quem está lá desde o início percebe claramente a diferença. [...] Eu vejo essa mudança no estilo de discussão geral; a gente consegue discutir as coisas e chegar em um consenso melhor do que em uma discussão mais acirrada que poderia acontecer, inclusive com a parte política (*Entrevistado 14 – segmento Estado*).



Um dos marcos de avanço na aprendizagem social, apontado por muitos entrevistados como uma das maiores conquistas do CBH-MP, foi a implantação em 2018 da cobrança pelo uso da água. É o que aponta este entrevistado que acompanhou o processo todo:

Teve dois momentos fundamentais: o início e quando veio a discussão para a cobrança do recurso hídrico. A gente tinha muitas dúvidas e foi trazendo à tona uma discussão que foi amadurecendo e trouxe a experiência de alguns comitês que começaram a discutir mais. [...] Quando se começou a cobrança – há mais de três anos – aí se viu que tudo aquilo que se tinha de temor caiu por terra, que ele é fundamental para o sistema. E todos perceberam que estavam investindo no sistema: indústrias, prefeituras com sistemas autônomos de água. Foi um divisor de águas, elevou muito a maturidade do comitê (*Entrevistado 9 – segmento Sociedade Civil*).

Outro representante de uma associação de pesquisa compartilha de visão semelhante: “No começo a gente não tinha cobrança de água, e tudo isso foi estabelecido, foi sendo feito com critério, pacificando, se colocando de uma maneira assertiva; nós como um todo fomos fazendo assim” (*Entrevistado 13 – segmento Sociedade Civil*). Um representante do Estado também aponta o início da cobrança pelo uso da água como um marco na atuação do CBH-MP, mas que seus impactos ainda não chegaram em todos os membros:

E a outra [grande mudança] é o aumento dos recursos disponíveis para projetos com a cobrança do uso da água. Isso aumentou o número de projetos financiados, mas também aumentou a necessidade de preparo principalmente das prefeituras para apresentar projetos. Mas eu acho que ainda essas questões não tiveram reflexo na dinâmica das deliberações, pelo menos de parte dos atores, as prefeituras ainda não se prepararam para isso (*Entrevistado 15 – segmento Estado*).

Também um prefeito aponta os efeitos em progresso da implantação desta cobrança, e afirma que ainda há muito a se desenvolver neste quesito, a fim de expandir a cobrança para outros grupos:

Na questão da cobrança do uso da água, que conseguiu se aplicar, com todo mundo com um pouco de receio, mas o comitê aprovou e ainda está com algumas dificuldades, mas está colocando. [...] O comitê ainda vai ter que gastar uma energia com isso, pra superar as dificuldades, os empecilhos, a busca por expansão dela (*Entrevistado 8 – segmento Municípios*).

Apesar desse diagnóstico positivo apontado por vários entrevistados, alguns entraves também foram aludidos em outros trechos. Um primeiro entrave para o desenvolvimento da aprendizagem social do CBH-MP foi a rotatividade dos membros oriundos das prefeituras e da sociedade civil, conforma aponta este prefeito:

Eu percebo que existe dentro do funcionamento dos comitês uma certa dificuldade quando as mudanças acontecem. O que cria um prejuízo no entendimento e no avanço das tomadas de decisão, porque tem um período de adaptação. [...] E isso prejudica a evolução, porque a todo momento tem que voltar um pouquinho para trás. [...] Porque é de difícil absorção, o prefeito que nunca falou de meio ambiente e é inserido nesse contexto, eu confesso pra você que é difícil assimilar tudo em um primeiro momento; então talvez aí esteja uma fragilidade (*Entrevistado 5 – segmento Municípios*).

O prejuízo causado pela rotatividade de membros também é percebido por um representante dos usuários de água. Ele aponta que o grupo que chamamos neste trabalho de Grupo de Consenso – a partir da terminologia proposta por Jaramillo López (2004), traçado na página 111 – que se reúne na CT-PAS, acaba não se renovando. Por conta da dificuldade de se inserir nas discussões, os novos membros se reúnem na CTEM:

O que desfavorece é a questão de ser transitório em relação ao poder público. Na hora que entra um técnico novo [das prefeituras], eles correm para aquela parte da educação ambiental, que talvez seja mais fácil. Eu participo do planejamento [CT-PAS] faz uns 12 anos; esse é o comitê, o grupo técnico que discute mesmo, que vai lá no FEHIDRO e “põe pra quebrar” (*Entrevistado 4 – Sociedade Civil*).

A relação entre membros antigos e a rotatividade de algumas representações também é apontada por este membro do Estado, que vê nos primeiros um fator importante para o amadurecimento do CBH-MP, mas que este processo acaba sofrendo um rompimento com a introdução de novos membros:

O que eu vejo é que hoje a gente tem um amadurecimento das relações do comitê, porque nós temos membros que estão lá desde a sua fundação. Isso dá um pouco de equilíbrio, por conta do problema da rotatividade de membros; toda vez que entra alguém novo, da sociedade civil ou dos usuários, a gente tem que capacitar e desenvolver as competências necessárias para que ele possa realmente auxiliar o comitê em suas decisões (*Entrevistado 6 – segmento Estado*).

Um membro de outra autarquia avalia no mesmo sentido, cogitando uma possibilidade de iniciativa de comunicação que facilitasse esse processo de inserção do novo membro, para evitar este rompimento no avanço da aprendizagem social do grupo:

Quando entra um novo representante pode demorar um pouco mais para compreender as formas de atuação no comitê, como quando entrei, não conhecia muito sobre o funcionamento do CBH. [...] Eu poderia sugerir um preparo de novos membros para o comitê, uma reunião de preparo para participação no comitê. Uma coisa interessante é a participação nos cursos de formação da Agência Nacional de Águas, a ANA, que tem muitos cursos sobre o CBH, a atuação no comitê, as coisas bem básicas. Cursos rápidos, de 2h, 4h; eu não sei se esses cursos poderiam estar

vinculados no site do CBH-MP, e até ser indicado para os novos membros (*Entrevistado 15 – segmento Estado*).

A necessidade de capacitação é reafirmada pelo relato de um prefeito, que explica como era o processo de informação que ele passava no início de sua participação: “Eu, quando ia para uma reunião, eu ia com meus secretários, agrônomos e engenheiros ambientais, e no caminho ia discutindo, e eles iam traduzindo isso para mim. Então eu estava com minha cadeira de titular, mas eles estavam sentados atrás” (*Entrevistado 8 – segmento Municípios*).

Outras limitações à aprendizagem social foram apontadas por alguns membros. O mesmo prefeito entrevistado apontou a questão política como um limitador da atividade do CBH-MP, e para tanto, deve existir um esforço para sua valorização frente às instâncias superiores de governo: “E também [é necessário] um esforço para que ele não seja esvaziado, porque pela minha leitura dos outros órgãos públicos, se ele não fizer um enfrentamento político bem organizado, ele pode ser esvaziado [pelo corte de gastos por parte do governo]” (*Entrevistado 8 – segmento Municípios*). Um entrevistado representante de ONG também aponta para a mesma preocupação frente à relação da esfera política com o comitê: “Se a gente for colocar em um gráfico, ele veio de 1994 e teve uma crescente muito grande, os comitês são respeitados. Mas em algumas questões políticas os comitês ainda não são consultados e levados em conta” (*Entrevistado 2 – segmento Sociedade Civil*).

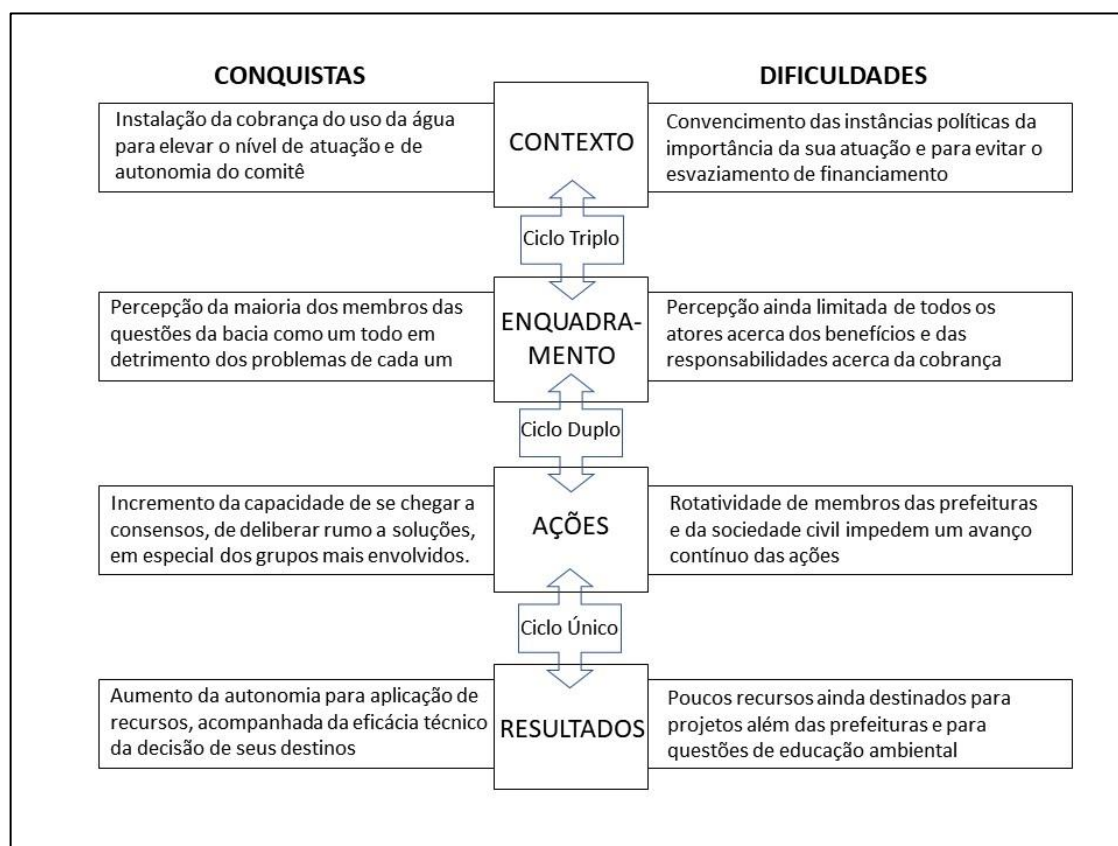
Por fim, um outro representante de ONG afirma que alguns atores ainda estão restritos a uma função de resolução de seus problemas mais próximos, restritos ao nível de jogo, sem conseguir olhar para o todo:

Mas como em alguns está crescendo [a visão da bacia como um todo], existem muitos outros que defendem um ponto de vista mais do capital; o capital tem que ser usado a favor da sociedade, e não contra a sociedade. E esse é um ponto difícil de discutir: de um lado tem os caras que não querem que use [os recursos] e do outro os que querem ganhar muito dinheiro (*Entrevistado 11 – segmento Sociedade Civil*).

A partir das observações acima expostas, é possível traçar um panorama da aprendizagem social no CBH-MP, tendo como pressuposto a análise de seu caráter adaptativo ou transformativo. Percebe-se que o CBH-MP tem alcançado um processo transformativo de aprendizagem social, sendo uma conquista a aprovação da cobrança do uso da água; desafios para se ter uma aprendizagem social que realmente mude contextos são as limitações políticas, exercidas pela falta de reconhecimento do governo do estado acerca da importância dos

comitês. Em um âmbito adaptativo, as conquistas são ainda mais concretas, com a saída de uma visão de problemas pontuais percebida por muitos membros; um desafio ainda percebido é uma dificuldade no âmbito de enquadramento no amadurecimento das visões de todos os membros a partir da arrecadação advinda da cobrança do uso da água, principalmente pelas prefeituras. E em um ciclo único de aprendizagem, no qual se remodelam as ações de acordo com os resultados, o CBH-MP tem conseguido, de acordo com os entrevistados, aprimorar suas discussões e atingir um aumento paulatino na eficácia da aplicação dos seus recursos. Desafios pendentes são a capacitação dos membros a despeito da rotatividade, que desacelera a aprendizagem do comitê em suas potencialidades de agência, bem como a restrição de recursos para obras municipais e pouca utilização para outros projetos, como será melhor apontado na próxima categoria de análise. Um quadro-resumo destes níveis de aprendizagem pode ser analisado na Figura 8.

Figura 8 – Análise do potencial transformativo e adaptativo da aprendizagem social do CBH-MP a partir das observações dos entrevistados



Fonte: elaboração própria.

Resumimos em três pontos fundamentais as questões diagnosticadas acerca da aprendizagem social do CBH-MP:

**A) Falta de percepção das questões contextuais, em especial as de cunho político:** a análise e interpretação das entrevistas sugere a existência de um grau de amadurecimento do CBH-MP nas decisões técnicas, um alto nível de especialização e conhecimento de seus membros vinculados ao Estado e às associações técnicas e de pesquisa. Bevir (2011) alerta, contudo, que a governança hídrica não é um processo unicamente técnico, mas eminentemente político, e sua aplicação concreta só será possível com a aceitação dos atores de que pontes com as instâncias decisórias devem ser feitas, e que esses assuntos devem também ser pauta do comitê. Para Jacobi (2008, p. 32), “os limites estão dados pela prevalência de lógicas de gestão que ainda centram, na maioria dos casos, uma forte prevalência do componente técnico como referencial de controle do processo”. É preciso criar o entendimento – inclusive entre os membros do Estado – que não incluir decisões políticas é um limitador do avanço da aprendizagem social de seus membros. Foi possível aferir que os prefeitos e as ONGs são candidatos a porta-vozes desse processo.

**B) Fortalecimento de redes de interesse, aos moldes do que o setor agropecuário já realiza:** sair do nível de jogo para alcançar uma perspectiva de redes é um dos passos necessários para se promover a aprendizagem social. No CBH-MP, alguns grupos aparentam já ter feito esta transição, conforme mostra a semelhança de discursos de todos aqueles envolvidos com a questão agropecuária, tanto no Estado quanto na Sociedade Civil. Tal avanço também deve ser buscado em outras áreas atuantes no comitê, para que a partir do amadurecimento das redes de interesse possa se atuar melhor a nível de contexto e de mudanças realmente transformativas nas políticas de governança. Para Pahl-Wostl *et al.* (2007b, p. 14), as redes podem ser usadas “como uma ferramenta para apresentar ideias e reformular os problemas de gestão de rios para uma forma mais gerenciável”, a partir das trocas de experiências e das relações mais livres entre seus participantes.

**C) Lidar com as quebras de ritmo de atuação por conta da rotatividade de alguns membros:** a mudança de membros e o surgimento de novos participantes é fundamental para o processo que será descrito no próximo critério de análise. A inserção de novos membros requer, contudo, sua familiarização com os tópicos, as linguagens e as dinâmicas que se dão dentro dos CBHs. Alguns membros apontaram que esse processo de inserção está demorando mais do que deveria, o que vem quebrando os avanços de aprendizagem desenvolvidos pelos membros já atuantes. Segundo SLIM (2004d, p. 1), a facilitação é um processo necessário para a aprendizagem social, como o processo “que cria condições para promover a interação

entre pessoas que se encontram em situação de interdependência”. Alguma iniciativa comunicacional deve ser realizada para suprir essa lacuna no CBH-MP e inserir de uma maneira mais efetiva esses novos membros.

Esta quarta categoria buscou delimitar a situação atual da aprendizagem social praticada no CBH-MP, em seus níveis apontados pelos autores da área. A partir das percepções apontadas pelos entrevistados foi possível traçar as principais conquistas já atingidas pelo comitê em sua aprendizagem em grupo, bem como os entraves que ainda existem para serem superados. O objetivo é apontar caminhos para que o CBH-MP desenvolva cada vez mais a capacidade de aprender juntos a gerir a bacia juntos.

#### 6.5 CATEGORIA 5 – AUTORIDADE PRÁTICA E LIDERANÇA

A quinta categoria de análise enfoca o aspecto de autoridade prática, apontado por Abers e Keck (2017) como central na governança hídrica instalada pelos CBHs. A autoridade prática se insere na análise de *stakeholding* a partir do momento que dá visibilidade à eficácia do processo estabelecido deliberativamente entre os *stakeholders*, tendo como pressuposto que os grupos só se engajam em estruturas que visem gerar resultados e impactos na realidade fática, buscando responder à questão: “em qual grau e de quais maneiras uma melhor bacia hidrográfica pode ser atribuída aos esforços colaborativos do grupo multi-*stakeholders*?” (HARMONICOP, 2003, p. 40). Uma análise contínua dos impactos que a atuação do órgão causa na realidade concreta da bacia, a autoridade que ele constrói a partir de sua atuação, é fundamental para o desenvolvimento do *stakeholding*. A comunicação é um dos tópicos que pode auxiliar nesse processo de avaliação dos *feedbacks* das ações concretas dos comitês.

Abers e Keck (2017, p. 36) adotam o conceito de autoridade prática como “um tipo de poder em que a capacidade para resolver problemas e o reconhecimento obtido possibilitam aos atores tomar decisões que serão acatadas”. Dessa forma, a autoridade prática possui um duplo aspecto: ao mesmo tempo que se refere à capacidade de transformar situações e agir sobre elas, ela só é possível quando os atores que operam o exercem a partir do reconhecimento, e não por decreto: “dado que [autoridade prática] é a capacidade de influenciar comportamentos, depende do reconhecimento de outros, que têm que confirmar que tal autoridade existe” (ABERS; KECK, 2017, p. 39). Trata-se de um processo eminentemente relacional, e dessa forma, de construção comunicativa.

