



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NPGA - NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**MARIA LÚCIA FOLLADOR**

**COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO PARA A GESTÃO  
DOS RECURSOS HÍDRICOS**

**UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA – O  
CASO SRH-BAHIA**

**SALVADOR  
2007**

**MARIA LÚCIA FOLLADOR**

**COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO PARA A GESTÃO  
DOS RECURSOS HÍDRICOS**

UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA – O  
CASO SRH-BAHIA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Escola de  
Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisi-  
to parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho

**SALVADOR  
2007**

Escola de Administração - UFBA

F668 Follador, Maria Lúcia

Comunicação social como instrumento para a gestão dos recursos hídricos: uma análise da experiência de uma organização pública - o caso SRH- Bahia / Maria Lúcia Follador. – 2007.  
127 f.

Orientadora: Prof<sup>o</sup>. Dr. José Antonio Gomes de Pinho.  
Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2007.

1. Comunicação na administração pública. 2. Comunicação de massa e meio ambiente. 3. Comunicação nas organizações. 4. Organizações públicas. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Pinho, José Antonio Gomes de Pinho. III. Título.

659.2935  
CDD 20. ed.

**MARIA LÚCIA FOLLADOR**

**COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO PARA A GESTÃO DOS  
RECURSOS HÍDRICOS: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE UMA ORGANIZA-  
ÇÃO PÚBLICA – O CASO SRH-BAHIA**

Dissertação apresentada como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Salvador, 04 de Abril de 2007

**Banca Examinadora:**

---

**Professor Doutor José Antonio Gomes de Pinho (Orientador) - UFBA**

---

**Professor Doutor Cláudio Guimarães Cardoso (Examinador) - UFBA**

---

**Professora Doutora Maria Elisabete Pereira Santos (Examinadora) - UFBA**

A minha *Lucinha*, para e por mim eternizada, que correu as dunas brancas do Abaeté, onde aprendeu a admirar com fascínio e respeito o mato verde e as águas doces que a rodeavam.

## AGRADECIMENTOS

Fazer uma dissertação é misturar uma leitura dos livros com uma leitura do mundo. Para a execução deste trabalho, muitas pessoas colaboram de uma maneira ou de outra, fazendo disso uma tarefa coletiva, me ensinado verdadeiramente o que é construir algo com participação direta e indireta de pessoas, coisas e fatos.

Agradeço de modo especial a todos os meus informantes diretos e indiretos, cantados e encantados, que foram me dando a mão a cada passo dado na direção de uma conclusão, mesmo sabendo que ao completar esse ciclo de uma forma ou de outra, ele se reiniciará.

A todos os colegas da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) e da Superintendência de Recursos Hídricos (SRH) nas duas gestões que acompanhei (2000/2002 e 2002/2007), e aos mestres das águas com os quais aprendi a falar de recursos hídricos e a admirar a arte de trabalhar no serviço público: Milton Cedraz, Jayme Barbosa, Aldo Carvalho, Bruno Jardim e Manfredo Cardoso (que me deu a liberdade para circular no meio dos dados da SRH). A todos vocês, o meu profundo respeito e agradecimento.

Aos três mosqueteiros da ASCOM/SRH-Ba: André Carvalho, Tito Sol e Geraldo Bastos, pela companhia na jornada SRH.

À amiga Ana Cristina Mascarenhas, pela atenção em me passar seus ensinamentos sobre os recursos hídricos, especificamente sobre a gestão dos comitês de bacia e por termos nos tornado verdadeiramente amigas.

Agradeço a Liu, minha “fiel escudeira” que me ajuda nos afazeres do lar e dos filhos tendo assim também me ajudado a fazer este trabalho.

Sou grata ao meu orientador, Pinho, por ter me recebido e respeitado meu ritmo de trabalho, sempre reservando um horário para debater todas as questões e percalços que acompanham a atividade de pós-graduação de um mestrado profissional – um beijo.

De modo especial, sou muito grata a meus pais, Ailton (*in memoriam*), pelo exemplo de “guerreiro”, e Solange, pela sapiência em viver leve e pela dedicação a mim. Não poderia deixar de agradecer também a Ângela, Ailton e Ivonise, por sermos irmãos e por isso sermos muito.

Agradeço a Olavo – mestre Olavo – meu marido, que ao longo desses 22 anos me fez virar o leme para o estudo e me fez navegar pelas letras, me ajudando bem de mansinho a construir meu conhecimento.

E, finalmente, agradeço a Joana e Pedro, meus frutos, por existirem e por compartilharem comigo, junto com meu Olavo, esta jornada da vida. *Vocês são grandes companheiros de viagem.* Só com e por vocês sinto vontade de continuar.

*“... nunca (...) plenamente maduro, nem nas idéias, nem no estilo, mas sempre verde, incompleto, experimental”.*

Gilberto Freyre

## RESUMO

Quais os modelos de comunicação que necessitamos em nossas atividades sócio-ambientais? Como tratar a questão da comunicação social, no âmbito de uma organização pública, no contexto político baiano? A presente dissertação, desenvolvida no Mestrado Profissional de Administração da Universidade Federal da Bahia, intitulada *Comunicação Social como instrumento para a gestão dos Recursos Hídricos: uma análise da experiência de uma organização pública – o caso SRH-Bahia* enfoca as práticas de comunicação na Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia (SRH-Ba). O trabalho buscou provocar o diálogo entre a realidade da SRH-Ba e a teoria relacionada ao campo do meio ambiente, da Comunicação Social, da informação e da participação social. Após a construção, houve a “desconstrução” da noção de que a teoria fosse capaz de dar luz segura a um futuro incerto. O que se descortinou foi uma realidade nua e dura de um modelo tradicional de gestão, que corre para se contemporaneizar, pautando-se no planejamento do *balanced score card* e na participação social num contexto democrático. Trata-se de uma busca frenética pela compreensão e implantação do que se entenda por sustentabilidade e meio ambiente, recursos hídricos e participação social procurando assim coabitar entre as diversas áreas interdisciplinares necessárias para essa gestão: técnica, cognitiva, econômica, social e política.

**Palavras-chave:** Comunicação Social e Recursos Hídricos. Comunicação Social em Organizações Governamentais. Comunicação e Informação. SRH-Bahia.

## ABSTRACT

What are the communication models that cover the requirements of our social/ environmental activities? How should we tackle the social communication issue in the context of a public institution placed within Bahia's political environment? Entitled "*Social Communication as a Tool for Water Resources Management: a review of a public institution experience – the case of SRH-Ba (Bahia's Water Resources Administration)*", the current essay was written as an assignment for the Federal University of Bahia's Master in Professional Administration program and focus on communication activities at Bahia's Water Resources Administration (SRH-Ba). The work intends to compare the reality at SRH-Ba against the theory relating to environment, social communications, information, and social participation. After construction, there was the "deconstruction" of the notion that the theory would be capable of convincingly shedding light onto uncertain future. Findings unfolded the naked truth of a traditional management model that is challenged to modernize by basing itself on *balanced score card* planning and social participation in a democratic context. It is actually a frenetic search toward understanding and implementing whatever is seen as sustainability and environment, water resources and social participation, thus trying to crisscross through several interdisciplinary fields supporting the management approach, including the technical, cognitive, social, and political dimensions.

**Key words:** Social Communications and Water Resources; Social Communications in Governmental Organizations; Communications and Information; SRH-Bahia.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Fluxo da gestão dos recursos hídricos consolidada .....	28
FIGURA 2: Organograma da política ambiental da Bahia .....	31
FIGURA 3: Mapa comparativo Bahia – Minas Gerais .....	89
FIGURA 4: Mapa da Bahia com a localização das CRNs .....	95
FIGURA 5: Ações desenvolvidas pelas CRNs .....	96
FIGURA 6: Percentual das ações desenvolvidas .....	97

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Cronologia da legislação de Recursos Hídricos da Bahia .....	33
QUADRO 2: Principais conferências mundiais sobre a água .....	45
QUADRO 3: Modelo de análise da SRH-BA .....	85
QUADRO 4: Resumo das publicações produzidas pela ASCOM SRH-Ba, de 2000 a 2006 .....	92

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
CONTEXTUALIZANDO O MEIO AMBIENTE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA .....	14
O QUE VAI AQUI SE ESTUDAR AQUI? .....	19
A RELEVÂNCIA DESTE ESTUDO .....	20
ESTRUTURA DO TRABALHO .....	22
<b>CAPÍTULO 1 A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA .....</b>	<b>24</b>
1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	25
<b>CAPÍTULO 2 HISTÓRICO .....</b>	<b>29</b>
2.1 A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NA BAHIA .....	29
2.2 A GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS NA BAHIA .....	33
2.3 A COMUNICAÇÃO NO GOVERNO DA BAHIA ...	36
2.4 ANTECEDENTES E O CONTEXTO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL DO ÓRGÃO GESTOR DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DA BAHIA .....	38
<b>CAPÍTULO 3 REFERENCIAL HISTÓRICO .....</b>	<b>42</b>
3.1 MEIO AMBIENTE NO BRASIL .....	42
3.2 OS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL .....	44
<b>CAPÍTULO 4 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>51</b>
4.1 A GESTÃO PARTICIPATIVA .....	51
4.1.1 Desafios para efetivar a gestão participativa .....	55
4.1.2 Gestão participativa e os recursos naturais .....	57
4.1.3 A legislação e os canais de interlocução e participação social ...	59
4.2 COMUNICAÇÃO SOCIAL .....	60
4.2.1 Conscientização/participação para implementação da política .....	60
4.2.2 A evolução da comunicação social .....	63
4.2.3 Sociedade da informação .....	67
4.2.4 De cidadão a consumidor .....	71

4.2.5 Comunicação para além da questão instrumental e comercial .....	72
4.2.6 A credibilidade dos meios de comunicação .....	76
4.2.7 As formas participativas da comunicação .....	77
4.2.8 Comunicação e meio ambiente – o maior bem comum .....	80
4.2.9 Comunicação e participação social .....	82
<b>CAPÍTULO 5 MODELO DE ANÁLISE .....</b>	<b>84</b>
5.1 DIMENSÃO COGNITIVA .....	85
5.1.1 Qualificação da equipe .....	86
5.1.2 Produção, sistematização e difusão de conhecimentos .....	
5.2 DIMENSÃO SOCIAL .....	93
5.2.1 Descentralização .....	94
5.2.2 Participação Social .....	97
5.3 DIMENSÃO TÉCNICA .....	102
5.3.1 Equipe técnica e multidisciplinariedade .....	102
5.3.2 Planejamento Estratégico .....	103
5.4 DIMENSÃO POLÍTICA .....	105
5.4.1 Premissas para existência das políticas de comunicação .....	107
5.4.2 O contexto de inserção da política .....	107
5.4.3 Os modos de ação e operação .....	108
5.4.4 O processo de significação no espaço social em que se realiza.....	109
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>113</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>119</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação objetiva apresentar uma leitura sobre as práticas de comunicação social em uma organização pública gestora dos recursos hídricos, a Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia (SRH) e, neste primeiro momento, tratará do contexto em que o trabalho está inserido, a questão, o objeto de pesquisa e a estrutura do trabalho, questionando o valor do tema para a sociedade atual: a gestão dos recursos naturais e dos recursos hídricos e a participação social nesses processos através dos seus instrumentos comunicacionais.

### CONTEXTUALIZANDO O MEIO AMBIENTE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Surgiu a terra, floresceram os homens e os séculos foram ficando marcados por manifestações naturais, antrópicas, revoluções e guerras. A intervenção humana, junto com o exorbitante crescimento populacional empurrado por padrões de consumo insustentáveis impostos por modernos modelos de desenvolvimento, promoveu alterações ambientais globais que, por conseqüência, produziram mudanças indesejáveis que vão desde a destruição de *habitats* naturais e redução da biodiversidade à escassez da água potável (SCHOBER, 2003).

Dessa forma, nos encontramos em um mundo com uma sociedade que gasta e consome mais do que é capaz de produzir e mais do que os recursos naturais possam a tempo renovar (CAPRA, 1997). Essa realidade nos põe diante de problemas globais, muitas vezes irreversíveis, com danos à biosfera e à vida humana.

Muitos estudos buscam entender a evolução da relação nociva do homem com o meio ambiente; entre eles, há os que consideram o problema dos esgotos das cidades européias como a primeira manifestação da crise ambiental (POLIZELLI e HELOANI, 2002).

Fruto dos problemas causados pelos esgotos, a partir de 1750 ganha corpo em Paris um movimento dirigido a combater os odores, conhecido como movimento higiênico francês, atuando sobre os espaços públicos e gerando a publicação do Código de Higiene. Essa questão foi escolhida como tema prioritário para ser tratado até fins do séc. XIX, mesmo não sendo o

único problema de cunho ambiental da época. A escolha atendia aos interesses políticos dos setores dominantes da sociedade que estabeleciam uma estreita ligação entre as questões ambientais e a forma de governar (POLIZELLI e HELOANI, 2002).

Uma segunda manifestação retratada como significativa da crise ambiental foi determinada pela revolução industrial, que ampliou mercados e o consumo de massa. Disso advieram mudanças nos padrões de consumo com seus múltiplos efeitos poluidores que levaram a preocupações maiores e mais complexas que os “odores” da sociedade europeia do século XVIII (POLIZELLI e HELOANI, 2002).

A terceira manifestação da crise ambiental é contemporânea, fruto da estruturação pós-fordismo (POLIZELLI e HELOANI, 2002), na qual a história passa a registrar algumas crises típicas dos problemas da atualidade, como a de 1962, nos Estados Unidos, onde foi feita denúncia, através do livro *Primavera Silenciosa*, de Raquel Carson, aos danos causados pelos agrotóxicos como o DDT – fato que provocou grande comoção e interesse da opinião pública. Dez anos depois, foi a vez de *Os limites do crescimento*, relatório assinado pelo Clube de Roma, que divulgou previsões catastróficas sobre o esgotamento dos recursos naturais (RABELO, 2003).

A década de 1970 também ficou marcada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (1972), com a presença de representantes de 113 países (DIAS, 1991). Foi o primeiro encontro mundial sobre o tema e sinalizou para o mundo o caminho para incorporar a dimensão ambiental, em todas as formas de gestão e de educação das e nas sociedades.

A Conferência de Estocolmo gerou a Declaração sobre o Ambiente Humano e passou a ser considerada como um marco na história, momento decisivo para o surgimento de políticas ambientais no mundo. O evento abriu pistas para a reflexão sobre as dimensões humanas com relação às mudanças ambientais globais, ao mesmo tempo em que impôs uma reavaliação, em profundidade, das novas estratégias de desenvolvimento (VIEIRA, 2005). Os problemas ecológicos passam também a ser vistos como um novo mercado para os sistemas de inovação, institutos de pesquisa, universidades e P&D, pesquisa e desenvolvimento das empresas (POLIZELLI e HELOANI, 2002; MARTINE, 1996). Nesse novo mercado, o conhecimento se converteu na principal vantagem competitiva.

A intervenção político-administrativa do homem em relação às questões do meio ambiente já ocorre há muito tempo e vem sendo tratada de diversas formas em tomo de diferentes interesses políticos. A Organização das Nações Unidas (ONU), a partir da Conferência de Estocolmo, passou a considerar o meio ambiente como um dos seus temas principais – até 1945, entre os temas de discussão prioritários estavam a paz, os direitos humanos e o desenvolvimento eqüitativo (GADOTTI, 2002).

As propostas ecológicas ganham força e popularidade no mundo por haver uma correspondência direta entre suas teses e as dimensões fundamentais da nova estrutura social. Essa nova estrutura refere-se à ciência e à tecnologia como meios e objetivos básicos da economia e da sociedade, a transformação do espaço e do tempo, e a dominação da identidade cultural pelos fluxos globais e abstratos de riqueza, poder e informação (CASTELLS, 1999). São tendências que moldam o mundo de hoje, desafiando a globalização em prol da singularidade cultural e do controle sobre a vida e o meio ambiente. Manuel Castells descreve as origens, os propósitos e os efeitos de movimentos ativistas, como o feminismo e o ambientalismo, que visam transformar as relações humanas em seu nível mais fundamental.

Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMAD), conhecida como Comissão Brundtland, recomendou a criação de uma nova carta ou declaração universal sobre a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável. Em 1992, ocorreu um marco importante em tomo das discussões sobre essas questões, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD/UNCED), na cidade do Rio de Janeiro. Nessa conferência - conhecida como ECO 92 ou RIO 92 - concluiu-se que os modelos de desenvolvimento vigentes criaram uma situação ambiental insustentável (DIAS, 2004).

Os estados brasileiros, especialmente após a ECO 92, passaram a discutir com mais urgência e fundamentar seus respectivos arcabouços jurídicos sobre recursos hídricos e a redefinir suas políticas para o setor, tendo como princípios básicos o gerenciamento por bacia hidrográfica, a água como um bem econômico, a descentralização, a integração e a participação dos usuários no processo de gestão de recursos hídricos (GARJULLI, 2001).

Passa-se, nessa década de 90, a conferir uma importância maior ao quesito água. De 1997 a 2000, ocorreram inúmeras conferências ao redor do mundo, a fim de discutir esse tema

(QUERMES, 2006), uma vez que estimativas recentes sugerem que a população mundial crescerá em 2 bilhões de pessoas nos próximos 20 anos, e em mais um bilhão nos 20 anos seguintes. Esse crescimento ocorrerá, predominantemente, nos chamados países em desenvolvimento, principalmente nas cidades. Uma das conseqüências imediatas desse fenômeno populacional reflete-se diretamente nas projeções de disponibilidade de recursos hídricos (DUDLEY e STOLTON, 2003).

As cidades enfrentarão cada vez mais problemas crescentes e urgentes de acesso e fornecimento de água limpa, que se acumulam de maneira incontrolável e preocupante. Esse quadro coloca nas mãos dos governos, tanto no âmbito local quanto no nacional, responsabilidades sobre os grandes volumes de investimentos em infra-estrutura para manutenção, coleta, tratamento e distribuição de água (DUDLEY e STOLTON, 2003).

Outro fator relevante ocorrido durante a ECO 92 foi a produção da Agenda 21, documento importante que trata de um detalhado programa de ação em matéria de meio ambiente e desenvolvimento, com finalidade de concretizar os princípios aprovados na Declaração estabelecida na Conferência (RABELO, 2003). Nele constam tratados em muitas áreas, que abrangem a relação entre o meio ambiente, a economia, o desenvolvimento e a vida. O documento está dividido em quatro seções: dimensões sociais e econômicas, conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento, fortalecimento do papel dos principais grupos sociais e meios de implementação (GADOTTI, 2002).

A Agenda 21 não é um documento técnico, mas político, representando a base para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, transformando-a em um instrumento de referência e mobilização para mudança do modelo de desenvolvimento atual (GADOTTI, 2002). Os conceitos-chave da Agenda 21 incluem: cooperação e parceria; educação e desenvolvimento individual; equidade e fortalecimento dos grupos socialmente vulneráveis; planejamento; desenvolvimento da capacidade institucional e informação (BERENSTEIN, 2002). Em seu capítulo 40, a Agenda 21 Global ressalta que no desenvolvimento sustentável cada cidadão é usuário e provedor de informação, considerada em sentido amplo, o que inclui dados, experiências e conhecimentos adequadamente apresentados (BRASIL, 2005).

Como ferramenta, vale a indicação da informação como um dos conceitos-chave da Agenda 21. Informar sim, pois é preciso tomar disponíveis as bases de dados e informações que pos-

sam subsidiar a tomada de decisão, o cálculo e o monitoramento dos impactos das atividades humanas no meio ambiente (CARVALHO, 2001 apud BERENSTEIN, 2002). A organização dos dados dispersos nessa e em todas as áreas é considerada fundamental para a avaliação das informações geradas. Cabe ressaltar que a informação é muito mais do que instrumento de avaliação na gestão administrativa isoladamente; é definitivamente um instrumento decisório nos processos de mobilização e comunicação social (MONTORO, 1996).

A indicação da ferramenta informação é relevante a princípio por acreditar-se que a falta dela pode levar a adoção de hábitos não racionais com relação ao meio ambiente. Há uma estreita relação entre a carência ou a inadequação das informações e a degradação ambiental (RABELO, 2003). Não por acaso, a Agenda 21 dedica o seu último capítulo ao assunto e propõe medidas e recursos para incentivar o crescimento da produção e a circulação de dados.

O incentivo à produção e circulação da informação revela ainda a importância da comunicação social, da comunicação interna e externa das instituições, da comunicação intra-grupos, e o papel das diferentes lideranças e da população em geral (RABELO, 2003). O ato de comunicar é inerente ao homem, é o instrumento que o faz ser um ser social em interação com o outro, onde a linguagem é o meio do processo. A comunicação como ideal de expressão e de troca que esta na origem das nossas culturas, subentende a existência de indivíduos livres e iguais, que partilham em uma sociedade democrática (GIOVANNINI, 1987).

Nesse contexto vê-se criar no final do século XX um "novo paradigma" a respeito do desenvolvimento humano, onde participantes da cúpula das organizações das Nações Unidas (ONU), de outras agências internacionais e de diferentes governos assumiram o compromisso e o desafio de concretizar nas políticas públicas de seus países a noção de sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e participação social (BRASIL, 2000).

Devido a todas as constatações a respeito da realidade atual do planeta e sobre o futuro da humanidade, busca-se uma nova percepção da realidade que tem profundas implicações não apenas para a ciência, ou para os governantes, mas para toda uma vida cotidiana. A crença que nossas riquezas naturais eram inesgotáveis justificou a prática da ocupação e exploração de territórios sem planejamento (MORAES, 1994 apud RABELO 2003. p.32). Ao longo da história, emerge a necessidade urgente de uma mudança que encare os efeitos das atividades humanas sobre o meio natural, entendendo que é finita a capacidade do meio ambiente suportá-las (CAPRA, 1997).

## O QUE VAI SE ESTUDAR AQUI?

Esta dissertação enfoca um problema que está despontando rapidamente como um dos maiores na área ambiental no mundo: a gestão da água. Mais especificamente, este trabalho está voltado para a investigação das práticas de comunicação social como instrumento facilitador em um órgão gestor dos recursos hídricos no Estado da Bahia, procurando responder às seguintes questões de pesquisa: **a)** qual a prática de comunicação social desenvolvida na Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia (SRH)? e **b)** de qual modelo de comunicação necessitamos em nossas atividades ambientais?

A unidade de estudo a partir da qual se verificaram as práticas de comunicação foram as ferramentas comunicacionais utilizadas pelo órgão gestor dos recursos hídricos da Bahia. Neste estudo, a comunicação é entendida como um processo social dinâmico, contínuo e complexo, que se apresenta no dia-a-dia da SRH em distintas dimensões.

Para compreendermos o processo de comunicação construído e desenvolvido no órgão gestor de recursos hídricos da Bahia, órgão público voltado para atender à população, cabe a citação da origem do primeiro sentido claro dado ao termo *comunicação*, datado do séc. XII (1160), oriundo do latim e atendendo ao sentido de comunhão, de partilha. Outro significado aparece no séc. XVI, e refere-se à transmissão, difusão, atendendo e dando sentido ao desenvolvimento das técnicas da época (WOLTON, 2004).

Atualmente, na semântica transcrita por Aurélio Buarque de Holanda (1999), encontramos as seguintes acepções para o verbo *comunicar*: “1. Fazer saber; tomar comum; participar. 2. Por em contato ou relação; estabelecer comunicação entre; ligar, unir” (p. 517).

No transcorrer dos tempos, o progresso técnico foi considerável no campo da comunicação, desde a invenção da imprensa ao telefone, o rádio, a televisão, o computador e as redes de computadores. Tomou-se cada vez mais fácil produzir, transmitir e trocar palavras, ao ponto de se criar a premissa de que pelas técnicas se resolveriam as dificuldades que todos sentem na comunicação humana. Mas já há muitos estudiosos que redescobrem e defendem a idéia de

que a comunicação técnica, por mais eficiente que seja, não basta para melhorar a comunicação entre os homens e a sociedade.

Provavelmente o mais simples no processo da comunicação seja a técnica, e o mais complicado seja o homem, em contextos sociais. Isso gera uma defasagem entre a facilidade da técnica e a dificuldade das trocas humanas. A técnica não basta para garantir a relação, assim como a informação não cria a comunicação (WOLTON, 2004).

Dessa forma, este trabalho discute questões ligadas à evolução das técnicas de comunicação e os contextos sociais em que elas emergem. Esta análise volta-se para as políticas públicas que visam à gestão do meio ambiente. Salienta-se que o lugar da criação dessas políticas não é isoladamente o da gestão administrativa, mas dos processos de mobilização e comunicação entre os diferentes atores. O presente estudo busca analisar o processo de criação de um modelo de comunicação participativo, voltado para ações ambientais por parte do setor público. O principal objetivo deste estudo é entender como se dão as práticas de comunicação social na Superintendência de Recursos Hídricos (SRH) e verificar as diferentes dimensões a ela relacionadas. Além disso, têm-se como objetivos específicos: **a)** identificar as políticas e ações de comunicação voltadas para os recursos hídricos na Bahia; e **b)** construir uma matriz referencial relativa às práticas de comunicação social com participação social.

## A RELEVÂNCIA DESTE ESTUDO

A relevância deste estudo decorre da necessidade de pensarmos o *para quê* da comunicação na nossa sociedade, visando uma reflexão sobre as forças das técnicas comunicacionais e sobre a necessidade de instaurar novos círculos de produção e difusão de informação e cultura; especificamente aqui, neste estudo, para atender às questões ambientais.

Para o interesse deste estudo, qual seja, compreender as práticas de comunicação do órgão gestor de recursos hídricos da Bahia – órgão público responsável por disponibilizar todas as informações que interessem aos cidadãos – é importante ressaltar a importância de essa informação vir carregada de participação social. A participação popular na comunicação é uma questão de maior relevância, relacionada que está com o processo de construção e ampliação

dos direitos de cidadania. A comunicação com uma intensa participação social assumida e comprometida, seria uma alternativa que poderia instaurar círculos de produção e difusão de culturas, produzindo narrativas e novas descrições sobre os modos das práticas culturais locais. Esses círculos seriam geradores de novos objetos e renovados sujeitos, o processo informativo cumpriria o seu papel educativo e isso seria um indicador de que as políticas públicas são possíveis (ALVES, 2004).

Segundo Alves, “as políticas públicas tomadas de planejamento não sustentarão a nova cidade dos nossos desejos e necessidades, mas sim a ação cultural cidadã, que encontra em políticas públicas o seu veículo de comunicação e mobilização” (2002, Ano 5, N. 200).

O não-comunicar representa o silenciar. E o silêncio vem carregado de símbolos, de sentidos unilaterais que inviabilizam a politização da vida social. A comunicação, num contexto que engloba governo e sociedade, tornaria real o sentido semântico da palavra, ou seja, compartilharia, tornaria comum narrativas diferenciadoras. É no comunicar, no fazer comum, que se constrói o ideal democrático.

Hoje a comunicação é inseparável da técnica, da economia e da política. Por essa razão, é preciso desenvolver conhecimentos, produzir teorias, a fim de entender os múltiplos desafios ligados à atual revolução da informação e da comunicação, considerando que a comunicação sempre esteve presente na vida humana, ora facilitando ora tornando complexa a relação entre pessoas, coisas e fatos (WOLTON, 2004).