A reflexão acerca dos processos de liderança foi inserida em conjunto à autoridade prática pela conclusão estabelecida pelas próprias autoras, que perceberam por meio de sua pesquisa que “entre todos os casos estudados que foram capazes de se transformar em organizações operantes, era fácil identificar uma pessoa, às vezes duas, por trás de tudo”, pessoas “dispostas a dedicar suas vidas diárias para manter a nova organização em movimento” (ABERS; KECK, 2017, p. 249). Mais do que uma inovação institucional, os CBHs conseguem formar autoridade prática a partir da ação criativa de seus líderes, conforme resumem as autoras:

Os comitês de bacia hidrográfica que adquiriram alguma autoridade prática tiveram que investir energia para estabelecer as condições prévias para sua própria operação – ou seja, reforçar as capacidades das organizações governamentais e não governamentais cuja colaboração deveriam promover. Esse papel ativista parece muito distante das preocupações levantadas nos debates mais acadêmicos sobre instituições participativas, e mais distantes ainda de relatos convencionais sobre descentralização. [...] No entanto, quando concentramos a atenção em suas práticas, e não apenas na sua (in)capacidade de executar as funções formais que lhe são atribuídas na legislação de gestão de água, descobrimos uma inesperada criatividade humana nas histórias dessas novas instituições participativas (ABERS; KECK, 2017, p. 254).

A criatividade na atuação individual e de grupos é um componente central para o desenvolvimento da autoridade prática percebida pelas autoras em sua pesquisa. Para se analisar o estágio de autoridade prática desenvolvida pelo CBH-MP a partir do reconhecimento de seus próprios membros, os entrevistados foram questionados com a pergunta de número 11: *O comitê atende suas expectativas em relação aos papéis que desempenha na região atualmente? O que poderia ser aperfeiçoado?* Foram coletadas várias respostas otimistas, percebendo uma atuação satisfatória do CBH-MP, até além do que os membros esperavam. A satisfação é representada, por exemplo, pelos membros do segmento dos prefeitos que concederam entrevista:

Eu não tenho dúvida que o comitê cumpre os objetivos, que ele tem esse fórum permanente de discussão que de alguma forma influencia as tomadas de decisão. [...] E aí eu vejo o lado positivo da rotatividade: a formação de pessoas constantemente, devolvendo elas pra sociedade. Então eu acho que o comitê cumpre o seu papel porque ele está trabalhando na formação de uma consciência de todos os segmentos que participam (*Entrevistado 5 – segmento Municípios*).

Outro prefeito também dá sua avaliação acerca da atuação do CBH-MP de modo otimista, referindo-se tanto a atuação em obras hidráulicas quanto no aspecto de conscientização e preservação ambiental:

A gente tem problemas graves na região, de cidades que precisam de recursos para poços, para coleta e tratamento de esgoto. Mas o comitê não olha só para esse lado. Ele investe também na questão da comunicação, em materiais para conscientização. [...] Na questão de capacitar o pessoal, com especializações, na questão hídrica. Pra

mim o comitê trabalha como uma engrenagem, atuando em todas as frentes que são necessárias (*Entrevistado 8 – segmento Municípios*).

Também de outros segmentos surge uma satisfação com a atuação concreta do comitê na região, como na Sociedade Civil, entre as associações de pesquisa e os usuários de água. No primeiro caso, o membro alude à superação do que ele esperava: “Ele supera, inclusive no atendimento às demandas. Por exemplo, nós não saberíamos o que acontece dentro do comitê e nem participaríamos se ele não tivesse dado acesso às informações. Eu acredito que ele faz muito bem o papel e vai além” (*Entrevistado 13 – segmento Sociedade Civil*). Esta observação é acompanhada por um representante de usuários de água (ambos são ligados ao setor agropecuário): “Eu acho que atende perfeitamente. É um dos comitês mais antigos, e o pessoal que está à frente já são escolados; eles não colocam um tema que sabem que vai dar polêmica e não vai ser produtivo” (*Entrevistado 4 – segmento Sociedade Civil*).

Alguns membros entrevistados, contudo, apontam limitações em sua atuação. Alguns apontaram limitações concretas, em pautas que ainda não foram tratadas:

Pra mim ele atende. [...] Eu vejo que nós temos que de maneira categórica – e isso é um problema brasileiro – fortalecer e potencializar a questão do saneamento. Assim como os usos múltiplos da água, o monitoramento e aumento do grau de informações da bacia, e algumas outras coisas que eu entendo que nós precisamos fortalecer (*Entrevistado 3 – segmento Estado*).

E um representante de ONGs também aponta outro aspecto ainda não atendido pelo CBH-MP: “Sim, ele atende. Mas poderia ser aperfeiçoado na questão dos resíduos sólidos, porque tem muito município que precisa de investimento nisso. Então é algo que precisa ser trazido para as reuniões para começar a estudar isso” (*Entrevistado 2 – segmento Sociedade Civil*).

Outros entrevistados apontam limites mais difusos, que se relacionam com a participação, a deliberação e o aspecto político. O cenário todo é resumido por este membro, que está no CBH-MP desde seu início:

Eu acho que poderia melhorar, não posso dizer pra você que estou satisfeito com o que o comitê faz na nossa região. Ele faz um trabalho hercúleo, faz bastante movimento, mas ainda não conseguiu amalgamar os pensamentos dentro do Médio Paranapanema. Apesar de quase todos os instrumentos de gestão estarem em prática, ainda existe uma disparidade econômica, cultural muito grande, que faz com que a gente não consiga alcançar as pessoas, elas não se mobilizam muito para os problemas que estamos vivendo. Estamos um pouco longe ainda de ter um parlamento perfeito para a gestão da água. Ele tem o formato perfeito, ele trabalha muito, mas ainda não atingiu o nível que eu gostaria de ver. [...] No MP falta uma integração maior entre comitê e usuários, o comitê levar de uma maneira mais efetiva a discussão da água para a sociedade. Os participantes não entendem o que é o comitê de verdade; tem uma lacuna importante de informação aí. Mas eu sinto que a gente não atinge



ainda o que a gente almejou atingir a essa altura da existência do Comitê (*Entrevistado 1 – segmento Estado*).

Também um membro da Sociedade Civil, que já esteve vinculado ao Estado, aponta no mesmo sentido: “Eu vejo que se o papel do comitê não é melhor em nossa bacia é porque faltam algumas condições para poder melhorar, seja de liderança, seja de envolvimento maior de seus membros” (*Entrevistado 9 – segmento Sociedade Civil*). Um representante de ONG aponta que ainda existe uma distância para que o comitê seja encarado em sua perspectiva de cidadania: “Em parte atende, mas não atende totalmente. Para mim o comitê é o melhor lugar para se discutir cidadania. Então os comitês podiam ter uma atitude mais forte nesse sentido. Acho que ele agiu e ainda age muito politicamente, e a política nunca tem no centro o cidadão” (*Entrevistado 11 – segmento Sociedade Civil*). A falta de percepção desta capacidade de agência ali presente, uma autoridade prática independente do poder público, é apontada como uma lacuna por um próprio membro de uma autarquia:

Acho que o comitê atende parcialmente esse quesito, ainda tenho um pouco de frustração com a atuação do comitê na região. Um maior envolvimento e comprometimento dos membros, como já disse, poderia ajudar muito nessa atuação regional. A gente tem uma lei que diz que o comitê é soberano em suas decisões, não há influência política, principalmente na destinação de recursos. Então ainda falta aos setores que compõem o comitê se organizarem para ter uma participação mais ativa no plenário, trazer o olhar do seu segmento. Isso para gente sair dos nossos muros, e a partir do trabalho ser reconhecido pela sociedade. [...] Compreender que a gestão está em nossa mão, não precisamos ir a São Paulo para resolver (*Entrevistado 6 – segmento Estado*).

Vale observar, contudo, que a dificuldade de os CBHs atuarem como uma instância política realmente autônoma, com influência prática nas decisões que envolvem a gestão das águas da bacia é um problema que vai além da consciência dos atores que participam, mas da própria ambiguidade de sua atuação no contexto político macro, conforme já apontavam Abers e Jorge (2005, p. 19):

Em entrevistas com membros de comitês, é comum ouvir reclamações de que o estado não enxerga esses organismos como órgãos públicos legítimos e não respeita as decisões. Ou seja, se no contexto atual, os comitês não têm poder legal significativo e efetivo, é improvável que ter acesso a esse poder seja um incentivo suficiente para explicar a criação destes fóruns.

Tal processo foi apontado por alguns entrevistados desta pesquisa, conforme o relato de um prefeito entrevistado, que descreve de maneira pormenorizada como acontece as relações entre o cenário político e a gestão dos CBHs:

O que me resta uma dúvida é se o comitê está tendo a capacidade de que todos os temas que são realmente necessários ou prioridades estão sendo inseridos nessa pauta. O relatório de bacia, o Plano de Bacia, é um documento técnico, e o DAEE tem dado uma grande contribuição; mas nós sabemos que às vezes a inspiração dos técnicos tem uma tendência, uma certa preferência. Por exemplo, o governo federal há alguns meses mudou a legislação da distribuição dos royalties; por consequência isso impactou de modo muito negativo no recurso que o Estado recebe e que compõe o fundo, e no dinheiro que é direcionado para os comitês, o que causou uma redução muito drástica nesse recurso. E isso foi uma decisão política da esfera federal. Existe uma desvinculação de recursos do fundo pelo governo estadual de 30%. Então são temas que precisam ser tratados (*Entrevistado 5 – segmento Municípios*).

O entrevistado continua o questionamento, afirmando que tais temas acerca das limitações de cunho político ao trabalho do comitê não são postos em pauta, apesar de serem decisivos para o encaminhamento dos trabalhos e o desenvolvimento de autoridade prática pelo comitê. Para o prefeito, os técnicos do Estado acabam não se atentando para este aspecto, em parte por terem relação com as instâncias do governo estadual:

E se você debater isso em um comitê de bacias, ninguém sabe; esse tema nunca foi discutido, politicamente a gente precisa conversar. Porque essa pauta é política, que tem que ter uma sustentação técnica; às vezes parece que o prato já vem pronto pra você comer. Se os comitês de bacia são importantes, se estão estruturados, têm a representação, deliberam, têm um regimento que organiza, que influencia na aplicação de recursos, que elegem prioridades, a partir do momento que você drena os recursos, fica um negócio meio sem sentido. Algumas leis, por exemplo, que interferem na gestão hídrica, fogem do conhecimento dos próprios técnicos do Estado, ou não são devidamente esclarecidas por eles. Eu já fiz questionamentos que não são muito convenientes ao governo (*Entrevistado 5 – segmento Municípios*).

Por fim ele indica que quem deveria se apropriar dessa tarefa de trazer à pauta os aspectos políticos da gestão da água são os próprios prefeitos – que possuem a representatividade dos votos – e a sociedade civil, na instância das organizações que representam tópicos de interesse coletivo:

São coisas em que a sociedade civil precisa se apropriar mais. São coisas que na base precisam ser desenvolvidos, porque as esferas que estão acima da pirâmide [da estrutura burocrática do Estado] são as que estão apropriadas e são conhecedoras dos temas. Então existem alguns temas que são tabus, e por isso é importante a vontade política, a participação dos prefeitos. Porque um técnico não abordaria isso, ele não quer atrito; e a sociedade civil não consegue interpretar isso direito (*Entrevistado 5 – segmento Municípios*).

Em sentido semelhante, alguns membros também aludiram para o excesso de concentração no DAEE – órgão do Estado – como um fator de impedimento da autoridade prática. Tal aspecto foi percebido pelos representantes das ONGs:

Eu acho que ele atende muito pouco. Ele é muito “engessado”, é muito técnico, aquele técnico de livro fechado. Ele cresceu muito intelectualmente, mas a sua ação está muito parada. As ações deliberadas deveriam ter mais importância na região. Um exemplo claro é a cobrança da água, que saiu do papel, mas está num patamar muito pequeno; deveria abranger mais regiões e com mais recursos, até para o atendimento da lei. Também na própria fiscalização e emissão das outorgas. Tudo chega muito lentamente a uma bacia muito grande. [...] Porque eles são poucos [no DAEE] e o trabalho é muito (*Entrevistado 7 – segmento Sociedade Civil*).

Um representante de outra ONG aponta que este problema só seria resolvido com a instalação de uma agência de águas no CBH-MP, instrumento previsto na legislação:

Não atende plenamente. Eu acredito que o CBH-MP poderia e deveria buscar uma maior integração com outras políticas públicas que afetam e são afetadas pela gestão dos recursos hídricos. [...] Para potencializar a sinergia. Tem que parar de ficar sentado todo mundo e sentar com as universidades para ver como isso pode ser feito. Mostrar para outras entidades com o mesmo nível de comitês de bacia que trabalham isso e mostrar para eles como a gente contribui para a execução dessa política pública. Então dá pra fazer parcerias e fazer algo integrado, e atingir os objetivos que todos precisam. Mas para isso a gente precisa instituir uma agência de bacia, enquanto a gente não tiver a gente não vai evoluir, porque está tudo concentrado no DAEE (*Entrevistado 10 – segmento Sociedade Civil*).

Outro aspecto apontado por alguns entrevistados foi a falta de possibilidade dos próprios membros em reconhecer os trabalhos já realizados pelo CBH-MP, de enxergar como a autoridade prática do órgão se materializou no decorrer do tempo. Eles apontam que o comitê já realizou muitas ações importantes, e tem um impacto na região, porém isso se diluiu, gerando frustração, como se nada ou muito pouco tivesse sido feito. É o que aponta este representante de uma secretaria de Estado:

A gente resolve muita coisa, a gente trabalha muito, aplica muito recurso, mas a gente às vezes olha e parece que a gente não fez nada. Às vezes desmotiva um pouco. Mas é também porque tudo é muito grande e nosso trabalho é de formiga. Essa é a minha sensação. É um esforço conjunto, mas você olha pra trás e precisa relacionar pra ver, pra conseguir enxergar o que fez. Não é que a gente queria ser elogiado, mas nós mesmos conseguir olhar pra trás e conseguir ver o que fizemos, deixar uma bandeira, deixar um marco do que a gente fez (*Entrevistado 12 – segmento Estado*).

A visão é corroborada por um representante de uma autarquia, que sente falta de um acompanhamento das informações dos projetos já aprovados, que não são do conhecimento nem mesmo dos membros da câmara técnica que participaram dos debates acerca de sua aprovação:

O que talvez faltaria no CBH-MP é uma divulgação maior dos projetos que já foram feitos, uma avaliação dos projetos que já foram realizados e saber em que pé que estão durante esse tempo. Por exemplo, eu estou no comitê há muito tempo e consigo

lembrar de alguns projetos, mas muito vagamente; a partir do momento que passou pela CT-PAS e a plenária aprovou, você não tem mais conhecimento, acompanhamento desse projeto; a não ser que você seja agente técnico, e acompanhe o projeto até o final, mas fora isso não tem, mesmo dentro da câmara técnica (*Entrevistado 14 – segmento Estado*).

Esta problemática também é citada por outro entrevistado do Estado, ligado ao setor agropecuário: “Nós temos diversos trabalhos, projetos, obras que ninguém sabe. E nós não somos capazes de externar esta quantidade de informações e trabalhos que foram executados pra dizer o quanto o comitê participa junto à sociedade” (*Entrevistado 3 – segmento Estado*). Um resgate das ações já realizadas pelo CBH-MP é uma tarefa comunicacional, criando-se canais de história e memória que seriam importantes para a consolidação de sua autoridade prática, tanto para seus membros compreenderem melhor a dimensão do impacto causado pelo resultado de suas deliberações, quanto para a sociedade e outros órgãos perceberem sua relevância. Nesse sentido poderia ser utilizada inclusive a mídia local para a divulgação destes dados, conforme apontado por Mazzarino *et al.* (2019, p. 11-12), que defendem que a opção dos CBHs por pouco informar a partir de si próprios “expõe uma fragilidade que atinge a vida e que fere seu papel na construção de processos de governança hídrica”.

Por fim, um último aspecto apontado pelos membros é a falta de aplicação de recursos em iniciativas que possam ir além das prefeituras. Para estes entrevistados, se o CBH-MP empregasse mais recursos em áreas diversas, o impacto de sua atuação seria reconhecido mais facilmente. Eles apontam, contudo, que tal situação é dificultada por questões burocráticas para a tomada de recursos. É o que aponta um representante de uma autarquia:

Temos discutido nas reuniões do CBH-MP sobre a necessidade de formação e capacitação de técnicos para projetos. Poderiam ser propostos e oferecidos cursos de formação, de capacitação para montagem e apresentação de projetos no comitê. Há projetos apresentados e não aprovados [e] pode ser não só por erros na proposta, ou por não atendimento legal; mas também por falta de argumentação. ONGs que trabalham com o meio-ambiente, também poderiam ser captadores de recursos e participar de forma significativa no CBH-MP através da capacitação e treinamento no delineamento de projetos, e apresentação nos editais de fomento por empresas privadas (*Entrevistado 15 – segmento Estado*).

Tal dificuldade é confirmada por um membro de uma ONG de preservação, que destaca a dificuldade que o CBH-MP enfrenta em encontrar projetos para aplicar seus recursos:

Um foco de médio prazo que a gente tem enquanto comitê é pensar porque não estão conseguindo acessar recursos. Porque todo ano sobra e tem que ficar reabrindo o chamamento. Então porque a sociedade civil não está submetendo projetos, porque as prefeituras não estão submetendo projetos. É um processo contínuo de pensar sobre isso. [...] Porque a parte burocrática é muito chata, o processo de prestação de

contas é muito difícil. Tem entidade no terceiro setor que não submete projeto para o comitê por conta da prestação de contas (*Entrevistado 10 – segmento Sociedade Civil*).

A partir destes apontamentos dos membros, que indicam uma série de aspectos a serem pensados e aprimorados na autoridade prática do CBH-MP, esta pesquisa os inquiriu também acerca do impacto das lideranças nesta dimensão, a partir da pergunta 10 do questionário: *O papel de lideranças tende a ser fundamental para a busca de resultados nos comitês. Quais lideranças você vê no CBH-MP? Considera que elas atuam adequadamente? Há espaço para novas lideranças?* Um apontamento extremamente recorrente foi sobre a renovação das lideranças que estão desde o início do CBH-MP. Tal preocupação foi expressa por membros de todos os segmentos, que não veem uma ação concreta para o surgimento de novas lideranças. É o que aponta este representante de uma associação técnica ou de pesquisa:

A minha preocupação é que isso permaneça. [...] Eu fico muito preocupado por estarmos envelhecendo; e precisamos fazer com que esse amadurecimento não sofra de continuidade. É necessário que se prepare uma nova liderança nos segmentos que compõem o CBH-MP. Mas seria bom que a gente visse pessoas novas surgindo para que nossos filhos desfrutassem de uma secretaria-executiva igual a essa (*Entrevistado 13 – segmento Sociedade Civil*).

Também um dos prefeitos entrevistados demonstrou a mesma preocupação, ligando com o problema da rotatividade apontado na categoria anterior, afirmando que ela muitas vezes colabora para a perda de lideranças que já estavam com um nível de participação elevado:

Nisso eu também vejo uma fragilidade: porque sempre essas secretarias estão centralizadas nos servidores do segmento Estado. E não estou reclamando ou colocando defeito, mas o que me preocupa é a capacidade e a liderança para exercer esse papel, e os demais segmentos não estão preparados. E talvez isso tenha que ser melhor avaliado, se a gente quer falar em uma alternância ainda maior, porque se os comitês não contarem com essas pessoas [que estão lá há mais tempo] ele não avança, com essa dinâmica, com essa obrigação de se antecipar e fazer isso funcionar. Então essa alternância acaba esvaziando, levando as pessoas que estavam em um nível mais elevado (*Entrevistado 5 – segmento Municípios*).

Um representante de uma autarquia também liga o problema do surgimento de lideranças com a rotatividade, ressaltando a escassez de lideranças com conhecimento do processo e que permaneçam no comitê por mais tempo, em especial na Sociedade Civil:

Com certeza, o próprio pessoal do DAEE são uma liderança no CBH-MP, pelo conhecimento e participação desde o início dos trabalhos, a busca por excelência na execução das atividades. A sociedade civil tem uma dificuldade por conta da rotatividade, e áreas que não tem o conhecimento aprofundado acabam tendo dificuldade (*Entrevistado 3 – segmento Estado*).

Membros do Estado entrevistados afirmaram não perceber um esforço para trazer essas novas lideranças, apesar de concordarem que se trata de um assunto necessário e urgente, como afirmou este representante de uma Secretaria:

Mas essas lideranças têm que surgir, nem que a gente tenha que provocar isso. Porque o pessoal já tá querendo “aposentar a chuteira” e tem que deixar alguém no lugar, senão para. Mas não vejo esse esforço ainda; pode estar sendo trabalhado pessoa a pessoa, mas no comitê não vejo esse trabalho de busca de lideranças (*Entrevistado 12 – segmento Estado*).

No mesmo sentido aponta outro representante de uma autarquia: “Sobre as novas lideranças, eu acho que está faltando; eu não estou conseguindo identificar novas lideranças que tenham participado e sobressaído, mesmo na câmara técnica” (*Entrevistado 14 – segmento Estado*). Um representante de ONG também percebeu essa estagnação na renovação das lideranças:

No Estado há um desgaste pela longevidade de alguns membros, que estão cansados. O DAEE em si está desgastado. Mas eu não vejo o CBH-MP sem a Suraya, porque ela carrega aquilo nas costas. [...] Eu sempre falo pra eles: “gente, a Suraya não é pra sempre, o Emílio não é pra sempre, eu não sou pra sempre, então vocês têm que se empoderar disso”. Porque a função de encabeçar tudo cansa (*Entrevistado 2 – segmento Sociedade Civil*).

Um representante de outra ONG de preservação aponta o mesmo aspecto, identificando que há, a seu ver, a busca por novas lideranças, porém sem perceber que elas conseguiram retornar resultados:

Eu vejo o esforço que eles fazem para trazer pessoas novas, novas cabeças, novos pensamentos. Mas eu vejo que entra ano e sai ano as mesmas pessoas permanecem lá, defendendo uma ONG ou outro interesse. E essas pessoas mais antigas obviamente possuem uma liderança muito grande. Eu percebo que quando há uma votação de interesse de alguém desses, há uma movimentação geral para direcionar as discussões. Então existe essa tendência de atrair pessoas que busquem fazer do jeito que essas lideranças querem. [...] A secretaria-executiva também está saturada (*Entrevistado 7 – segmento Sociedade Civil*).

Em suma, o diagnóstico de que existe uma dificuldade em trazer novas lideranças que mantenham o nível de condução e de autoridade prática do CBH-MP é apontado por quase a totalidade dos entrevistados. Um representante de usuários de água corrobora o espriamento desta opinião:

O comitê pede isso, a diretoria sempre pergunta se a gente não conhece alguém que possa vir fazer parte do comitê, que possa trazer algum conhecimento específico da área dele. Mas pouca gente enxerga esse lado de participar de um comitê e ver o

quanto ele é importante. As outras indústrias da região, por exemplo, não veem razão para participar. Eu não sei de onde deveria vir a iniciativa pra mudar isso. Mas o sucesso que o CBH-MP tem hoje é por conta desses membros mais antigos. Mas seria interessante uma renovação (*Entrevistado 4 – segmento Sociedade Civil*).

Trata-se de um trabalho de longo prazo, e que demanda esforço coordenado do comitê, envolvendo aspectos comunicacionais. É o que afirma este representante de uma autarquia:

Há espaço para novas lideranças? Há, mas o comitê tem que trabalhar muito para que elas surjam. Nós temos muitos membros que estão desde o início do comitê, nós temos uma participação muito pequena da juventude em comitês. Mas nós temos algumas dificuldades para que essas novas lideranças cheguem, até pra elas tenham uma entidade que ela seja associada, que tenha CNPJ, que atenda às questões de permissão para participação no comitê. O comitê precisa trabalhar um pouco mais nisso, até para incentivar esse surgimento (*Entrevistado 6 – segmento Estado*).

O aspecto de longo prazo deste trabalho também é apontado por outro representante de ONG de preservação, ele mesmo participante do CBH-MP há 3 anos:

E acredito que sim, existe espaço para novas lideranças, mas é algo que tem que ser pensado como um processo de médio e longo prazo; você não pode chegar participando 2 ou 3 anos achando que você vai ser uma liderança. Então você tem que chegar mostrando o quanto você pode contribuir e contribuir de fato, e aí é um processo natural. Vai depender da iniciativa (*Entrevistado 10 – segmento Sociedade Civil*).

A aplicação da autoridade prática do CBH-MP passa, como exposto pelos trechos destacados, por um grupo de líderes muito atuantes, que estão no órgão desde sua fundação, há mais de 25 anos. Tais líderes, contudo, estão em idade de se afastar de suas atividades, o que demanda um sentimento urgente de busca por novas lideranças que mantenham os parâmetros de autoridade e de realização que o CBH-MP tem realizado. O caráter de longo prazo para o desenvolvimento destas novas lideranças só corrobora o sentimento de urgência que um trabalho nesse sentido deve ser feito.

Resumimos em três pontos os aspectos mais importantes encontrados relativos à autoridade prática do CBH-MP:

**A) Falta de iniciativas de memória dos projetos já realizados:** alguns membros entrevistados apontaram uma desatenção do CBH-MP em relação aos projetos já realizados no comitê nestas mais de duas décadas de atuação. Todos os membros ouvidos reforçam que o órgão tem atuado com bastante impacto na região, principalmente no que tange a obras fundamentais para a preservação dos recursos hídricos nos municípios. A falta de capacidade, porém, de visualizar estes feitos em retrospectiva, pode minar o sentimento da capacidade de autoridade prática que o CBH-MP desenvolveu durante estes anos, afinal de contas, além de fazer

ações de fato, é necessário criar reconhecimento, o que pode exigir “negociações complexas, cultivo de relacionamentos, pressão política, demonstrações de capacidade ou uma combinação de tudo isso” (ABERS; KECK, 2017, p. 50). Dados das obras já realizadas com o auxílio do CBH-MP e sua divulgação eficaz pode ajudar neste processo.

**B) Falta de pluralidade nos projetos em que se empregam recursos do comitê:** outra circunstância apontada por entrevistados que restringe a autoridade prática do CBH-MP é o uso majoritário dos recursos do comitê para projetos de prefeituras e poucos projetos de outras iniciativas sendo financiados. Tal problema foi explicado pela dificuldade em lidar com as burocracias necessárias para se acessar tais recursos, apresentando projetos de qualidade e prestando contas ao final do processo. Uma tarefa ao alcance do órgão é fortalecer os trabalhos de capacitação e acompanhamento no desenvolvimento desses projetos, ao ponto de quebrar aos poucos o temor e as barreiras que existem para a capacitação e utilização de tais recursos, fazendo que eles cumpram o papel para o qual foram arrecadados. Aumentar a pluralidade de atuações do CBH colabora na construção da autoridade prática, de acordo com Abers e Keck (2017, p. 60), em três aspectos: no “enquadramento de ideias”, no “desenvolvimento da estrutura administrativa do comitê” e na “identificação de um nicho viável” de atuação.

**C) Necessidade de renovação das lideranças:** muitos entrevistados apontam que a atuação de determinados membros que estão no CBH-MP desde a sua fundação é o que leva o processo adiante. Após 25 de atuação, o comitê está diante da aposentadoria de alguns deles, sendo necessário um processo de formação de lideranças que preservem a autoridade prática e o processo de aprendizagem social. A comunicação pode atuar nesse processo. O aspecto central é compreender que as estruturas de um CBH não se aplicam automaticamente, sem a ação concreta de pessoas que atuem para isso. Como afirmam Abers e Keck (2017, p. 61), “quando essas ferramentas de gestão não se implementavam por conta própria, algumas pessoas se frustravam e deixavam de participar”. É fundamental que o CBH-MP contribua para o processo de empoderamento de novos atores, dentro e fora do Estado.

Esta quinta categoria buscou fazer um diagnóstico dos elementos de autoridade prática praticados pelo CBH-MP, segundo Abers e Keck (2017). Apesar de ser um processo complexo e volátil, as percepções dos entrevistados sugerem satisfação com a atuação do comitê, bem como a existência de desafios. Também se tratou da formação de lideranças, fator fundamental para o desenvolvimento da autoridade prática de acordo com as autoras.



## 6.6 CATEGORIA 6 – COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A sexta e última categoria trata de um aspecto que permeia todos os outros anteriormente abordados: a comunicação pública como elemento aglutinador do *stakeholding*, ao tratar das dinâmicas comunicativas que embasam e podem aprimorar a atuação de órgãos como os CBHs. A comunicação pública, nessas situações, atua tanto internamente, nos fluxos necessários para a concretização da participação, da deliberação e da aprendizagem social dos grupos interessados, quanto externamente, na visibilidade do CBH para a comunidade em geral, em busca de reconhecimento, trocas, diálogos, relacionamentos, engajamento e construção de autoridade prática.

Comunicação pública é tratada aqui como aquela “constituída por um conjunto de processos que contribuem para valorizar a esfera pública, levando à interação seus diversos atores, ativando relações e trocas” (HASWANI, 2013, p. 195). Tais trocas e relações se dão na esfera pública, de espaços que proporcionam o confronto entre pontos de vista diversos, criando uma representatividade para resolver questões do mundo da vida a partir de processos formais e procedimentos pré-estabelecidos de oportunidade e igualdade de comunicação. Nos comitês, o objetivo é criar uma relação de interdependência e gerar “a motivação dos atores de assumir uma responsabilidade conjunta e desenvolver ações que promovam engajamento coletivo face aos problemas a serem enfrentados” (JACOBI, *et al.*, 2012, p. 19).

A construção de ambientes que proporcionem a participação de atores com pluralidade tem como característica a troca de informações necessárias à participação, elemento decisivo para o estabelecimento da comunicação pública. Conforme afirma Bezzon (2004, p.18), “o acesso e o direito à informação torna-se requisito básico para a construção da cidadania”, de modo que “a institucionalização de mecanismos legais, efetivos, enquanto demanda societária, vem ao encontro” desse processo de construção cidadã (BEZZON, 2004, p. 27).

A maneira como os CBHs democratizam as informações necessárias ao manejo da água, interna e externamente, deve ser motivo de preocupação para a concretização de todo o processo de *stakeholding*. A gestão de informação e de comunicação dos CBHs enquanto espaço institucionalizado “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” (SARDINHA, 2019, p. 195). Além deste aspecto de gestão interna das organizações e interesses representados nos comitês, é necessário atentar-se ao caráter externo da comunicação pública, contando com sua “capacidade de proporcionar expressão igualitária aos diversos atores sociais, políticos e econômicos participantes, além de apoiar as

vias, já abertas à sociedade em geral, de participação na decisão pública sobre gestão de recursos hídricos” (ROTHBERG, 2021, p. 22).

Para investigar os processos internos de comunicação pública e compartilhamento das informações necessárias à participação e deliberação, os entrevistados do CBH-MP foram questionados com a pergunta de número 9: *O conhecimento das informações necessárias – técnicas ou não – são fundamentais para uma participação eficaz. Você acredita que as informações circulam adequadamente no CBH-MP? Quais são os obstáculos e como eles podem ser superados?* A maioria dos entrevistados faz uma avaliação positiva sobre a circulação de informações no órgão. No segmento Sociedade Civil, um representante de associação técnica ou de pesquisa se mostra satisfeito, afirmando que a falta de acesso às informações depende da motivação do participante:

Creio que tudo o que for necessário para se obter informações esteja explícito no portal do CBH-MP. Se não se tem a informação, é porque não se interessa, ou não se tem tempo. Está tudo muito bem descrito, as atas para aprovações são enviadas previamente, os projetos que estão em aberto, as chamadas se encontram disponíveis. Está tudo lá (*Entrevistado 13 – segmento Sociedade Civil*).

Também um representante de uma autarquia vê a iniciativa individual como fundamental para obter informações, afirmando que a circulação de informações não é suficiente para que elas sejam realmente assimiladas pelos membros:

Muitas vezes a questão da informação tem que ser uma pista de mão dupla: eu disponibilizo a informação, mas você também tem que querer receber e utilizar. [...] Não basta a informação estar circulando livremente, é importante que esses membros tenham um tempo para se preparar para as reuniões, para algum assunto que vai ser debatido (*Entrevistado 6 – segmento Estado*).

Um representante de ONG também se mostra satisfeito com o grau de circulação das informações. Para ele, “a informação circula livremente. A gente recebe os informativos, a secretaria-executiva sempre está aberta caso você tenha alguma dúvida, queira algum esclarecimento, é bem tranquilo essa parte. O fluxo está bem legal” (*Entrevistado 10 – segmento Sociedade Civil*). Um dos prefeitos entrevistados também está satisfeito com a oportunidade que os técnicos dão de circular as informações necessárias, e também faz referência a repercussões externas desta abertura:

Essas informações chegam, sim. O pessoal dá essa liberdade, tanto nas câmaras técnicas e depois para os membros do comitê, eles passam as informações. A discussão é muito franca e aberta. Só o fato de os técnicos abrirem pra discussão com a gente e ter essas votações é meio-caminho andado para a confiança, porque não é uma coisa que está imposta, mas vamos decidir juntos. [...] Eles sempre estão abertos pra

explicar. E com a abertura que o comitê tem para fora, essa questão política, a gente tá vendo outros atores, como deputados darem um destaque ao comitê, principalmente nesse cenário de crise hídrica. Então a abertura é interna e externa (*Entrevistado 8 – segmento Municípios*).

Outro entrevistado salientou como a disposição das reuniões do CBH-MP favorece a comunicação e a igualdade de participação dos membros, mesmo pelas suas características físicas da distribuição do espaço:

Porque tem comitê que não funciona como a gente acha que deveria funcionar: tem alguém que decide lá, as reuniões não são em formato em U, como as nossas, onde todo mundo se sente participante daquela mesa, o que é fundamental para dar o tom de que você está dentro da mesa de discussão, você não está na plateia (*Entrevistado 9 – segmento Sociedade Civil*).

Alguns entrevistados mostraram-se satisfeitos com a circulação de informações, mas apontaram alguns aprimoramentos que podem ser feitos. Um desses aprimoramentos sugeridos foi melhorar a relação das informações e links que envolvem o CBH-MP, que poderiam estar dispostos na página *web* do comitê de maneira mais fácil, como afirma este representante de autarquia:

Essa é a pergunta de um milhão de dólares [risos]. As informações técnicas facilitam a participação do membro e dirimem muitos conflitos. [...] O comitê tem investido muito em monitoramento, e existem páginas da internet que divulgam tudo isso; mas não são do comitê, talvez o comitê devesse linkar tudo isso para que as pessoas pudessem ter acesso. Ainda existem muitas ligações que podem ser feitas [para melhorar a circulação de informações], é o mínimo de ligações que já são feitas, dá pra fazer muito mais, trabalhar muito mais em conjunto (*Entrevistado 1 – segmento Estado*).