A partir de uma pesquisa sobre a história da comunicação, buscou-se encontrar elos entre a comunicação, a existência das políticas de cultura/comunicação, o contexto da sua inserção, os modos de ação e operação, a participação social e as políticas públicas voltadas para a gestão do bem comum, evidenciando que o tema poderá trazer contribuições, tanto para o âmbito acadêmico quanto para a sociedade civil e para as políticas públicas por ser, ao mesmo tempo, objeto de análise e campo de ação.

A pesquisa ganha ainda especial relevância no cenário atual, pois, de acordo com dados da pesquisa de opinião pública apresentada pelo IBOPE Opinião para o Worl Wildlife Fund (WWF):

Os jovens estão entre os mais dispostos a participar da conservação dos recursos hídricos, mas isto parece distante de sua realidade e eles não sabem como participar. Isto demonstra que somente informação não basta. É necessário criar caminhos para a sua participação<sup>1</sup>.

## ESTRUTURA DO TRABALHO

No caminho de construção e organização deste estudo, tornou-se necessário tangenciar algumas questões, para compreender as práticas ambientais locais e as de comunicação delas decorrentes, antes de se concentrar no estudo de caso desta dissertação. Dessa forma, esta **Introdução** busca contextualizar as principais questões a respeito do meio ambiente no mundo, bem como a importância da comunicação e da informação, apresentando ainda os objetivos e a relevância deste estudo.

O **Capítulo 1** trata dos procedimentos metodológicos adotados para a realização da pesquisa.

No **Capítulo 2**, aborda-se o histórico da gestão das águas no Estado da Bahia, a gestão participativa local com relato de antecedentes e o contexto sobre os quais se fundamentam as práticas de comunicação do órgão gestor de recursos hídricos do Estado da Bahia, a SRH, essenciais para compreensão dos resultados deste trabalho.

No **Capítulo 3**, construiu-se o referencial teórico sobre as questões do meio ambiente e os recursos hídricos no Brasil, bem como as formas de sua gestão, objetivando refletir sobre a água, um bem natural de uso comum que está no centro das inquietações presentes nesta dissertação. Tratando-se de um assunto de bem comum, surge a questão da participação social como argumento emergente, em que gestores e formuladores de políticas públicas são convocados a estabelecer novas formas de gestão. E, por fim, investiga-se a importância da comunicação e da informação no contexto social e ambiental, visto que elas constituem uma das bases sobre as quais se assenta o ambientalismo.

---

<sup>1</sup> A afirmação é uma das conclusões (item 4) da pesquisa **Águas no Brasil: a visão dos brasileiros – o que os brasileiros pensam sobre a conservação e o uso da água no Brasil**, realizada entre 22 e 27 de novembro de 2004, por telefone, com uma amostra de 1.000 pessoas com 16 anos ou mais. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br>>. Acesso em: nov. 2004. Por sua conformação gráfica, as citações referentes a sites aparecerão como nota de rodapé; as demais continuarão a seguir o sistema autor-data.

No **Capítulo 4** é construída uma analogia entre as teorias e a prática da SRH com a Comunicação Social na gestão dos recursos hídricos, através da análise de algumas dimensões que integram as atividades por meio de um serviço público, voltado a atender um bem comum. Por fim, são apresentadas as conclusões e as recomendações relativas às práticas e aos modelos de Comunicação Social voltados a atender aos objetivos da gestão da água no Estado da Bahia, visando o comprometimento da população com essa questão.

Nas **Considerações Finais**, tecemos as conclusões desta pesquisa e a relação com práticas de comunicação com os objetivos e os pressupostos anteriormente levantados.

## CAPÍTULO 1 A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA

Este trabalho apresenta um objeto de pesquisa caracterizado como de natureza descritivo-analítica, com uma abordagem essencialmente qualitativa.

Como estratégia de pesquisa, foi escolhido o estudo de caso, com levantamento e análise de informações. Trata-se de um método utilizado extensivamente em pesquisas, sobretudo nas ciências sociais. Por ser considerado um método qualitativo, apresenta vantagens e desvantagens, dependendo das três condições apontadas por Yin em obra organizada por Duarte e Barros (2005): **a)** o tipo de questão da pesquisa; **b)** o controle do que o pesquisador possui sobre os eventos comportamentais efetivos; e **c)** o foco em fenômenos históricos, em oposição a fenômenos contemporâneos.

O estudo de caso considera qualquer unidade social como um todo, um método de olhar a realidade social. Para alguns autores, o estudo de caso reúne, tanto quanto possível, informações detalhadas para apreender a totalidade de uma situação.

Em livro intitulado Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação, Jorge Duarte e Antonio Barros reúne considerações de diversos autores acerca do estudo de caso. Para Yin,

[...] o estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas (apud DUARTE. In: DUARTE e BARROS (orgs.), 2005, p. 216).

Goode e Hatt advertem que o estudo de caso “não é uma técnica específica. É um meio de organizar dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado” (DUARTE e BARROS, 2005, p. 215). Em sua definição, Bruyne, Herman e Schoutheete assinalam que o estudo de caso é uma “análise intensiva, empreendida numa única ou em algumas organizações reais” (apud DUARTE. In: DUARTE e BARROS, 2005, p. 216).

Para delimitação inicial do objeto desta pesquisa foi escolhido o órgão gestor de recursos hídricos da Bahia, a SRH, local onde a autora desenvolveu a atividade de consultoria em comunicação social desde 2000, tendo sido responsável por implantar esse departamento e as ações dele decorrentes. Foi adotada uma estratégia de coleta de informações variadas, considerando as experiências, observações, entrevistas e documentos levantados. Justifica-se a escolha da SRH por ser este o órgão responsável pela gestão dos recursos hídricos na Bahia e pela participação efetiva da autora no universo organizacional, o que torna uma boa opção de estudo em um mestrado profissional, em que o estudante desenvolve simultaneamente a habilidade profissional e a acadêmica, buscando observar e analisar a realidade por ele vivenciada. Além disso, a escolha da SRH oferece a oportunidade de propor intervenções ou apresentar sugestões.

Por outro lado à proximidade da pesquisadora com o objeto de pesquisa e sua aderência a ele apresentaram-se como dificuldade para objetivar o objeto de pesquisa, de olhá-lo com o distanciamento necessário do seu campo de inserção. Para Bourdieu,

[...] a objetivação participante é sem dúvida o exercício mais difícil que existe, porque requer a ruptura das aderências e das adesões mais profundas e mais inconscientes, justamente aquelas que, muitas vezes, constituem o interesse do próprio objeto estudado para aquele que o estuda, tudo aquilo que ele menos pretende conhecer na sua relação com o objeto que ele procura conhecer. [...] (2004, p. 51).

O segundo critério foi o de limitar a análise ao período compreendido entre 2000 e 2006.

O terceiro critério procurou delimitar a avaliação das técnicas de comunicação utilizadas na SRH e os documentos produzidos pelo departamento de comunicação social voltado a atender o órgão gestor nas suas atribuições.

## 1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste estudo, as teorias para a sua compreensão estão aportadas em diferentes disciplinas, tais como administração, marketing, comunicação social, publicidade, educação ambiental, meio ambiente, entre outras. O objetivo é realizar um trabalho de pesquisa de natureza exploratória,

desenvolvida através de levantamento bibliográfico sobre a literatura pertinente ao tema, pesquisa de campo implementada através de entrevistas abertas, semi-estruturadas, aplicadas aos diretores da SRH, análise documental histórica da instituição pesquisada e construção de um modelo de análise com algumas dimensões pertinentes ao objeto do estudo.

A revisão da literatura trata dos seguintes temas: comunicação e sociedade, comunicação e mobilização social, sociedade em rede, gestão participativa, meio ambiente e gestão dos recursos hídricos. Quanto aos autores pesquisados, recorreremos a Manuel Castells (1999 e 2000), buscando esclarecer a dinâmica social da nova era da informação, na formulação de uma teoria que dê conta dos efeitos da tecnologia no mundo contemporâneo; Dominique Wolton (2003 e 2004), que ao longo de 20 anos desenvolveu pesquisa sobre uma miríade de temas que contemplam a interface entre comunicação e sociedade, buscando justamente não reduzir a comunicação a um acontecimento técnico, defendendo que as inovações técnicas do mundo contemporâneo não são capazes, por si só, de modificar o estatuto geral da sociedade; Giovanni Giovannini (1987), que reúne uma equipe de pesquisadores para reviverem, a partir da pesquisa, uma leitura da história da comunicação, em todas as suas etapas no passado, levando-nos a um entendimento natural da comunicação na modernidade; Cícilia Peruzzo (1998), com seus estudos sobre a participação nos processos de produção, planejamento e gestão da comunicação dentro das organizações sociais brasileiras; Desirée Rabelo (2003), cuja obra reflete sobre a comunicação na mobilização social através da análise das estratégias de comunicação utilizadas na implantação da Agenda 21; Margarida Kunsch (1995), que traz conceitos fundamentais sobre organizações, comunicação organizacional, integração da comunicação, planejamento estratégico e planejamento da comunicação; Ladislau Dowbor (2000), que reúne autores em uma obra, visando refletir sobre o conjunto de idéias a partir do tema comunicação e seus desdobramentos na sociedade – textos que sempre se apresentam de forma crítica em relação aos desdobramentos sociais e capitais da comunicação. Sobre participação social, meio ambiente e recursos hídricos foram acionados trabalhos de autores como Genebaldo Dias, Jose Carlos Saldanha, Fritjof Capra, José Carlos Machado, Evelina Dagnino, Maria do Carmo Carvalho, dentre outros.

A análise documental buscou identificar a participação social na produção dos documentos feitos pelo departamento de comunicação do órgão gestor de recursos hídricos. Todo o material produzido objetivava a promoção do uso racional da água e a disseminação de informa-

ções sobre os recursos hídricos; a análise ocorreu sobre os documentos produzidos: folders, cartilhas, vídeos, dentre outros, listados no quadro 2 do modelo de análise.

A pesquisa de campo teve por objetivo investigar as práticas de comunicação social na SRH, sempre buscando um real entendimento sobre a política do governo para disseminar ou apoiar a produção de material que tenha uma vertente social – no caso deste trabalho, na formação de uma consciência ecológica dirigida à promoção do uso racional da água.

Foram escolhidas algumas dimensões baseadas no referencial teórico deste trabalho, que considerou temas relevantes para percepção da comunicação e disseminação de informações na sociedade atual, para a construção do modelo de análise da pesquisa realizada, tendo sido definidas as seguintes: cognitiva, social, técnica e política.

**A dimensão cognitiva** diz respeito à sistematização das práticas de informação e comunicação, aos saberes populares, à disseminação do conhecimento e aos aspectos de gestão que estavam, sobretudo, relacionados às chamadas atividade-meio.

**A dimensão social** refere-se a uma proposta de construção coletiva da missão do órgão gestor de recursos hídricos da Bahia (SRH), considerando a população baiana como protagonista ativa dessa construção.

**A dimensão técnica** considera o processo estratégico: o modo como essa organização se pensa e se planeja. Mas, ao tratarmos de uma organização, não podemos deixar de fazer referência às pessoas que a constituem. Por essa razão, esta dimensão também analisa a atuação dos atores internos da SRH.

**A dimensão política** visa analisar a política de comunicação do órgão gestor de recursos hídricos, suas ações e práticas.

O foco central desta pesquisa é a leitura dos processos de comunicação social da SRH, observando o grau de participação cidadã na democratização da produção, circulação e acesso aos conteúdos. Para representar o fluxo de comunicação, foi imaginada uma representação com um movimento em onda, em que a comunicação seria o elemento que permeia todos os círculos, indo e vindo em (e de) todas as direções.

Dessa forma, na figura 1 (p. 28), em forma de mandala, há a representação do fluxo da gestão dos recursos hídricos. No centro da mandala está o foco do objeto do estudo, o recurso hídrico. No círculo da gestão encontram-se o governo, no seu papel oficial, e os comitês de bacia hidrográfica no novo modelo legal participativo. Este fluxo envolve a circulação de dados e informações técnicas, com geração de informações e publicações básicas disponíveis ao público, através de sites, edições impressas, notícias, dentre outros. Essas informações seriam geradas pelo órgão gestor e/ou pelos comitês de bacias hidrográficas. No círculo da sociedade, encontra-se a relação social das formas de governo através dos seus órgãos gestores, instituições públicas e privadas e a sociedade brasileira na moldura de uma democracia delegativa. Esse fluxo envolve a troca de informações entre instituições de ensino e pesquisa, sociedade civil organizada e outras, governo, através de suas políticas públicas e a sociedade civil com seu conhecimento tradicional. No último círculo, encontra-se o objeto desta pesquisa, a comunicação/informação: de um lado está a sociedade, que pode ser receptor, emissor ou ator participativo na construção da mensagem; do outro lado, as políticas de comunicação e informação adotadas pelo governo ou pelo órgão gestor dos recursos hídricos da Bahia. A idéia é ter uma leitura desses processos, considerando que a comunicação, como um movimento em onda, permeia todos os círculos.

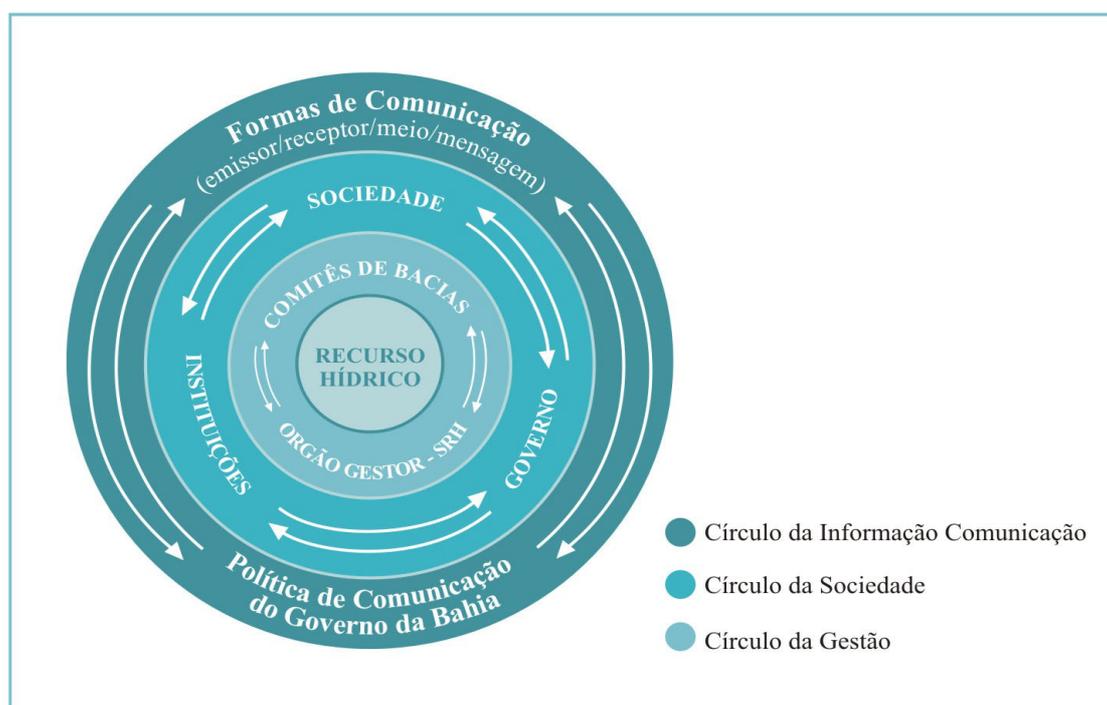


Figura 1: Fluxo da gestão dos recursos hídricos consolidado.

## CAPÍTULO 2 HISTÓRICO

Este capítulo apresenta o histórico do órgão gestor de recursos hídricos na Bahia, a SRH, e os dados relativos à comunicação social em um contexto social participativo.

### 2.1 A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NA BAHIA

Para re-contar a história da SRH, deve-se começar pela década de 1980, quando surgiu o que pode ser considerado o embrião do que é hoje a Superintendência: a Comissão Interinstitucional de Saneamento e Recursos Hídricos, criada em 1983, durante o governo de João Durval Carneiro. Em substituição à Comissão, surgiu em 1987, durante o governo de Waldir Pires, a Coordenação de Desenvolvimento de Recursos Hídricos (CRH). Mesmo como muitas limitações técnicas, físicas e financeiras, a Coordenação ganhou uma estrutura formal e passou a tratar diretamente das questões hídricas do Estado. Até então, pouco ou nada se sabia sobre os recursos hídricos da Bahia. Os únicos dados disponíveis haviam sido coletados por órgãos que tinham interesse apenas tangencial no assunto (CEDRAZ, 2002).

O fato de ter realizado estudos numa época em que a política brasileira de recursos hídricos mal engatinhava chamou a atenção para a CRH – tanto que foi o único órgão do Nordeste a ser chamado para participar, em Brasília, das discussões que antecederam a criação da Lei Nacional de Recursos Hídricos.

A maior preocupação do início dos anos 1980 era criar o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), uma exigência da Constituição baiana. Na época, com exceção de São Paulo, nenhum outro estado havia feito qualquer estudo mais aprofundado de suas bacias. As informações mais consistentes nessa área estavam pulverizadas em 227 cartas hidrográficas elaboradas por órgãos como o Ministério do Interior, o setor de engenharia do Exército e a Sudene. Coube à CRH reunir as informações e compatibilizar os dados existentes (DESAFIOS DAS ÁGUAS, 2005). Com isso, a Bahia passou finalmente a conhecer, ou a melhor delinear os limites e o potencial de seus recursos hídricos, o que lhe permitiu realizar intervenções físicas mais conseqüentes.

Para além dos planos diretores, a equipe da CRH, no início da década de 1990, elaborou o projeto lei que, encaminhado em março de 1994 à Assembléia Legislativa, se transformaria um ano depois na Lei 6.855, que criou a Política Estadual de Recursos Hídricos (DESAFIOS DAS ÁGUAS, 2005). Ainda nessa década, começa a nascer o Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos (PGRH), com apoio do Banco Mundial.

Em 1985, a Superintendência de Recursos Hídricos (SRH) foi criada através do projeto de Lei 6.812, aprovado pela Assembléia Legislativa da Bahia. A política estadual criada pela Lei 6.855 detalhou as suas competências.

O projeto PGRH representou um marco na história da SRH, tendo sido o programa responsável por uma série de intervenções tanto no âmbito estrutural quanto em relação à contratação de especialistas para que o órgão viesse a equilibrar suas ações institucionais e de infraestrutura para seu efetivo funcionamento.

Na década de 1990, a SRH iniciou a construção de suas primeiras unidades regionais, contando atualmente com nove sedes ao longo do Estado. Ao incrementar as ações no interior, a SRH cumpre um dos seus objetivos: estimular a formação de Comitês de Bacias Hidrográficas, organismos compostos por representantes da sociedade civil, por usuários e pelo poder público.

Outro fator relevante para os recursos hídricos foi a criação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, em 2003, quando foi aprovada a Lei 9.194. Dessa forma, em um futuro próximo, caberá ao fundo recolher e administrar os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água bruta.

Ainda em 2003, o então Governador Paulo Souto estabeleceu novas diretrizes na política ambiental da Bahia, e, com o objetivo de agrupar todos os órgãos com ações voltadas para o meio ambiente, cria a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), mostrando uma nova face da política ambiental baiana.

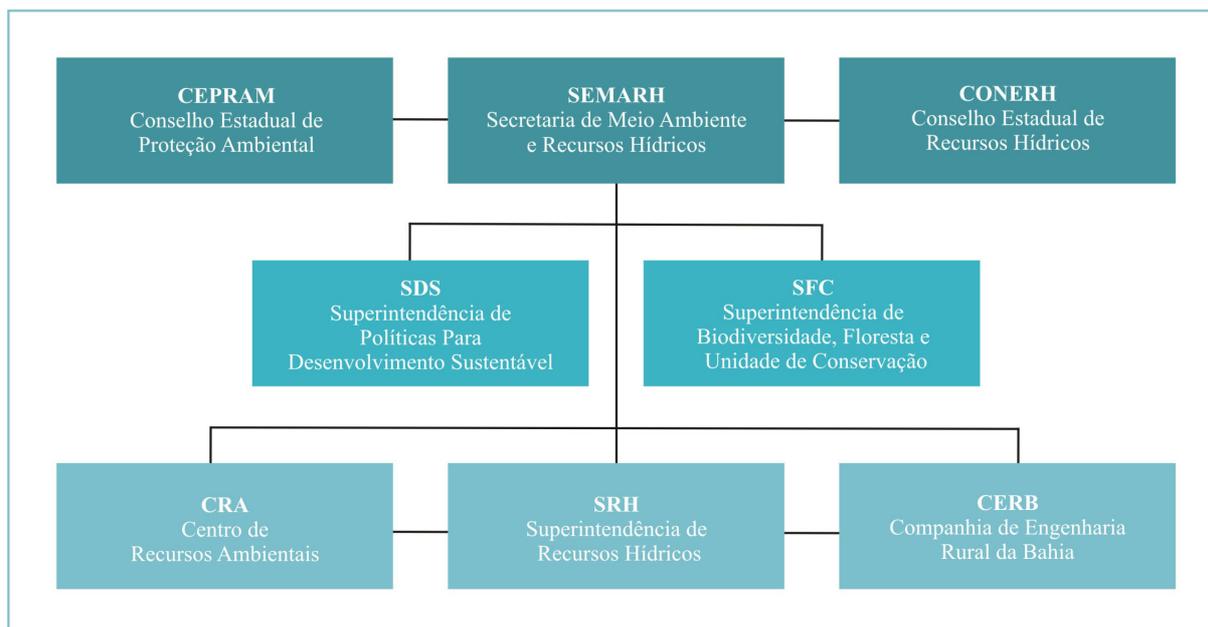


Figura 2- Organograma da política ambiental da Bahia

De acordo com o Diretor Geral da SRH, Manfredo Pires Cardoso (gestão 2002-2006), a Bahia desenvolveu ao longo dos anos dois importantes instrumentos para reforçar as ações do órgão, tanto no aspecto institucional, que envolve a elaboração de estudos e projetos, quanto no aspecto de infra-estrutura, que contempla sua participação direta na execução de obras, programas e ações: o PERH que iniciou seu processo no final da década de 1980 e a segunda etapa do PGRH, prevista para iniciar em 2007 – em fase de discussão entre o Governo do Estado e o Banco Mundial. O PGRH II prevê, para os próximos sete anos, datados a partir de 2007, a construção de sete barragens e dez adutoras de grande porte, além de sistemas de abastecimentos de água e de esgotamento sanitário. Boa parte das obras se concentrará na bacia do rio de Contas e na margem direita do Rio São Francisco, regiões que apresentam os maiores déficits hídricos e os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) da Bahia.

O PERH, que já era recomendado pela Constituição de 1989 e também pela Política Estadual de Recursos Hídricos de 1995, teve seu início em 2001, e é considerado um norteador das ações do órgão gestor dos recursos hídricos. Busca-se na gestão das águas seguir as sugestões apresentadas no Plano, que considerou, em suas conclusões, que a partir de uma gestão adequada da demanda dos recursos hídricos a Bahia poderia tirar maior proveito dos seus recursos através da execução de seis programas: “I) Desenvolvimento institucional; II) Planejamento, gestão e desenvolvimento tecnológico; III) Preservação ambiental; IV) Gestão da ofer-

ta hídrica; V) Gestão das demandas hídricas; e, VI) Comunicação social e educação ambiental” (BAHIA, 2004).

Especificamente sobre o programa VI, que trata da comunicação social e educação ambiental do PERH, fica estabelecida para a área de comunicação a preparação de filmes de divulgação do plano; formação e capacitação de 420 reeditores sociais em todo o Estado e a promoção de campanhas permanentes de comunicação social da gestão da água (BAHIA, 2004).

O desenvolvimento do proposto pelo PERH para a área de comunicação será avaliado no item 2.4 deste capítulo.

Ao longo dos mais de dez anos de existência, a SRH vem buscando amadurecer a sua gestão e, com base nesse aspecto, investiu na contratação de uma consultoria especializada, em 2003, para desenvolver seu Planejamento Estratégico baseado no *Balanced Scorecard*.

O processo estratégico exige que os executivos tenham sensibilidade e discernimento para tratar tanto dos aspectos qualitativos e sutis da gestão estratégica (como a criação de novos conhecimentos) quanto dos fatores mais quantitativos e explícitos (como as informações financeiras). O primeiro passo dado nesse sentido foi o de implantar o Programa de Gestão da qualidade em 2003; em seguida veio a implantação do programa 5 (senso de utilização, ordenamento, limpeza, saúde e autodisciplina). Com todo esse nível de preparação, a SRH colheu alguns frutos e, em 2005, obteve a ISO 9001:2000, em função da eficiência demonstrada na prestação de “serviços relativos a pleitos de outorga do direito de uso da água do estado da Bahia”, conforme depoimento de Manoel Pires Cardoso. Dessa forma, a SRH se tornou o primeiro órgão voltado para o gerenciamento de recursos hídricos a obter essa certificação.

Percebe-se que, ao longo dos onze anos de existência da SRH, as prioridades em suas atividades estiveram sempre voltadas para a regulamentação do setor, outorgando, fiscalizando, desenvolvendo banco de dados e sistemas de informações, buscando neutralizar conflitos gerados pelo uso dos recursos hídricos. O PERH vem ajudando paulatinamente, a consolidação desse trabalho, pois é preciso estar atento aos caminhos propostos para o processo de desenvolvimento econômico e social integrado das bacias hidrográficas do Estado (PERH, 2003).

## CRONOLOGIA DA LEGISLAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

**1983** A Lei Delegada n.º 50 cria a Comissão Interinstitucional de Saneamento e Recursos Hídricos, vinculada a Secretaria do Saneamento e Recursos Hídricos (SSRH).

**1987** A Lei n.º 4.697 extingue a SSRH e cria a Secretaria de Recursos hídricos e Irrigação (SERHIDI). Cria, também, a Coordenação de Desenvolvimento de Recursos Hídricos (CRH), órgão da estrutura da SERHIDI.

**1995** A Lei n.º 6.812 cria a Superintendência de Recursos Hídricos (SRH), autarquia vinculada a Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação (SRHSH). A Lei 6.855 define a Política Estadual de Recursos Hídricos.

**1999** A Lei n.º 7.435 extingue a SRHSH e cria a Secretaria de Infra-Estrutura (SEINFRA), a qual a SRH passa a ser vinculada.

**2002** A Lei n.º 8.538 cria a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH). A SRH é remanejada da SEINFRA para a SEMARH. A Lei n.º 8.194 cria o Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (FERHBA) e reorganiza a SRH e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH)

**2005** A Lei n.º 9.524 altera a finalidade e estrutura organizacional da SRH.

Quadro 1: Cronologia da Legislação de Recurso Hídricos da Bahia.  
Fonte: DESAFIOS DAS ÁGUAS, 2005.