Outro membro do Estado também aponta a necessidade de organização e disponibilização dos próprios trabalhos elaborados pelo CBH-MP e pelas organizações que são membras dele:

O material [produzido pelo CBH-MP] está um pouco comigo, um pouco com o DAEE, e não centralizado no comitê. O comitê poderia, portanto, organizar um repositório, publicar *e-books* com artigos, mesmo que não fossem acadêmicos. Ou seja, alguns documentos que tornassem mais hábeis a transmissão de informações. [...] Esse é o ponto em que a gente precisa de um ajuste fino (*Entrevistado 3 – segmento Estado*).

Além da questão da disponibilização de conteúdos, os meios utilizados para circular também poderiam ser repensados. É o que aponta um representante de uma Secretaria do Estado:

A gente já tá meio mecanizado com o uso do site e e-mail. A gente tem um grupo de *WhatsApp* na câmara técnica de planejamento e ele é usado no sentido mais informativo [...]. Se a visão não fosse colocada no grupo, teria que ser exposta na reunião da câmara técnica; quando ela é jogada no *WhatsApp* você pode se preparar antecipadamente para aquilo, ou ter conhecimento que pode gerar um assunto interessante. Poderia ter na plenária, seria interessante (*Entrevistado 12 – segmento Estado*).

O grupo de *Whatsapp* da CT-PAS foi indicado por vários entrevistados como um elemento importante para o sucesso deliberativo da câmara. Não foi possível identificar, contudo, um meio análogo para a plenária, para as outras câmaras técnicas ou setores e segmentos específicos. É o que afirma outro membro da CT-PAS: “Na verdade, eu não sei se existe um grupo de discussão [de *Whatsapp*] da plenária – o que seria interessante – mas eu participo apenas no da câmara técnica” (*Entrevistado 3 – segmento Estado*). Um representante de ONG cita o meio como uma possibilidade de dinamizar a comunicação entre os membros do comitê:

As informações circulam, mas eu não sei dizer o que falta... Um grupo do *Whatsapp* para municiar os membros de informações, colocando os informativos ali. Porque só por e-mail você deixa passar; o correio é muito difícil, é um gasto muito grande e ninguém quer mais gerar papel. Não existe concentração de informação em determinados atores, mas faltam meios para se chegar de uma maneira mais fácil essa informação (*Entrevistado 2 – segmento Sociedade Civil*).

Quando inquiridos acerca destes aspectos da circulação de informação interna do CBH-MP, alguns entrevistados voltaram a se referir sobre a questão da linguagem técnica como um impeditivo para que as informações cheguem adequadamente. Membros de vários segmentos apontaram este problema, como é o caso desse representante de ONG:

O comitê possui bastante canais de informação, tanto para dentro quanto para fora do CBH-MP. Eu sempre pautei dentro do comitê, no entanto, que a base da comunicação não deveria ser embasada em um linguajar técnico, mas médio. [...] E aí você não consegue levar o linguajar do comitê para uma comunidade simples. E é um assunto simples, sobre recursos hídricos, sobre meio-ambiente. Até pra remeter um ofício para o comitê a gente fica meio preocupado [com a linguagem] [risos] (*Entrevistado 7 – segmento Sociedade Civil*).

Um representante de associação técnica e de pesquisa também aponta o mesmo fator: “Às vezes para o técnico é difícil de se fazer entender, você mexe com números... [...] Porque transparência tem, o problema é chegar em uma linguagem mais acessível” (*Entrevistado 9 – segmento Sociedade Civil*). E também um membro de uma autarquia ligada à agropecuária:

A questão da comunicação é primordial no comitê, a forma como é apresentada a comunicação aos participantes deve ser pensada com muito carinho, pois isso traz o interesse ou desinteresse do participante. Então quem é técnico, participa por ser técnico, ele está vendo que aquilo lá é importante, mas quem não é técnico – a

sociedade civil e os municípios – acaba tendo alguns tipos de problemas e talvez uma comunicação mais adequada desperte esse interesse na participação (*Entrevistado 3 – segmento Estado*).

Outro aspecto apontado pelos membros entrevistados foi a passagem para as reuniões por videoconferência por conta da pandemia do novo coronavírus. Alguns viram este processo como negativo, pois as reuniões presenciais proporcionavam uma série de oportunidades de comunicação entre os membros além das deliberações da plenária em si, como atesta este representante de usuários de água:

Quando a reunião é presencial, você se reúne um pouco antes e tem uma discussão bacana. Agora no *online* o cara não tem a oportunidade de ficar conversando com o grupo dele [antes da reunião]. O bacana é isso, sabe? Ali se fazem muitas articulações. No *online* muita gente não consegue falar. É assim que vai ser daqui pra frente? Acredito que sim, é uma mão quase sem volta. Se esse modelo, por conta de economia e da rapidez – uma reunião virtual não passa de 1h30, 2h, e a reunião presencial demora um pouco mais – vai se tornar algo sem volta (*Entrevistado 4 – segmento Sociedade Civil*).

Outro representante do Estado também vê essa passagem das reuniões presenciais para virtuais como negativa, pelo desconhecimento da utilização das ferramentas e pela facilidade de se dispersar não estando em um ambiente específico:

Na outra gestão [biênio anterior] a participação física era muito maior, então a gente estava sempre conversando, e nos reunindo. Neste biênio, foi parte na pandemia, a comunicação foi virtual. As informações, pelo acesso aos documentos técnicos foi possível eletronicamente. Acho que houve uma boa adaptação aos ambientes virtuais para a maioria dos representantes, para outros, nem tanto. Para algumas pessoas a questão da internet é mais difícil, há dispersão, e pode não ter conhecimento sobre a utilização das novas ferramentas (*Entrevistado 15 – segmento Estado*).

Um representante do Estado, porém, percebeu o lado positivo da migração para as reuniões em modo remoto, vendo um cenário oposto do entrevistado 4:

Até dois anos atrás nós só tínhamos reuniões presenciais, hoje em 5 minutos você faz uma reunião com 10, 15 pessoas, então esse tipo de evolução foi muito boa, e nos dá uma dimensão de agilidade muito grande. Até pra fazer a atualização do plano de bacia era muito complicado, hoje a gente consegue uma realização um pouco mais dinâmica; então essa dinâmica proporcionou uma evolução na nossa atividade. [...] Com essa possibilidade de falar a qualquer momento, as pessoas no domínio do seu ambiente talvez elas se sintam mais fortalecidas, e opinam com mais frequência (*Entrevistado 3 – segmento Estado*).

Por fim, um último elemento complicador do acesso à informação interna do CBH-MP é o alegado excesso de atribuições da secretaria-executiva, que também possui a função de

organizar os dados e comunicar aos membros. Um representante do Estado pensa que a descentralização seria conveniente, mas não vê muitas possibilidades de que ocorra:

Quem administra isso é o grupo do DAEE vinculado à secretaria-executiva, que também administra o CBH-AP e do comitê do Paranapanema. Eu acho que é possível descentralizar um pouco, com câmaras técnicas que tenham a coordenação fora do DAEE, mas teria que ser de uma entidade que tivesse uma infraestrutura de trabalho, que pudesse colocar uma pessoa para fazer esse trabalho. Porque fazer isso voluntariamente seria complicado (*Entrevistado 1 – Segmento Estado*).

Um representante de ONG vê que o processo de terceirização da comunicação para fora da secretaria-executiva também beneficiaria a Sociedade Civil:

O prefeito tem uma assessoria de imprensa, que sabe usar esse meio; o Estado tem o próprio meio de comunicação. Não estou criticando, mas eles têm uma percepção muito maior para usar os meios de comunicação que a sociedade civil não tem. Então eu acho que há a necessidade de trazer para a sociedade civil um órgão profissional de comunicação: se a sociedade civil não vai até ele, ele tem que vir até a sociedade civil (*Entrevistado 11 – segmento Sociedade Civil*).

A importância de um órgão ou assessoria de comunicação pode ser analisada a partir da segunda parte desta categoria, que trata da comunicação pública externa do CBH-MP. Para aferir a opinião dos membros acerca deste aspecto, foi formulada a questão 12: *Como você avalia a comunicação do CBH-MP com a sociedade? Quais estratégias de aperfeiçoamento poderiam ser adotadas?* As respostas apontam que este tópico é sensível no CBH-MP, e tem deixado a desejar. Essa opinião é representada por esta fala de um membro de ONG:

Você chegou no ponto nevrálgico, acho que aí está a maior falha do comitê. Dentro dele ele é uma realidade, para fora ele é outra realidade; ele não consegue mostrar a realidade dele para a sociedade. [...] O CBH-MP ao longo desses quase 30 anos ele sempre foi muito omisso em colocar para a sociedade o seu trabalho; que era bom, era forte, era grande, talvez não com resultados imediatos (*Entrevistado 11 – segmento Sociedade Civil*).

O anseio de demonstrar para a sociedade os impactos causados pelo comitê na região, não só para seus próprios membros, mas para a sociedade como um todo, foi explicitada por vários entrevistados. É o que afirmou um prefeito:

São divulgados os eventos e reuniões, algumas coisas leves, mas acho que essa parte da comunicação já pode ir por esse lado, explicar o que de fato está acontecendo, mostrar na ponta o que o recurso aplicado gerou, se ele resolveu um problema de drenagem, de erosão, de saneamento básico. [...] Acho que é só assim para a sociedade interagir com o comitê. Porque ele faz muito para a sociedade, mas não fala o que está fazendo (*Entrevistado 8 – segmento Municípios*).

Corroborar esta visão um membro de uma autarquia ligada ao meio ambiente, ressaltando que as obras realizadas com recursos do comitê não indicam de maneira satisfatória o envolvimento do CBH-MP naquele projeto, ao contrário do que as forças políticas geralmente fazem:

Eu acho que falta um pouco de comunicação e informação para a sociedade como um todo. [...] Falar não só do que já foi feito, mas especificamente o que é o comitê, o que ele contribui com a questão dos recursos hídricos em geral. Porque nas obras que o comitê financia é colocada uma placa, mas às vezes ela fica escondida, e o prefeito acaba até tirando proveito, dizendo “eu fiz”, mas não diz que foi com recurso do FEHIDRO, que veio da cobrança [da água] (*Entrevistado 14 – segmento Estado*).

Outro membro do Estado, de uma autarquia ligada à agropecuária, reforça esta ideia: “é isso em que nós, enquanto comitê, pecamos: olha, nós estamos aqui gastando um monte de dinheiro, fazendo um monte de atividade, mas ninguém está sabendo” (*Entrevistado 3 – segmento Estado*). Para estes entrevistados, dar visibilidade às obras realizadas pelo CBH-MP seria a melhor maneira de dar visibilidade ao próprio comitê, expondo-o à sociedade como um campo de interlocução concreta e prática na governança das águas. Um prefeito, porém, mostrou-se cético em despertar o interesse da população em geral para o tema:

Esse tema do meio ambiente, da preservação e dos recursos hídricos não está na leitura da sociedade. Ela não se identifica, não enxerga isso. [...] Eu não sei se as pessoas estão descrentes do poder público e das iniciativas – e talvez o comitê esteja inserido neste contexto. A sociedade muitas vezes não está interessada. Porque as pessoas só enxergam a água a partir da torneira dela (*Entrevistado 5 – segmento Municípios*).

Muitos entrevistados se mostraram conscientes da dificuldade de se comunicar, de construir comunicação e chegar até as pessoas. Um membro do Estado refletiu sobre este aspecto:

Eu sou categórico em falar isso: um jornalista ou um comunicador vai ter facilidade em pegar tudo aquilo que a gente faz e transformar em algo mais palatável para o público externo. [...] Hoje não existe uma comunicação do CBH-MP que chegue ao produtor rural, por exemplo. Como é um público bastante grande, você sem conhecer esse público, como atingiria ele? Sem saber o que falar pra ele? Se vamos usar a televisão, o rádio, quem vai dar esta ideia? (*Entrevistado 3 – segmento Estado*).

Na linha desse argumento, surgiram várias referências dos entrevistados à necessidade de se profissionalizar este trabalho no CBH-MP, tendo em vista que o responsável por este papel atualmente é a secretaria-executiva, composta majoritariamente por técnicos da área hídrica. É o que aponta este representante de ONG:

Eu acredito que o primeiro passo seria cada comitê de bacia ter um *social media* trabalhando *full time* para isso, porque não tem como você atingir a população se você não tiver uma estratégia de marketing digital bem robusta e bem trabalhada,

com condições de trabalho. Um profissional dedicado a isso: traduzir todos esses aspectos técnicos para uma linguagem que possa ser utilizada no *Instagram*, no *TikTok*, no *Facebook*, enfim, em todos os canais de comunicação (*Entrevistado 10 – segmento Sociedade Civil*).

A contratação de um profissional da área para realizar este trabalho com exclusividade para o comitê envolve desafios. É o que aponta este membro de associação técnica e de pesquisa:

Tem diversas formas de você comunicar, e em alguns congressos já se falou muito de experiências de outros comitês, com rádios, *podcasts* e outras coisas, mas é um negócio que tem que ser dinâmico. Sai alguns informativos, mas ainda não tem uma abrangência tão grande, precisaria crescer. Mas pra crescer isso você precisa ter mais estrutura, mais recurso e você tem limites. A secretaria-executiva faz o que pode, faz o impossível às vezes. Então tem que ter lideranças que possam acompanhar isso e levar adiante. Existe uma verba específica para educação ambiental, e acaba esse dinheiro ficando reservado para o próximo ano [por falta de projetos nesse sentido] (*Entrevistado 9 – segmento Sociedade Civil*).

O caminho apontado por este entrevistado pode ser promissor, e vai ao encontro do que foi tratado na categoria 5: o emprego de recursos para projetos neste sentido patrocinados pelo CBH-MP. Outra possibilidade aventada pelos membros entrevistados é o estabelecimento de parcerias. Um representante dos usuários de água, por exemplo, levanta a possibilidade de os poderes públicos municipais atuarem como elo entre o comitê e a mídia local:

Eu acho que como um braço do comitê é o poder público [municipal], esse sim tinha que fazer alguma coisa no município dele; ele que tinha que levar isso para a população do município dele, e não faz. [...] Eu acho que tinha que criar um espaço legal dentro da mídia, e o poder público [municipal] tem que ajudar: ele tem condições, tem um espaço dentro da área televisiva e da área escrita, de comunicação via rádio. Tem um jornal diário com três edições [das televisões locais], ajude o comitê. Se o prefeito fizesse uma propaganda como essa, ele geraria uma baita imagem bacana de preservação (*Entrevistado 4 – segmento Sociedade Civil*).

Outro entrevistado, representante de ONG, fala da possibilidade de parcerias com as secretarias de educação municipais para criar um trabalho de divulgação do comitê e da bacia dentro das escolas de ensino básico:

Envolver as secretarias municipais [de educação] para se ter uma matéria transversal para os alunos sobre o significado do comitê, sobre a atuação geográfica do comitê. Acho que a maneira mais fácil de chegar na sociedade é envolvendo os alunos da rede pública municipal e estadual, pois a bacia hidrográfica é isso, a identificação das pessoas com o lugar onde elas estão (*Entrevistado 7 – segmento Sociedade Civil*).



Outro representante de ONGs fala da realização de parcerias com as universidades da região para o desenvolvimento deste trabalho:

Não adianta só eu colocar no site as coisas; quem tem acesso a um computador, que vai sentar e ler isso? Eu tenho que trocar em miúdos, falar a língua das pessoas. [...] Usar mais das universidades, como a FEMA [de Assis], a FIO [de Ourinhos] pra poder estar produzindo vídeos institucionais pra mostrar isso para a população: o que é o comitê, para que serve o comitê (*Entrevistado 2 – segmento Sociedade Civil*).

Ainda outro membro de ONG sugere que “de início também poderia ser fortalecida a comunicação com os conselhos municipais de meio ambiente” (*Entrevistado 10 – segmento Sociedade Civil*). As possibilidades de parcerias de comunicação são variadas, conforme apontadas pelos próprios entrevistados. Para alguns deles, a comunicação com a sociedade como um todo não impactaria o próprio cidadão comum, mas também as próprias esferas de governo que possuem influência sobre os CBHs e a gestão dos recursos hídricos, conforme afirma um representante de uma Secretaria do Estado:

Com essa crise [hídrica] do Paranapanema, o CBH-MP ficou um pouquinho mais conhecido por deputados, políticos e gestores que precisam entender o que está acontecendo. Ele acabou virando uma fonte de informação, e aparece um pouco. Mas eu sinto falta de divulgação do comitê. O CBH-MP tem que mostrar o que ele faz, pra ser valorizado e respeitado (*Entrevistado 12 – segmento Estado*).

Também um prefeito apontou o mesmo aspecto, afirmando que uma comunicação eficaz convenceria as pessoas da sociedade em geral e as lideranças políticas da capacidade de realização que os CBHs possuem:

As pessoas têm que entender que trabalho sério com pessoas normais também dá resultado. Porque as pessoas só vão dar importância quando verem que o trabalho do comitê tá melhorando a vida delas. E a gente tem que trabalhar essa questão da comunicação porque se a gente ganhar a simpatia da sociedade, a gente vai ganhar o respeito dos governantes (*Entrevistado 8 – segmento Municípios*).