## 2.2 A GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS NA BAHIA

A Bahia foi um dos primeiros estados brasileiros, em 1998, a contar com um programa de gestão dos recursos hídricos financiado pelo Banco Mundial, orçado para a sua primeira fase em US\$ 85 milhões, visando proteger os mananciais subterrâneos e de superfícies, através do Projeto de Gerenciamento em Recursos Hídricos (PGRH). Ressalta-se que uma das exigências do Banco Mundial para disponibilização de recursos financeiros foi a participação da população no gerenciamento de recursos hídricos estaduais por intermédio dos Comitês de Bacia. Daí adveio o estímulo para a participação da sociedade civil na gestão dos recursos

hídricos na Bahia. Cabe ressaltar que infelizmente esta participação nasceu de uma exigência de um organismo internacional e não da consciência governamental local.

Nesse sentido, a SRH redirecionou seu trabalho de mobilização social, ajustado às limitações da Legislação Estadual de Recursos Hídricos da época, que até então não previa na sua forma a criação de comitês de bacia hidrográfica. Os Comitês de Bacias são órgãos colegiados, inteiramente novos na realidade institucional brasileira, que contam com a participação dos usuários, da sociedade civil organizada e de representantes dos governos, em composição tripartite. Os comitês são destinados a atuar como um “parlamento das águas”, uma espécie de fórum de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica. Dentre suas atribuições, cada comitê de bacia deve: promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos da bacia; articular a atuação das entidades que trabalham com este tema; arbitrar, em primeira instância, sobre conflitos relacionados a recursos hídricos; aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir valores a serem cobrados; e, estabelecer critérios para promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo (BRASIL, 2005).

A Bahia, por entendimento da diretoria da SRH no período compreendido entre 1998 a 2002, desenvolvia na época um tipo de modelo de associação dos usuários, diferente dos demais estados brasileiros que prepararam suas leis ambientais considerando a formação de Comitês de Bacia Hidrográfica, A Bahia estimulava a participação dos usuários no gerenciamento das bacias hidrográficas, particularmente por meio de organizações como associações de usuários da água e conselhos comunitários dos usuários da água (CEDRAZ, 2002).

Para Milton Cedraz, diretor geral da SRH, de 1998 a 2002, na época de sua gestão discutia-se em todo o país sobre as formas de organização da sociedade para a gestão da demanda de recursos hídricos. O modelo mais conhecido e discutido eram os comitês de bacia, que se originaram do modelo francês,

mas os estados brasileiros estavam implantando-os sem, contudo saber exatamente como concebê-lo, estruturá-lo e operacionalizá-lo. Diferentes modalidades, desde a concepção, à implantação e operacionalização, estavam sendo efetuadas em diversas regiões do país, porém, até então não havia meto-

dologias nem critérios básicos para sua estruturação e operacionalização. (CEDRAZ, Pesquisa de Campo, 2006).

Mesmo aqueles já implantados e em operação não demonstravam segurança operacional; Milton Cedraz considera que, no todo, a questão ainda é experimental (Pesquisa de Campo, 2006).

Para construir um caminho participativo para a Bahia, nessa época, foram definidas três estruturas de organização da sociedade civil, nomeadamente: Associação de Usuários da Água (AUA); Comissão Local de Usuários da Água (COMUA); Consórcio de Usuários da Água (CONSÓRCIO), iniciando seus primeiros anos de trabalho na Bacia do Rio Itapicuru.

A AUA materializou-se numa forma de organização de proprietários de terras ou arrendatários que utilizam a água no entorno de equipamentos hidráulicos, rios, riachos e lagos. Sua estrutura se assemelha às associações civis sem fins lucrativos.

A COMUA constituiu-se num fórum de discussão da sociedade civil que trata os problemas referentes a recursos hídricos no território municipal, inserido em determinada bacia hidrográfica. Nela deve estar representado o conjunto das organizações da sociedade civil, usuários da água e poder público. A COMUA pode ou não ser registrada em cartório de títulos e documentos, como entidade civil, sem fins lucrativos.

Já o CONSÓRCIO é um organismo de bacia, entidade privada, registrada em cartório de títulos e documentos, como entidade civil, sem fins lucrativos. A ele cabe o processo de discussão e execução do Plano de Prioridade de Uso de Recursos Hídricos, elaborado pelas COMUAs, que se constitui na base municipal do CONSÓRCIO.

Após a eleição de 2002, no início de 2003, houve mudanças na SRH e a nova diretoria assumiu apresentando outro posicionamento em relação à formação de Comitês de Bacias Hidrográficas. De acordo com Manfredo Pires Cardoso, que assumiu a direção geral da SRH em 2002: “O nosso maior objetivo é fazer do gerenciamento adequado dos recursos hídricos um instrumento de transformação socioeconômica. E não se chega a isso sem a efetiva participação da população” (Cardoso, Pesquisa de Campo, 2006). A nova gestão tinha como objetivo incrementar as ações no interior e conseqüentemente estimular a formação de Comitês de Bacias Hidrográficas, organismos compostos por representantes da sociedade civil e do poder

público estadual e federal. Ainda de acordo com Manoel Pires Cardoso, na Bahia os comitês já existiam de fato, mas não de direito. Nesse mesmo período, iniciou-se a discussão sobre a adequação da lei estadual à Política Nacional de Recursos Hídricos, disparando o trabalho de intervenção para organizar os Comitês.

Manoel Pires Cardoso diz ainda que a lei estadual de recursos hídricos, Lei 6.855 de 1995, foi promulgada dois anos antes da lei federal e, ao contrário desta, não previa atribuições tão amplas para os comitês, que passarão a funcionar como verdadeiros co-gestores de suas bacias, inclusive definindo os valores que serão cobrados dos usuários da água. Nesse período, uma revisão da lei estadual foi encaminhada à Assembléia Legislativa para corrigir a defasagem.

No dia 27 de dezembro de 2005, o então Governador Paulo Souto sancionou a Lei 9.843, que instituiu os primeiros Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) da Bahia, nomeadamente o CBH Recôncavo Norte, CBH Paraguaçu, CBH Leste, CBH Verde Jacaré, e o CBH Itapicuru. Em 2006 se constituiu o CBH Salitre, e ficam previstos para 2007 o CBH Rio das Contas e o CBH Extremo Sul, quando serão instituídos legalmente.

### 2.3 A COMUNICAÇÃO NO GOVERNO DA BAHIA

No contexto desta dissertação, é fundamental conhecer como se estrutura a Assessoria Geral de Comunicação Social do Governo do Estado da Bahia (AGECOM), órgão da Secretaria de Governo, na estrutura do governo de Paulo Souto (2002-2006). A AGECOM contempla as áreas de jornalismo e publicidade e é responsável por manter a unidade dos trabalhos de comunicação desenvolvidos nas assessorias de comunicação de cada secretaria do Estado. O órgão funciona como agência de notícias para divulgação de todas as obras, ações e programas realizados pelo governo.

A AGECOM tem sob sua coordenação e controle as ações das seis agências de propaganda dentro do Estado, que foram licitadas para atender às contas do governo. Após sete anos sem abrir licitação, no ano de 2002 abriu-se um edital licitar e contratar novas agências de propaganda. Houve pouca alteração no quadro das agências licitadas: basicamente saíram duas a-

gências e entraram mais quatro novas para atender ao segmento. As agências de propaganda que atualmente atendem às contas do governo são: Propeg, Morya, Maria, Pejota, Engenho Novo e SLA.

O foco de ação da AGEKOM está na divulgação de notícias de todos os setores do Poder Executivo, a partir do trabalho conjunto das coordenações de Redação, Propaganda, Jornalismo, Televisão, Rádio e Fotografia, através de boletins diários com matérias jornalísticas, enviados para veículos de comunicação e sucursais. Mantém também um programa radiofônico diário com as principais notícias do governo.

A assessoria é responsável pelo noticiário publicado no Diário Oficial e pela cobertura jornalística de todos os eventos dos quais participa o governador do Estado. Realiza o serviço de *clipping*, seleção das principais matérias, em jornais impressos de circulação local e nacional e noticiários de televisão e rádio, colocando-o à disposição das autoridades do Executivo em peças impressas, boletins *on-line* e através do site.

De acordo com informações da Gerente de comunicação da AGEKOM, Márcia Rodrigues, não existe nenhuma política de comunicação social voltada para atender as ações de educação ambiental ou ações de interesse coletivo da comunidade especificamente. A produção e a disseminação de campanhas informativas de interesse da população ficam a cargo dos órgãos responsáveis por essas áreas, a exemplo das secretarias de saúde, educação, transporte, dentre outras. As informações governamentais sob a responsabilidade da AGEKOM referem-se às informações que partem ou emanam do governo, ou seja, aos dados que foram organizados e transmitidos pelos gestores públicos.

A comunicação no contexto governamental decorre de processos de ação, de estratégias, produtos e atividades concretas e de interesse político. Elaborar práticas coletivas demonstra a necessidade da passagem para uma política com maior integração nas ações de comunicação visando à promoção de uma maior conscientização das pessoas sobre a realidade em que estão inseridas – processos de interação e confluência em torno de ações que tenham em vista alguns objetivos comuns, com participação popular direta e ativa.

Há o entendimento, por parte da Gerente de Comunicação da AGEKOM, sobre a necessidade de uma maior integração na comunicação governamental, mediante o uso do planejamento e

de uma série de instrumentos e estratégias comunicacionais. Sabe-se que esses instrumentos deverão ser tomados como alicerce de um processo de comunicação integrada, portanto interagindo com as áreas de marketing, propaganda, promoção, jornalismo, relações públicas, etc. (KUNSCH, 1996).

## 2.4 ANTECEDENTES E O CONTEXTO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL DO ÓRGÃO GESTOR DOS RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DA BAHIA

Entre 1999 e 2001, a SRH estava em pleno ajuste para início do Projeto financiado pelo Banco Mundial, o PGRH, que começou por realizar ações na área de infra-estrutura, patrocinando uma série de intervenções destinadas a ampliar a oferta de água no semi-árido, mais especificamente nas bacias do Itapicuru e Alto Paraguaçu e dos Rios Verde e Jacaré, regiões mais carentes do Estado (BAHIA, 2005). A segunda intenção do projeto visava o fortalecimento institucional. Para o gerente de recursos hídricos do Banco Mundial, Musa Asad:

Não adianta você focar um programa só na oferta de água se você não tiver um órgão gestor forte. Da mesma maneira, não adianta você ter um órgão gestor forte se não atacar o problema da água de forma mais direta. O PGRH partiu desse entendimento, dessa necessidade de equilibrar o aspecto institucional com o de infra-estrutura. (DESAFIOS DAS ÁGUAS, 2005).

Asad reconhece, por outro lado, que no começo “o programa não avançou muito, até porque havia a necessidade de se criar novas regulamentações, de se mobilizar a população. E isso demora” (BAHIA, 2005).

Nesse sentido, nada avançou mais que o processo de descentralização administrativa. O órgão implantou sedes regionais e realizou um concurso público para dotar a SRH com técnicos e agentes de recursos naturais.

No ano 2000, a SRH contratou pela primeira vez, após cinco anos de existência, uma assessoria de comunicação social, na expectativa de ver seus trabalhos divulgados na imprensa como ação prioritária. Paulatinamente, tentou-se desenvolver um trabalho de comunicação organizacional, baseado nas teorias de Margarida Kunsch (1986), dividindo a área em diferentes

modalidades de comunicação, compreendidas como: comunicação institucional, que, em se tratando de órgão público engloba a comunicação mercadológica (ou comunicação de marketing); comunicação interna e comunicação administrativa.

Dessa forma, foi desenvolvido um trabalho inicial de comunicação administrativa, buscando dinamizar o sistema comunicacional no âmbito das funções administrativas da SRH. Foram implantados alguns instrumentos para viabilizar todo o sistema organizacional, mediante a criação de redes formais em toda a produção comunicativa emitida e recebida, implantando algumas ferramentas de apoio, tais como o mural clipagem, boletim SRH on-line, controle do fluxo interno de informações, dentre outros.

O trabalho da comunicação interna, compreendido como a ferramenta estratégica para compatibilização dos interesses dos empregados e do órgão, existe para estimular ao diálogo, e para tanto foi empregada toda uma padronização da papelaria, mural informativo, envio de clipagem semanal, boletim, promoção de palestras semanais, dentre outras ações.

Com relação ao trabalho de comunicação institucional, que objetiva uma projeção positiva da imagem da organização na sociedade, o departamento de comunicação começou por elaborar a logomarca do órgão e a produzir material informativo sobre a gestão das águas da Bahia. Para isso, foram produzidos em larga escala: o jornal institucional nomeado de *Olhos D'Água*, cartilhas, panfletos, *folders*, livros e documentários. Foram produzidos também desenhos animados, que buscavam trabalhar de forma lúdica o combate ao desperdício da água, buscando ampliar a relação com os diferentes públicos do órgão. Esse material tinha sua distribuição feita preferencialmente pelas sedes regionais, as Casas de Recursos Naturais (CRN). Cabe ressaltar que o número impresso de material sempre foi ínfimo frente a uma população de aproximadamente 13 milhões de pessoas – o material produzido tinha em média uma impressão de 5 mil a 10 mil unidades/ano.

Os 12 filmes animados educativos que trabalham o quesito do combate ao desperdício foram veiculados em televisão, buscando por intermédio de uma mídia de massa atingir o maior número possível de pessoas. Foi a primeira vez que a SRH fez uso de mídia de massa eletrônica, mas, devido ao alto custo de veiculação, os filmes ficaram no ar somente durante a semana em comemoração ao Dia Mundial da Água, 22 de março, nos anos de 2004 e 2006.

Para fortalecer os laços institucionais com a população, foi desenvolvido um concurso de redação escolar, o Concurso Amigos da Água, voltado para alunos da 7ª e 8ª séries das escolas públicas de ensino fundamental. Houve duas versões do concurso com intensa procura por parte do alunado: no primeiro ano, em 2003, houve 15 mil participantes e, no segundo ano, 2004, houve 50 mil inscritos. Por contingência do orçamento, o concurso não aconteceu nos anos seguintes.

Para dar suporte ao trabalho institucional, foi contratado um jornalista, visando estabelecer um fluxo permanente de notícias entre o órgão e a imprensa, buscando manter a população informada sobre a gestão das águas do seu Estado. Foi também implantado o *site* da SRH ([www.srh.ba.gov.br](http://www.srh.ba.gov.br)), com o objetivo de ampliar a distribuição de informação e apresentar transparência nos serviços prestados.

Na SRH, o sistema de produção e distribuição de informações tem se incrementado mais no plano da transmissão de mensagens (eventos, cartilhas, matérias jornalísticas, dentre outros). Nessa área, parece muito comum que poucos detenham a informação correta, com poder de decisão, e façam suas próprias interpretações das necessidades de informações e das mensagens. Durante todo esse tempo, o material produzido foi feito sem a intervenção e/ou a participação da sociedade, baseado na concepção de que apenas os técnicos de recursos hídricos tinham as informações necessárias.

Na fase da mobilização para formação dos comitês das bacias hidrográficas do Rio Itapicuru e do Rio Paraguaçu, foram produzidas diversas peças de comunicação para dar apoio ao processo, entre elas: cartazes, cartilhas e *jingles* (peças musicadas feitas para rádio). Por se tratar de contextos não-urbanos, a assessoria de comunicação da SRH sugeriu a produção de *jingles* no ritmo de viola, com textos que convocassem a população a participar das reuniões.

Alguns grandes eventos também foram promovidos como iniciativas para garantir e apoiar a mobilização e sensibilização dos diversos públicos da SRH. Entre eles, vale o destaque para: o Encontro das Águas da Bahia, que ocorreu em Salvador (2000) e em Ilhéus (2001), iniciativa que tinha por objetivo reunir a sociedade civil, profissionais e representantes do poder público estadual e municipal para discutir, trocar e expor experiências relativas ao gerenciamento dos recursos hídricos; o CYTED, Seminário Internacional para gestão sustentável da água (2002) e a exposição do meio ambiente e recursos hídricos, em 2006, que ocorreu nos dois

maiores shoppings da cidade, com uma visitação de 100 mil pessoas/dia em cada shopping.

Em 2005/2006, foi apresentado um planejamento de comunicação que vislumbrava o desenvolvimento de diversas ações voltadas para os diversos públicos da SRH, cuja intenção prioritária era a criação de um trabalho de rádio e TV com programas desenvolvidos a partir das experiências que ocorrem nas bacias hidrográficas do Estado. A idéia é que sejam trocadas, através desses meios, vivências positivas e negativas sem que haja o deslocamento de pessoas, o que encarece e inviabiliza o projeto. Para concretização desse projeto, conta-se com a verba do Pró-Água, Programa Nacional de Apoio às Regiões Semi-Áridas, que destinou R\$300.000,00 (trezentos mil reais) anuais para as ações de comunicação social da SRH. A concretização e aprovação desse recurso para o início das atividades não ocorreu até início de 2007. Vale ressaltar que a iniciativa de apoio financeiro para as áreas de comunicação social não foi feita pelos gestores da SRH, mas pelos formuladores do programa do Pró-Água.

## **CAPÍTULO 3 REFERENCIAL HISTÓRICO - Contextualizando o Meio Ambiente**

Este capítulo analisa as principais questões a respeito do meio ambiente no Brasil, objetivando refletir sobre a água, um bem natural de uso comum.

### **3.1 MEIO AMBIENTE NO BRASIL**

Tratando-se de entender a realidade brasileira em seus quesitos ambientais, e no que diz respeito ao posicionamento do governo brasileiro a essas questões, pode-se tomar como ponto de partida a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano em Estocolmo, em 1972. Nesse evento, o Brasil ficou famoso por traçar um caminho oposto ao dos países que tinham suas representações presentes e que propuseram uma maior responsabilidade com o ambiente humano, com a educação, com o desenvolvimento de tecnologias e de patentes (POLIZELLI e HELOANI, 2002).

Os anos 1970 foram cruciais nas posições políticas - vivia-se o auge do estado militar e os representantes do Brasil, na ocasião, levantaram voz para colocar o País à disposição do que entendiam ser o desenvolvimento econômico. Naquele momento, a posição brasileira na Conferência das Nações Unidas primava pelo crescimento econômico/industrial, não importando o tamanho do custo social e ambiental. O meio ambiente tinha um papel secundário frente à economia capitalista. Institucionalizar ou dar respostas oficiais às demandas pela melhoria ambiental significava abdicar do crescimento econômico (FERREIRA, 1996).

O primeiro passo na direção da construção de uma política ambiental no Brasil ocorreu em 1973, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), ligada diretamente à Presidência da República.

No final da década de 1970, o Brasil passou a ser palco ativo nas questões em torno do meio ambiente: surgiu o movimento ambientalista e começaram a ser elaboradas teses sobre os aspectos do meio natural associadas ao interesse pela situação do ser humano, destacando-se a relação entre os ambientes artificiais e os naturais (RABELO 2003). Já na década de 1980 foi

promulgada a Lei 6.938, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, marco para a gestão do meio ambiente brasileiro (BRASIL, 2005).

A Constituição promulgada em 1988 forneceu respaldo jurídico para o reconhecimento da problemática ambiental e destinou, pela primeira vez na história do País, um capítulo específico ao meio ambiente, que prescreve ao Estado Brasileiro e à coletividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. Para o incremento da gestão ambiental do Estado brasileiro cria-se o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 1989. Três anos mais tarde foi criado o Ministério do Meio Ambiente, em 1992 (BRASIL, 2005).

As mudanças conceituais operadas ou incorporadas pela legislação ambiental brasileira expressam algumas mudanças de atitude frente à regulamentação e à administração dos usos humanos sobre os recursos naturais. A legislação e as políticas propostas para resolução dos problemas ambientais passaram a ser colocadas não somente em termos de proteção, mas também em termos de gestão para o uso sustentável dos recursos naturais. As relações do homem com a natureza passam a ser controladas de modo a garantir os potenciais de renovação desses recursos (MACHADO, 2003).

A Constituição Federal de 1998 modificou o cenário ambiental do Brasil. Os fundamentos encontram-se no Artigo 255 onde se lê: “Todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 2005 - MMA, 2000.) Responsabilizam-se os governos em especial mas também à sociedade é atribuída a co-responsabilidade pela promoção de uma atitude nova frente aos problemas dos recursos naturais brasileiros.

O debate ambiental no Brasil veio ao longo do tempo sendo discutido e incrementado com os resultados de estudos e ações práticas de grupos de pessoas na maioria das vezes fora do circuito oficial. Além das universidades e centros de pesquisa apoiados por instituições de governo, entidades do terceiro setor desenvolveram pesquisas de alta qualidade para entender e sugerir melhorias na completa interação do homem com o mundo natural (SCHOBER, 2003).

A qualidade do meio ambiente constituiu um pressuposto imprescindível para uma vida sau-

dável e a todos incube a tarefa de proteção e conservação dos recursos naturais. E a gestão democrática desse bem de uso comum está no centro das inquietações atuais.

O professor norte-americano Lester Brown, presidente-fundador da Worldwatch Institute, considerado um dos “papas” do movimento ecológico mundial, em entrevista concedida ao Jornal Correio da Bahia, em 27 de novembro de 1999, fez algumas reflexões sobre aspectos importantes do futuro do meio ambiente brasileiro, que, segundo ele, depende, sobretudo, de habilidade social e vontade política para proteger sua enorme biodiversidade: “O país ainda não caiu em si. Está perdendo muito de sua saúde biológica, antes mesmo que possa se utilizar delas de forma consciente e produtora de riquezas”<sup>2</sup>. Para ele, durante a ECO 92 o governo brasileiro falou muito sobre proteção das florestas e sua importância biológica, mas, de fato, o poder público ainda não apresentou um bom trabalho nesses aspectos. Interrogado sobre a contribuição das novas tecnologias de comunicação para a preservação ambiental, Brown assinala que “a chave para proteger a natureza é tornar o público consciente da necessidade disso. O mais excitante dessas novas tecnologias, sobretudo da Internet, é prover o acesso a informações que o público em geral não tinha antigamente”<sup>3</sup>.

Essas são algumas das questões com as quais a sociedade brasileira terá que se defrontar nos anos que virão. O propósito deste trabalho é contribuir para a explicitação do tema real sobre o meio ambiente e dos recursos hídricos, mas especificamente para o papel da comunicação nesse contexto.

### 3.2 OS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

O mundo acelera as discussões em torno do tema recursos hídricos ao longo da década de 90, como pode ser visto no Quadro 2, que traz as principais conferências mundiais sobre a água.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.wwiuma.org.br/entrevistas/correio\\_bahia.html](http://www.wwiuma.org.br/entrevistas/correio_bahia.html)>. Acesso em: dez. 2006.

<sup>3</sup> Ibid.

DATA	LOCAL	EVENTO
11 de março 1997	Marrakesh	Primeiro Fórum Mundial de Água
1 a 5 de março 1997	Montreal	Nono Congresso Mundial da Associação Internacional de Recursos Hídricos sobre “Perspectivas para os recursos hídricos no século XXI: Conflitos e Oportunidades”.
3 a 7 de novembro 1997	Manilha	Quarto Fórum Global do Conselho Colaborativo de Abastecimento de Água e Saneamento.
Novembro 1998	Yokohama	Reunião do serviço Público Internacional que aprovou o Código para os Serviços de Água.
18 a 20 de dezembro 1998	Valência	Conferência mundial patrocinada pela Unesco sobre “Gerenciamento da água no século XVI: Em busca de um tribunal internacional”.
27 a 30 de janeiro 1998	Harare	Reunião de peritos sobre “abordagens estratégicas para o gerenciamento de água doce”, em preparação para a Sexta Sessão da comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.
Março 1998	Bonn	Conferência Internacional sobre gerenciamento Internacional de Bacias dos Rios, realizadas com a iniciativa do governo alemão.
19 a 21 de março 1998	Paris	Conferência Internacional sobre Desenvolvimento sustentável e Recursos Hídricos, realizada com a iniciativa do governo francês.
15 de abril a 1º de maio 1998	Nova Iorque	Sexta Sessão da CSD para aplicar a agenda 21 na proteção de recursos hídricos (Ação Água 21).
3 de junho de 1998	Paris	Conferência Internacional da UNESCO sobre recursos hídricos mundiais. “Água: uma crise que se agiganta?”.
Agosto	Estocolmo	Nono simpósio da Água em Estocolmo organizado pelo Instituto Internacional da Água de Estocolmo, em particular o Seminário sobre “Solidariedade Hídrica”.
18 a 24 de setembro 2000	Buenos Aires	Congresso Mundial da Água, organiza-do pela Associação Internacional de Recursos Hídricos (IWRA).
13 a 15 de março 2000	Melbourne	Décimo Congresso Mundial da Água (IWRA) sobre “Gerenciamento Hídrico”.
16 a 22 de março 2000	Haia	Segundo Fórum Mundial da Água.

Quadro 2- Principais conferências mundiais sobre água

Fonte: Grupo Lisboa, in: PETRELLA, 2002, P. 137 apud QUERMES, 2006. adaptado pela autora.

Para muitos, parece que no Brasil as questões sobre a água e seu futuro são temas de preocupação atual. Entretanto as discussões em torno das questões relacionadas aos recursos hídricos são antigas. As primeiras disposições jurídicas sobre o controle dos recursos hídricos foram difundidas através das Ordenações Filipinas, editadas em 1603 pela Coroa Portuguesa.

As questões hídricas fizeram parte das preocupações do Brasil Império. Durante o reinado de Dom Pedro II, foram concebidos vários projetos visando a minimizar os efeitos do clima semi-árido no Sertão Nordeste.

Mas somente em 1934 é que foi publicado o Código das Águas, considerado como um documento avançado, tão à frente de sua época que não conseguiu ter seus dispositivos completamente implementados até os dias de hoje, como é o caso do princípio usuário-pagador (Arts. 36, 109 e 110) (MACHADO, 2003).

Já na década de 1960 o órgão responsável pela administração da água no Brasil era o Ministério da Agricultura, na sequência foi transferido para o Ministério das Minas e Energia - MME, como consequência da crescente importância da geração de energia hidrelétrica no Brasil. (Brasil, 2005; Brasil, 2000). Assim, a gestão dos recursos hídricos deixou de ser feita pelo setor agrícola, passando para a esfera do setor elétrico e passou a ser privilegiado pela administração pública federal como usuário prioritário dos recursos hídricos, sem que houvesse maiores preocupações com os outros segmentos usuários da água (GALVÃO, AFRÂNIO; REIS ANDRÉA; SILVA, BRUNO, 2003). Em 1965, a Divisão de Águas foi transformada no Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE), denominação alterada, em 1968, para Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) (BRASIL, 2005; BRASIL, 2000).

Com a organização da Associação Brasileira de Recursos Hídricos, em 1977, os estudos e debates sobre a institucionalização do gerenciamento dos recursos hídricos foram acelerados. A Carta de Salvador, emanada das discussões do VII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos e Hidrologia, já apontava para a necessidade de institucionalização do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos, com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BARTH, 1999 apud CEDRAZ, 2002).

No final da década de 70, o DNAEE percebeu a necessidade de debater a questão das águas com outros órgãos cujas atividades afetassem esse recurso natural. Na mesma época, foi criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), iniciando uma nova fase de gestão dos recursos hídricos no País (MACHADO, 2003).

Em 1984 foi elaborado o Plano Nacional de Recursos Hídricos pelo DNAEE, por determinação do MME (Portaria nº. 1.119, de 1984). Esse plano tinha o objetivo de definir e implantar uma "sistemática permanente de planejamento, avaliação e controle do uso múltiplo e integrado dos recursos hídricos, abrangendo planos regionais e planos por bacia ou região hidrográfica" (BRASIL, 2005; BRASIL, 2000).

A década de 1990 ficou marcada pela emergência e importância de debater sobre os recursos hídricos e, nesse sentido, ocorreram vários eventos a respeito da água em todo o mundo derivados da crescente consciência da escassez da água no contexto mundial, apresentado no quadro 2 deste trabalho.

Essas discussões ao redor do mundo exerceram de certa forma influência e pressão sobre a questão no Brasil que buscou ampliar o debate nacionalmente.

Na seqüência foram produzidos alguns documentos notórios, como forma de ampliar o debate sobre a questão, dentre eles destacando-se: a Carta de Foz de Iguaçu, emitida no Simpósio Nacional de recursos hídricos; a Declaração de Dublin (1992) sobre Recursos Hídricos e Desenvolvimento Sustentável que gerou a Declaração dos Direitos da Água; e, os documentos da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992. Diversos outros encontros sobre a água foram realizados, como o II Fórum Mundial da Água, na Holanda, em 2000 e o IV Diálogo Interamericano sobre Gerenciamento de Águas que ocorreu no Brasil, em 2001.

Em 1995, foi criada a Secretaria de Recursos Hídricos – SRH, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, um avanço para que a gestão de recursos hídricos passasse a ser considerada como questão ambiental emergente (Brasil, 2005; Brasil, 2000).

Somente a partir da promulgação da lei 9.433, em 1997, o Brasil passou a dispor dos instrumentos legais necessários ao ordenamento das questões relativas a disponibilidade e ao uso de

suas águas. Conhecida como “lei das águas”, inspirada no modelo francês, regulamentando preceitos da constituição de 1988 e instituindo a Política e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, constituindo um marco de significativa importância para a construção de um estilo de desenvolvimento sustentável no Brasil (MUNOZ, 2000; RATTES, 2003).

A Constituição diferencia os rios de domínio da União e dos rios de domínio estadual, a Lei 9.433/94. Descreve, em seu art. 4º que: “a União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum” (KELMAN apud CEDRAZ, 2002).

Ao definir os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos a lei 9.433 registra como primeiro deles, "assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos" (art.2º, I) (MUNOZ, 2000). Essa lei é considerada avançada, no sentido de introduzir mecanismos da democracia representativa, tendo como proposta final o desenvolvimento sustentável e a procura de caminhos para convertê-la em realidade com noções atualizadas da relação meio ambiente e desenvolvimento.

O Decreto-Lei, que foi publicado com o nome de Código das Águas estabeleceu muitas normas e punições, sendo apropriado para ações de fiscalização, típicas do modelo de administração "comando controle", caracterizado por trabalhar unicamente através de dispositivos legais. Entretanto, o Código permanece válido, fazendo conjunto com a Lei nº 9.433, de 1997, a Lei nº 9.984, de 2000, e as leis estaduais sobre o tema que formam o contexto normativo no Brasil (BRASIL, 2005 - ANA, 2000).

Em 17 de julho de 2000 foi aprovada a Lei nº. 9.984 que criou a Agência Nacional de Águas - ANA, com atribuição de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, complementando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Atualmente, 21 Estados brasileiros, mais o Distrito Federal, contam com Leis de Recursos Hídricos, diferenciadas conforme as características sociais, políticas e institucionais de cada ente federado (BRASIL, 2000).

Os recursos hídricos foram o mais recente segmento dos recursos naturais a se inserir no contexto da política ambiental do país. Sendo um recurso natural indispensável à vida, a água

transformou-se num bem absolutamente necessário e essencial para a sobrevivência que dela dependem tanto para existir quanto para satisfazer suas necessidades sociais e econômicas (MACHADO, 2003).

Pelo fato de a água ter se tornado um elemento natural ameaçado em termos de qualidade e quantidade, os estados-membros da federação e a União passaram, então, a discutir e fundamentar seus respectivos aparatos legais e institucionais sobre recursos hídricos e a redefinir suas políticas para o setor ambiental, em ritmos diferenciados, tendo como princípios básicos, expressos na Lei federal nº 9.433/97, o gerenciamento por bacia hidrográfica, a água como bem econômico, a descentralização, a integração e a participação dos usuários no processo de gestão de recursos hídricos (MACHADO, 2003).

A percepção da água como um bem escasso e sobre os crescentes problemas em torno dela mobilizou governos e a sociedade para discutir os problemas e as formas de gestão. Prova disso foi a realização, nessa última década, de importantes conferências. Nesse sentido, a Conferência Internacional sobre Recursos Hídricos e o Meio Ambiente: Temas de Desenvolvimento para o Século 21, realizada em 1992 em Dublin, destacou novos enfoques sobre a avaliação, o desenvolvimento e o gerenciamento dos recursos hídricos (MUNOZ, 2000). Em junho de 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), confirmou o consenso sobre a necessidade de reforma do gerenciamento de recursos hídricos no Brasil (AZEVEDO e BALTAR, 2000).

Diversos são os capítulos da Agenda 21, documento fruto da ECO 92, que contêm importantes recomendações referentes aos recursos hídricos. No capítulo 8, referente à integração entre meio ambiente e desenvolvimento, constam entre as recomendações o planejamento participativo, a utilização eficaz de instrumentos econômicos e incentivos de mercado e a implementação dos princípios polui dor-pagador e usuário-pagador. Porém é no capítulo 18 que a questão dos recursos hídricos é tratada de forma específica (MUNOZ, 2000). Com o título “Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: Aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos”, o capítulo propõe sete programas de ações referentes às águas doces:

1. Desenvolvimento e manejo integrado dos recursos hídricos.
2. Avaliação dos recursos hídricos.

3. Proteção dos recursos hídricos, da qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos.
  4. Abastecimento de água potável e saneamento.
  5. Água e desenvolvimento urbano sustentável.
  6. Água para produção sustentável de alimentos e desenvolvimento sustentável.
  7. Impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos.
- (BRASIL, 2005)

Nesses programas, são propostos objetivos e diretrizes de ação, tais como o de satisfazer as necessidades hídricas numa ótica de desenvolvimento sustentável; o reconhecimento da água como recurso natural integrante dos ecossistemas e como bem econômico e social, cuja quantidade e qualidade determinam a natureza de sua utilização (MUNOZ, 2000).

O gerenciamento de recursos hídricos no Brasil constitui uma área relativamente nova que evoluiu de forma fragmentada, seguindo um enfoque orientado para setores econômicos específicos, tais como produção de energia, abastecimento de água e agricultura irrigada. Com o passar do tempo o que se pôde constatar foi que os vultosos investimentos públicos basicamente voltados para as infra-estruturas hídricas, não estavam retomando em benefícios sociais e econômicos como esperado e isso levou a busca por uma nova abordagem fundamentada na integração inter-setorial, na participação social e no gerenciamento da demanda (AZEVEDO e BALTAR, 2000).

Como dito anteriormente foi baseado no modelo francês que as formas de organização da sociedade para a gestão dos recursos hídricos foram definidas. E, apesar de muitos avanços obtidos com a nova lei, diversos especialistas da área vêem alguns equívocos em sua implantação com preceitos da lei francesa, sem a devida adequação à realidade brasileira.

A legislação francesa conta com uma população alfabetizada povoando as bacias hidrográficas, que age e reage às políticas e intervenções propostas. Isso por si só já traz problemas reais e estruturais de mobilização para a população daquele país (REBOUÇAS, 2003). Na avaliação do especialista Aldo Rebouças (2003), a grande investida para o sucesso da lei e da gestão dos recursos hídricos é "informar e informar, numa catequese permanente da população", para que a sociedade consiga participar e pressionar governos para a efetivação da gestão participativa.

## **CAPÍTULO 4 REFERENCIAL TEÓRICO: CONTEXTUALIZANDO A GESTÃO PARTICIPATIVA E A COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Este capítulo analisa e apresenta as principais questões teóricas sobre gestão participativa e a comunicação social, objeto deste estudo.

### **4.1 A GESTÃO PARTICIPATIVA**

No Brasil, pós Constituição de 1988, alastraram-se pelo país os discursos e as experiências de incorporação da participação social, quer seja no planejamento ou na gestão das políticas públicas. O processo de representação e participação social na história brasileira esteve sempre concentrado nas mãos de poucos, tanto daqueles detentores do poder econômico e conseqüentemente, do poder político, quanto das organizações sociais (DEMO, 1991 e 2003 apud QUERMES, 2006). A partir desse período, várias foram as áreas que passaram a constituir os processos participativos, visando fortalecer a democracia direta com diversos atores participando do espaço político, onde novas demandas são apresentadas (QUERMES, 2006).

De um lado, a Constituição Federal se fundamenta numa concepção de democracia participativa como requisito básico para a governança do Estado brasileiro, prevendo e instituindo mecanismos concretos, por meio das leis complementares (referendos, plebiscitos, consultas, conferências setoriais, fóruns de políticas, conselhos e comitês – deliberativos e consultivos – comitês de bacia), como forma de efetivação dos princípios constitucionais por parte do poder público (GOHN, 2001). Por outro lado, a imposição das reformas orientadas pelas agências internacionais fortalecia os processos de institucionalização das Agências Públicas de Regulação, criadas para regular as áreas de serviços públicos que foram privatizados (CUELLAR, 2001; Silva, 2003; FALEIROS 2003 & 2006).

Para discorrer sobre o tema gestão participativa, é preciso entender que tanto o conceito como as experiências práticas estão emergindo nos setores mais diversos e sob as mais diferenciadas interpretações políticas e ideológicas. Justamente devido a esta diversidade faz-se necessário compreender o que é participação social do ponto de vista teórico.

A gestão participativa é oriunda do espaço público que se encontra no coração da democracia. O termo espaço público popularizou-se nos processos políticos dos anos 1970 e é definido como a esfera intermediária entre a sociedade civil e o Estado, lugar acessível a todos os cidadãos. Lugar onde o público se reúne para formular e emitir opinião pública de interesse geral.

Trata-se de um espaço simbólico onde para a sua existência há a exigência de tempo, vocabulário e valores comuns, com reconhecimento mútuo das legitimidades, ou seja, uma visão próxima das coisas para discutir, trocar e deliberar. Constituí um elo político que liga cidadãos, dando-lhes a oportunidade de participar efetivamente da política (WOLTON, 2004). Os espaços públicos são criados pela própria necessidade de discussão e decisão sentida pela sociedade civil.

Vale destacar que já, nos anos 1950 e 60 o País foi marcado pela intensa mobilização social do movimento sindical, das ligas camponesas, da ampla reivindicação por reformas de base com cunho democrático e nacionalista (CARVALHO, 1998).

Porém tomaremos como ponto de partida os anos 1970, década que teve seu início marcado pelo regime militar, instaurado pelo golpe de Estado de 31 de março de 1964 e que se estendeu até o final do processo de abertura política, em 1985. Trata-se de um período marcado por autoritarismo, supressão dos direitos constitucionais, perseguição policial e militar, prisão e tortura dos opositores e pela censura prévia aos meios de comunicação. Essas mudanças econômicas e políticas fizeram emergir novas demandas sociais e junto a elas novas formas de se organizar, que foram nascendo e tomando corpo no seio da sociedade (GARJULLI 2003; QUERMES 2006). Havia emergência de novos movimentos sociais e suas afirmações nos espaços públicos trouxeram novas elaborações, análises e demandas (OLIVEIRA, 2005). A cultura política dos anos 1970 localizava novos personagens, novos cenários e novas representações.

A intensificação da política de industrialização e com ela a crescente urbanização e o êxodo rural da época mudaram rapidamente a face do país. Problemas como da moradia, da saúde e escola pública, do transporte, da carestia, da segurança, e da reforma agrária passaram a fazer parte do cotidiano da população que teve que "inventar" novos espaços para canalizar suas reivindicações e propostas (DAGNINO, 2002).

Com os sindicatos fechados, ou com a atuação limitada, e a perseguição aos partidos políticos opositores ao regime, novos espaços para ação política da sociedade foram surgindo e se fortalecendo e é neste contexto que as organizações sociais de bairro, a luta por direitos humanos, pela moradia, pela saúde e escola e pela reforma agrária desempenharam um papel fundamental, não apenas de aglutinação de pessoas, mas de reflexão sobre que tipo de sociedade estava se querendo construir (DAGNINO, 2002).

Papel fundamental neste período foi desempenhado pela educação popular, apoiada na concepção de Paulo Freire, e implementada por setores da Igreja no processo de formação deste novo cidadão, que passa a desejar construir a sua própria história ou pelo menos fazer parte desta construção (GARJULLI, 2003).

Nos anos 1980, o desgaste do regime autoritário e o avanço do processo de organização da sociedade desaguaram num rico momento de exercício da cidadania que foi a queda da ditadura e a elaboração e aprovação da constituição federal, em 1988, denominada “constituição cidadã” (GARJULLI, 2003).

O processo de inserção das reivindicações da sociedade, através de emendas, inicialmente na constituição federal e posteriormente nas constituições estaduais inaugurou uma nova fase, nas relações entre o Estado e a sociedade brasileira, onde os movimentos sociais foram conquistando o direito de participar nos processos para redefinição e gestão da sociedade.

A participação na gestão da sociedade altera o 'tom' do debate político, tornando-o mais público e transforma também os movimentos sociais, trazendo-os de seu papel tradicional de captadores de novas demandas e reivindicações em 'estado bruto' para uma participação mais complexa e qualificada no processo dessas demandas em instâncias políticas decisórias. (CARVALHO, 1998)

Os movimentos sociais dos anos 1970 e 80 produziram a educatividade da sociedade civil capaz de introduzir alterações importantes no horizonte social (ALVES, 2003). Ampliam-se na década de 1980 as noções de democracia e a necessidade da participação social, reconhecendo na população os sujeitos verdadeiramente portadores de direito que participam efetivamente na gestão da sociedade. A volta das instituições democráticas formais (eleição, livre organização político partidária, liberdade de imprensa, entre outros) mostrou de forma transparente a heterogeneidade da sociedade civil (DAGNINO, 2002).

Nos anos 1990 vimos a generalização do discurso da "participação". Hoje os mais diversos atores sociais reivindicam e apóiam a participação social, a gestão participativa, o controle social sobre o Estado, a realização de parcerias, etc. (CARVALHO, 1998).

As políticas públicas, em especial na área de saúde, educação, e assistência social, trazem a marca do exercício desta cidadania, através da constituição e do funcionamento de conselhos paritários, de sistemas de co-gestão, e das câmaras setoriais. Os orçamentos participativos, desenvolvidos em especial por algumas gestões municipais, são outros exemplos do exercício desta forma de participação social (GARJULLI, 2000).

É evidente que essas experiências não ocorrem de forma paralela e igual; o que se quer destacar nesta contextualização é que o processo histórico possibilitou o surgimento de formas diferenciadas de organização social que conquistaram um espaço garantido constitucionalmente de participação (CARVALHO, 1998); mais do que isso, é que se desenvolveu neste período uma cultura participativa que admite, reivindica e valoriza a participação direta e o controle social por parte dos usuários e outros segmentos interessados nas políticas públicas.

A mudança cultural ainda está se processando e não atingiu a sociedade como um todo. Evidencia-se apenas nos segmentos mais organizados, e este é o desafio que se coloca ao se procurar definir uma metodologia de gestão participativa de uma política pública. Somente os caminhos de uma cidadania ativa podem impor uma nova ordem para o Estado em sua interface com o mercado e a sociedade (QUERMES, 2006).

Fica cada vez mais clara a emergência da necessidade de construção de espaços públicos legítimos, que visem tanto o debate no interior da sociedade civil quanto na ampliação e democratização da gestão estatal (DAGNINO, 2002). A consolidação democrática depende de uma relação complexa entre as esferas civil e pública e mais ainda de uma sociedade ativamente participante.

Repensar a intervenção e a democratização do Estado na atualidade exige repensar a sociedade civil e suas estratégias de luta. Os processos de participação e controle do poder público poderão formar um novo Estado, verdadeiramente democrático em todos os espaços da vida, principalmente, no ambiente da sociedade civil organizada. (QUERMES, 2006).

#### 4.1.1 Desafios para efetivar a gestão participativa

Entre os desafios que se colocam para implementação de uma política de gestão participativa no Brasil e, em especial na região Nordeste, reside a herança cultural e histórica arraigadas na relação entre o Estado e a sociedade baseados na política delegativa, onde a sociedade revela uma apatia política com participação popular limitada ao exercício do voto, em contraposição a uma democracia participativa onde o cidadão será sempre o verdadeiro protagonista do processo de libertação. Por outro lado, os movimentos sociais encontram-se despreparados para um diálogo mais efetivo com o poder estatal, tem pouca capacitação técnica e política para proposição e negociação das políticas públicas e seu acompanhamento (CARVALHO, 1998).

No caso da região do Nordeste, a postura paternalista/autoritária permeia praticamente toda a relação entre o Estado e a sociedade, inclusive através das formas emergenciais de intervir nos problemas sociais e até mesmo quando das intervenções mais estruturais com a realização das grandes obras de infra-estrutura ou na implementação dos projetos públicos (CEDRAZ, 2002).

O desafio de promover a participação social em uma sociedade impregnada pela prática clientelista é imenso, pois como produto de um Estado autoritário onde os direitos de cidadania foram subtraídos, se é que alguma vez existiram; assim o cidadão passa a ser sinônimo de cliente de beneficiário. O que esse “cliente” ou “beneficiário” cobra da gestão pública é que ela seja distribuidora de benefícios quer sejam individuais quer sejam coletivos (GARJULLI, 2000).

Vemos chegar cada vez mais novos grupos, novas necessidades e demandas ao espaço público, grupos ligados aos direitos humanos, aos direitos da criança e do adolescente, aos direitos da mulher e à questão de gênero, aos movimentos ambientalistas, aos grupos homossexuais e suas demandas, por reconhecimento como sujeitos de direitos, são algumas das novas expressões que ascendem à agenda e ao espaço público.

As iniciativas de democracia participativa buscam romper com um círculo vicioso – legalismo da democracia representativa - resgatando a dimensão públi-

ca e cidadã da política. Essas iniciativas tendem a ocorrer em alguns sentidos diferentes: um deles é o da mobilização de setores interessados na realização de políticas públicas – saúde, saneamento básico, educação, segurança pública –, levando aos governos e aos parlamentos reivindicações e buscando formas de concretizá-las, pressionando, controlando, buscando manter um grau de mobilização que possa estabelecer uma nova relação entre um setor da cidadania e da política (SADER, 2002 apud QUERMES, 2006, p. 657-659).

Diversos atores coletivos emergiram no espaço político contemporâneo, dentre esses podemos citar os conselhos, os comitês de bacias, as conferências e audiências públicas e os fóruns permanentes de controle das políticas públicas. Porém, os canais de participação parecem muito burocratizados, tecnocráticos e esvaziados de conteúdo deliberativo, o movimento mais abrangente de abertura democrática do país não atingiu da mesma forma as diversas estruturas do aparelho de Estado, prevalece a pouca vontade política de dividir, de fato o poder, e isto se "esconde", muitas vezes, sobre o manto do tecnicismo e da burocracia. Até que ponto a participação pode mudar à estrutura do Estado ou criar uma correlação de força equilibrada, possibilitando a participação efetiva da Sociedade Civil? (QUERMES, 2006).

Apesar dos avanços, o caminho a ser percorrido rumo à utilização sustentável e democrática da água é longo e impõe inúmeros desafios à sociedade brasileira. E o principal deles é tirar a lei do papel. A Lei das Águas tem como um de seus pilares o intenso envolvimento de entidades da sociedade civil na gestão das águas. Foram criados mais de 130 Comitês de Bacia que são o fórum específico para a participação da sociedade – em todo o Brasil, além de 22 Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

No entanto o processo de implementação da Lei é o maior desafio. Para a diretora do Instituto Ipanema e representante do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais, Ninon Machado, a lei precisa de alguns aperfeiçoamentos, inclusive para rever certas distorções de representação. “Por exemplo, o Comitê de Bacia que é um órgão de Estado, a base do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, está na lista dos integrantes do Conselho Nacional de recursos Hídricos (CNRH) como sociedade civil”. Segundo ela, além disso, a composição do CNRH tem maioria do governo federal: “O que faz com que o Conselho seja de fato um coletivo federal, e não um órgão de Estado”, critica<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.ciabrasil.org.br/artigos>>, Acesso em: jan. 2007.

#### 4.1.2 Gestão participativa e os recursos naturais

Na década de 1960, auge do processo de desenvolvimento do capitalismo ocidental, época áurea da efetivação dos direitos sociais por meio das experiências dos estados de bem estar, em países do primeiro mundo, tem início uma ampla discussão acerca dos impactos desse desenvolvimento ao meio ambiente. Nessa época, iniciam-se pesquisas para conferir esse impacto e as agências internacionais cunham os termos “desenvolvimento sustentável” ou “sustentabilidade ambiental”. Ignacy Sachs, um dos economistas que mais discutiu e analisou a problemática do desenvolvimento e da sustentabilidade ambiental enfatiza que a efetivação desses princípios precisa estar ancorada em um projeto de sociedade, com participação para discutirmos o que seremos e quais são as conquistas que vão além da dimensão econômica.

No final da década de 1970, com o agravamento das crises econômicas e aumento da consciência acerca da necessidade da proteção ambiental vão surgir movimentos sociais voltados à causa da proteção ambiental.

Esses movimentos ambientais vão trazer novas demandas e concepções da luta social. Enquanto diversos movimentos organizam suas lutas, localizadas em demandas específicas por políticas públicas sociais, o discurso da proteção ambiental ou os próprios movimentos ligados a essa causa, pareciam desconectados e pouco comprometidos com as lutas de transformação social, esses centraram suas ações somente nas questões ambientais (DIAS, 2004).

No decorrer da década de 1970 as questões ambientais chegaram ao espaço político. Em 1972 realiza-se em Estocolmo, Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Fortalece-se nessa conferência a urgência em estabelecer parâmetros de preservação que garantiriam meios naturais às populações futuras (DIAS, 2004).

Frente aos graves problemas envolvendo a questão ambiental, à efetivação de políticas de desenvolvimento que não operavam o princípio da sustentabilidade e ao crescimento da pressão social mundial acerca da degradação das condições ambientais em todo o mundo, a Organização das Nações Unidas convoca a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Essa conferência, intitulada de ECO 92, foi realizada no Rio de Janeiro, Brasil. A conferência formatou a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, essa

declaração retomava alguns princípios da Carta de Estocolmo, mas avançava no comprometimento dos Estados acerca da preservação ambiental e da vivência da sustentabilidade. Em seu princípio 10, a declaração foca a importância da participação social e da construção de legislações locais que garantam a exequibilidade das decisões acordadas na conferência (QUERMES, 2006).

O princípio está assim definido:

10 - A melhor forma de tratar as questões ambientais é através da participação de todos os cidadãos interessados em vários níveis. No nível nacional, todo cidadão deverá ter acesso adequado às informações que as autoridades públicas possuem sobre o meio ambiente, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas para as suas comunidades, bem como a oportunidades de participar dos processos de tomada de decisão. Os Estados devem facilitar e promover a conscientização e a participação do público, colocando as informações ao alcance de todos. Deverá ser oferecido o acesso efetivo aos processos administrativos e judiciais, inclusive o ressarcimento de danos.

A proposta de gestão participativa dos recursos hídricos faz parte deste processo histórico, político e cultural em que o conceito e a prática da participação social esta inserida em nosso país. A partir da década de 90 muitos foram os encontros promovidos pelos movimentos sociais tendo como foco de discussão a água. Os movimentos sociais do mundo todo fizeram demandas específicas de políticas públicas mundiais, que devem ser assumidas por todos os países, garantido a água como um direito humano e que essas políticas possam gerar uma nova postura e uma nova mentalidade, visando evitar o desperdício e uso irresponsável desse bem. (GARJULLI, 2000).

Consenso em todos os fóruns de discussão de que a sustentabilidade do ecossistema e a água como um patrimônio comum da humanidade, um bem comum, requerem uma mudança na cultura social, no sistema político e na estrutura do mercado. Um bem comum, mesmo que explorado, não perde sua condição primária de estar voltado ao bem de todos, independentemente da condição econômica dos sujeitos que o necessitam (CARVALHO, 1998).

A Plataforma Mundial da Água (2005), iniciativa tomada a partir do segundo Fórum Social Mundial, ocorrido em Porto Alegre, Brasil, no ano de 2002, vem defendendo a água como um bem público universal e um direito humano fundamental. As proposições que fundamentam a água como um bem comum e um direito humano fundamental têm como objetivo reconhecer

a dimensão vital que representa esse bem para a vida humana (QUERMES, 2006).

#### 4.1.3 A legislação e os canais de interlocução e participação social

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) instituída pela Lei 9.433 de 1997 vincula-se na dimensão da participação e democracia, ancora-se no movimento de participação social da sociedade civil organizada na composição de novos espaços na esfera pública. A criação dos comitês de bacia são exemplos claros desse processo, considerados a base da gestão participativa e integrada da água, são a unidade de planejamento e gestão com papel deliberativo, compostos por representantes do Poder Público, da sociedade civil e de usuários de água e podem ser oficialmente instalados em águas de domínio da União e dos Estados. São órgãos colegiados instituídos por Lei, no âmbito do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e dos Sistemas Estaduais. Existem comitês federais e comitês de bacias de rios estaduais, definidos por sistemas e leis específicas<sup>5</sup>. Os Comitês tem como competência:

- a) Aprovar a proposta referente ao Plano de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica;
- b) Arbitrar conflitos entre usuários, atuando como primeira instância de deliberação;
- c) Estabelecer critérios e normas sobre a cobrança pelo uso da água, no âmbito da bacia hidrográfica;
- d) Aprovar o plano de aplicação dos recursos arrecadados, pelo uso da água na bacia hidrográfica;
- e) Aprovar a criação das agências de bacia, seu regime contábil, seu quadro dirigente e os requisitos para a constituição de seu quadro de servidores.

A legislação brasileira de recursos hídricos, redefinida a partir da Lei 9.433 (janeiro de 1997), assim como as leis estaduais sobre as políticas estaduais de recursos Hídricos, prevê a participação social, não apenas de uma forma discursiva, mas criam na estrutura de seu sistema institucional canais descentralizados de participação, com atribuições consultivas e deliberativas de suma importância para a gestão dos recursos hídricos. Estes canais de participação institucionalizam-se através da criação dos Conselhos Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, compostos com a participação de instituições que atuam em setores correlatos aos recursos hídricos, entidades da

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.rededasaguas.org.br>>. Acesso em: 16 ago.de 2006.

sociedade civil e setores usuários, que tem como atribuições (PAIM, 2000):

- a) Reformular a própria legislação de recursos hídricos;
- b) Estabelecer princípios e diretrizes para o planejamento de recursos hídricos;
- c) Aprovar os Planos Estaduais de Recursos Hídricos;
- d) Aprovar a proposta anual e plurianual de investimentos referente ao setor de recursos hídricos;
- e) Aprovar critérios gerais para outorga de direitos de uso dos recursos hídricos e para a cobrança pelo seu uso;
- f) Aprovar a criação de comitês de bacias hidrográficas;
- f) Atuar como instância de recursos nas decisões dos Comitês.