A partir desta pluralidade de sugestões que surgiram dos relatos dos entrevistados, bem como da análise acerca da situação atual da comunicação do CBH-MP, destacamos três questões centrais que têm limitado a atuação da comunicação pública de maneira mais efetiva no órgão:

**A) Falta de um repositório de fácil acesso a links e documentos importantes:** os entrevistados foram unânimes em afirmar que a página *web* do CBH-MP é o principal meio de comunicação entre o órgão, seus membros e a sociedade como um todo, funcionando como um vetor de informações necessárias para a compreensão do que é necessário para participar.

Alguns apontaram, contudo, que muitos dos *links*, informações e trabalhos relativos ao CBH-MP não estão disponíveis no site, pelo menos não de uma maneira simples. Uma reformulação do site, com a inserção de mais documentos, materiais e *links* úteis poderia ser uma ação relativamente simples, e que impactaria a atuação dos membros e no conhecimento da sociedade em relação ao comitê, saindo de um viés “instrumental, pontual e difusionista” (SARDINHA, 2019, p. 108) para uma perspectiva que leve em conta os interesses em jogo e a função pública desta comunicação.

**B) Atentar às perdas comunicacionais das reuniões em modo remoto:** a pandemia do novo coronavírus inseriu muitas pessoas que nunca tinham tido contato com videoconferências nesta dinâmica, que para alguns se tornou cotidiana. Traz benefícios (agilidade nos encontros, redução de custos) mas também limita as possibilidades comunicacionais entre os membros, que se aproveitavam dos momentos pré e pós reuniões para alinhar interesses, criar redes e debater posicionamentos. Uma saída talvez fosse conciliar reuniões remotas sobre questões pontuais, mas não perder de vista o engajamento, dedicação e integração que só as reuniões presenciais proporcionam.

**C) Busca de parcerias para a construção da comunicação:** a necessidade de dedicar mais atenção e tempo à construção das comunicações internas e externas do CBH-MP foi uma observação quase unânime entre os entrevistados. A falta de uma agência de comunicação instituída no órgão, e a escassez de recursos para se contratar um profissional da área em tempo integral não são barreiras definitivas. Uma série de parcerias e convites foram propostos pelos entrevistados e podem ser pensados pelos membros e câmaras técnicas para dinamizar e fortalecer este trabalho, tendo em vista que o aperfeiçoamento da comunicação é uma forma de ampliar a qualidade do relacionamento dos comitês com a sociedade, fortalecendo os princípios da democracia e da participação, conforme apontam Rothberg e Prates (2019, p. 12).

Esta sexta e última categoria buscou fazer um diagnóstico da prática comunicacional do CBH-MP, enquanto ambiente de construção de comunicação pública, tanto entre seus membros quanto com a sociedade em geral. As observações dadas pelos entrevistados apontam insatisfação dos membros com essa dimensão, situação que pode ser atenuada com parcerias e projetos.

## 7 SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO DO *STAKEHOLDING* NO CBH-MP

A dinâmica de *stakeholding* presente no CBH-MP exposta no capítulo 6 desta pesquisa aponta aspectos que podem ser aprimorados em busca de uma melhor atuação do órgão, tanto na participação, relacionamento e comunicação entre seus integrantes. Tal diagnóstico foi extraído a partir das falas de 15 membros entrevistados, e sua análise foi realizada por meio de seis categorias, que compõem o processo de *stakeholding* em todas suas etapas: a definição dos *stakes*, a participação dos atores, a natureza deliberativa do órgão, a aprendizagem social desenvolvida pelo grupo, a autoridade prática construída pelo comitê e a comunicação pública presente interna e externamente. A seguir, expomos uma síntese dos desafios percebidos a partir das análises, organizados pelas categorias.

### CATEGORIA 1 – FORMAÇÃO DOS *STAKES*

**Desafio 1A: Atentar-se a interesses do Estado na Sociedade Civil.** A principal inovação da gestão integrada dos recursos hídricos é a participação de outros interesses além do técnico para as discussões da gestão da água (AGARWAL *et al.*, 2000). Constatou-se no CBH-MP a presença de organizações representando a sociedade que reiteram as perspectivas de representantes do Estado, o que pode limitar a pluralidade de visões.

**Desafio 1B: Representar no Plano de Bacias os tópicos fundamentais para cada segmento.** O Plano de Bacia Hidrográfica é o documento que deve orientar os trabalhos de cada CBH no Brasil (BRASIL, 1997). É importante que cada ator se perceba representado no Plano de Bacia, como defendem Santos *et al.* (2020). O Plano de Bacia deve trazer a perspectiva dos interesses representados no comitê, e nesse sentido se apresenta como oportunidade de fortalecimento do processo de *stakeholding*.

**Desafio 1C: Falta de informações específicas para as organizações utilizarem internamente.** A atuação de organizações no CBH não se limita às circunstâncias oficiais do comitê, mas tem o papel de repercutir e amadurecer as visões dos atores acerca de suas responsabilidades na gestão das águas (SLIM, 2004c). O comitê deve pensar materiais gerados a partir de suas reuniões, para serem utilizados internamente nas organizações participantes, já que nas entrevistas foi identificado um aproveitamento baixo e não sistematizado dos debates do comitê pelos seus integrantes.

## CATEGORIA 2 – PARTICIPAÇÃO

**Desafio 2A: Relacionamento específico com as divisões do segmento Sociedade Civil.** O formato dos comitês paulistas de reunir usuários de água, associações técnicas e de pesquisa e ONGs de preservação no mesmo segmento Sociedade Civil traz desafios. Sobre pouco espaço para a sociedade civil definida como setor que materializa as preocupações com o interesse coletivo, como definido pela literatura (HABERMAS, 1997b). Iniciativas comunicacionais podem proporcionar uma comunicação mais efetiva no interior desses setores, aprimorando sua participação.

**Desafio 2B: Melhora da participação dos governos locais.** Apesar de os entrevistados apontarem como útil politicamente o fato de que o representante dos municípios da bacia ser necessariamente o prefeito, também foram identificadas dificuldades para a assimilação destes em um tema complexo como a governança hídrica. Devem ser aprofundados os elos comunicacionais com outros profissionais das prefeituras, para potencializar a participação dos governos locais (TRINDADE; SCHEIBE, 2019).

**Desafio 2C: Busca de inclusão de grupos ainda não-membros.** Esta pesquisa sistematizou uma lista de atores apontados pelos membros entrevistados como não-participantes do CBH-MP, a partir de vários critérios. Um aprimoramento na comunicação dirigida a estes setores é necessário para se romper esta não-participação, que pode ocorrer por vários motivos (MARTINS, 2015). Dessa forma, torna-se possível trazer novas vozes e evitar a estagnação nos processos de participação dos membros já representados.

## CATEGORIA 3: NATUREZA DELIBERATIVA

**Desafio 3A: Buscar a construção de fluxos deliberativos ao largo do DAEE para diminuir dependência.** O DAEE exerce a função de centro dos fluxos deliberativos do CBH-MP, a partir do destaque de sua atuação como secretaria-executiva. Esta situação, contudo, pode distorcer os fluxos, monopolizando os processos e dificultando a formação de uma rede mais ampla de deliberação, conforme prevista pela literatura (BENHABIB, 1996). Iniciativas podem surgir do DAEE para construir e incentivar situações de interlocução das quais ele não seja o ator principal, seja em câmaras técnicas ou outras situações.

**Desafio 3B: Falta de transparência e *accountability* nas reuniões da CT-PAS.** A CT-PAS foi apontada como um espaço central no CBH-MP, responsável pela resolução de dissensos e busca de consensos. Pelo fato de nela não estarem presentes todos os atores, podem surgir dúvidas acerca do modo como as decisões ali são tomadas, o que pode gerar perda de legitimidade diante de novos atores que não participem da sua dinâmica e da criação de seus

critérios, algo fundamental para a deliberação de acordo com a literatura (COHEN, 2003). Medidas comunicacionais de transparência para as reuniões da CT-PAS podem ser importantes nesse sentido.

**Desafio 3C: Preponderância de oportunidades de fala dos representantes mais antigos e mais extrovertidos.** As características individuais dos representantes podem influenciar nas possibilidades de manifestação em arenas deliberativas. A deliberação, contudo, não se baseia na retórica ou na capacidade de expressão individual, mas na força dos argumentos manifestados racionalmente (BENHABIB, 2009). Para contornar este desequilíbrio, é preciso criar situações onde os membros que não possuem facilidade em se manifestar possam também expor seus argumentos e contrapor situações que não concordem.

#### CATEGORIA 4 – APRENDIZAGEM SOCIAL

**Desafio 4A: Falta de percepção das questões contextuais, em especial as de cunho político.** As falas dos entrevistados indicaram um amadurecimento do CBH-MP nas decisões técnicas. A literatura alerta, contudo, que a governança hídrica não é um processo unicamente técnico, mas eminentemente político (CASTRO, 2007). Foi exposta uma defasagem no CBH-MP na inclusão de temas políticos, o que limita a aprendizagem social de seus membros por não permitir um processo realmente transformativo no entendimento e na prática da governança das águas (PAHL-WOSTL, 2017).

**Desafio 4B: Fortalecimento de redes de interesse, aos moldes do que o setor agropecuário já realiza.** De acordo com a visão de Pahl-Wostl *et al.* (2007b), sair do nível de jogo para alcançar um nível de redes é um dos passos necessários para se promover os ciclos de aprendizagem social. No CBH-MP, o grupo ligado à agropecuária aparenta já ter feito esta transição, enquanto outros grupos aparentam estar desarticulados, ao menos no que foi revelado para esta pesquisa. Potencializar redes de interesse é parte fundamental para o processo de *stakeholding*, ao proporcionar um aprofundamento dos atores com a temática da gestão das águas e com seus próprios *stakes*, conforme apontado pelo projeto HarmoniCOP (2005a).

**Desafio 4C: Lidar com as quebras de ritmo de atuação por conta da rotatividade de alguns membros.** A literatura aponta que a inserção de novos membros requer um processo demorado de familiarização com os tópicos, linguagens e dinâmicas da governança hídrica, que deve ser realizado por meio de dinâmicas de facilitação, considerado um dos pilares da aprendizagem social pelo projeto SLIM (2004d). Os entrevistados identificaram que esse processo

de inserção gera uma ruptura nos avanços de aprendizagem desenvolvidos no CBH-MP, devendo ser dinamizado, criando mais iniciativas de facilitação e de manutenção de membros, em especial nas prefeituras e na Sociedade Civil, que mais sofrem com a questão.

#### CATEGORIA 5 – AUTORIDADE PRÁTICA E LIDERANÇA

**Desafio 5A: Falta de iniciativas de memória dos projetos já realizados.** Entrevistados apontaram a ausência de um acompanhamento dos projetos já financiados pelo CBH-MP nestas mais de duas décadas de atuação. A falta de capacidade de visualizar os efeitos da atuação do órgão pode minar a autoridade prática, que além de se traduzir nas realizações concretas, também se dá pela criação de reconhecimento (ABERS; KECK, 2017, p. 50), um processo que inclui uma dimensão comunicacional, e que pode ser resolvido com iniciativas nesse sentido.

**Desafio 5B: Falta de pluralidade nos projetos em que se empregam recursos do comitê.** Outra circunstância apontada por entrevistados que parece restringir a autoridade prática do CBH-MP é o uso majoritário dos recursos do comitê para projetos de obras de prefeituras. Os recursos disponíveis para o órgão poderiam ser utilizados também para iniciativas comunicacionais e de impacto de educação ambiental na sociedade, por exemplo, potencializando sua autoridade prática pela diversificação de sua atuação, gerando impacto em mais áreas e um reconhecimento mais abrangente do comitê (ABERS; KECK, 2017, p. 60).

**Desafio 5C: Necessidade de renovação das lideranças.** Apesar do destaque dado pelos entrevistados da capacidade de liderança dos membros que estão desde a fundação do CBH-MP, muitos deles estão próximos da aposentadoria de suas funções profissionais. É necessário um processo de formação de lideranças que preserve a autoridade prática e o processo de aprendizagem social já adquiridos até o momento, tendo em vista a centralidade do papel das lideranças individuais apontado por Abers e Keck (2017, p. 249) em sua pesquisa.

#### CATEGORIA 6 – COMUNICAÇÃO PÚBLICA

**Desafio 6A: Falta de um repositório de fácil acesso a links e documentos importantes.** A página *web* do CBH-MP foi identificada pelos entrevistados como o principal meio de comunicação entre o órgão, seus membros e a sociedade como um todo. Alguns apontaram, contudo, que muitos dos *links*, informações e trabalhos relativos ao CBH-MP não estão disponíveis no site, pelo menos não de uma maneira simples, o que demanda uma reformulação da página, não só para a facilitação ao acesso de informações, mas de referências a *links* e documentos importantes para a participação (MARTINS, 2015; MAZZARINO, 2019).

**Desafio 6B: Atentar às perdas comunicacionais das reuniões em modo remoto.** O isolamento social necessário para o combate da pandemia do novo coronavírus atingiu também o CBH-MP, que migrou suas reuniões para o modelo de videoconferência. Tal mudança pode trazer benefícios (agilidade nos encontros, redução de custos) mas também limita as possibilidades comunicacionais entre os membros, reduzindo o potencial do comitê como uma plataforma *multi-stakeholders*, dotado de fluxos deliberativos e comunicacionais complexos (WARNER, 2005). Tais fluxos podem ser limitados com as características das reuniões *online*.

**Desafio 6C: Busca de parcerias para a construção da comunicação.** A falta de atenção e tempo dedicados à construção das comunicações internas e externas do CBH-MP foi apontado como o elemento mais sensível pelos entrevistados. Parcerias e convites podem ser pensados pelos membros e câmaras técnicas para dinamizar e fortalecer este trabalho, tendo em vista que o aperfeiçoamento da comunicação é uma forma de ampliar a qualidade do relacionamento dos comitês com a sociedade, bem como na participação e engajamento de seus membros, conforme já apontado por outras pesquisas (SARDINHA, 2019).

## 8 PROPOSTA DE DIRETRIZES DE COMUNICAÇÃO E ENCAMINHAMENTOS PARA O CBH DO MÉDIO PARANAPANEMA

A análise das entrevistas realizada no sexto capítulo e sintetizada no sétimo capítulo desta dissertação apontou desafios à dinâmica de *stakeholding* do CBH-MP em suas seis categorias de análise. Não se trata de uma análise que esgota todas as questões relativas à participação e deliberação entre os membros, mas que salienta falas dos entrevistados indicando aspectos que podem ser aprimorados por meio de iniciativas de comunicação. Este último capítulo busca delinear-las, bem como seus resultados esperados. As diretrizes foram extraídas de sugestões levantadas pelos próprios entrevistados, bem como outras iniciativas pensadas pelo pesquisador. São possibilidades de ações que podem ser inseridas em um plano de comunicação para o CBH-MP, que podem ser consideradas úteis também para outros CBHs que experienciam dificuldades semelhantes. A Tabela 11 resume ações, desafios e resultados esperados no âmbito da matriz de comunicação proposta.

Tabela 11 – Matriz das diretrizes de comunicação para o aprimoramento do *stakeholding* do CBH-MP

<b>MATRIZ DAS DIRETRIZES DE COMUNICAÇÃO PARA APRIMORAMENTO DO STAKEHOLDING DO CBH-MP</b>				
<b>TIPO DE AÇÃO</b>	<b>N.</b>	<b>DESAFIO RELACIONADO</b>	<b>DESCRIÇÃO DA AÇÃO</b>	<b>RESULTADO ESPERADO</b>
<b>CLASSE I – AÇÕES DE LONGO PRAZO</b>				
<b>ELABORAÇÃO DE PLANOS</b>	1	1A	Elaboração de um plano de aproximação e relacionamento com usuários de água e ONGs de preservação	Aumento da participação de organizações que não representem interesses semelhantes ao Estado
	2	3A	Elaboração de um plano de descentralização de discussões e tomada de decisões do CBH-MP	Diminuição a longo prazo da dependência do DAEE para a construção, deliberação e resolução de questões
<b>CRIAÇÃO DE CANAIS</b>	3	2C	Criação de projetos de aproximação com grupos ausentes do CBH-MP, por meio de publicações, eventos, convites e outros	Aumento da diversidade de pontos de vista representados no CBH-MP, bem como a potencialização de sua atuação na região



	4	6C	Criação de canais com atores variados para desenvolvimento de propostas de comunicação	Potencialização das ações de comunicação do CBH-MP, desvinculando em parte essa função da secretaria-executiva e gerando novas iniciativas
<b>CRIAÇÃO DE REDES</b>	5	2A	Fomento da criação de meios específicos de comunicação e interação entre os atores de cada segmentos da Sociedade Civil	Fortalecimento das diferentes pautas representadas nesse segmento, corrigindo em parte a distorção do formato dos CBHs paulistas
	6	4B	Fomento da dinâmica comunicacional específica de setores representados no CBH-MP, aos moldes do que já é aplicado com os atores vinculados à agropecuária	Aumento da robustez de pautas importantes do comitê, como a questão da preservação ambiental, do setor industrial da região, do setor técnico e outros
<b>CLASSE II – AÇÕES DE MÉDIO PRAZO</b>				
<b>ELABORAÇÃO DE PROJETOS</b>	7	5A	Criação de uma seção na página <i>web</i> do CBH-MP contendo a memória dos projetos financiados pelo órgão, seja os já concluídos, seja a situação dos que estão em andamento	Fortalecimento da autoridade prática do CBH-MP junto a seus membros e à sociedade a partir de suas realizações concretas
	8	5C	Criação de um projeto de incentivo à formação de lideranças, com recompensas e premiações a quem se destaca na governança hídrica regional	Suscitar novos quadros para assumir papéis de relevância na representação do CBH-MP, de acordo com a aprendizagem social e a autoridade prática já alcançadas
<b>ATIVIDADES FORMATIVAS</b>	9	2B	Elaboração de formações sobre o CBH-MP, a gestão integrada e a governança hídrica específicas para funcionários de prefeituras da região	Engajamento de longo prazo de funcionários que não estão suscetíveis às trocas constantes de prefeitos e às rupturas advindas desta situação
	10	4C	Construção de material para formação específica acerca do CBH-MP, aproveitando-se de outras iniciativas já existentes e criando novos materiais	Aumento da dinamização da inserção de novos membros, com a utilização de materiais de fácil assimilação, produzidos pelos próprios atores já presentes no CBH-MP