Garantir a efetivação dos princípios da lei nº 9.433 na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos é certamente um grande desafio a ser superado por todos os segmentos que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Pode-se perceber que, em termos do arcabouço jurídico-legal, os princípios e mecanismos estabelecidos na legislação facilitam a gestão participativa. Por sua vez, os entraves encontram-se mais acentuados no momento da implementação dessa legislação, quer pela inadequação do aparelho de Estado para garantir o exercício da gestão participativa e descentralizada, quer pelas contradições existentes na própria legislação complementar (GARJULLI, 2001).

## 4.2 COMUNICAÇÃO SOCIAL

### 4.2.1 Conscientização/participação para implementação da política

Ao definir a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão a legislação brasileira atendeu a uma lógica hidrológica do ponto de vista natural e técnico. Este conceito, entretanto, tem se evidenciado como eixo central da política de gestão, ora como elemento facilitador para a compreensão da necessidade da gestão compartilhada, ora como um grande desafio para que esta gestão se efetive. Ainda que fatores sociais, econômicos e culturais, muitas vezes não identifiquem entre si os usuários e a realidade vivenciada em cada município ou regi-

ão que compõem uma bacia hidrográfica, as características da água como elemento natural dinâmico, que não tem uma função estática, que se move, que se transforma e que serve a múltiplos usos, têm sido o eixo motivador para o processo de planejamento e da gestão participativa dos recursos hídricos em algumas das bacias hidrográficas (MACHADO, 2003). A necessidade de tomadas de decisão conjuntas sobre uso e preservação das águas de uma bacia hidrográfica, tendo em vista que elas não podem ser tomadas isoladamente ou por trechos, levando em conta que essas águas podem ser afetadas pela ação do homem, levam a sociedade a assimilar o conceito de gestão compartilhada por bacia hidrográfica.

A mudança de procedimentos e práticas historicamente estabelecidas, em termos da gestão de recursos hídricos, ainda terá um longo caminho a ser percorrido, mas é válido observar que os canais de participação, abertos pelo sistema de gestão de recursos hídricos, são significativos. O desafio maior que se coloca, neste processo inovador, não é a formação destes organismos colegiados (Comitês de Bacia e Conselhos Estaduais e Nacional de Recursos Hídricos), mas certamente será a necessidade de garantir seu funcionamento, conforme previsto na legislação e para que isto ocorra, a descentralização da implementação dos instrumentos de gestão é a condição obrigatória para efetivar a gestão participativa dos recursos hídricos (PAIM, 2000).

A participação social é um processo que se constrói por meio da intervenção da comunicação (HENRIQUE & BRAGA in RABELO, 2003. p. 67); onde se estabelecem fluxos que tendam à criação da co-responsabilidade, no nível esperado do envolvimento. Mobilizar para participar é convocar vontades para um propósito comum, com um sentido também compartilhado (MENEGETTI, 2003). Participar ou não de uma mobilização por alguma causa, é uma escolha pessoal que depende das pessoas se verem ou não responsáveis e capazes de produzir e construir mudanças. (GARJULLI, 2000).

Todas as ações que possibilitem aos membros dos comitês de bacia um maior conhecimento de sua realidade hídrica e o domínio das informações sobre os dados e procedimentos básicos do gerenciamento dos recursos hídricos, reverterá numa atuação consciente e efetiva destes na implementação da política de recursos hídricos, para tanto é imprescindível que (GARJULLI, 2000):

- a) As equipes técnicas consigam sair do papel de detentor do conhecimento técnico/ acadêmico/científico, buscando novas formas de conhecimento pautadas na participação social;
- b) Os dirigentes tenham a sensibilidade política suficientemente aberta para compartilhar,

de forma efetiva, o poder de decidir sobre a gestão de recursos hídricos, com usuários, com a sociedade civil organizada, com os poderes públicos locais, com outras instituições governamentais e não-governamentais.

Sabe-se que com relação à participação da sociedade civil através dos comitês que nem todos têm sido atuantes. A simples criação não diz nada e existem no Brasil comitês estaduais que não têm a participação da sociedade civil. A governança compartilhada exige que as ONGs sejam devidamente capacitadas e com legitimidade de representação.

O coordenador do Movimento Grito das Águas, Leonardo Moreli, é mais duro ao criticar o desempenho dos Comitês. “O Brasil é um país de muitas leis e quase nenhuma justiça. A lei das águas ainda está muito na esfera da burocracia estatal. Os Comitês de Bacia – em sua grande maioria – são chapa-branca e não mobilizam efetivamente a população para a preservação da água como elemento fundamental. Não só ao meio ambiente, mas à garantia de saúde pública e soberania dos povos”<sup>6</sup>.

O desafio que se coloca é como integrar as diversas formas de saber (e principalmente o saber empírico da população) numa metodologia que viabilize esta integração de saberes (TAGIBA, 2002). A articulação institucional e a capacitação multidisciplinar, em todos os níveis (dirigentes, técnicos, usuários, sociedade civil e representantes políticos) serão certamente os pilares para a concretização da gestão integrada, descentralizada e participativa dos recursos hídricos.

Na vida social, não podemos separar política da comunicação ou ela não se torna efetiva, noutras palavras, o gestor, o administrador, o governante deveriam ter olhos e ouvidos grandes para o painel cultural ao seu redor para concretizar a expressão da existência e as criações simbólicas (ALVES, 2002). Afinal o lugar da criação de políticas públicas não é o da gestão administrativa, ou do governo, mas dos processos de mobilização, que visam efetivar a participação social, e a comunicação dos atores políticos, dos atores da cidade e do campo, considerando as necessidades e talentos dos grupos constituintes da comunidade.

O ato de comunicar é inerente ao homem, é o instrumento que o faz ser um ser social em interação com o outro, em que a linguagem é o centro do processo. A comunicação é o ideal de

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.ciabrasil.org.br/artigos>>. Acesso em: jan. 2007.

expressão e de troca que está na origem das nossas culturas, subentende a existência de indivíduos livres e iguais, que partilham em uma sociedade democrática.

Compreender o lugar e o papel da comunicação na sociedade significa analisar as relações, entre a cultura, o social e a técnica na qual está inserida a proposta de comunicar. Assim, pensando a comunicação e procurando responder a pergunta de pesquisa desta dissertação (de qual o modelo de comunicação necessitamos em nossas atividades ambientais), discorre-se sobre os processos pelos quais o homem se comunicou ao longo da história em seus meios sociais; dessa forma é feita uma descrição breve da evolução da comunicação a partir da revolução da escrita, quando o homem passa da comunicação oral e interativa direta das culturas tribais para a comunicação escrita, baseada em textos lineares, que reproduz o pensamento com dada hierarquia de idéias, chegando à escrita fragmentada que representa o pensamento em rede de associações de idéias e a atual sociedade em rede, tipicamente contemporânea.

#### 4.2.2 A evolução da comunicação social

Os estudiosos das comunicações sociais consideram as representações pictóricas como as mais antigas mensagens deixadas pelos homens, mesmo se tratando de pinturas que não tinham como função básica à comunicação e sim a expressão, constituíram as primeiras fontes de informação sobre a vida daquele povo.

Já os primeiros testemunhos da escrita, as chamadas tábulas, são datadas de cerca de 3.300 a.C. e de acordo com a história chegou-se à escrita por questões essencialmente econômicas, uma vez que em diversas regiões agrícolas durante a Antigüidade o uso da escrita era relacionado com a contabilidade e o inventário dos templos. Com o surgimento dos primeiros Estados, a escrita passou a servir a gestão dos grandes domínios agrícolas e a organização da lavoura e dos impostos (GIOVANNINI, 1987a). O processo da comunicação inicia sua evolução promovendo e facilitando trocas e organizações sociais.

O passo seguinte ao do registro deu-se através de um novo sinal que ao invés de indicar um objeto, passou a indicar um som, tomando assim possível a escrita exprimir a língua falada com as relações das palavras entre si. A grafia dos sinais, fonéticos que representam o som e o

ideograma que representa uma coisa, foram se modificando ao longo do tempo até que alcançaram o aspecto de cunha que derivou o nome para a escrita "cuneiforme" – Síria, 1400 a.C. (SARTORI, 1987).

A escrita nasce e se desenvolve onde o homem sente a sua necessidade e onde há circunstâncias favoráveis para seu livre desenvolvimento. Dessa forma, ao longo da história, ela tomou sentidos e se propagou diferentemente. Surgiu assim o alfabeto norte-semítico (Ásia Ocidental, 1700-1500 a.C.), as escritas cuneiforme (Síria, 1400 a.C.), aramaica (Oriente próximo, 1000 a.C.) e o alfabeto grego (Grécia, 1000-900 a.C.) (GIOVANNINI, 1987). A coesão nesse processo alfabético com seu livre desenvolvimento é representada pelo vínculo entre desenvolvimento social e o crescimento quantitativo e qualitativo dos sistemas de comunicação entre os homens em diferentes lugares, sempre condicionados à escrita linear devido aos suportes que abrigaram esta forma de expressão (LOMBARDI, 1987).

A evolução das formas escritas atingiu o ápice com a criação do sistema alfabético que levou ao que ficou conhecido por início da democratização do saber, uma vez que aprender vinte ou trinta sinais passou a estar ao alcance de todos e não mais apenas da elite. Esperança de um saber compartilhado, a democratização do saber foi (e ainda o é) uma etapa lenta no progresso da humanidade, tendo sido necessários séculos para que o instrumento alfabético passasse a ser de uma maioria (LOMBARDI, 1987). Ao se atingir a fase alfabética, divide-se a sociedade entre os que sabiam e os que não sabiam ler.

A passagem da tradição oral para a tradição escrita comporta uma nova perspectiva para a comunicação, já que, nas sociedades orais, seus participantes (emissor e receptor de mensagens) partilhavam do mesmo contexto, isto é, a comunicação ocorria, por meio da linguagem, no mesmo tempo e espaço em que ambos se encontravam (GIOVANNINI, 1987a). Nas sociedades alfabetizadas muda o contexto e perspectiva do emissor, da mensagem e do receptor que não necessitam, mais obrigatoriamente, compartilhar o mesmo espaço físico para interagirem.

Com o desenvolvimento da escrita alfabética, a história pôde ser registrada e novas formas de transmissão de informações foram sendo desenvolvidas para que as mesmas pudessem seguir caminho mais facilmente, sem necessitar da presença física de um mensageiro. Naquele momento eram os escribas responsáveis por exercer esse papel de disseminadores, o que não significou disseminação geral do conhecimento nem democratização do saber, como se pode-

ria prever. Em vez disso, a história revela que os escribas faziam questão de manter preservada a sua cultura, dificultando o acesso ao povo de um modo geral. Isso explica por que a escrita em determinados momentos da sua evolução não foi simplificada (GIOVANNINI, 1987 a). Saber ler e escrever era considerado um privilégio, um sinal de superioridade e os escribas não pareciam ter interesse direto em dividir esse privilégio do conhecimento.

A etapa significativa seguinte à invenção do alfabeto foi o advento da imprensa que se originou como consequência do sistema social e da dispersão comercial da época. Cada tipo de artesão, ourives ou artífice procurava um novo meio de satisfazer a exigência da comunicação da época, que era cada vez mais intensa (GIOVANNINI, 1987). A imprensa, com seus tipos móveis, nasceu na Europa em pleno berço do Renascimento, no séc. XV, foi criada por Gutenberg, na Mogúncia, Alemanha, e teve uma difusão muito rápida por toda a Europa. Todo grande Estado procurava ter um centro tipográfico que sempre gozava da proteção das autoridades, dando início, assim, a uma constante colaboração entre a imprensa e o poder (CASTAGNI, 1987).

A comunicação escrita e o modo de transmissão dos textos sofreram profundas mudanças com o advento da imprensa. A impressão foi, durante muito tempo a principal tecnologia intelectual de armazenamento e disseminação das idéias nos grandes centros comerciais onde se confrontou com dinâmicas econômicas e sociais que determinaram seu sucesso (CASTAGNI, 1987).

Segundo Marshall McLuhan:

Com a imprensa, a Europa experimentou a sua primeira fase de consumo, não porque a imprensa é um meio de comunicação para o consumidor, além de uma mercadoria, mas por ter ela ensinado aos homens como organizar qualquer outra atividade sobre a base linear e sistemática. Mostrou aos homens como criar os exércitos e os mercados (apud CASTAGNI, 1987).

Nesse período (séc. XVI), o sentido dado à comunicação referia-se à transmissão, difusão, atendendo e dando sentido ao desenvolvimento da imprensa. Antes, o primeiro sentido claro dado ao termo, no séc. XII (1160), foi oriundo do latim e atendia ao sentido de comunhão, de partilha.

Muitos foram os avanços e vários os inventos que influenciaram a forma de comunicação da sociedade. Para pontuar alguns bem significativos em 1837 o alfabeto foi digitalizado no código Morse e, nos anos subsequentes foram inventados o telégrafo, a máquina de escrever, o

fonógrafo, o telefone e o rádio<sup>7</sup>.

A chegada do rádio foi outro grande marco na história das comunicações, este trazia possibilidades de alcance muito maior e chegava mais rapidamente que qualquer outra mídia antes utilizada. Como sua forma de transmissão e recepção necessitava apenas de uma estação emissora e aparelhos de recebimento, a mensagem podia chegar facilmente às pessoas, inicialmente em suas casas e, logo mais, com o surgimento de aparelhos portáteis, a qualquer parte a que estes fossem levados. Com o rádio, desenvolveu-se toda uma técnica de comunicação sonora em que o ouvinte era envolvido por uma série de recursos que o levam a vivenciar virtualmente (recorrendo ao seu imaginário) uma situação proposta (SARTORI, 1987). Essa técnica, simples, flexível e barata foi encarada como a grande revolução do Séc XX, mas mesmo no seu auge, o rádio lidou com uma quase total indiferença por parte dos intelectuais, sendo desprezado pelo fato de ter sido usado durante a guerra pelos regimes fascista (WOLTON, 2004).

No início do século XX, surgiram outros dispositivos relacionados com a comunicação: o cinema falado, a televisão, o gravador, a caneta esferográfica, a foto copiadora e os primeiros computadores.

A chegada da televisão marcou pela transformação da forma de receber a mensagem, pois a partir dela não só a palavra em forma de som poderia viajar pelo espaço agora também a imagem podia fazê-lo numa forma de comunicação nova em que à oralidade passa a dividir espaço com a imagem e o símbolo em movimento. A informação, além de ser falada, pode ser lida, vista e interpretada pelo receptor. A visão, sentido privilegiado na cultura ocidental, passa a ser o centro de explorações (SARTORI, 1987). Para o telespectador, assistir ao noticiário na televisão possui outra significação, há uma relação visual com quem transmite a informação, não é mais uma voz anônima ou um texto de alguém imaginário. Mais uma vez a relação sujeito-transmissor-receptor mudou.

Segundo McLuhan a difusão da televisão criou uma nova galáxia de comunicação fazendo com que os outros meios se reestruturassem. Esse modo de comunicação televisa que se tornou predominante pode ser justificado pelo fato das pessoas serem atraídas por caminhos de menor resistência (W. RUSSELL NEUMAN apud CASTELLS, 1999).

---

<sup>7</sup> Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 2 ago.2006.

Um mundo de comunicação de mão única onde não há interação, só emissão e recepção de mensagem. Aqui cabe pontuar que a questão principal é que enquanto a televisão ou outra técnica até então desenvolvida são meio de transmissão de informação de mão única, o processo real de comunicação não o é, sendo dependente da interação entre o emissor e o receptor na construção, produção e interpretação da mensagem (CASTELLS, 1999).

Com a evolução dos meios de comunicação, no final do século XX, ocorre o agrupamento de todas as tecnologias anteriores. O volume de informações emitidas é maior, bem como a rapidez com que chegam aos lares, oportunizando-se novas e novas situações. A World Wide Web (www), proposta em 1989 por Tim Berners-Lee, torna-se uma imensa biblioteca multimídia, um conjunto de documentos, com informações digitalizadas de textos, sons e imagens, conectados entre si e espalhados por computadores do mundo inteiro.

O homem não está mais preso a uma estrutura linear da informação e deve certamente ser capaz de adquirir algum conhecimento a partir desse processo. De acordo com Pierry Lévy (1993), antes da popularização da internet o espaço público de comunicação era controlado através de intermediários institucionais que preenchiam uma função de filtragem entre os autores e consumidores de informação. Hoje, com a internet quase todo mundo pode publicar um texto sem passar por uma editora nem pela redação de um jornal. Para ele novas maneiras de pensar e de conviver estão sendo elaboradas no mundo das telecomunicações e da informática.

Segundo Pierre Lévy:

As tecnologias digitais surgiram, então, como a infra-estrutura do ciberespaço, novo espaço de comunicação, de sociabilidade, de organização e de transação, mas também novo mercado da informação e de conhecimentos. (LÉVY, 1993)

#### 4.2.3 Sociedade da informação

Do séc. XVI ao XVII, a imprensa favoreceu ao modelo individual de conhecimento e a criação de um espaço público e, do séc. XIX ao XX, as novas tecnologias de comunicação favoreceram o individualismo e as mídias de massa (WOLTON, 2003). Sem dúvida, as mídias do

séc. XX se fizeram sobre a lógica da maioria, uma maioria voltada a atender muito mais a individualização do ser humano do que ao interesse coletivo.

Assim ao longo da história vimos a sociedade se tornar contemporânea e digital e vemos o século XXI se organizar em torno da tecnologia da informação. O cerne da transformação social atual refere-se às tecnologias, sendo dessa vez às tecnologias da informação, processamento e comunicação. O fato de essas tecnologias constituírem a base material da sociedade atual, não significa dizer que a revolução tecnológica é dependente de novos conhecimentos e informação; o que de fato caracteriza a sociedade atual é a aplicação e uso desses conhecimentos na geração de novas informações e conhecimentos.

O que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação destes para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, num ciclo de realimentação cumulativo entre as inovações e seu uso (CASTELLS, 2000, p. 57).

A grande questão está no envolvimento e na intervenção das ações humanas na criação, no acesso e na intervenção das informações estratégicas, sejam elas de natureza econômica, política, social, científica ou ética. A grande consequência desse processo atual foi o deslocamento do trabalho humano da manipulação para o tratamento da informação (LOJKINE, 1999).

Nesse contexto contemporâneo e segundo Castells (1999), três processos independentes foram gerados e convergem para o que ele chama de "gênese de um novo mundo":

- 1) A revolução das tecnologias da informação;
- 2) A crise econômica tanto do capitalismo quanto do estadismo e sua subsequente reestruturação;
- 3) O florescimento de movimentos sociais e culturais – feminismo, ambientalismo, defesa dos direitos humanos, das liberdades sexuais, etc.

As tecnologias da informação tomam-se as ferramentas indispensáveis na geração de riqueza, no exercício do poder e na criação de códigos culturais. Particular importância adquire, no entanto, ao potencializar as redes – na verdade, velhas formas de organização social – para se tornar o modo prevalecente de organização das atividades humanas, transformando, a partir de

sua lógica, todos os domínios da vida social e econômica (CASTELLS 1999). Mas ao se colocar em prática as redes, ocorre o risco de afetar os equilíbrios de poder entre o centro e as coletividades locais (WOLTON, 2004).

As tecnologias da informação são instrumentos de canalização de interesses e motivações na sociedade e desempenham um papel determinante na disseminação de informações e formação de valores (DOWBOR, 2003). Segundo Manuel Castells (1999), formou-se uma sociedade caracterizada pela estrutura social dominante: a sociedade em rede, com uma nova economia: a economia informacional global e uma nova cultura: a cultura da virtual idade real. Contudo, a sociedade em rede não tem como característica distintiva o conhecimento e a informação, esses na verdade, foram centrais para todas as sociedades. O que é novo hoje é o conjunto de tecnologias da informação com as quais lidamos baseadas na microeletrônica e na engenharia genética – tecnologias para agir sobre a informação (CASTELLS, 1999)<sup>8</sup>.

Mas mesmo em relação a mais recente ferramenta de comunicação do séc. XXI, a word wide web, que pode vir a facilitar a sociabilidade, criar redes e favorecer a liberdade de expressão, deve-se buscar uma postura crítica e enxergar que as tecnologias digitais e os motores de busca têm viés (política e valores) que nascem sobre a ótica do oligopólio, profundamente moldados por forças tecnológicas, comerciais e regulatórias. Grupos concentrados de poder têm implicações negativas para o discurso democrático, a exemplo do atual mercado dos motores de busca que vem sendo dominado pela força da Google Inc., promovendo um googlepólio.

Para percorrer os caminhos que levam ao desenvolvimento dos processos independentes que convergem hoje para a "gênese de um novo mundo" é preciso ter uma visão estratégica comum que parta de toda sociedade, com a compreensão de que a comunicação e a informação não se resumem a um conjunto de instrumentos técnicos que ajudam na conectividade dos seres humanos, representam sim, um gigantesco aglomerado onde informática (informação), televisão (imagem), pessoas (participação), telefonia (voz) se articulam numa extensa rede para construir, ou destruir, um determinado bem comum (DOWBOR, 2003).

Não se pode negar que este conjunto de atividades adquiriu um papel central nas atividades

---

<sup>8</sup> Alejandro DIAZ. Stanford, maio de 2005 (anotações em sala de aula, Prof. Cláudio Cardoso).

humanas, não é apenas uma área, ou um setor de atividades, é uma dimensão de todos os setores; um vetor ramificado de transformação social (DOWBOR, 2003). Assim urge instaurar um debate crítico para que o consumo não seja mais um único pólo norteador das ações humanas, buscando seu alinhamento com as necessidades sociais, há uma necessária adequação dos já conhecidos instrumentos e da gestão da comunicação nos vários segmentos da sociedade contemporânea. (MENEGHETTI, 2003).

A literatura sobre essa nova sociedade encontra-se dividida entre autores que pregam que as tecnologias serão capazes de promover um maior envolvimento e uma maior consciência política derivada do acesso à informação, conhecidos como utópicos, ou seja, a ideologia técnica conferindo à técnica o poder de transformar radicalmente a sociedade, resolvendo contradições e facilitando o surgimento de uma sociedade livre. E os que acreditam em uma manipulação da sociedade por parte dos governantes, com a instalação do controle social, onde só liberarão a informação que lhes interessar, considerados como autores antiutópicos (WOLTON, 2004).

Para a linha dos autores utópicos a crescente e permanente difusão da informação para a sociedade verifica-se ou acentua-se em função do desenvolvimento das novas TI. Dessa forma a sociedade receberia mais informações com possibilidades de troca ou de formação de opiniões próprias, fator que levaria a uma maior participação nas decisões da comunidade buscando atender aos interesses da coletividade (AKUTSU, 2002).

Esse maior acesso à informação sem acarretar custo ao receptor caracterizaria a democracia forte, que sugere a construção de uma comunicação aberta entre os diversos e múltiplos públicos resultando numa participação ativa nos assuntos de interesse comum (BELLAMY & TAYLOR, 1998 apud AKUTSU, 2002, p. 96).

A idéia de comunicação aberta nos remete a um pensamento crítico sobre a declaração Universal dos Direitos Humanos que apesar de ter estabelecido, em seus artigos 27 e 29, que todos os homens têm o direito de participar livremente da vida da comunidade, a história mostra que as nações respeitam esses princípios fundamentais em menor ou maior grau, dependendo da cultura de cada povo, das oportunidades, da conjugação de forças e dos interesses dominantes. Então antes de promover o acesso à informação e formar e valorizar redes, a questão da informação tem o compromisso de desenvolver a capacidade de refletir, propor e colaborar com a busca do conhecimento (RABELO, 2003). A informação pura raramente satisfaz a ne-

cessidade dos usuários, pois a ausência da participação social dificulta uma maior compreensão e percepção sobre que tipo de conhecimento é necessário, o que é almejado e qual a melhor forma de apresentá-lo (COHN, 2003).

#### 4.2.4 De cidadão a consumidor

Todo esse crescimento da difusão da informação tomou os grandes meios de comunicação, a partir do século XIX, em empresas que se movem pela voracidade por ganho de capital sem limites (DOWBOR et al., 2000). A distribuição da informação, ao longo da história, sempre favoreceu grupos de interesses como visto anteriormente, iniciou atendendo aos grandes domínios agrícolas, passou para o Estado e na Idade Média passou para as mãos da Igreja Católica. O perigo dessa questão reside no fato de que a informação passou a ser tratada como um mero produto de consumo, concentrada em mãos de grupos com interesses diversos principalmente o capitalista.

Essa concentração nas mãos de grupos com interesses prioritariamente comerciais se torna preocupante, visto que, os meios de comunicação de massa, podem influenciar e manipular decisivamente no modo de agir e pensar das pessoas, sobretudo em culturas incipientes e frágeis como a latino americana (<http://www.dhnet.org.br>). Tal concentração nas mãos desses grupos multinacionalizados alinhou a indústria da comunicação, ao longo dos tempos, aos setores mais dinâmicos do capitalismo global, com a hegemonia dos EUA como pólo de produção e distribuição de conteúdos (DOWBOR et al, 2000).

Dentro da corrente de pensamento neoliberal, a cidadania constituída pelo consentimento dos indivíduos e fundamentada na estrutura dos direitos mediante a luta e participação dos grupos sociais organizados, perde seu status organizativo. O cidadão, detentor de direitos, passa a se configurar como cliente, status que elimina a condição primordial da cidadania, a ação ativa do cidadão no controle do espaço público. O cliente encontra-se desprovido dos direitos básicos, apenas deve requerer sua condição de cliente espectador e consumidor. Essas condições eliminam a centralidade da cidadania como fundamento da democracia e de sustentação do sistema político. As relações tipicamente econômicas cerceiam e neutralizam a dimensão política (QUERMES, 2006).

#### 4.2.5 Comunicação para além da questão instrumental e comercial

Considerando que a comunicação sempre foi um valor de emancipação uma vez que seu desenvolvimento foi visto e registrado ao longo da história junto com a luta pela liberdade, pelos direitos humanos e pela democracia: na Renascença, pela liberdade de consciência e de expressão; a partir do séc XVII pela liberdade editorial e de imprensa; e, no séc. XX com a luta pela participação política (WOLTON, 2003), a questão atual que se coloca é saber se as novas invenções e inovações tecnológicas vão ao encontro, ou não, de uma evolução substancial nos modelos culturais e sociais da comunicação.

O referencial do estudo aqui presente se dá a partir da década de 1970, momento em que as estruturas sociais tomaram novas dimensões, tendo a ciência e a tecnologia como meios e objetivos básicos da economia e da sociedade. Houve transformações no espaço e no tempo e ocorreu um domínio da identidade cultural pelos fluxos globais, tendo como eixo a comunicação e as tecnologias da informação (CASTELLS, 1998). Porém isso não significou uma mudança no modelo cultural e social, nem simbolizou uma revolução na economia geral da comunicação (WOLTON, 2003).

O que se coloca aqui em questão são as possibilidades e necessidades de novas formas de intervenção nos meios de informação e comunicação que deverão ser criadas e debatidas por todos os setores da sociedade: iniciativa privada, poder público e sociedade civil uma vez que as tecnologias e suas aplicações são um mero instrumento a serviço do desenvolvimento socioeconômico e da socialização da cultura (PRIETRO, 1999). O processo de comunicação e informação sempre foi fator estratégico no contexto das sociedades e continuará a ser na sociedade contemporânea, onde o uso dos recursos tecnológicos não encerra e nem completa o processo, simplesmente o permeia (COHN, 2003).

Ao longo da história a comunicação interpõe-se nas relações sociais e foi assumindo feições diferenciadas de acordo com o momento histórico de cada lugar. Foi manipulada ao longo do caminho de acordo com interesses de grupos de poder, forças comerciais e ou grupos religiosos. Assim a democratização desse poder vem no bojo de uma estratégia mais ampla de trans-

formação da cultura e da realidade. Pensar em uma maior participação nos assuntos de interesse comum implica numa decisão política e o emprego de metodologias operacionais que a favoreçam. Em matéria de comunicação não basta criar redes e incentivar o envolvimento, é necessário criar canais de recepção, construção e emissão de mensagens e buscar mantê-los desobstruídos, ou seja, é preciso recriar a confiança nesses meios e processos comunicacionais (PERUZZO, 2004). Isso tem a ver com objetivos estratégicos, ou seja, aonde se quer chegar.

A participação popular na comunicação é questão da maior relevância, relacionada com o processo de construção e ampliação dos direitos de cidadania. Deverá ser entendida como processo de interação social baseada no intercâmbio de símbolos, onde é preciso disseminar os dados e informações que possam apoiar a tomada de decisão, o cálculo e o monitoramento dos impactos das atividades humanas. (CARVALHO, 2001 apud BERESNSTEIN, 2002).

A metodologia para se trabalhar a comunicação no contexto social atual vai além da aplicação de técnicas assertivas, buscando identificar formas inovadoras e eficazes de atuar em parceria com as comunidades na construção do bem estar comum<sup>9</sup>. Se o assunto é o bem estar comum, os processos participativos são pontos essenciais para a eficácia comunicacional juntamente com o levantamento do conjunto de instrumentos que facilitem o processo emissor-mensagem-receptor que deve ser construído com a participação popular, buscando corresponder às verdadeiras demandas públicas.

A partir da Conferência de 1992, ECO 92, criou-se um espaço político internacional que atualmente reconhece a sociedade organizada como um dos tomadores de decisão, daí a importância do fomento de fóruns de discussões, reuniões de movimentos sociais e muitas outras formas que promovam a participação, envolvendo o maior numero possível de representantes dos diversos segmentos da sociedade, ato que contribuirá para o comprometimento da sociedade com questões de interesse comum.

A comunicação deve ser utilizada como instrumento formador de uma extensa rede com diversos atores sociais, capacitados e instrumentalizados, que deliberem sobre as questões de interesse comum. Porém apesar da crescente utilização, mas não da universalização do uso

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.ethos.org.br>>. Acesso em: junho de 2006.

dos instrumentos técnicos da área de comunicação, em especial da Internet e da mídia, apenas uma parcela muito pequena da sociedade brasileira está diretamente ligada ou habilitada ao acesso ou ao uso (FRANCO, 2002). O progresso técnico somente não basta para fazer a comunicação acontecer de forma positiva. A participação e o senso crítico dos receptores obrigam a levar em conta a dimensão social e cultura da comunicação (WOLTON, 2004).

O desafio assim vai além de construir redes; vai buscar gerar processos de comunicação e transformar meros espectadores ou leitores em atores. Considerando que atores sociais são pessoas ou instituições legítimas, com imagem e identidade positiva perante seu público e que atuam no sentido de fomentar o desenvolvimento, instrumentalizados para ajudar na disseminação das ações, estimulando a formação de uma consciência cidadã. (RABELO, 2003).

Nesse processo uma questão relevante a ser trabalhada é a simetria que deve guiar todo processo de comunicação buscando a valorização das pessoas e da cultura (KUNSCH, 1999).

No Brasil essa participação tem aparecido mais no plano da transmissão de mensagens sabendo que para otimizar esses processos haverão de ser superadas muitas práticas viciadas e ditas democráticas (PERUZZO, 2004). Os meios de comunicação, tal como se apresentam hoje no Brasil, seguem o modelo neoliberal transformando o indivíduo em consumidor e não em ator e para alterar esse processo toma-se imprescindível pensar em agentes capazes de reverter esta situação, ampliando as formas de convivência social (MONIQUE DOWBOR e HELIO SILVA apud DOWBOR, 1999).

No Brasil uma comunicação com participação, ou seja, com capacidade de compartilhar o poder de decisão, terá que ser conquistada, começando por um lento processo de tomada de consciência (Rabelo, 2003). Depois de perder a batalha da luta pela democratização da comunicação durante a Constituinte, quando o empresariado praticamente escreveu o Capítulo V, da Comunicação Social, na Constituição Federal, entidades de classe que formavam a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação decidiram que era preciso manter um esforço permanente de mobilização na busca por políticas públicas que democratizassem de fato a área das comunicações<sup>10</sup>.

Conforme o Programa do Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC):

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.fnpdc.org.br>>. Acesso em: 6ago.de 2006

a luta pela democratização da comunicação vincula-se aos esforços para uma reestruturação da sociedade brasileira, com o estabelecimento de garantias para o acesso a serviços públicos, ao trabalho e a condições de vida dignas para todos os brasileiros.

As organizações para se posicionarem perante a sociedade e fazerem frente a todos os desafios da realidade atual, necessitam planejar, administrar e pensar estrategicamente a sua comunicação, considerando uma maior participação social (KUNSCH, 1999). A comunicação dentro de um contexto participativo pode vir a ajudar no comprometimento da população, em detrimento de um superficial envolvimento, com os assuntos de interesse comum.

Quando a questão é de interesse comum, como a relativa aos recursos naturais, a participação da sociedade com a participação dos atores sociais, que são pessoas com capacidade de modificar as formas de pensar, sentir e atuar de seu público (TORO, 1997, p. 41 em RABELO, 2003, p. 63) e de instituições com legitimidade e capacidade de criar condições para que a mobilização social ocorra é de fundamental importância, pois ela traz contribuições valiosas para o debate, idéias próprias e um elenco diversificado de pistas para a ação, dilatando o patrimônio do conhecimento e de práticas concretas que fecundem a tão perseguida sustentabilidade. Dessa forma os projetos de comunicação social que quiserem alcançar sucesso e demonstrar efetividade democrática, terão que sofrer reflexão quanto a sua prática e com os valores culturais, onde quer que pretendam estar inseridos (PERUZZO, 2004).

A pesquisa da WWF sobre as águas no Brasil (2004) chama a atenção para o fato de a sociedade brasileira ser pouco informada em relação aos órgãos que atuam na gestão dos recursos hídricos e de como participar deste processo. Então como fazer para que a sociedade participe e transforme-se em sujeito ativo de sua própria história? Palavras como conscientização social, educação ambiental e cidadania são recorrentes nos vocabulários de muitas pessoas. Segundo Paulo Freyre ninguém conscientiza ninguém, o homem se conscientiza por si. O exercício da cidadania ativa pressupõe a ação, a participação dos diferentes setores da sociedade. Só assim as transformações sociais ocorrerão. Para mudar é necessária mobilização, que só acontece com comunicação, com o conhecimento (RABELO, 2003).

#### 4.2.6 A credibilidade dos meios de comunicação

Em qualquer contexto social, as discussões e preocupações sempre apontaram para a necessidade de uma melhor comunicação com possibilidades de uma atuação mais decisiva dos meios num contexto democrático (Rabelo, 2003). Isso implica na valorização das relações, possibilitando aos grupos sociais que compartilham o mesmo espaço, ou o mesmo interesse, elaborar parcerias e consensos na busca por mudanças ou melhorias.

Para que isso ocorra à credibilidade é fator determinante para que a participação social aconteça, e é sabido que a plataforma social onde as técnicas de comunicação evoluíram formou-se com base na desconfiança em relação a elas e esse sentimento pode comprometer todo o exercício da cidadania. A relação de desconfiança é antiga e teve seu início no mundo paralelo ao mundo da imprensa, na Idade Média, onde se desenvolveu toda uma série de mecanismos de distribuição e venda que permitia a mais ampla e rápida difusão do produto, trabalho que ficava a cargo dos editores-livreiros da época que em muito se assemelham com os editores atuais no que diz respeito ao negócio, ou seja, não poderia haver prejuízo nesse negócio para distribuição de informação. É a informação como negócio lucrativo sendo gerida por interesses particulares, ou ainda atendendo a política quando Carlos Magno passou a responsabilidade pela informação e educação para os religiosos que por sua vez passaram a administrar a comunicação e informação para atender os seus fins. (GIOVANNINI, 1987).

A desconfiança nasce nas defasagens entre a lógica do emissor, a mensagem e a lógica do receptor, o que gerou um sentimento de desconfiança das mídias de massa por parte do público receptor, acreditando-se que as mesmas racionalizassem a comunicação com comportamentos manipuladores (WOLTON, 2003). Ao abordar as questões da comunicação de massa é preciso pensá-las enquanto instrumento de articulação que permite à sociedade a ver a si própria por vários ângulos: político, econômico e social, graças à sua extrema capacidade de alcance e é esse instrumento que vem sendo gerido ao longo dos anos por grupos de interesses econômicos que fazem da notícia lucro (DOWBOR e SILVA apud DOWBOR 2003). A imprensa foi considerada a primeira mídia de massa na história da comunicação.

De acordo com Dominique Wolton (2003) a relação de desconfiança com a comunicação pode ser resumida em quatro tempos:

1. Em escala individual, onde se origina as relações do indivíduo com o mundo,
2. Em grande escala, identificada geralmente com uma tentativa de manipulação,
3. As mídias de massa que condensam um duplo medo: da maioria e de manipulação.
4. A inversão da problemática com as novas tecnologias, em que tudo parece ser possível graças à performance das novas ferramentas.

Ou seja, para além do compromisso de estabelecer a comunicação é imprescindível que haja a credibilidade no emissor, na fonte oriunda da informação. Tratar de interesse da coletividade encontra na comunicação o dever de formular conjuntamente suas ações, políticas e estratégias.

O desafio da participação ativa inicia-se na conquista ou reconquista da credibilidade e nos processos de comunicação que serão estabelecidos. Entendendo que os processos de comunicação encontram-se no imaginário comum, que deverá ser traduzido através de imagens e representações pertencentes a cada grupo. Para isso a identificação e instrumentalização de atores sociais são essenciais, pois, irão ajudar a construir, gerar e distribuir processos de coletivização (RABELO, 2003). Os atores sociais que formarão as redes pensarão a forma os meios e os conteúdos da comunicação de acordo com a cultura do grupo participante e juntamente com técnicos da área de comunicação.

#### 4.2.7 As formas participativas da comunicação

A participação social é construída a partir da mobilização social e esses processos se viabilizam por meio da intervenção da comunicação e para tal é necessário “rastrear os caminhos e circuitos que possibilitam uma produção do sentido comum” (HENRIQUES & BRAGA apud RABELO, 2003) sendo necessário atuar nos diferentes níveis de comunicação, que para Bernardo Toro (apud RABELO, 2003) são divididas em três: de massa, macro e micro.

A comunicação de massa tem no seu conteúdo informações gerais, dirigidas a um público anônimo e diversificado e utiliza-se de veículos de grande alcance como rádio, TV e internet. Sempre houve inúmeras dificuldades de participação efetiva nos veículos de comunicação de

massa, por muitas e muitas vezes nenhum acesso foi permitido, nem de informação e muito menos de participação em algum processo de construção de mensagens, símbolos e informações e, apesar de não haver dados de pesquisa, pode-se afirmar que no Brasil a maioria das práticas de comunicação com produção de mensagens, planejamento e gestão dos meios estão centralizadas em mãos de poucos, favorecendo a reprodução de padrões antiparticipativos.

A rede da internet proporciona teoricamente a recepção e produção de informação, porém apenas uma parcela da sociedade brasileira tem acesso a este instrumento.

Esses fatos levaram as classes sociais que não pertencem aos grandes grupos de poder, controladores dos meios de comunicação nacional, a buscarem atuar no sentido de dispor de meios com características alternativas, variadas e criativas (PERUZZO, 2004).

A macro comunicação tem os seus conteúdos elaborados a partir dos códigos de cada grupo, com informações específicas oriundas da colaboração ou participação. O público nesse nível, mesmo sendo em grande número, tem identidade comum e características próprias. Aqui os veículos de informação utilizados são prioritariamente as reuniões e o material gráfico tais como: cartilhas, folder e outras publicações. Ou seja, busca-se trabalhar com instrumentos que mediam os diversos interesses, saberes e experiências na construção de propostas comuns.

Já a micro comunicação trata da comunicação pessoal voltada à própria ação, com orientações mais exatas do que nos outros níveis. Pode ser considerado como o momento mais importante de todo o processo, onde se confirmam ou não as expectativas e compromissos. Nesse nível há poucos veículos, costuma-se usar cartas, telefonemas e as situações presenciais que também ocorrem no nível macro.

Em todos os níveis os modelos devem prever a existência de canais de participação abertos e desobstruídos, porém não basta ter os modelos simplesmente, há que se incentivar e facilitar a participação do público envolvido mediante uma metodologia que privilegie o processo.

Ao se tratar da participação na perspectiva da democracia na comunicação e na distribuição da informação, é recomendável percorrer um caminho que favoreça captar o processo com mais profundidade, penetrando no contexto onde ele se concretiza. Em outras palavras, é premente se tentar compreender o envolvimento participativo na produção, no planejamento e

na gestão da comunicação, como forma de contribuir para o avanço em qualidade participativa e na conquista da cidadania.

Durante o Seminário sobre Comunicação participativa (Ciespal/Unesco, 1978 apud PERUZZO, 2004) foram apresentados níveis esperados numa comunicação participativa, descritos como o: **da produção**, no qual o público de determinada instituição se envolve na elaboração de programas e mensagens, contando com a ajuda de profissionais especializados, facilidades técnicas e outros recursos; **do planejamento**, em que ele toma parte tanto na definição de políticas, objetivos, princípios de gestão, planos, atividades e financiamento, quanto na formulação de projetos nacionais, regionais e ou locais; e, **da gestão**, onde ele tem acesso às decisões relativas à programação (conteúdo, duração, seleção de horários etc.), bem como ao controle e a administração (PERUZZO, 2004). Como referencial cabe citar mais um nível, passivo, que é aquele em que as pessoas se envolvem, tão somente e ocasionalmente, nas mensagens divulgadas, sem interferir diretamente nos demais processos.

Na seqüência, esses níveis de comunicação devem ser ampliados para o processo de disponibilização das informações junto aos modelos participativos, compreendendo as seguintes etapas (PERUZZO, 2004):

**Mensagem:** Compreende a participação pura e simples nas mensagens, representada por entrevistas, depoimentos, denúncias, avisos, envio de sugestões e inscrição em concursos promovidos pelo órgão, entre outras possibilidades.

**Produção de mensagens, materiais e programas:** Compreende a participação da comunidade, mediante a aplicação da capacidade pessoal e da qualificação técnica, na produção sistemática, periódica ou ocasional, de notícias, artigos, poesias e desenhos transmitidos pelo meio de comunicação.

**Planejamento dos meios:** Compreende a participação no estabelecimento da política editorial, dos objetivos e da formatação de programas e veículos.

Dentre os muitos desafios que sempre permearam os processos de comunicação encontra-se a compreensão das ferramentas, classificação dos meios e superação de barreiras preconceituosas, relacionadas à construção da comunicação e de caminhos que levem a criação de lin-

guagens próprias para cada segmento trabalhado. Dessa forma o êxito das atividades de comunicação estaria diretamente relacionado á capacidade de envolvimento do público alvo, fazendo com que os mesmos sejam mobilizados, motivados e sensibilizados diante de projetos de transformação social (DOWBOR, 2003).

A participação esta intrinsecamente ligada ao desejo, ao sentimento de pertença e muitas são as motivações para as pessoas se envolverem onde certamente conterão diferenças em si mesmas, dependendo das especificidades, das circunstâncias e dos propósitos em jogo. Os níveis mais avançados postulam a consideração de critérios de representatividade e de coresponsabilidade, já que se trata de exercício do poder de forma democrática. A participação pode tanto se concretizar apenas no papel passivo de ouvintes, leitores ou espectadores, quanto significar o tomar parte dos processos de produção, planejamento e gestão da comunicação que gira em tomo de interesses comuns partilhados (PERUZZO, 2004).

#### 4.2.8 Comunicação e meio ambiente – o maior bem comum

As discussões e preocupações ambientais sempre apontaram para a necessidade de maiores envolvimento, ou seja, de melhor comunicação entre todos os atores sociais. Na busca por uma teoria sobre o ambientalismo e os processos de comunicação, Brandão (1995) sugere a construção de outros afetos, outros olhares, outras idéias, outras relações com o meio ambiente. Para esse autor, é preciso criar uma ética da reciprocidade, rompendo com a ação instrumental sujeito-objeto consolidada partir do racionalismo ocidental. Para tal ele propõe uma nova interação dialógica entre sujeito-sujeito. Nessa mesma linha está o teólogo Leonardo Boff (1998, p.17 apud RABELO, 2003), segundo o qual a vida humana deve ser entendida "na lógica que preside os processos da terra, da natureza e do universo interno" e não considerada "como uma província aparte, desarticulada do todo".

É importante também mencionar uma outra perspectiva de discussão em vigor, vinculada aos setores tecnológicos. O desenvolvimento sustentável depende, em grande parte, dos conhecimentos oferecidos pela ciência e tecnologia (C&T). A partir dos diagnósticos ou dos prognósticos ambientais é que se toma possível tomar decisões que garantam a sustentabilidade ambiental. Além de promover a coleta dos dados, é preciso promover a disponibilização da infor-

mação para a sociedade, para os gestores e para os formuladores de política, afim de que as informações sejam inseridas nas atitudes pessoais e nos planejamentos sociais. (RABELO, 2003). Na análise de Manuel Castells, em sua obra *Sociedade em Rede* (2000), o autor defende que o ecologismo baseia-se na ciência e na tecnologia, embora haja um certo desconforto por parte dos movimentos ambientalistas em relação a C&T, eles se apóiam, em boa medida, na reunião, análise e difusão de informações com bases científicas. Trata-se, portanto da integração das diversas áreas e saberes, que se faz necessária devido à complexidade dos problemas ambientais.

A viabilidade e o desenvolvimento sustentável dependem tanto dos modelos participativos quanto dos conhecimentos oferecidos pela ciência e tecnologia e da convergência e negociação entre os vários setores da sociedade. Assim a comunicação deve gerar debates e compromissos em níveis coletivo e particular, estimular novos comportamentos, participação, cooperação mútua, valores e ações que contribuam para a transformação humana e social e a preservação ecológica (TRATADO 1992 apud RABELO, 2003). Ou seja, são objetivos estreitamente relacionados à valorização do espaço público democrático, que exige a discussão entre os vários participantes. Porém, embora seja essencial incentivar a produção e disseminação de informações, é preciso ir além, levando em consideração as características dos espaços de negociação ambiental (RABELO, 2003). Para tal é importante a compreensão de que a comunicação é instrumento meio nos processos, onde é necessária a compreensão sobre a distinção entre a comunicação centrada no conteúdo, com ênfase no emissor e a centrada no processo, com ênfase no receptor, nas suas vivências e demandas (FAYARD apud RABELO, 2003).

Nesses processos, a participação é instrumento fundamental que tem como objetivo a promoção e gestão do bem comum atendendo assim aos interesses próprios de cada um; a realização da cidadania e a socialização da informação e do conhecimento (PERUZZO, 2004). As organizações comprometidas com o meio ambiente e que estão se adequando aos novos paradigmas, não poderão prescindir de uma política de comunicação social participativa, uma vez que ações puramente mercadológicas certamente não darão conta de atender as mudanças e desafios da atualidade.

E para melhor comunicar é necessária compreensão dos valores sociais, pois a forma de comunicar da sociedade encontra-se diretamente relacionada ao modelo cultural de um povo, muito mais do que aos modelos econômicos e tecnológicos em que a sociedade está inserida. E é no âmbito

de cenários mutantes que as ações de comunicação operam numa realidade atual que incorpora a passagem para ações mais coletivas em processo de interação, confluência em torno de ações, tendo em vista objetivos comuns, participação popular direta e ativa, e uma maior consciência social sobre a realidade em que estão inseridas (PERUZZO, 1999).

As atividades de comunicação e informação são potencialmente capazes de provocar alterações na organização do pensamento, na visão de mundo e na escala de valores dos receptores, visando uma ação imediata ou uma mudança de comportamento de longa duração. Isso deve ser levado em consideração pelas organizações da sociedade civil, pelo poder público e pelas empresas privadas, considerando que a estrada de se comunicar é uma via de mão dupla e que isso passa pela consciência desperta para a participação.

A comunicação é fundamental em qualquer processo, porém ela não se encerra em si mesma; decorrem de outros processos de ação, estratégias, produtos e atividades concretas nela imbricadas e acima de tudo de vontade política (PERUZZO, 1999). Nessa busca, faz sentido o fundamento da hermenêutica que Demo enfatiza:

Parte da constatação de que a realidade social, e nela, sobretudo o fenômeno da comunicação humana, possui dimensões tão variadas, nuançadas e mesmo misteriosas, que é mister atentar não só para o que se diz, mas igualmente para o que não se diz. (DEMO, 1985, p. 247-249 apud QUERES, 2006).

#### 4.2.9 Comunicação e participação social

A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece, em seus artigos 27 e 29, que todos os homens têm o direito de participar livremente da vida da comunidade e que, por outro lado, têm deveres para com esta mesma comunidade. Em 1976, a Conferência das Nações Unidas deixou firmado que a participação popular é um direito humano, um dever político e um instrumento essencial de construção nacional (RABELO, 2003). A história tem mostrado que as nações respeitam esses princípios, ora mais, ora menos, de acordo com sua cultura.

O processo de participação popular tem a ver com as decisões dos governantes e com a capacidade do povo de exigir os seus direitos e de vir a contribuir ativamente, como sujeito, para construção da sociedade. Uma das instâncias pela qual o homem pode exercer esse direito e

esse dever é a comunicação social, compreendendo-se nela todos os níveis e todos os meios criados para efetivá-la. No Brasil e em outros países latino-americanos, a comunicação social tem sido obstaculizada pelo Estado e por setores dominantes, que, por sua posição hegemônica ou pela imposição, acabam ganhando a cumplicidade da sociedade como um todo (PERUZZO, 1998).

A participação popular implica uma decisão política e o emprego de metodologias operacionais que o favoreçam. Em matéria de comunicação, não basta incentivar o envolvimento. É necessário criar canais para isso e mantê-los desobstruídos, isso tem a ver com objetivos estratégicos, ou seja, aonde se quer chegar.

A participação popular pode facilitar o devir de uma nova práxis da comunicação. A participação e a comunicação representam uma necessidade no processo de constituição de uma cultura democrática, de ampliação dos direitos de cidadania e da conquista da hegemonia, na construção de uma sociedade que veja o ser humano como força motivadora, propulsora e receptora dos benefícios do desenvolvimento histórico (PERUZZO, 1998).

Você poderia me dizer, por favor, por qual caminho devo seguir agora? Perguntou Alice. Isso depende muito de aonde você quer chegar, respondeu o gato. (Lewis CAROLL, 2002)

## CAPÍTULO 5 MODELO DE ANÁLISE

Neste capítulo, analisaremos o fenômeno da comunicação social, no âmbito da SRH-Ba, atentos a participação social nos trabalhos desenvolvidos por esta área para a instituição. Iniciaremos o percurso analítico apresentando a matriz-referencial, construída no decorrer da pesquisa, que serviu como modelo de análise dos dados coletados durante este trabalho.

O modelo de análise da pesquisa realizada parte da identificação e análise de algumas dimensões que integram as atividades de comunicação social no serviço público da gestão dos recursos hídricos. As dimensões foram escolhidas, entre as muitas que poderiam ser levantadas e analisadas, considerando o referencial teórico deste trabalho como princípio para definição dos principais temas desta análise, levando em conta a importância da comunicação e informação, do conhecimento e da técnica, buscando valorizar o social e, sentindo por uma política ou pela falta dela. Na análise das dimensões buscou-se caminhar sempre na direção da participação social no desenvolvimento das atividades de comunicação social na SRH. Dessa forma foram escolhidas as seguintes dimensões: **cognitiva, social, técnica e política.**

Essas dimensões também estavam presentes nas falas e convicções dos membros da SRH-Ba, especialmente daqueles que faziam parte da sua diretoria.

A seguir, apresentamos a matriz-referencial desta pesquisa, que mostra as dimensões do modelo de análise.

MODELO DE ANÁLISE		
DIMENSÃO	INSTRUMENTOS/ CRITERIOS	INDICADORES
<b>COGNITIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Produção, sistematização e difusão de conhecimentos</li> <li>■ Qualificação da equipe de profissionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Número de publicações produzidas sobre a temática água</li> <li>■ Promoção de eventos sobre a temática água</li> <li>■ Capacitações ministradas (socialização de saberes)</li> </ul>
<b>SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Participação social</li> <li>■ Tipos de veículos (canais) de comunicação estabelecidos pela organização</li> <li>■ Difusão da informação</li> <li>■ Gestão descentralizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Participação da população na elaboração dos conteúdos</li> <li>■ Quantidade e tipo de veículos (meios) de comunicação utilizados pelo órgão</li> <li>■ Sistematização da difusão da informação com continuidade</li> <li>■ Nº de Casas de Recursos naturais</li> </ul>
<b>TÉCNICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Planejamento estratégico</li> <li>■ Equipe técnica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Elaboração do planejamento estratégico contemplando a área de comunicação</li> <li>■ Multidisciplinariedade da equipe</li> </ul>
<b>POLÍTICA</b>	Implantação de uma política de comunicação	Constituição de programas com objetivos de informar e gerar conhecimento sobre o uso racional de recursos hídricos

Quadro 3: Modelo de análise da SRH-Ba.

## 5.1 DIMENSÃO COGNITIVA

A análise da dimensão cognitiva busca analisar as práticas de informação e comunicação, diz respeito aos saberes tradicionais e à disseminação do conhecimento.

Como dito anteriormente as discussões e preocupações em torno do meio ambiente sempre apontaram para a necessidade de uma melhor comunicação, entendendo a comunicação como

processo fundamental e de base para quase todas as atividades nas organizações públicas ou privadas.

Mintzberg (1993, 1995) considera as organizações como unidades sociais que procuram atingir objetivos específicos, sendo estruturadas para tal e intencionalmente constituídas, adaptando-se sempre que necessário. Na concepção de Mintzberg (1995:17), as “organizações são estruturas para apreender e dirigir sistemas de fluxos e determinar as inter-relações das diferentes partes”.

As organizações, vista como espaços de trocas e mediações são capazes de produzir o conhecimento e se apresentam como uma possibilidade concreta de entendimento da comunicação e suas nuances cognitivas. Entendemos que a dimensão cognitiva comporta os seguintes aspectos:

#### 5.1.1 Qualificação da equipe

Para analisar a dimensão cognitiva da SRH, trabalhamos com base nos investimentos feitos na direção da capacitação e sistematização de práticas relativas à gestão e promoção do conhecimento e essa análise iniciou-se pela qualificação da equipe técnica da SRH.