<b>INICIATIVAS DE FEEDBACK E AVALIAÇÃO</b>	11	4A	Criação de instrumento de avaliação formal dos membros acerca dos processos deliberativos realizados, encaminhado para os três segmentos, indicando possíveis pautas não-trabalhadas	Aumento da diversidade de assuntos, buscando potencializar as discussões acerca de temas sobre o contexto da governança, que podem não ser favoráveis aos órgãos de Estado
	12	5B	Criação de instrumentos de avaliação formal dos membros acerca dos projetos em que foram empregados recursos, acerca do grau de satisfação do membro sobre sua pertinência e adequação	Diagnóstico contínuo acerca dos projetos que estão sendo aprovados, captando a visão dos vários membros acerca de áreas que poderiam ser potencializadas com formações específicas
<b>CLASSE III – AÇÕES DE CURTO PRAZO</b>				
<b>CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS</b>	13	1C	Elaboração de relatórios simplificados contendo os temas e encaminhamentos decididos nas reuniões plenárias para divulgação para os membros	Aumento da capacidade de construção interna de seu papel na governança hídrica das organizações representadas a partir das deliberações do CBH-MP
	14	3C	Realização de momentos de partilha da palavra entre todos os membros da plenária ao final das reuniões para que todos possam ter oportunidade igual de se manifestar	Crescimento da participação e manifestação de membros menos propensos a se manifestar e de novos integrantes
<b>REFORMULAÇÃO DE INSTRUMENTOS</b>	15	3B	Reformulação em busca de clareza e publicidade dos encaminhamentos tomados pela CT-PAS em suas reuniões	Aumento do interesse de membros acerca da CT-PAS e evitar que suas deliberações e resoluções sejam opacas em relação à representação na plenária
	16	6A	Reformulação da página <i>web</i> do CBH-MP em busca de dar mais facilidade de acesso aos conteúdos, bem como a inclusão de <i>links</i> e documentos que ainda não estão presentes	Incremento na quantidade de informações disponíveis aos membros e à sociedade em relação à governança hídrica, aprimorando a participação e fortalecendo a comunicação pública do órgão
<b>ENCAMINHAMENTOS PARA A SECRETARIA-EXECUTIVA</b>	17	1B	Criação de mais conteúdos extraídos do Plano de Bacia Hidrográfica em vigência, segmentados por áreas de interesse e por segmentos impactados	Melhora da compreensão dos atores acerca de seus papéis na governança hídrica da região e melhor acompanhamento do Plano por parte de todos
	18	6B	Retomada das reuniões presenciais na medida em que os índices da pandemia permitirem, reservando as ferramentas de videoconferência para questões pontuais	Retorno de uma maior interação entre os membros, aproveitando-se dos momentos anteriores e posteriores às reuniões em seu potencial comunicativo e de aprendizagem

As diretrizes foram separadas em três classes, a partir da perspectiva de tempo para sua aplicação, devido à sua complexidade: diretrizes de longo prazo, de médio prazo e de curto prazo. Em cada classe de diretrizes foram estabelecidos três tipos de ação, contendo cada um dos tipos duas sugestões ligadas a um desafio específico apontado nos capítulos anteriores. Somam-se, portanto, nove tipos de ação, contendo um total de 18 sugestões de ações de comunicação que podem ser aplicadas pelo comitê.

As ações de longo prazo, reunidas na Classe I, trazem iniciativas que o comitê deve iniciar tão logo quanto possível, para que produzam resultados com um trabalho longo e de construção paulatina de bases para novas situações. As primeiras ações tratam da elaboração de planos comunicacionais para alterar práticas atuais do órgão que dificultam seu *stakeholding*. A ação 1 é a criação de um plano de aproximação e relacionamento com usuários de água e ONGs de preservação que não estão presentes no CBH-MP, a partir de um mapeamento destas organizações e criação de iniciativas de comunicação para apresentá-las e trazê-las para o comitê. Ela está ligada ao Desafio 1A da análise, ligado à formação dos *stakes*. O resultado esperado é o aumento da representatividade desses tipos de organizações no CBH-MP, conferindo mais pluralidade aos assuntos tratados pela Sociedade Civil. Conforme apresentado na análise da participação atual dos membros (Figura 5, p. 106), o CBH-MP conta atualmente com cinco das 13 cadeiras da Sociedade Civil ocupada por associações técnicas e ONGs de pesquisa, algumas delas com pessoas vinculadas ao Estado, e com pontos de vista semelhantes a ele.

A ação 2 é um plano de descentralização de discussões e de tomada de decisões, que deve conjugar iniciativas de comunicação que não possuam o DAEE como vetor, referência e incentivador. Ela está ligada ao Desafio 3A da análise, ligado à deliberação. Estas ações podem ser estabelecidas em câmaras técnicas, em estímulos a parcerias, em encontros dentro dos segmentos e outros momentos que permitam o surgimento de fluxos menos dependentes da secretaria-executiva, instituídos por ela mesma. Trata-se de um plano de longo prazo, mas somente com uma ação contínua de desvinculação do comitê desse órgão gestor é possível dar mais senso de participação e aprimorar as deliberações dos outros integrantes do órgão.

O segundo tipo de ações são aquelas vinculadas à criação de canais de comunicação que ainda não estão presentes no CBH-MP e poderiam aprimorar o *stakeholding* de seus atores. A terceira ação proposta é um plano de aproximação com grupos ausentes, que deve coletar ideias de iniciativas que se enquadrem com os variados grupos ausentes no CBH-MP apontados na segunda parte da Categoria 2 (Seção 6.2). Esta ação está ligada ao desafio 2C, relacionado à participação. O objetivo é criar canais de comunicação com determinados setores, regiões geográficas da bacia ou a participação em eventos da região desenvolvidos por entidades ligadas à

governança hídrica. O resultado esperado é o aumento da participação de pontos de vista diversos no comitê, potencializando sua ação na região.

A ação 4 é a proposta de criação de canais de comunicação e interação com atores que possam oferecer auxílios nas iniciativas de comunicação do CBH-MP, na implantação de seu plano e mesmo na concretização destas propostas de diretrizes aqui apresentadas. Esta ação está ligada ao desafio 6C, acerca da comunicação pública. Os entrevistados apontaram como esses possíveis parceiros as prefeituras e seu acesso à mídia local, as secretarias de educação e as escolas de educação básica, as universidades da região e os conselhos municipais de meio ambiente. Cabe iniciar a construção de iniciativas e canais de comunicação e relacionamento entre o CBH-MP e esses órgãos, fornecendo-lhes materiais para que conheçam o comitê e convidando-os para as reuniões plenárias e reuniões da CTEM, por exemplo.

Já o terceiro tipo de ações são as que propõem a criação de redes de relacionamento e comunicação entre membros, em busca de potencializar interesses e a construção de seus próprios *stakes* a partir da relação entre si. A ação 5, dentro desta proposta de redes, trata dos vários setores da Sociedade Civil, que, por conta do modelo de formação dos CBHs paulistas, reúne usuários de água, associações técnicas e ONGs de preservação, com seus interesses claramente diversos. Esta ação está ligada ao desafio 2A, acerca dos problemas de participação. Mesmo com a impossibilidade de se resolver de maneira concreta esta distorção, ações de comunicação entre os membros de cada um desses setores podem dividi-los em redes de comunicação e interação, por meio de canais virtuais e encontros físicos. Esta divisão não é pensada para separar ainda mais seus interesses, mas sim para colaborar com o aprimoramento dos *stakes* de cada um dos setores e das parcerias e articulações entre as várias redes de interesse que compõem os CBHs.

A ação 6 trata de redes que podem ser criadas no CBH-MP entre áreas de interesse, independentemente dos segmentos aos quais os atores pertençam. Isto emergiu das entrevistas de vários representantes do setor ligado à agropecuária, que possuem um discurso muito alinhado entre seus membros pertencentes a vários segmentos do comitê e a diferentes setores da Sociedade Civil. Esta ação está relacionada ao desafio 4B, ligado à aprendizagem social. O alinhamento de atores da agropecuária facilita a defesa de pautas ligadas a esta temática, conforme atestado pelos próprios entrevistados, dando-lhes maturidade na defesa e implantação de seus interesses. Cabe ao CBH-MP fomentar iniciativas semelhantes de outros setores, vinculados a outros interesses (como a preservação ambiental, as indústrias, as universidades, os setores técnicos) para aprofundar as representações e as deliberações acerca dos tópicos tratados no órgão.

As ações propostas na Classe II são aquelas cujos resultados podem ser aferidos a médio prazo, com o desenvolvimento de ações mais palpáveis, porém que também exigem um esforço contínuo dos atores nelas envolvidos. Nela está contido o quarto tipo de ação, que são projetos de comunicação para a solução de questões de representação e lideranças. A ação 7 propõe a construção de um projeto de divulgação da memória e dos registros das obras já financiadas pelos recursos do órgão, contemplando as já finalizadas e a situação das que estão ainda em realização. Esta ação está relacionada ao desafio 5A, que trata da autoridade prática. Tal registro seria importante para potencializar a autoridade prática do comitê, gerando reconhecimento tanto dos seus próprios membros acerca da importância do trabalho ali realizado, quanto da sociedade, que poderia visualizar com mais facilidade as atribuições concretas do órgão.

A proposta de ação 8 é um projeto de incentivo à formação de lideranças, que pode contar com iniciativas de premiação e recompensa para pessoas e organizações que mais se destacaram no engajamento na gestão das águas na região do Médio Paranapanema. Esta ação está ligada ao desafio 5C, sobre a autoridade prática do órgão. Ela pode ser concretizada por meio de eventos, pela criação de um prêmio anual do CBH-MP, com referido destaque na página *web* e outros canais do órgão. O resultado esperado é o incentivo ao surgimento de lideranças, para a manutenção da aprendizagem social e autoridade prática já desenvolvidas pelo CBH-MP nos últimos 25 de sua atuação na região.

O quinto tipo de ação tem o objetivo de aprimorar a formação e o conhecimento dos membros e de pessoas relacionadas ao CBH-MP acerca de seu papel e da gestão integrada como um todo. A ação 9 proposta é a elaboração de materiais e cursos para a capacitação de servidores públicos municipais. Ela está relacionada ao desafio 2B, relacionado aos processos de participação. Ainda que o representante do município na plenária do comitê seja o prefeito, o envolvimento dos demais servidores ligados à área nas prefeituras é fundamental, conforme apontado pelos próprios prefeitos entrevistados.

A ação de atividade formativa 10 é a elaboração de um material de apresentação do CBH-MP e da governança hídrica para novos membros do comitê, com questões específicas do órgão. Ela vem em resposta ao desafio 4C, acerca da aprendizagem social. Esta proposta poderia estar vinculada a outras iniciativas semelhantes já existentes, como materiais da ANA e de universidades. Unir a esses processos materiais produzidos pelos próprios participantes do CBH-MP, em vídeos, áudios e textos, pode ser eficaz para que o novo membro se adapte mais rápido às dinâmicas e características específicas do órgão.

O sexto tipo de ação, ainda de médio prazo, são iniciativas de *feedback* e avaliação dos membros, para coletar suas impressões sobre os processos deliberativos e de realização do

CBH-MP, podendo ajudar a captar insatisfações como as que surgiram nas entrevistas para esta pesquisa. A primeira proposta, ação de número 11, é criar instrumentos de avaliação das deliberações recentes pelos próprios membros. Ela está vinculada ao desafio 4A, relativo à aprendizagem social. As observações dadas pelos membros devem ser divulgadas para todos os segmentos, em vias de problematizar possíveis assuntos que não tenham sido pautados por razões variadas, e trazê-los à tona nas próximas reuniões ou em outras oportunidades de comunicação entre os membros. O resultado esperado é o aumento da diversidade de assuntos, superando possíveis barreiras políticas.

A ação 12 propõe outro instrumento de avaliação que pode ser criado acerca do emprego de recursos do CBH-MP. Após cada decisão anual acerca dos projetos aprovados para o emprego de recursos oriundos da cobrança do uso da água e do FEHIDRO, os membros teriam um instrumento para avaliar a pertinência e a adequação destes projetos. Esta ação está relacionada ao desafio 5B, sobre a autoridade prática. A partir das observações dos membros, a CT-PAS, a secretaria-executiva e os demais atores podem buscar solucionar possíveis distorções no emprego de recursos nas próximas situações onde serão apresentados projetos.

Por fim, as ações propostas na Classe III são aquelas possíveis de implantar no curto prazo, constituídas por instrumentos que estão ao alcance imediato do CBH-MP ou que já estão em execução e só precisam ser reformulados buscando aprimoramento. Primeiramente, trataremos de propostas de instrumentos que podem ser criados. A ação 13 propõe a produção de relatórios simplificados e facilitados acerca das matérias e resultados das deliberações das reuniões plenárias do CBH-MP. Esta ação está vinculada ao desafio 1C, relativo à formação os *stakes*. Este material poderia ser utilizado pelas próprias organizações ali representadas, para repercutir de maneira mais sistematizada suas decisões e os temas de suas discussões, aumentando a compreensão dos participantes acerca de seu papel na governança hídrica. Eles também poderiam ser disponibilizados para a sociedade em geral, para que os temas aos quais o CBH-MP se volta se tornassem mais conhecidos de todos.

A proposta de ação número 14 propõe a realização de momentos ao final das reuniões plenárias em que todos os atores possam tomar a palavra e se manifestar. Esta proposta se relaciona com o desafio 3C, que trata das dinâmicas de deliberação do CBH-MP. Seu objetivo é contornar a preponderância natural de que os membros mais antigos e acostumados com a dinâmica do comitê, bem como aqueles que já estão acostumados em manifestar-se em grandes grupos, tomem a maior parte das iniciativas de fala. Tal dinâmica foi exposta pelo entrevistado 2, que relatou que esta prática já foi realizada em outras épocas do órgão. O resultado seria um

equilíbrio maior nas possibilidades de manifestação, e o crescimento na participação de membros menos propensos a se manifestar ou de novos membros do comitê.

As penúltimas ações tratam da reformulação de instrumentos já existentes. É o caso dos documentos produzidos pela CT-PAS, órgão apontado pelos entrevistados como central para a definição dos consensos que depois serão corroborados nas reuniões plenárias. A ação 15 propõe que os relatórios e encaminhamentos das deliberações ali ocorridas devem ser expostos de maneira mais acessível e transparente, já que se trata de um órgão decisivo, como foi exposto pelos entrevistados. Esta ação vem em resposta ao desafio 3B, sobre a deliberação do comitê. Os resultados esperados são tanto gerar interesse de atores pelas ações da câmara, quanto prevenir a possibilidade de surgir a impressão de que o grupo ali reunido é quem realmente possui o poder de decisão no CBH-MP como um todo.

A ação 16 propõe o aprimoramento da página *web* do CBH-MP, apontada pelos entrevistados como o principal canal de comunicação do comitê com eles próprios e com a sociedade. O portal já possui muitos documentos e conteúdos, porém a apresentação destes poderia ser mais amigável para facilitar novos membros ou pessoas que não estão familiarizadas com sua dinâmica. Tal ação está relacionada ao desafio 6A, sobre a comunicação pública do órgão. Alguns entrevistados também apontaram a importância de inserir na página *links* de outras instituições que possam conter informações relevantes para a participação, bem como a construção de um repositório de materiais relacionados ao comitê para consulta.

O último tipo de ações aborda encaminhamentos específicos para a secretaria-executiva, com ações de comunicação que ela pode estabelecer a partir das atividades que já exerce junto ao comitê. A primeira iniciativa, 17ª ação proposta, é a criação de mais conteúdos específicos a partir do Plano de Bacia Hidrográfica em vigência. Ela está relacionada ao desafio 1B, inserido na discussão da formação dos *stakes* pelos atores. O Plano de Bacia já está disponível no *site*, mas poderia ser dividido de acordo com variados interesses presentes no CBH-MP e as respectivas ações a eles relacionados. Poderiam ser criados materiais acerca das metas do plano relativas à agropecuária, à preservação, ao uso da água, aos resíduos e outros, popularizando este instrumento e facilitando a apropriação dele por parte dos atores diversos envolvidos na governança hídrica.

A ação comunicacional 18 propõe que a secretaria-executiva realize no curto prazo a retomada das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias no formato presencial, de acordo com os índices de arrefecimento da pandemia do novo coronavírus. Esta ação está vinculada ao desafio 6B, sobre a comunicação pública do órgão. As reuniões por videoconferência podem permanecer para determinados assuntos mais pontuais, e para iniciativas descritas nesta

proposta de diretrizes, por exemplo. As reuniões plenárias devem ser feitas de modo presencial para potencializar as iniciativas de relacionamento entre os membros, suas redes e seus interesses.