O nosso modelo de gestão enfoca e adota práticas extremamente diferenciadas daquelas mais tradicionais. Temos, acima de tudo, privilegiado e valorizado as pessoas através de ações voltadas para a socialização, a integração, a melhoria da qualidade de vida no trabalho e a educação continuada. (Teotônio CARVALHO, Diretor de administração e finanças. Pesquisa de Campo, 2006)

A capacitação visa construir conhecimento sobre as práticas organizacionais desenvolvidas e é nesse contexto que a SRH caminha na direção do desenvolvimento pessoal e profissional de seu quadro técnico por meio de programas de capacitação e na produção, sistematização e difusão de seus conhecimentos.

A Universidade Federal da Bahia (UFBA) e a Universidade Católica do Salvador (UCSAL) realizaram cursos de especialização em recursos hídricos e aproximadamente 90% do quadro técnico permanente da SRH fez o curso, diz Ana Cristina Lessa, engenheira civil e sanitária,

responsável pelo Programa de Qualidade da SRH. Saleinta-se que o quadro técnico da SRH corresponde a 1/3 do total de empregados, os outros 2/3 são terceirizados, consultores e/ou cargo de confiança. A falta de concurso público para preenchimento das vagas permanentes fragiliza a estrutura funcional a SRH.

No sentido da capacitação especializada em recursos hídricos está pensada uma segunda etapa para os funcionários das áreas técnica, administrativa e financeira que irão participar de cursos de capacitação promovidos pela Fundação de Administração e Pesquisa Econômico-Social (FAPES) em futuro próximo, sem data previamente estabelecida até o final desta pesquisa.

O trabalho de capacitação que ocorreu com a equipe poderia ter sido acompanhado de práticas vivenciais diretas com a população atendida, com aprendizados bilaterais, o que nunca ocorreu. Se tivesse havido a possibilidade de um contato mais amplo e diverso com a comunidade poderia ter sido gerado a proposição de estratégias inovadoras e a construção de conhecimentos sobre práticas desenvolvidas, assim como reorientação para novas ações.

Muitos trabalhos internos são desenvolvidos, o que é bom, mas à distância entre os profissionais treinados da SRH e a população baiana é cada vez maior. Muitas vezes a diretoria prioriza a capacitação interna e abre mão ou fragiliza os trabalhos de mobilização social por motivos circunstanciais. (Golde STIFELMAN, Socióloga do departamento de mobilização social da SRH. Pesquisa de Campo, 2007)

A relevância dada à formação dos atores internos, muitas vezes contrapõe-se a dificuldade de sistematização e socialização do conhecimento voltado para o público externo da SRH.

### 5.1.2 Produção, sistematização e difusão de conhecimentos

Para esta análise buscou-se a observação da produção e sistematização das práticas exercidas na gestão da SRH pelas áreas técnicas.

A gestão dos recursos hídricos é todo um universo. Por isso, estamos fazendo algumas experiências que, por um lado, ampliam o nosso campo de ação e, por outro, trazem benefícios para comunidades carentes. (Eduardo CARDOSO, Diretor de Regulação. Pesquisa de Campo, 2006).

Um dos principais serviços da SRH é a outorga, instrumento que define o limite de água que um usuário pode retirar de um manancial subterrâneo ou superficial, tendo sido a Bahia um dos primeiros estados brasileiros a emitir uma outorga. (O DESAFIO DAS ÁGUAS, 2005). A sistematização desse serviço ao longo dos anos levou a SRH a obter o aval internacional aos seus procedimentos: a ISO 9001:2000 tendo se tornado o primeiro estado brasileiro a receber essa certificação. Outros Estados têm a Bahia como referência para os serviços de cadastramento de outorga e tem havido trocas e visitas de técnicos com objetivo de aprender sobre isso.

Por um lado, a SRH se orgulha de ser qualificada pela ISO, mas por outro limita o acesso da população aos dados de outorga emitidos no Estado. Não disponibiliza, por exemplo, os dados de outorga para o Cadastro de Usuários da Bacia do São Francisco, por entender que são informações sigilosas do Estado, como pode ser visto na figura 3. Nesta imagem, podemos comparar os dados fornecidos pelo estado de Minas Gerais e a ausência de dados do estado da Bahia. No estado da Bahia estão cadastradas as informações de outorgas federais, emitidas pela ANA e nada cadastrado dos dados das outorgas estaduais. Uma controvérsia com os investimentos públicos, considerando que a água é um bem público e o serviço de emissão de outorga é de interesse e mantido por recursos públicos, sendo dessa forma compreensível e legal o amplo acesso da população a esses dados como ocorrem em outros estados da federação e no próprio órgão gestor federal - ANA (Pesquisa de Campo, 2007).

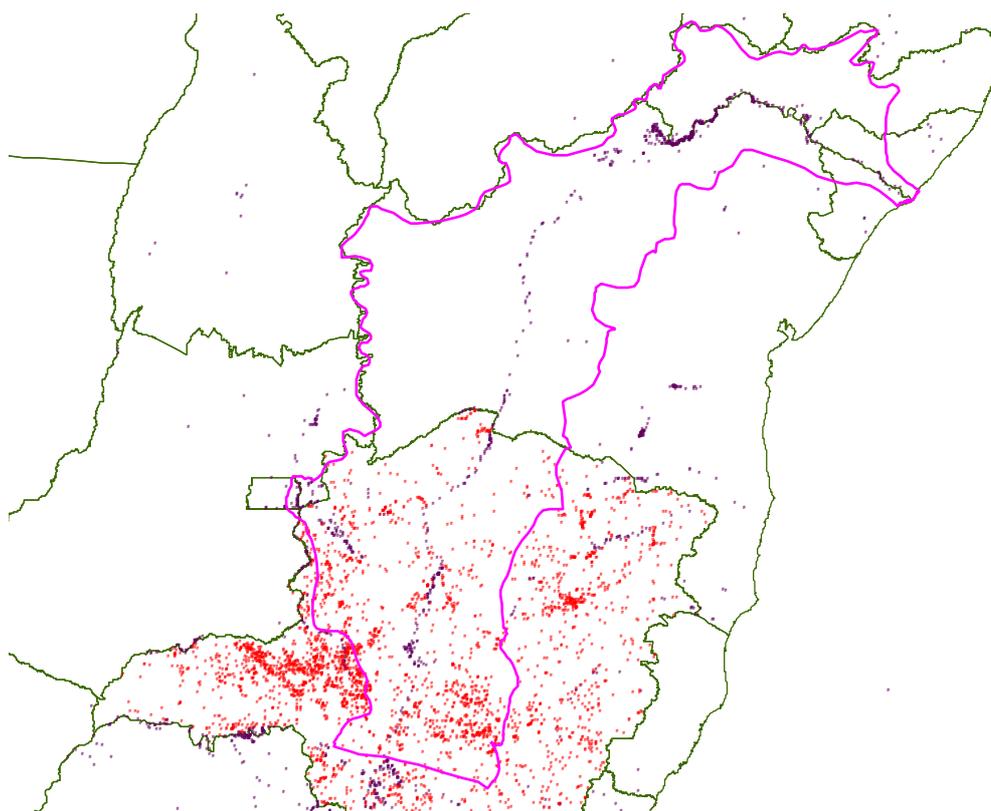


Figura 3: Mapa comparativo Bahia – Minas Gerais.

FONTE: Cláudio Pereira - especialista em recursos hídricos da ANA.

Legenda: **Linha em rosa** - limite da bacia hidrográfica do Rio São Francisco; **pontos em vermelho** – outorgas concedidas pelo órgão gestor de Minas Gerais; **Pontos em lilás** outorgas concedidas pela ANA. Dados até o final de 2005.

O aprimoramento e domínio da técnica levaram a SRH a se envolver em algumas alternativas para o uso da água, gerando novos saberes. Há como exemplo a reutilização de água de esgoto que tem permitido o cultivo de flores numa área de dois mil metros quadrados em Simões Filho. A iniciativa é fruto de um convenio com a Fundação Crê e o Ministério Público e gera emprego para 50 famílias que são responsáveis pela produção e comercialização das flores. Essa experiência foi apresentada em diversas palestras feita pela equipe técnica da SRH.

A sistematização, nesta perspectiva, significa a construção da memória de uma experiência de desenvolvimento local ou regional, seguida pela divulgação de saberes relacionados às práticas, com vistas a estimular o intercâmbio e a confrontação de idéias, bem como contribuir na reconstituição de visões integradas dos processos de intervenção social (AGUIAR; CUNHA; MILANI, 2002 apud SANTOS, 2002)

Outro caso interessante de incremento do conhecimento é a experiência na cidade de Irecê que mostrou que a água salina da região se adapta à perfeição para plantio de café do tipo arábico. Duas safras já foram colhidas e foi iniciada a produção de café com cultivo orgânico, cuja margem de lucro é duas vezes superior a do café cultivado de forma convencional. (O DESAFIO DAS ÁGUAS, 2005). Porém esta experiência fica limitada a sua área, não houve por parte do órgão gestor o interesse em promover uma ampla disseminação desse conhecimento, ou produzir material de divulgação. Restringiu-se a relatos em palestras promovidas pelos técnicos da área.

Os produtores da região geralmente são vítimas dos atravessadores, pois cultivam produtos altamente perecíveis, como cebola, beterraba e cenoura. Então ou eles vendem pelo preço sugerido pelo atravessador ou perdem tudo. Com o café, não. Eles podem guardar a produção até receber uma boa oferta. (Altamirano LÔRDELLO, Coordenador de Concessões e Outorga. Pesquisa de campo, 2006)

Um componente importante na sistematização e produção de conhecimento é o Sistema de Informação de Recursos Hídricos (SIRH) construído e operado pela SRH que vem se constituindo como um importante instrumento de gestão da Política Estadual de Recursos Hídricos. O SIRH é composto por um banco de dados de recursos hídricos (BDRH), sistemas de informações geográficas, modelos hidrológicos e hidrogeológicos e sistemas de suporte à decisão.

O banco de dados de recursos hídricos reúne informações coletadas pelas redes hidrométricas e meteorológica. São ao todo 143 estações, sendo 87 pluviométricas, 45 fluviométricas e 11 evaporimétricas distribuídas nas bacias hidrográficas dos rios Itapicuru, Paraguaçu, Verde, Jacaré, Contas, Paramirim e Vaz-Barris. A rede meteorológica possui 21 plataformas de coleta de dados (PCDs).

Com base nos dados coletados nas PCDs são elaborados boletins diários de previsão do tempo e monitoramento diário, semanal, quinzenal e mensal das precipitações. Há também a elaboração do boletim mensal de monitoramento hidroclimático, do monitoramento dos fenômenos El Niño e La Niña, entre outros serviços.

Os dados do SIRH estão disponíveis ao público em geral, sob a responsabilidade do Laboratório de Hidrometeorologia, podendo ser acessado através do site da SRH.

A partir de planejamento feito conjuntamente pela assessoria de comunicação com a diretoria geral se dava a produção, sistematização e difusão de conhecimento de acordo com o público abrangido/focado. A produção podia ser interna ou contratada a terceiros, como também focar eventos específicos ou aspectos institucionais e/ou de divulgação permanente através do site. (Manfredo CARDOSO, diretor geral (2003/2006), Pesquisa de campo, 2007).

A sistematização e publicação de experiências ou de conhecimento técnico também fazem parte do investimento da SRH na sua dimensão cognitiva. Neste sentido podemos citar o trabalho do departamento de assessoria de comunicação da SRH (ASCOM) que publicou uma série de notícias para a imprensa, cartilhas, livros, folder, cartazes e panfletos, assim como promoveu eventos, concursos escolar e instalou e manteve um site próprio (Cf. lista completa nos apêndices). As publicações produzidas pela SRH-Ba, entre outros materiais relacionados à temática água, ficam disponibilizadas no arquivo da SRH.

Para análise documental referida na metodologia deste trabalho, foram selecionadas as publicações descritas no Quadro 4.

<b>PEÇAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL</b> Produzidas no período compreendido entre 2000 -2006		
TIPO DE MATERIAL	TÍTULO	QUANTIDADES PRODUZIDAS (unidades)
Cartaz	Institucional SRH	6.000
Cartaz	Outorga	4.500
Cartaz	Concurso redação escolar	5.000
Cartilha	Seja amigo da água	5.000
Cartilha	Escola e comunidade (educação ambiental)	45.150
Cartilha	Legislação	3.150
Cartilha	Manual do usuário	5.000
Cartilha	Outorga	3.100
Cartilha	Professor (educação ambiental)	5.000
Cartilha	Seja você também um amigo da água	3.150
Cartilha	Comitês de bacia	2.000
CD ROM	Bacias Hidrográficas da Bahia	1.000
Exposição fotográfica	Meio ambiente	01
Filme	Institucional SRH	04
Filme	Desenho animado Edukadinho e Cidadania	12
Folder	Obras do PGRH	2.000
Folder	PGRH 2	4.000
Folder	Nascentes Vivas	1.700
Folder	PERH	3.000
Folder	Balneários	3.000
Folder	Comitês de bacia	5.000
Folder	Institucional SRH	4.000
Jingles (peças musicais para rádio)	Comitês de bacia e institucional	05 tipos
Jornal	Olhos D'água institucional SRH	14 edições com tiragem de 2 mil unidades
Livreto	Barragens	200
Livreto	Cobranças	200
Livreto	Nascentes Vivas	1.200
Livro	O desafio das águas	3.000
Livro	Bacias Hidrográficas da Bahia	6.000 (02 edições)
Livro	Comitês de bacia	150
Livro	Modelos matemáticos	650
Livro	Doces águas da Bahia	500

Quadro 4: resumo das publicações produzidas pela ASCOM-SRH-Ba de 2000 a 2006.  
Fonte: ASCOM -SRH-Ba.

O que chama atenção no material descrito no Quadro 4 são as quantidades produzidas em comparação a população da Bahia, que têm aproximadamente 13 milhões de pessoas, essa quantidade parece ínfima e incapaz de atingir um número significativo de pessoas informadas. A falta de sistematização para produção e disseminação também fragilizam a construção de caminhos informativos sobre a gestão e o uso racional da água. Os temas tratados também não apresentam uma linha seqüencial – ora vêm apresentando algum instrumento, ora divulga ações institucionais ou trabalha com educação ambiental. Demonstra falta de um planejamento com sistematização de conteúdo para a produção e distribuição de material.

## 5.2 DIMENSÃO SOCIAL

A análise da dimensão social busca avaliar a efetiva participação social na gestão dos recursos hídricos da Bahia. Esta análise diz respeito à relação direta do órgão gestor com seu público beneficiário, a sociedade.

... desde o início dos anos 90, no bojo desse processo de reforma da administração pública na América Latina e no Brasil, a participação dos cidadãos vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais, declarado e repetido em foros regionais e internacionais, dos processos de deliberação democrática, sobretudo no âmbito local... A participação dos cidadãos, também conhecida como participação social, participação popular, participação democrática, participação comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSC no processo decisório de algumas políticas públicas... Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas. (MILANI, 2006)

Ao observarmos a dimensão social na perspectiva da análise da prática da comunicação social na SRH, podemos identificar alguns momentos como: a descentralização da sede com a construção das unidades regionais e o estímulo a formação de comitês de bacias hidrográficas como ações de interesse social mais abrangente.

Entendemos que a dimensão social comporta os seguintes aspectos:

### 5.2.1 Descentralização

Entendemos que a descentralização da gestão dos recursos hídricos é um componente importante para a análise da dimensão social por implicar em um melhor aproveitamento de informações, na maior capacidade de adaptação às necessidades locais e na adequação dos custos em relação aos benefícios.

A relação com a sociedade na minha gestão se dava através de seminários, palestras, cursos diversos, formação de monitores...intensificado a partir da implantação do sistema descentralizado de atuação, com a instalação das Casa de Recursos Naturais (CRNs). (Milton Cedraz - diretor geral (1999/2002). Pesquisa de campo, 2007).

A SRH ao longo dos seus 12 anos procurou fortalecer as unidades regionais, conhecidas como Casa de Recursos Naturais (CRN) através de concursos públicos e capacitação para o quadro técnico. As CRNs, que compõem o aspecto mais tangível da descentralização da gestão dos recursos hídricos na Bahia, estão localizadas em áreas estratégicas, uma para cada Região Administrativa da Água (RAAs): Juazeiro, Barreiras, Santa Maria da Vitória, Senhor do Bonfim, Jequié, Eunápolis, Irecê, Guanambi e Itaberaba.



Figura 4: Mapa do Estado da Bahia com a localização das Casas de Recursos Naturais (CRN).  
Fonte: **O desafio das águas**, 2005.

O quadro técnico de cada CRN é composto por um engenheiro civil, um engenheiro agrônomo, um geólogo e um técnico agrícola, além do pessoal de apoio para serviços gerais. Ao analisarmos a equipe percebemos que há uma valorização da sua composição para determinada área técnica, e que não consta no quadro multidisciplinar à presença de profissionais da área das ciências sociais. Esse fato chama atenção pelo próprio escopo do trabalho dos técnicos das unidades regionais, que é dinâmico, baseado no contato direto com a população.

Como pode ser visto o trabalho desenvolvido pelas regionais, descritas nas ações da Figura 4, visa atender o usuário na medida em que oferecem uma gama de serviços que incluem: análise e encaminhamento de pleitos de outorga, apoio à formação de comitês de bacias, imple-

mentação de programas de educação ambiental, comunicação social, intermediação de conflitos entre usuários da água e fiscalização e monitoramento do uso dos recursos hídricos na sua área de influencia. Porém as CRNs não tem autonomia para emitir outorga ou produzir seus próprios trabalhos de comunicação ou de educação ambiental. As licenças, outorgas, material informativo vem da sede, assim como a autorização para qualquer ação externa dos técnicos. Pode ser considerado um posto avançado mas dependente da sede.

As CRNs funcionavam como postos avançados da SRH e da própria SEMARH, difundindo ações do Governo da Bahia no que concerne a gestão dos recursos hídricos e a importância da participação da população no processo (Manfredo Cardoso - diretor geral (2003/2007). Pesquisa de Campo, 2007).

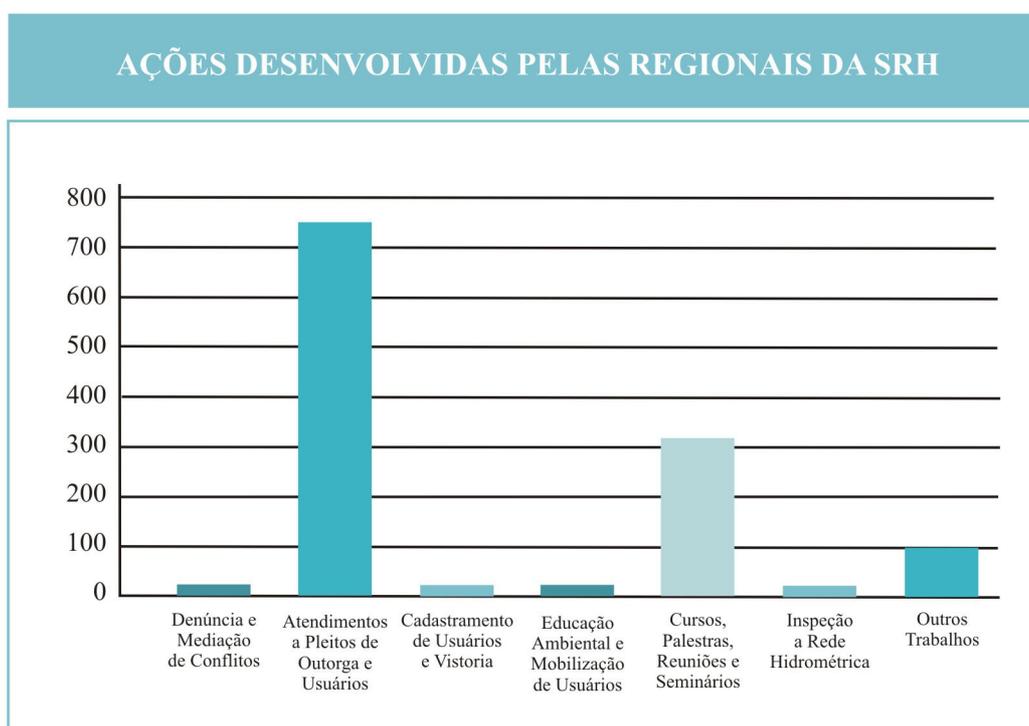


Figura 5: Ações desenvolvidas pelas Casas de Recursos Naturais no ano de 2006.  
Fonte: Relatório de atividades da SRH, 2006.

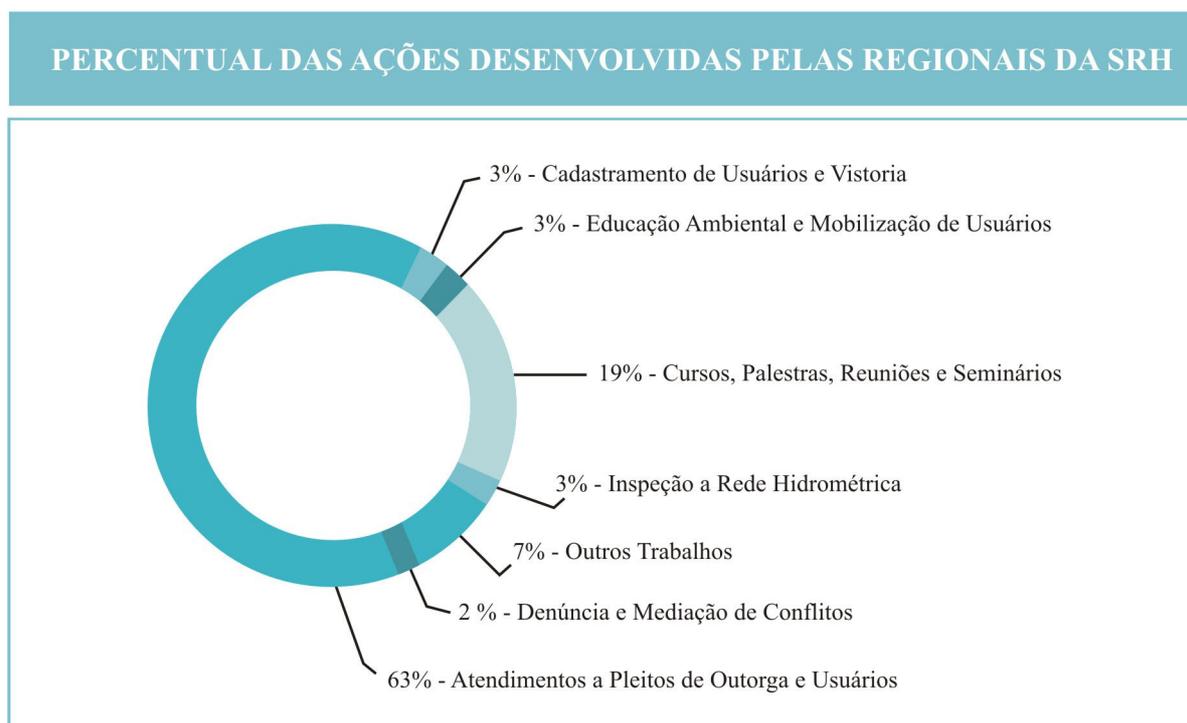


Figura 6: Percentual das ações desenvolvidas pelas Casas de Recursos Naturais no ano de 2006.  
Fonte: Relatório de atividades da SRH, 2006.

Ao analisar as ações desenvolvidas pelas regionais e o percentual dessas ações, na figura 4 e 5, percebe-se o destaque no atendimento a pleitos de outorga que regula a vazão de água que será liberada na região em detrimento de ações voltadas para as práticas sociais como educação ambiental e outros eventos informativos e de capacitação. A preocupação é claramente técnica .

A análise que se faz é que as CRNs estão estruturadas e voltadas muito mais para ações de regulação, controle e fiscalização da água, há poucas ações desenvolvidas no sentido de construção conjunta com o social da gestão local dos recursos hídricos.

### 5.2.2 Participação social

Conforme visto anteriormente, a definição dos princípios básicos de um novo modelo para a gestão da água contemplaria a gestão participativa, ou seja, envolveria os usuários da água e a sociedade civil no processo decisório, para além da participação do poder público.

A descentralização integrada e participativa seria realizada através da criação de um ente público em cada bacia: os comitês de bacia hidrográfica. Os comitês seriam um novo fórum privilegiado de deliberação.

Ao incrementar suas ações no interior, nas unidades regionais a SRH também busca cumprir o objetivo de estimular a formação de Comitês de Bacias Hidrográficas.

O nosso maior objetivo é fazer do gerenciamento adequado dos recursos hídricos um instrumento de transformação socioeconômica. E não se chega a isso sem a efetiva participação da população. O grande avanço na gestão dos recursos hídricos, o grande salto de qualidade que queremos, virá através da ampliação e consolidação dos comitês de bacia. O estímulo à formação dos comitês era feita de forma a partidária. (Manfredo Cardoso- diretor geral da SRH (2003/2007). Pesquisa de Campo, 2007).

A gestão descentralizada e participativa preconizada tanto pela Lei das Águas quanto pela Política Estadual de Recursos Hídricos, já é uma realidade na Bahia, pelo menos no entendimento legal de ter instituído comitês de bacia estaduais. A sanção da Lei 9.843, em dezembro de 2005, instituindo os Comitês de Bacia Hidrográfica, foi o passo decisivo para efetivar a participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos. Essa foi uma das ações que a SRH assumiu desde 1988, quando passou a mobilizar, capacitar e organizar vários segmentos sociais em torno das questões que envolvem o uso adequado das águas.

Inicialmente, nós fizemos todo o levantamento dos usuários da bacia, das organizações civis e dos representantes do poder público em cada município. E junto com a Universidade Estadual da Bahia (UNEB), passamos a promover encontros para discutir os problemas e as soluções envolvendo o uso da água, primeiro dentro de cada município. Foi um processo rico, que nos deu subsídios para desenvolver esse trabalho nas bacias hidrográficas da Bahia. (Golde Stifelman -Socióloga do departamento de mobilização social da SRH. Pesquisa de Campo, 2007).

O esforço foi coroado durante as comemorações do dia Mundial da Água, em 22 de março de 2006, quando um decreto governamental criou os cinco primeiros Comitês de Bacia Hidrográfica da Bahia, rios Itapicuru, Paraguaçu e Verde-Jacaré e bacias do Leste e do Recôncavo Norte. Um sexto comitê, da bacia do Salitre, foi homologado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos em dezembro de 2006.

Depois de formado a relação da SRH com os comitês de bacia se manteve como de estímulo, apoio e orientação, sem imiscuir diretamente nas decisões e na gestão dos comitês. (Manfredo CARDOSO, diretor geral da SRH (2003/2007), Pesquisa de Campo, 2007)

Todos os cinco primeiros comitês apresentaram trabalhos no VIII Encontro Nacional dos Comitês de Bacias Hidrográficas promovido pelo Fórum Nacional de Comitês de Bacia, na cidade de Ilhéus em outubro de 2005, disseminando as suas vivências.