Este capítulo buscou trazer propostas de iniciativas de comunicação para o CBH-MP, a partir dos desafios extraídos da análise das falas dos entrevistados nesta pesquisa. Outras iniciativas de comunicação podem ser pensadas, e o encaminhamento destas propostas ao comitê pode servir como incentivo para que o órgão, sua presidência, secretaria-executiva e demais membros reflitam sobre a centralidade da comunicação no desenvolvimento e aprimoramento de si e da gestão integrada como um todo, a partir do conceito de *stakeholding* exposto nesta dissertação.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão integrada dos recursos hídricos pressupõe o compartilhamento na tomada de decisões. Inserir atores a fim de preservar a pluralidade de interesses em busca das melhores deliberações sobre usos e destinações dos recursos é uma tarefa desafiadora, que exige comprometimento e acolhimento de valores e práticas. Esta dissertação abordou limites enfrentados neste âmbito por um Comitê de Bacia Hidrográfica, a fim de contribuir para a compreensão do papel da comunicação nos processos deliberativos da gestão hídrica. O conceito central escolhido foi o de *stakeholding*, como dinâmica que reflete acerca do desafio de que *stakeholders* com visões diferentes acerca da água possam, a partir de seus interesses (*stakes*), caminhar juntos rumo a decisões que beneficiem a todos.

O processo se inicia com a definição de seu próprio *stake*, que se transforma com o exercício da representação nos CBHs; passa pelo anseio e pelas oportunidades de participação de todos os atores, para que se possa formar um colegiado de membros livres e iguais; e se desenvolve até o cenário em que é possível concretizar o exercício da deliberação visando entendimento. Este processo deliberativo pode ingressar em uma dinâmica de adaptação e transformação por meio da aprendizagem social, que proporciona ao grupo a percepção conjunta sobre como aprimorar a gestão. Teoricamente, a expectativa é que este processo gere autoridade prática, ou seja, a capacidade de agência e o reconhecimento do comitê como uma instância decisória efetiva. Todo o processo é permeado pela comunicação pública, enquanto meio de compartilhamento de informações fundamentais para a participação e construção de fluxos entre atores, bem como a informação e relação com a sociedade como um todo, cumprindo o papel público que possuem os comitês.

A pesquisa empírica foi desenvolvida no CBH do Médio Paranapanema, por conta da sua relevância no interior do Estado de São Paulo e o ineditismo do objeto. O objetivo foi investigar as práticas de comunicação que intervêm sobre os processos de *stakeholding* no CBH-MP, de modo a buscar conhecimento sobre suas dinâmicas, desafios, obstáculos e oportunidades de aperfeiçoamento da aprendizagem social e do processo deliberativo. Os objetivos específicos foram caracterizar os processos de participação dos membros do Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema (CBH-MP) em relação aos aspectos de igualdade na deliberação, formação de interesses, aprendizagem social e autoridade prática, em busca do mapeamento dos fatores centrais da dinâmica de participação de seus integrantes; investigar as relações entre os participantes do Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema (CBH-MP) no contexto da governança hídrica, em relação à parcela da esfera pública

que representam e seus interesses e como essa representação implica na dinâmica de *stakeholding* e de aprendizagem social no comitê; e propor diretrizes práticas no âmbito da comunicação em relação ao processo de *stakeholding* que possam contribuir para o aperfeiçoamento da aprendizagem social e dos processos deliberativos do comitê.

Para se cumprir os objetivos da pesquisa, foram realizadas quinze entrevistas em profundidade com membros e ex-membros do CBH-MP. As repostas dos entrevistados foram analisadas a partir de seis categorias: formação dos *stakes*; participação; natureza deliberativa; aprendizagem social; autoridade prática e liderança; e comunicação pública. A análise gerou a identificação de 18 desafios a serem enfrentados pelo comitê para o aprimoramento de seu *stakeholding*. Propusemos uma matriz de comunicação que pode ser aplicada nas práticas do comitê para auxiliar na superação destes desafios.

O desenvolvimento da pesquisa evidenciou o caráter promissor do conceito de *stakeholding* para análise de espaços deliberativos. Abre-se a possibilidade de que outras pesquisas continuem esta frente de análise, a partir do percurso metodológico desenvolvido nesta dissertação. A possibilidade de perceber a partir das entrevistas de membros e ex-membros de um órgão deliberativo, em suas impressões acerca da sua participação, tendo como referência as categorias de análise que compõem o quadro de *stakeholding*, extraídas da literatura, se mostrou frutífera, podendo ser replicada e aperfeiçoada em outros órgãos de estrutura e desafios semelhantes, como outros CBHs.

As ações propostas neste trabalho não esgotam as possibilidades comunicacionais do comitê, e nem os desafios encontrados contemplam todos os processos de gestão no CBH-MP. Esta pesquisa encontrou limitações, como os assuntos silenciados nas entrevistas e a ausência de determinados grupos, que não conseguiram ou puderam participar. Também houve limitações em relação a tempo e à pandemia de COVID-19. Também seria conveniente a realização de pesquisas que buscassem desvendar o que a gestão de *stakeholding* gera na prática, a partir do acompanhamento da aplicação das diretrizes de comunicação aqui propostas, no CBH-MP ou órgão análogo.

Ainda com todos os impeditivos, o pesquisador foi recebido com muita hospitalidade e grandes expectativas por parte dos membros do CBH-MP. Esperamos que do mesmo modo que a realização desta pesquisa proporcionou o nosso amadurecimento, também possamos contribuir com ideias e perspectivas que auxiliem o comitê em sua jornada para a desafiadora tarefa de pensar a gestão das águas no momento em que vivemos, e que o uso da comunicação se instale como uma prioridade no comitê a partir destas diretrizes e de outras que o grupo possa cogitar a partir do que aqui foi proposto.

Ao final, contudo, trata-se de um processo contínuo de transformação, aprendizado e mudança, que nunca se concluirá definitivamente. A perspectiva de incerteza e de dialética é o ponto central dos processos de *stakeholding* em espaços deliberativos, conforme indicado neste trabalho. O que esta pesquisa propõe, em consonância com os autores da aprendizagem social, é que a superação de uma visão estática dos relacionamentos – em por extensão, da comunicação – deve ser almejada pelos atores e gestores. Assumir o caráter imperfeito, mas que percebe e busca superar desafios e limitações a partir da inclusão de visões e interesses diversos é o que propõe o processo de *stakeholding*.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca N.; KECK, Margaret E. **Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.
- ABERS, Rebecca; JORGE, Karina D. Descentralização da Gestão da Água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. VIII, n. 2, jul-dez 2005.
- ACKERMAN, Bruce; ALSTOTT, Anne. Why stakeholding? **Politics & Society**. v. 32, n. 1, mar. 2004. p. 41-60.
- AGARWAL, Anil *et al.* **Integrated Water Resources Management**. Estocolmo: Global Water Partnership, 2000.
- ANA – Agência Nacional de Águas. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Brasília: SAG, 2011.
- ANDRADE, Cândido T. S. **Curso de Relações Públicas: Relações com os diferentes públicos**. 6. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.
- ARAGÃO, Lucia Maria de Carvalho. **Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.
- ASSOFRA, Daniela A. F. **Conselho Nacional de Políticas Culturais: análise de sua efetividade deliberativa**. 2016. 128 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARROS, Antonio T.; MONTEIRO, Adriana R.; SANTOS, Thais T. Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 26, Brasília, mai-ago 2018. p. 131-185.
- BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela C. S. (org.) **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
- \_\_\_\_\_. Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jürgen Habermas. In: CALHOUN, Craig (org.). **Habermas and the Public Sphere**. 4. reimpr. Cambridge, MA; Londres: MIT Press, 1996.
- BEVIR, Mark. Governança Democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, jun. 2011. p. 103-114.
- BEZZON, Lara A. C. Análise Político-Sociológica do Reencontro da Sociedade Civil Brasileira com a Cidadania e a Democracia segundo a Perspectiva da Comunicação Pública. In: OLIVEIRA, Maria José C. (org.) **Comunicação Pública**. Campinas: Editora Alínea, 2004.

BLACKMORE, Chris. What kinds of knowledge, knowing and learning are required for addressing resource dilemmas?: a theoretical overview. **Environmental Science & Policy**. Netherlands, v. 10, n. 6, out. 2007. p. 512-525.

BLACKMORE, Chris; ISON, Ray; JIGGINS, Janice. Social learning: an alternative policy instrument for managing in the context of Europe's water. **Environmental Science & Policy**. Netherlands, v. 10, n. 6, out. 2007. p. 493-498.

BRASIL. **Lei 9.433**, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. [Recurso eletrônico]. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm)>. Acesso em 17 out 2021.

CALHOUN, Craig (org.). **Habermas and the Public Sphere**. 4. reimp. Cambridge, MA; Londres: MIT Press, 1996.

CASTRO, José Esteban. Water governance in the twentieth-first century. **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. X, n. 2, jul-dez 2007. p. 97-118.

CBH-MP – Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema. **Plano de Bacia da Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Médio Paranapanema (UGRHI-17)**. Marília, 2017. Disponível em: < <https://cbhmp.org/publicacoes/pbh/>>, Acesso em 21 jan. 2020.

CHAMBERS, Simone. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, Ângela C. S. (org.) **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. Discourse and democratic practices. In: WHITE, Stephen K. (org.) **The Cambridge Companion to Habermas**. New York: Cambridge University Press, 1995.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela C. S. (org.) **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. For a Democratic Society. In.: FREEMAN, Samuel (org.). **The Cambridge Companion to Rawls**. New York: Cambridge University Press, 2003.

COLLINS, Kevin, *et al.* A systemic approach to managing multiple perspectives and stakeholding in water catchments: some findings from three UK case studies. **Environmental Science & Policy**. Netherlands, v. 10, n. 6, out. 2007. p. 564-574.

DANTAS, José Carlos C. **O recurso político da democracia deliberativa**. 2017. 216 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Escola de Humanidades, Universidade do Vale do Rio Sinos, São Leopoldo, 2017.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e informação qualitativa: aportes metodológicos**. 4. ed. Campinas: Papirus, 2009.

DOWDING, Keith; WISPELAERE, Jurden de; WHITE, Stuart. (orgs.) **The ethics of stakeholding**. Nova York: Palgrave MacMillan, 2003.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Y. Serviço Público, comunicação e cidadania. In: NASSAR, Paulo (org.). **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana [e-book]. São Paulo: Aberje, 2019.

DUARTE, Marcia Y. M. Estudo de caso. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ESCUADERO, Regina. **Comunicação pública** - a voz do cidadão na esfera pública: construindo um novo paradigma profissional [e-book]. Curitiba: Appris, 2015.

FORTES, Waldyr G. **Relações Públicas**: processo, funções, tecnologia e estratégias. 3. ed. São Paulo: Summus, 2003.

FOSTER, Natalie et al. Revisiting deliberative policy analysis through systemic co-inquiry: some experiences from the implementation of the Water Framework Directive in England. **Policy Studies**, v.40, n. 5, 2019. p. 510-533.

FREEMAN, Samuel. John Rawls – An Overview. In.: FREEMAN, Samuel (org.). **The Cambridge Companion to Rawls**. New York: Cambridge University Press, 2003.

GIL, Patrícia G.; MATOS, Heloiza. Quem é o cidadão na comunicação pública? In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação Pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas [e-book]. São Paulo: ECA/USP, 2013.

GIL, Patrícia G. **Tamo junto**: O argumento estudantil e sua gramática em uma arena de conflitos. 2016. 495 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

GRUNIG, James E. A função das relações públicas na administração e sua contribuição para a efetividade organizacional e societal. **Comunicação & Sociedade**. São Bernardo do Campo: Póscom-Umesp, a. 24, n. 39, 1. sem 2003. p. 67-92.

GWP – GLOBAL WATER PARTNERSHIP. **Integrated water resources management in Central and Eastern Europe**: IWRM vs EU Water Framework Directive. Estocolmo: Global Water Partnership, 2015.

HABERMAS, Jürgen. Reconciliation Through the Public use of Reason: Remarks on John Rawls's Political Liberalism. **The Journal of Philosophy**, v. 92, n. 3, mar. 1995a. p. 109-131.

\_\_\_\_\_. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. **Líbero**, Ano XI, n. 21, jun. 2008. p. 9-20.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova**, São Paulo, n. 36, 1995b. p. 39-53.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

\_\_\_\_\_. **Racionalidade e Comunicação**. Lisboa: Edições 70, 2002.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Agir Comunicativo**, volume I: racionalidade da ação e racionalização social. I. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Ética do Discurso**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

HARMONICOP – Harmonising Collaborative Planning. **Learning Together to Manage Together: Improving Participation in Water Management**. Osnabrück, Alemanha: Universidade de Osnabrück, 2005a.

\_\_\_\_\_. **HarmoniCOP Flyer**. Osnabrück, Alemanha: Universidade de Osnabrück, 2005b.

\_\_\_\_\_. **Social Learning Pool of Questions**: an instrument to diagnose Social Learning and IC-Tools in European River Basin Management. Osnabrück, Alemanha: Universidade de Osnabrück, 2003.

HASWANI, Mariângela F. **Comunicação Pública**: Bases e abrangências [*e-book*]. São Paulo: Saraiva, 2013.

ISON, Ray; RÖLING, Niels; WATSON, Drennan. Challenges to science and Society in the sustainable management and use of water: investigating the role of social learning. **Environmental Science & Policy**. Netherlands, v. 10, n. 6, out. 2007. p. 499-511.

JACOBI, Pedro R. Governança da Água e Aprendizagem Social no Brasil. **Sociedad Hoy**. Concepción, Chile, n. 15, 2008. p. 25-44.

JACOBI, Pedro R. *et al.* (orgs). **Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos**: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais. São Paulo: Annablume, PROCAM, IEE-USP; Brasília: CNPq, 2012.

JARAMILLO LÓPEZ, Juan Camilo *et al.* **Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del estado – MCPOI**. Bogotá: Usaid/Casals & Associates Inc., 2004.

\_\_\_\_\_. Proposta geral de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

JERÔNIMO, Luciana S. O. **Diálogo temático on-line na consulta pública digital**: um estudo sobre relações entre enunciados do governo e dos cidadãos (o caso do “Governador Pergunta” no site “Gabinete Digital” do RS). 2016. 451 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

KANT, Immanuel. Resposta à Questão: O que é Esclarecimento? **Cognitio**, São Paulo, v. 13, n. 1, jan-jun 2012. p. 145-154.

KAY, John. A Stakeholding Society – What does it mean for Business? **Scottish Journal of Political Economy**. Scotland, v. 44, n. 4, set. 1997. p. 425-436.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação Pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas** [e-book]. São Paulo: ECA/USP, 2013.

KUNSCH, Margarida M. K. Planejamento e gestão estratégica de relações públicas nas organizações contemporâneas. **Anàlisi**. Barcelona, v. 34, 2006. p. 125-139.

MAIA, Rousiley C. M. *et al.* Conversação e deliberação sobre questões sensíveis: um estudo sobre o uso das razões que circulam nos *media*. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPÓS), 24., 2015, Brasília, **Anais...** Brasília: UnB, 2015.

MAIA, Rousiley C. M.; ARANTES, Larissa M. O. Troca de Razões e Mobilização Política: explorando múltiplos espaços comunicativos da Esfera Pública. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPÓS), 26., 2017, São Paulo, **Anais...** São Paulo: Casper Líbero, 2017

MAIA, Rousiley C. M. *et al.* Which types of reason-giving and storytelling are good for deliberation? Assessing the discussion dynamics in legislative and citizen forums. **European Political Science Review**, n. 12, 2020. p. 113-132.

MARQUES, Ângela C. S. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Ângela C. S. (org.) **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

MARTINS, Rodrigo C. Fronteiras entre desigualdade e diferença na governança das águas. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. 18, n. 1, jan-mar 2015. p. 221-238.

MATOS, Heloiza. **Capital social e comunicação: Interfaces e articulações**. São Paulo: Summus Editorial, 2009.

MAUREL, Pierre (org.) **Role of Information and Communication Tools** – WorkPackage 3 report of the HarmoniCOP project. Osnabrück, Alemanha: Universidade de Osnabrück, 2003.

MAZZARINO, Jane M. *et al.* Informação da crise da água em São Paulo ofertada pelos comitês de bacias hidrográficas. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, vol. 22, 2019. p. 1-22.

MENA, Fernanda. ‘Tudo indica que vou viver para ver a renda básica implementada’, diz Eduardo Suplicy. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 abr. 2020. Entrevista da 2ª, p. A10.

MIOTTO, Luciana B. Comunicação e Espaço Público na Sociedade da Informação: reflexões sobre a política contemporânea. In: OLIVEIRA, Maria José C. (org.) **Comunicação Pública**. Campinas: Editora Alínea, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Genebra: ONU, 2015. 49 p. Disponível em: <http://bit.ly/agenda2030br>. Acesso em 17 fev 2020.



OLIVEIRA, Maria José C. Comunicação organizacional e comunicação pública. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas** [e-book]. São Paulo: ECA/USP, 2013.

PAHL-WOSTL, Claudia. An Evolutionary Perspective on Water Governance: From Understanding to Transformation. **Water Resources Management**, v. 31, n. 10, ago 2017. p. 2917-2932.

PAHL-WOSTL, Claudia *et al.* Social Learning and Water Resources Management. **Ecology and Society**, v. 12, n. 2, dez 2007a.

\_\_\_\_\_. Managing Change toward Adaptive Water Management through Social Learning. **Ecology and Society**, v. 12, n. 2, dez 2007b.

PEARSON. **Longman: Dicionário Escolar Inglês-Português Português-Inglês para estudantes brasileiros**. Essex: Pearson Education Limited, 2002.

PERUZZO, Cicília M. K. Direito à Comunicação Comunitária, Participação Popular e Cidadania. In: OLIVEIRA, Maria José C. (org.) **Comunicação Pública**. Campinas: Editora Alínea, 2004.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Liberalismo Político**. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

REESE-SCHÄFER, Walter. **Compreender Habermas**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2017.

ROGERS, Peter; HALL, Alan W. **Effective Water Governance**. Estocolmo: Global Water Partnership, 2003.

ROTHBERG, Danilo; PRATES, Laís A. Comunicação Pública e Governança Hídrica: a qualidade da informação na gestão participativa das águas. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**. São Paulo, v. 18, n. 32, 2019. p. 382-393.

ROTHBERG, Danilo. Por uma agenda de pesquisa em comunicação, democracia e ecologia política. **Comunicação & Inovação**. São Caetano do Sul, v. 22, n. 49, 2021. p. 19-33.

SÃO PAULO (Estado). **Lei 7.663**, de 30 de dezembro de 1991. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos [Recurso eletrônico]. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1991/lei-7663-30.12.1991.html>>. Acesso em 19 mai 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.183**, de 29 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo, os procedimentos para fixação dos seus limites, condicionantes e valores. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2005/lei-12183-29.12.2005.html>>. Acesso em 17 out 2021.

SANTOS, Simone M. *et al.* Planos de Bacia e seus desafios: o caso da bacia hidrográfica do Alto Tietê-SP. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. 23, 2020. p. 1-20.

SARDINHA, Antonio Carlos. **Comunicação e deliberação de políticas públicas: um estudo da participação nos conselhos de recursos hídricos da Região Norte**. 2019. 227 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2019.

SLIM – Social Learning for the Integrated Management and Sustainable Use of Water at Catchment Scale. **Social Learning as a Policy Approach for Sustainable Use of Water**: a field-test framework for observing, reflecting and enabling. Milton Keynes/UK: The SLIM Project, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Introduction to SLIM Publications for Policy Makers and Practitioners**. Milton Keynes/UK: The SLIM Project, 2004b.

\_\_\_\_\_. **Stakeholders and Stakeholding in Integrated Catchment Management and Sustainable Use of Water**. Milton Keynes/UK: The SLIM Project, 2004c.

\_\_\_\_\_. **Facilitation in Policy Processes: Developing New Professional Skills**. Milton Keynes/UK: The SLIM Project, 2004d.

\_\_\_\_\_. **Guidelines for Capacity Building for Social Learning in Integrated Catchment Management and Sustainable Use of Water**. Milton Keynes/UK: The SLIM Project, 2004e.

SOARES, Samira I. O.; THEODORO, Hildelano D.; JACOBI, Pedro R. Governança e Política Nacional de Recursos Hídricos: Qual a posição da Gestão das Águas no Brasil? In: Encontro Nacional da Anppas, IV., 2008, Brasília. **Anais [...]**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS), 2008. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT12-359-100-20080509085011.pdf>. Acesso em 17 fev 2020.

SOUZA, Cezarina M. N.; HELLER, Léo. Efetividade deliberativa em conselhos municipais de saneamento e saúde: um estudo em Belo Horizonte-MG e em Belém-PA. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 11, nov 2019. p. 4325-4334.

SOUZA, Pedro Henrique. **Stakeholding**: A próxima ciência dos negócios. Brasília: Hêd River Books, 2011.

TÀBARA, J. David *et al.* **HarmoniCOP Integration Report**. Osnabrück, Alemanha: Universidade de Osnabrück, 2005.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 2 ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

TRINDADE, Larissa L.; SCHEIBE, Luiz Fernando. Gestão das águas: limitações e contribuições na atuação dos comitês de bacias hidrográficas brasileiros. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. 22, 2019. p. 1-20.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2000/60/CE**. Estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água. Bruxelas: Parlamento e Conselho Europeus, 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/60/oj>. Acesso em 18 fev 2020.

WARNER, Jeroen. Multi-Stakeholder Platforms: integrating society in water resource management? **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. VIII, n. 2, jul-dez 2005.

## ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO ENVIADO AOS ENTREVISTADOS

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa “*Stakeholding* em espaços deliberativos: um estudo no Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema (CBH-MP)”, conduzida sob responsabilidade do pesquisador mestrando Vinícius Lauriano Ferreira, com a orientação do Prof. Dr. Danilo Rothberg, do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp (Universidade Estadual Paulista), que integrará a dissertação para a obtenção do título de mestre junto ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da mesma faculdade.

A pesquisa inclui entre seus objetivos investigar os processos de *stakeholding* no Comitê de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema (CBH-MP), aplicando critérios que busquem produzir conhecimento sobre suas dinâmicas, desafios, obstáculos e oportunidades de aperfeiçoamento da aprendizagem social e do processo deliberativo. Você foi selecionado(a) por critério de relevância para representação equitativa e qualitativa do segmento a que pertence. Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. O material coletado através de entrevista é sigiloso, e poderá, mediante autorização, ser previamente enviado ao participante para que este possa visualizá-lo e então autorizar a sua utilização, podendo sugerir correções, cortes, edições ou seu descarte. Sua recusa, desistência ou retirada de consentimento não acarretará prejuízo.

A participação neste estudo não implica risco ao participante, não é remunerada e não implicará gastos. A participação será precedida por agendamento via e-mail ou telefone de data e horário de realização da entrevista. Devido ao cenário de pandemia do novo coronavírus, a entrevista será realizada remotamente, por canal a ser combinado com o pesquisador. A entrevista será conduzida pelo pesquisador responsável Vinícius Lauriano Ferreira. O conteúdo das entrevistas será registrado em áudio e vídeo, que não serão divulgados, sendo utilizados somente como apoio ao pesquisador na construção da dissertação. O material obtido por meio desta pesquisa será utilizado única e exclusivamente para fins deste trabalho de dissertação de mestrado.

A pesquisa utiliza a técnica de entrevista como forma de trazer à luz memórias individuais e coletivas acerca da participação na governança da água e na dinâmica deliberativa do comitê. O estudo propõe que com tais materiais, somado à bibliografia estudada, será possível estabelecer diretrizes práticas para aplicação na rotina deliberativa do comitê, bem como na própria compreensão de cada um de seus participantes acerca de seu papel, tanto dentro do processo deliberativo, quanto no que desempenham como representantes de *stakeholders* que almejam determinados objetivos na atuação junto ao órgão, ou seja, da parcela da esfera pública que representam.

Caso você concorde em participar desta pesquisa, manifeste seu consentimento em e-mail de resposta ao pesquisador.

Seguem os telefones e o endereço institucional do orientador responsável e do pesquisador responsável pela execução das entrevistas, por meio dos quais você poderá solucionar eventuais dúvidas sobre o projeto e sua participação nele, agora ou a qualquer momento.

#### Contatos:

*Danilo Rothberg*, docente do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp (Universidade Estadual Paulista); Telefones: Endereço: Av. Eng. Luís Edmundo Carrijo Coube, 14-01 - Vargem Limpa, Bauru, SP; e-mail: danilo.rothberg@unesp.br.

*Vinícius Lauriano Ferreira*, relações públicas e pós-graduado em filosofia ética e política pela UEL (Universidade Estadual de Londrina), mestrando em Comunicação pela Unesp (Universidade Estadual Paulista); e-mail: vinicius.lauriano@unesp.br.

**ANEXO B – LISTA DAS ORGANIZAÇÕES REPRESENTADAS E TABELA DE FREQUÊNCIA DOS MEMBROS TITULARES E SUPLENTES DO CBH-MP NO QUADRIÊNIO 2017-2020**

Frequência dos Membros do CBH-MP		Total	2020		2019			2018		2017			
			43 <sup>a</sup> Ord.	42 <sup>a</sup> Ord.	41 <sup>a</sup> Ord.	36 <sup>a</sup> Ex-tra	35 <sup>a</sup> Ex-tra	34 <sup>a</sup> Ex-tra	40 <sup>a</sup> Ord.	39 <sup>a</sup> Ord.	38 <sup>a</sup> Ord.	35 <sup>a</sup> Ex-tra	37 <sup>a</sup> Ord.
<b>SEGMENTO ESTADO</b>													
1	<i>Agência Paulista de Tecnologia do Agronegócio - APTA</i>												
	Titular	<b>8</b>	P	P	P	F	P	P	F	P	F	P	P
	Suplente	<b>4</b>	F	F	F	F	F	F	P	F	P	P	P
2	<i>Companhia de Desenvolvimento Agrícola de SP - CODASP</i>												
	Titular	<b>5</b>	x	P	F	F	F	P	P	P	F	F	P
	Suplente	<b>1</b>	x	F	F	F	F	F	F	F	F	P	F
3	<i>Companhia Ambiental do Estado de SP - CETESB</i>												
	Titular	<b>4</b>	P	F	F	P	F	P	P	x	x	x	x
	Suplente	<b>1</b>	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	P
	Titular	<b>2</b>	x	x	x	x	x	x	x	P	P	F	F
4	<i>Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE</i>												
	Titular	<b>11</b>	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
	Suplente	<b>10</b>	P	P	P	P	P	F	P	P	P	P	P
	Titular	<b>4</b>	x	x	x	x	x	x	P	F	P	P	P
5	<i>Instituto Florestal</i>												
	Titular	<b>10</b>	P	P	P	P	F	P	P	P	P	P	P
	Suplente	<b>1</b>	F	F	F	F	P	F	F	F	F	F	F
6	<i>Polícia Militar Ambiental</i>												
	Titular	<b>3</b>	P	F	P	F	F	P	x	x	x	x	x
	Suplente	<b>3</b>	F	P	F	P	P	F	x	x	x	x	x
	Titular	<b>1</b>	x	x	x	x	x	x	F	F	F	F	P
	Suplente	<b>1</b>	x	x	x	x	x	x	F	P	F	F	F
7	<i>Cia de Saneamento Básico do Estado de SP - SABESP</i>												
	Titular	<b>9</b>	P	P	P	P	P	P	P	P	P	F	F
	Suplente	<b>2</b>	F	P	F	F	F	P	x	x	x	x	x
	Suplente	<b>0</b>	x	x	x	x	x	x	F	F	F	F	F

8	<i>Sec. Est. de Infr. e Meio Ambiente (ex-Saneamento e Rec. Hídricos)</i>												
	Titular	9	P	P	P	P	P	P	F	F	P	P	P
	Suplente	5	P	P	P	P	P	F	x	x	x	x	x
9	<i>Secretaria de Agricultura e Abastecimento (CATI)</i>												
	Titular	9	P	P	P	P	P	P	P	F	P	F	P
	Suplente	1	F	F	F	F	F	P	x	x	x	x	x
	Suplente	2	x	x	x	x	x	x	F	F	P	F	P
10	<i>Secretaria Estadual da Fazenda</i>												
	Suplente	1	x	F	F	F	F	P	x	x	x	x	x
	Titular	2	x	F	F	F	F	F	F	F	P	P	F
	Suplente	2	x	x	x	x	x	x	F	P	F	F	P
11	<i>Secretaria Estadual da Saúde</i>												
	Titular	3	P	F	F	F	P	F	F	F	F	F	P
	Suplente	4	F	P	F	P	F	F	F	P	P	F	F
12	<i>Secretaria Est. de Desenv. Regional (ex-Log. e Transp.)</i>												
	Titular	0	F	F	F	F	F	F	x	x	x	x	x
	Suplente	0	F	F	F	F	F	F	x	x	x	x	x
	Titular	0	x	x	x	x	x	x	F	F	F	F	F
	Suplente	0	x	x	x	x	x	x	F	F	F	F	F
13	<i>Universidade Estadual Paulista - UNESP</i>												
	Suplente	5	P	P	P	P	F	P	x	x	x	x	x
	Titular	3	F	F	F	F	P	F	P	F	F	F	P
	Suplente	1	x	x	x	x	x	x	F	F	P	F	F
<b>SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL</b>													
14	<i>Ass. Bras. das Emp. Geradoras de En. Elétrica - ABRAGE</i>												
	Titular	4	F	F	P	P	F	F	F	P	F	F	P
	<i>Ass. Bras. de Cias. de Energia Elétrica - ABCE</i>												
	Suplente	8	F	P	P	P	P	P	F	P	F	P	P
15	<i>Ass. Bras. de Recursos Hídricos - ABRHidro</i>												
	Titular	11	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
	<i>Ass. dos Profissionais de Eng. e Arq. de Paraguaçu Paulista</i>												
	Suplente	1	F	F	F	F	F	P	x	x	x	x	x

16	<i>Ass. dos Eng., Arq. e Agr. de SC do Rio Pardo</i>												
	Titular	9	P	P	F	P	P	P	P	P	P	F	P
	<i>Ass. Regional dos Eng., Arq. e Agr. de Avaré</i>												
17	Suplente	8	F	F	P	P	P	F	P	P	P	P	P
	<i>Associação Rio Pardo Vivo</i>												
	Titular	9	P	P	P	F	P	P	P	P	P	F	P
18	Suplente	1	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	P
	<i>Centro das Indústrias do Estado de SP - CIESP</i>												
	Titular	2	F	F	F	F	P	P	F	F	F	F	F
	Suplente	2	F	F	P	F	F	P	x	x	x	x	x
	<i>Faculdades Integradas de Ourinhos - FIO</i>												
	Titular	4	x	x	x	x	x	x	P	P	P	F	P
19	Suplente	0	x	x	x	x	x	x	F	F	F	F	F
	<i>Centro de Desenv. do Vale do Paranapanema - CDVALE</i>												
	Titular	7	P	P	F	F	F	P	F	P	P	P	P
	Suplente	4	F	F	P	P	P	P	x	x	x	x	x
20	Suplente	4	x	x	x	x	x	x	P	P	F	P	P
	<i>Fed. das Indústrias do Estado de SP - FIESP</i>												
	Titular	9	F	P	P	P	F	P	P	P	P	P	P
21	Suplente	1	F	F	F	F	F	P	x	x	x	x	x
	<i>Fund. Educacional do Mun. de Assis - FEMA</i>												
	Titular	10	P	P	P	P	F	P	P	P	P	P	P
	Suplente	0	F	F	F	F	F	F	x	x	x	x	x
22	Suplente	1	x	x	x	x	x	x	F	F	F	F	P
	<i>ONG Pró-Azul</i>												
	Titular	6	P	P	P	P	P	P	x	x	x	x	x
	Suplente	0	F	F	F	F	F	F	x	x	x	x	x
	<i>Sindicato Rural de Pardinho</i>												
	Titular	3	x	x	x	x	x	x	F	F	P	P	P
23	<i>Sindicato Rural de Ourinhos</i>												
	Suplente	2	x	x	x	x	x	x	F	F	F	P	P
	<i>ONG Salvar</i>												
23	Suplente	6	P	P	P	P	P	P	x	x	x	x	x
	Titular	7	F	F	P	P	F	P	P	P	P	F	P
	Suplente	5	x	x	x	x	x	x	P	P	P	P	P



	<i>Cruzália</i>												
	Suplente	<b>1</b>	F	F	F	P	F	F	x	x	x	x	x
	<i>Ubirajara</i>												
	Suplente	<b>0</b>	x	x	x	x	x	x	F	F	F	F	F
33	<i>Ocaçu</i>												
	Suplente	<b>3</b>	F	F	F	F	F	P	F	P	F	P	F
	<i>Garça</i>												
	Titular	<b>7</b>	P	P	F	F	F	P	F	P	P	P	P
34	<i>Ourinhos</i>												
	Titular	<b>7</b>	P	P	F	P	P	P	P	F	F	F	P
	<i>Óleo</i>												
	Suplente	<b>0</b>	F	F	F	F	F	F	x	x	x	x	x
	<i>Lupércio</i>												
	Suplente	<b>1</b>	x	x	x	x	x	x	F	F	F	F	P
35	<i>Palmital</i>												
	Titular	<b>3</b>	F	F	F	P	F	P	F	F	F	P	F
	<i>Cândido Mota</i>												
	Suplente	<b>1</b>	F	F	P	F	F	F	F	F	F	F	F
36	<i>Pardinho</i>												
	Titular	<b>2</b>	F	F	F	F	P	F	F	P	F	F	F
	<i>Itatinga</i>												
	Suplente	<b>0</b>	F	F	F	P	F	F	x	x	x	x	x
	<i>Botucatu</i>												
	Suplente	<b>0</b>	x	x	x	x	x	x	F	F	F	F	F
37	<i>Pedrinhas Paulista</i>												
	Titular	<b>5</b>	F	P	P	F	F	P	F	P	P	F	F
	<i>Florínea</i>												
	Suplente	<b>0</b>	F	F	F	F	F	F	x	x	x	x	x
	<i>Platina</i>												
	Suplente	<b>1</b>	x	x	x	x	x	x	F	F	P	F	F
38	<i>São Pedro do Turvo</i>												
	Titular	<b>7</b>	P	F	F	P	F	P	F	P	P	P	P
	<i>Ipaussu</i>												
	Suplente	<b>0</b>	F	F	F	F	F	F	x	x	x	x	x
	<i>Ribeirão do Sul</i>												
	Suplente	<b>1</b>	x	x	x	x	x	x	F	F	P	F	F
39	<i>Tarumã</i>												
	Titular	<b>7</b>	F	P	F	F	F	P	P	P	P	P	P
	<i>Avaré</i>												
	Suplente	<b>0</b>	F	F	F	F	F	F	x	x	x	x	x
	<i>Lucianópolis</i>												
	Suplente	<b>2</b>	x	x	x	x	x	x	F	F	F	P	P