Os comitês do Paraguaçu, do Itapicuru e do Verde-Jacaré, cujas bacias estão quase que integralmente inseridas na região semi-árida, participaram do Grupo de Articulação dos Comitês do semi-árido Brasileiro, criado com o propósito de estruturar uma política de recursos hídricos para esta região (Relatório do Encontro Regional: A Gestão de Águas do Semi-Árido, Natal/RN, 6 e 7 de abril de 2006).

Infelizmente em relação aos incentivos políticos e legais, é possível constatar que as leis de água dão aos comitês poucos poderes concretos. As competências dos comitês não têm garantias de que serão cumpridas: faltam mecanismos legais que assegurem que decisões relacionadas à arbitragem de conflitos sejam respeitadas pelos atores envolvidos ou que os órgãos gestores submetam suas decisões sobre obras hídricas à deliberação de comitês, por exemplo. 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.

A assessoria de comunicação (ASCOM) da SRH apoiou o trabalho de formação dos comitês de bacia com a elaboração de material informativo, cartilhas, jornais, cartazes e panfletos, com produção de peças musicais para as rádios e apoio jornalístico na produção e distribuição de matérias para a imprensa local.

Palestras, encontros, programas de educação ambiental e campanhas de comunicação social são alguns dos instrumentos utilizados para provocar a discussão da temática ambiental numa determinada comunidade. São instrumentos que buscam informar e motivar a comunidade para participar do gerenciamento dos recursos hídricos a sua volta. O material de comunicação vem da sede da SRH para distribuição nas regiões a serem trabalhadas.

Para a formação do Comitê da bacia do Itapicuru quanto para a formação do comitê da bacia do Paraguaçu foram criadas peças de rádio, conhecidas com *jingle* que convocavam a comunidade para participar das reuniões para formar o comitê e ressaltava a importância da participação da população. Em ambos os casos foi adotado o estilo musical de xote, com um cantor acompanhado de sanfona (acordeom); um violão; contrabaixo; percussões (zabumba, triângulo e block), por entendimento da equipe de comunicação da SRH de que este gênero musical oriundo da cultura sertaneja era adequado à realidade rural. As coordenadoras do processo de mobilização para formação dos comitês, nomeadamente Conceição Benevides e Izabel Galo, em relato a autora deste trabalho trouxeram a informação de que os jingles não tinham sido bem aceitos nas regiões citadas. No caso do Itapicuru, foi salientado que o estilo xote não é o estilo da região e, no caso do Paraguaçu, houve reclamação por não terem trabalhado com os músicos da região. Este relato foi um choque para a segurança técnica da equipe de comunicação que tinha ou achava que tinha domínio dos instrumentos de comunicação geradores de motivação.

Na análise da dimensão social percebeu-se que o trabalho da ASCOM da SRH buscou através da construção de conteúdos abordar conceitos que envolvessem o uso consciente dos recursos hídricos, seja por meio do informativo trimestral, Olhos d'Água ou através da elaboração e distribuição de folder, cartilhas, cartazes, vídeos e livros técnicos e didáticos, filmes animados, cartoons, dentre outros. Também montou um site ([www.srh.ba.gov.br](http://www.srh.ba.gov.br)), que além de manter o público a par do andamento de seus programas, traz uma série de outras informações, como a previsão do tempo no estado, os critérios que regem a obtenção de outorga, a localização e os volumes de água acumulados nas barragens, etc. A ASCOM promoveu por dois anos o concurso de redação escolar que reuniu 20 mil alunos da rede estadual de ensino, tendo sido este o momento de maior participação e retorno por parte da população no envolvimento com o tema água promovido pelo órgão gestor dos recursos hídricos.

Devemos conservar a água que ainda nos resta para num futuro próximo não precisarmos pagar uma fortuna por um copo de água. (Estudante que participou do concurso. O desafio das águas, 2005)

Se pensarmos bem, cuidaremos mais desse líquido, pois não é a água que precisa de nós e sim nós que precisamos dela. (fala de estudante que participou do concurso. O desafio das águas, 2005)

Cabe a análise de que todo o material produzido no sentido de levar informação à comunidade sempre foi feito pela assessoria de comunicação com informações subsidiadas pelos técnicos das áreas específicas da própria SRH e distribuídos para as regionais ou atendendo a procura natural na própria sede. Nunca houve uma demanda oriunda de alguma comunidade com algum quesito específico, sobre a água para aquela região.

A produção do site e a realização do concurso escolar se apresentam como as duas únicas ferramentas de comunicação que mais se aproximaram de um contato direto com a população permitindo um caminho de mão dupla. Mas mesmo esses devido à falta de planejamento e sistematização foram pouco explorados.

A relação da SRH com a sociedade na minha gestão se dava aproveitando todos os meios de comunicação disponíveis: realização de eventos, folder, imprensa escrita, falada e televisionada, Internet. (Manfredo CARDOSO, diretor geral da SRH (2003/2007). Pesquisa de Campo, 2007).

A sistematização da disseminação da informação técnica sempre se deu através do SIRH, disponibilizadas pelo site do órgão. Há uma disponibilização, mas não há um interesse na disseminação, no sentido de levar a informação até as comunidades uma vez que nem todos tem acesso a internet e em uma realidade onde nem todos conseguem “ler” o conteúdo disponibilizado, que se apresentam muitas vezes técnicos demais. Os meios de comunicação de massa (rádio e Tv) foram usados esporadicamente em campanhas alusivas ao Dia Mundial da Água, assim como as peças de comunicação, tais como folder, jornais, cartilhas, etc, foram usadas em campanhas pontuais de formação de comitês, dia comemorativos, etc. Nunca foi pensada estrategicamente uma política que vislumbrasse veículos de disseminação de massa e sistematização da forma de comunicar/informar os assuntos pertinentes ao uso racional da água.

Na análise dessa dimensão social, fica claro que o órgão gestor de recursos hídricos se prepara tecnicamente e constrói alguns instrumentos de sistematização e disseminação de informação, mas não fecha o ciclo da comunicação (emissor-receptor-mensagem recebida) ao não verificar se estas formas de disseminação de informação atendem a comunidade, se a população tem fácil acesso aos instrumentos que estão sendo oferecidos e se elas conseguem entender o que está sendo disponibilizado como informação. Uma estratégia de participação social direta na

construção e disseminação da informação poderia servir de mecanismo de verificação e também de validação das práticas de comunicação social da SRH.

### 5.3 DIMENSÃO TÉCNICA

Na análise da dimensão técnica da SRH foi considerado o seu processo estratégico: o modo como essa organização se pensa e se planeja. Mas ao tratarmos da capacidade técnica de uma organização, não podemos deixar de fazer referência às pessoas que a constituem. Entendemos que a dimensão técnica comporta os seguintes aspectos:

#### 5.3.1 Equipe técnica e multidisciplinariedade

Na perspectiva de qualificar e profissionalizar a equipe técnica em 2003 a SRH implementou a Unidade de Recursos Humanos com objetivo de modernizar os processos e a gestão da área, através de ações voltadas para o desenvolvimento profissional e pessoal de seus colaboradores. Para tal uma série de eventos foram realizados com objetivo de alcançar a excelência técnica e melhorar o ambiente organizacional. A SRH no período compreendido deste estudo contou com 250 colaboradores, sendo 80 de nível médio, 149 de nível superior e 21 menores aprendizes e estagiários.

O quadro de nível superior é formado na sua maioria por engenheiros sanitaristas, engenheiros civis, agrônomos, geólogos e biólogos e em menor proporção por assistentes sociais, jornalistas, sociólogos, secretárias, dentre outros.

No que concerne à equipe técnica percebemos uma valorização, em quantidade, por profissionais com formação na área das engenharias, agronomias, geologias, etc. Analisamos que para um trabalho com objetivo de gerenciar um bem público com a participação social no seu processo, o equilíbrio na composição multidisciplinar da equipe é de extrema importância, para que os diferentes aportes, sociais, intelectuais e técnicos sejam enxergados e valorizados e isso será traduzido na capacidade de respostas e na qualidade do trabalho.

### 5.3.2 Planejamento estratégico

Ao pensar na organização estrategicamente, fazem parte do processo a legalização, a gestão financeira, elaboração e implantação de planejamentos estratégicos e constituição de um fluente mecanismo de visibilidade e comunicação da ação institucional com o conjunto da sociedade onde as organizações estejam inseridas, ou com a qual podem ou pretendam dialogar. (NASCIMENTO; MARINHO; SANTOS, 2001 apud SANTOS, 2002). Neste âmbito estão, não somente a capacidade da organização de se pensar estrategicamente, como, também, o nível de participação que encontramos na construção deste processo.

Em 2003 a SRH contratou consultoria especializada para implantação e acompanhamento do Programa de qualidade. O programa está fundamentado no desenvolvimento de cinco fases seqüenciais e correlacionadas: treinamento de sensibilização, diagnóstico organizacional, gestão de processos, planejamento estratégico e programa 5S. Cada etapa contando com um plano e uma metodologia específica de operacionalização.

O primeiro passo do programa foi definir a missão e a visão da SRH, que ficaram assim definidas:

**Missão:** Promover a gestão dos recursos hídricos de forma a assegurar água para o desenvolvimento sustentável com qualidade de vida.

**Visão:** Ser referência na gestão de recursos hídricos.

Cabe chamar a atenção de que a participação social não foi contemplada na missão e nem na visão da SRH. Se ela não está na missão não fica comprometida com as ações do órgão.

No momento seguinte, foram implantados os princípios do programa 5S (senso de utilização, do ordenamento, senso da limpeza, senso da saúde e senso da autodisciplina), enquanto uma auditoria promovia “ajustes” internos, na busca desse ordenamento para garantir a qualidade nos serviços prestados.

A crescente exigência pela qualidade técnica dos serviços e pela parte administrativa revela uma fragilidade por parte da gestão dos recursos hídricos e seu objetivo final. Na realidade havia valorização distinta entre as atividades-fim e as atividade-meio das organizações. As atividades fim determinavam sempre as prioridades institucionais e eram, também colocadas como uma opção política e uma legitimidade a ser construída junto à sociedade, enquanto que as atividades meio não eram priorizadas ou fortalecidas.

Tratando-se de uma área onde a participação social é questão relevante a ser trabalhada, é a valorização das pessoas e da cultura que devem guiar todo o processo. Porém a comunicação na SRH é tratada como atividade-fim, perdendo sua potencialidade de atividade-meio com função educativo. Então mesmo no processo de mobilização, que é atividade meio, o processo da comunicação tem sido utilizado institucionalmente como atividade fim.

Isto significa dizer que a capacidade da organização se pensar estrategicamente interfere diretamente no grau de participação nesse processo. Ou seja, quanto mais plural for a construção do planejamento estratégico com diversas participações maior a chance desse instrumento administrativo estar certo. O que não ocorreu durante a construção do trabalho na SRH. Muitas vezes alguns gestores entendem que expor determinada situação publicamente significa o mesmo que ter participação direta no processo.

Os diversos segmentos participantes dos comitês puderam se manifestar durante o processo de organização do planejamento estratégico. (Manfredo CARDOSO, Diretor geral da SRH (2003/2007). Pesquisa de Campo, 2007)

Outra questão importante nesta análise se refere a forte hierarquia presente na SRH e ao modo como as relações de poder existentes acabam por interferir na dimensão técnica. Não há dúvidas quanto ao peso da questão hierárquica na SRH, a própria estrutura física da sede que está organizada de forma vertical, dificulta a interação e participação das diversas áreas nos processos decisórios.

A análise dessa dimensão é decididamente sintomática quanto à urgência na revisão de políticas de gestão de pessoal relativa à contratação de pessoal através de concursos públicos assim como o estabelecimento de uma política multidisciplinar. As condições das instalações da sede da SRH são avaliadas com grau insatisfatório. E se, por um lado nos últimos anos a SRH

apresentou crescimento e melhorias referentes ao aspecto administrativo e técnico, por outro houve pouca preocupação em fazer valer a própria Lei das Águas no seu planejamento, com o princípio da gestão participativa, descentralizada e compartilhada pelos segmentos do governo dos usuários e da sociedade civil.

#### 5.4 DIMENSÃO POLÍTICA

A análise da dimensão política busca analisar as práticas da comunicação da SRH e se as mesmas seguem uma política de comunicação que vise à formação de uma sociedade participativa através das suas praticas de comunicação social.

A criação de políticas públicas é um fenômeno antes de tudo educativo e por isso se realiza como valor comunicacional por excelência. O lugar da criação de políticas públicas não é o da gestão administrativa, ou do governo, mas dos processos de mobilização e comunicação dos atores políticos. (ALVES, 2002)

A análise da dimensão política deste trabalho se dá sobre a constituição de programas que tenham por objetivo informar e gerar conhecimento. Ao longo do tempo percebemos que a dimensão política da SRH foi marcada fortemente nos seus primeiros doze anos de vida pelos aspectos legais e estruturais e não participativos. Suas ações como ditas anteriormente ficaram voltadas para a regulamentação do setor, outorgando, fiscalizando, desenvolvendo banco de dados e sistemas de informações internos.

Se procurássemos suportes conceituais para as políticas de comunicação e fôssemos à constituição e emendas republicanas brasileiras não encontraríamos capítulos sobre comunicação com alguma autonomia. Na montagem do programa de governo para reeleição do presidente Lula (2006), a equipe deixou registrados alguns aspectos importantes para a configuração da política nacional de comunicação (CAROS AMIGOS, ano X, Número 115, outubro 2006, p.14):

1. Construir um novo modelo institucional para as comunicações, com caráter democratizante e voltado ao processo de convergência tecnológica.

2. Incentivar a criação de sistemas democráticos de comunicação, favorecendo a democratização da produção, da circulação e do acesso aos conteúdos pela população.
3. Fortalecer a radiodifusão pública e comunitária, a inclusão digital, as produções regional e independente e a competição no setor.

Durante a construção do planejamento estratégico da SRH, em 2002, realizaram-se conversas informais com a diretoria sobre a necessidade de se estabelecer uma política de comunicação para o universo SRH. Tais idéias perderam-se e evaporaram-se nas mediações práticas cotidianas.

No meu entendimento a política de comunicação é o conjunto de planos e ações que objetivam levar a população ou a algum segmento específico a informação sobre atividades ou produtos que podem suprir necessidades ou influenciar no bem-estar ou na vida das pessoas, hoje ou futuramente. (Manfredo CARDOSO, Diretor geral da SRH (2003/2007), Pesquisa de Campo, 2007)

Na análise da dimensão política da SRH, encontramos um choque cultural, enquanto os suportes oficiais nacionais negam o aprofundamento das políticas públicas voltadas para a comunicação, os poderes locais fragmentam-se no jogo superficial da democracia consentida e aparente. Dessa forma, encontramos dificuldades para acumular forças para a gestão dos recursos hídricos, no sentido de direcionar a sociedade para o uso racional da água devido à ausência de trabalhos por modo de ação compartilhados.

Os aspectos políticos/ideológicos associados à demanda pura e simples pelo poder, em qualquer campo da vida, podem distorcer completamente uma política de comunicação, superando os valores éticos e morais. (Manfredo CARDOSO, Diretor geral da SRH (2003/2007), Pesquisa de Campo, 2007)

Alves (2002) sugere alguns passos úteis para os processos analíticos das políticas de comunicação e para o trabalho de avaliação e proposição de um processo comunicativo e divide esses passos em 4 fases sobre os quais nos baseamos para avaliar a dimensão política proposta neste trabalho:

1. Premissas para existência das políticas de comunicação;
2. O contexto de inserção da política;
3. Os modos de ação e operação;
4. O processo de significação no espaço social em que se realiza.

#### 5.4.1 Premissas para existência das políticas de comunicação

Como premissa há necessidade de identificação e prática de uma política de comunicação no espaço público com a implicação de um processo de trabalho no qual haja metodologia de interlocução social. O processo de construção de uma política de comunicação abrange o círculo de gerador de relações sociais: o produto, o dado, o feito, os modos de divulgação e as formas de consumo disso.

O repasse de conhecimento e experiência por parte do órgão gestor de recursos hídricos da Bahia é fundamental para fortalecimento do trabalho institucional, mas a participação de outros atores, sujeitos das ações, na elaboração dos conteúdos protagonizaria junto com o corpo técnico da SRH a construção de programas mais objetivos e diretamente ligados às realidades vividas. Mas essa realidade não pode ser observada e a falta de participação direta da sociedade na prática das ações de comunicação da SRH faz com que essa ação se torne um mero instrumento “politiqueiro” ou “marketeiro”, servindo como mais uma manifestação de uma estrutura de poder conservador, tradicional.

#### 5.4.2 O contexto de inserção da política

No contexto de inserção da política de comunicação, devem-se envolver o grupo social e os gestores para se ter uma diversidade de discursos sociais, dado indispensável para a criação e disseminação de políticas democráticas.

Estamos planejando cada passo com muito cuidado, para não cometer erros. Alguns estados têm comitê de bacias há 15 anos, mas se não houver assistência permanente do poder público, eles não podem caminhar. Então, nós queremos ter comitês que sejam verdadeiros porta-vozes da sociedade e não comitês de fachada, nem comitês chapa-branca. (Manfredo CARDOSO, Diretor geral da SRH.(2003/2007). **O desafios das águas**, 2005).

A ordem é não ter “super-babás”, é considerar referências concretas. A lei das águas ainda está muito na esfera da burocracia estatal. Os Comitês de Bacia que seriam a representatividade dos grupos sociais – em sua grande maioria – são chapa-branca e não mobilizam efetivamente a população para a preservação da água como elemento fundamental, acabam por manter e estabelecer uma forte dependência com os poderes públicos, mesmo tendo uma representação bem plural capaz de se auto gerenciar e de caminhar sozinho.

#### 5.4.3 Os modos de ação e operação

Este ponto diz respeito ao planejamento, onde participam os valores humanos, materiais, o estabelecimento de objetivos, a indicação dos instrumentos (técnicas, modos de reunião e as formas de decisão), a capacidade projetiva do grupo e o espírito plural e integrador.

Primeiro vamos criar todas as condições para que os comitês já formados funcionem de forma efetiva. Assim poderemos ver quais são as dificuldades, quais são as dúvidas, como será o processo de tomada de decisões. Essas informações vão subsidiar a continuidade do processo. (Aldo CARVALHO, Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos, Pesquisa de campo, 2006).

A política de comunicação deve precisar o seu lugar, sua duração, sua amplitude, sua visibilidade social, o cumprimento de metas e o envolvimento social. Essa política deve buscar responder a necessidades e desejos sociais e para tal na formatação do planejamento estratégico deve ser ouvido o mais amplo número de atores tanto do quadro técnico da SRH quanto da comunidade. No planejamento estratégico feito pela SRH no ano de 2003 houve a preocupação em ouvir os técnicos e consultores da SRH com o objetivo de levantar as principais demandas e atender a população. Porém não houveram contribuições vindas diretamente das comunidades, por parte da população.

A SRH percebe sua presença na comunidade como um balsamo para as carências locais, dessa forma constrói barragens, licencia e dá outorgas, porém a política deve ter o comprometimento social em detrimento de um superficial envolvimento de uma comunidade que recebe um pacote pronto sem ter participado dele.

#### 5.4.4 O processo de significação no espaço social em que se realiza

Neste passo o sentido é na direção da construção da participação efetiva, da constituição de sujeitos sociais, pelo direito, pela crítica, pela presença. O sentido de articulação ampliada que faz surgir o oculto do aparente dos saberes tradicionais. Dos saberes que se encontravam ocultos, escondido atrás do saber dos técnicos que “trazem o bálsamo”.

O objetivo desse passo é refazer a participação da sociedade pela base, indo além do inibidor conhecimento acadêmico, do tecnicismo e do poder das leis e das normas.

Lá em Paripinanga o povo toma banho de bacia, pra não perder a água. Depois do banho a água que fica na bacia é aproveitada em outro lugar: no vaso, na capoeira pras galinhas, na horta. Valor diferente do valor que a água tem na Bacia do Leste. Lá abunda, aqui falta (Aldo Carvalho - coordenador do PERH e filho da cidade de Paripinanga. Pesquisa de Campo, 2006)

Nesse processo, o trabalho dos comitês de bacia pode ser efetivo, uma vez que a sociedade venha realmente a se envolver nos processos de gestão dos recursos hídricos da sua região. Os Comitês de Bacia abrem uma possibilidade de discussão, da sociedade civil se articular e mostrar alternativas de desenvolvimento melhor apontadas às realidades locais e regionais da comunidade.

É importante o envolvimento de toda a sociedade para que os resultados não sejam muito demorados. Se avaliarmos as políticas públicas até agora desenvolvidas, vamos ver que elas estão falhando em muitos quesitos e isso impede que certifiquemos sua qualidade. Para que existam políticas públicas efetivamente sustentáveis, precisamos ampliar e radicalizar a conquista do controle social sobre elas. Para isso precisamos ampliar o nível de informação e consciência das pessoas, através da participação social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da discussão sobre a gestão dos recursos hídricos, tema que está na agenda dos atuais debates sobre o meio ambiente, este trabalho abordou a atuação da Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia (SRH) nesse contexto, através da investigação das práticas de comunicação social utilizadas pelo referido órgão.

As considerações tecidas ao longo deste estudo estruturaram-se sobre o tripé **SRH– comunicação social – gestão participativa** entendendo que só um modelo de gestão que enfoque a comunicação participativa pode redimensionar a gestão dos recursos naturais, conferindo a esse processo o real sentido da expressão “política pública”.

Na análise da dimensão cognitiva das práticas de comunicação na SRH, percebe-se um contraste entre a formação e a capacitação técnica e a socialização do conhecimento: por um lado, vemos uma intensificação de cursos, técnicas, capacitações voltadas geralmente para o mesmo público; do outro, a ausência de decisões compartilhadas e de avaliação continuada.

A sistematização e publicação de experiências ou de conhecimento que visem à promoção de valores e práticas em torno de um bem comum sugerem premissas ligadas a contextos de inserção, de participação social. Durante a análise cognitiva, houve a identificação de processos de trabalho, com objetivos de melhorias na qualidade de vida da população baiana e busca pela interlocução social. Porém foi evidenciado que ainda há pouca participação geradora de criação simbólica nos grupos e nas pessoas envolvidas.

A SRH deveria criar narrativas e gerar conhecimentos a partir do reconhecimento efetivo da importância da participação social direta na gestão dos recursos hídricos, considerando todos os interessados na produção e difusão das informações geradas.

No processo de análise da dimensão social, o que está em questão é a relação da SRH com seu público beneficiário, a sociedade. De acordo com documento publicado pelo Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas e pela WWF-Brasil, resultado de um encontro em 2005, que reuniu técnicos do governo e membros da sociedade civil para avaliar a implementação

da política nacional de recursos hídricos e a experiência dos comitês de bacia hidrográfica, encontramos a afirmação de que a cultura política adotada no Brasil tem:

Uma base cultural arraigada, ao orientar as práticas institucionais, reforça a sua segmentação, desarticulação, burocratização, e centralização de ações e decisões. Ao fortalecer uma hierarquia centralizadora, onde as decisões são tomadas em grande parte nas instâncias superiores, as instituições que compõem os sistemas se fragilizam. (Fórum Nacional de Comitês de Bacia Hidrográfica e WWF, 2005)

Na análise dos sujeitos envolvidos foi possibilitada a percepção de uma questão fundamental: que a participação social na Bahia não foi assimilada. O que se mantém é uma cultura centralizada, em que a burocracia estatal, unicamente, é a responsável pela gestão da política pública, não aceitando intervenção, participação direta e controle externos. O Brasil é um país de muitas leis e quase nenhuma justiça. A lei das águas ainda repousa na esfera da burocracia estatal e não é por instituir comitês estaduais de bacia que a participação social fica efetivada

Na análise da dimensão técnica da SRH, foi considerado o modo como o órgão se pensa e se planeja em termos de comunicação social. Pode-se perceber que não houve referências concretas no planejamento estratégico de ação e nem de orçamentos para essa atividade. O planejamento deveria considerar valores no orçamento e traçar metas factíveis para a comunicação social. A sugestão de orçamento para planejamento das ações de comunicação social foi feita por organismos internacionais.

A análise da dimensão política deste trabalho se deu sobre a constituição de programas que tivessem por objetivo informar e gerar conhecimento sobre a gestão dos recursos hídricos de forma participativa. Embora a Lei 9.433 sinalize a democratização na gestão dos recursos hídricos, a comunidade ainda não tem conhecimento suficiente a esse respeito, o que dificulta sua participação nesse processo. Há a necessidade de radicalizar os fundamentos democráticos previstos na lei.

Para Sousa Santos (2002), a construção da democracia requer radicalização que valorize os princípios da democracia participativa, onde as práticas dos atores devem indicar os princípios da democracia, a superação das desigualdades e assimetrias nos campos institucionais, sociais, políticos e econômicos – como fundamentos dessa nova “práxis”.

No contexto da democracia participativa, a comunicação social se destaca por sua capacidade de pautar, convocar e negociar os diversos interesses que transitam em uma comunidade. Mas, para isso, é preciso buscar a “flexibilização”, apontada por Dowbor (1993). O que significa que tais questões devem ser pensadas no âmbito das políticas públicas de comunicação – o que não existe no estado da Bahia.

O problema levantado para análise nesta pesquisa tinha como objetivo verificar o modelo de comunicação assumido pelo órgão gestor de recursos hídricos da Bahia, investigando se eles consideravam, fortaleciam ou desqualificavam a democracia participativa. De fato, o que foi verificado é que as decisões democráticas são minimizadas na estrutura do governo. A participação popular na comunicação é uma questão da maior relevância relacionada que esta com o processo de construção e ampliação dos direitos de cidadania e na SRH não abriu-se nem a discussão pela possibilidade de inclusão popular nos trabalhos de comunicação social. Entendendo que estes trabalhos poderiam ser instrumentos de mudanças, de renovações e construção de novas políticas públicas.

Os trabalhos de comunicação social da SRH não foram antecidos pela formação humanística e nem pela inserção dos atores sociais. A falta destes requisitos levou a comunicação social do órgão gestor de recursos hídricos da Bahia a se limitar a sua dimensão técnica e instrumental, com capacidade somente para reproduzir padrões de comportamento social e de manter o *status quo*.

Dessa forma o que se fez, ao longo deste trabalho, foi estabelecer dimensões que não estavam explícitas anteriormente e analisar os seus resultados. Mais que uma integração entre os vários níveis de comunicação na SRH, foi fundamental a percepção das diferentes dimensões aqui apresentadas.

Estudar as dimensões de onde surgem contradições de um processo amplo e denso deixa a lição de que não há democratização e ampliação do Estado sem participação social. Expõe-se a necessidade da participação direta da população nas práticas de comunicação social, que tem como objetivo final trocar informações e contribuir para práticas positivas na relação do homem com a água, com a natureza, com a própria vida. O desafio que fica é justamente perceber e criar oportunidades, a partir do exame acurado de cada dimensão analisada.

## REFERÊNCIAS

ÁGUAS NO BRASIL: a visão dos brasileiros – o que os brasileiros pensam sobre a conservação e o uso da água no Brasil. Pesquisa realizada pelo IBOPE Opinião. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br>>. Acesso em: nov. 2004.

AGUIAR LOPES. **A teia invisível**: Informação e contra-informação nas redes de ONGs e movimentos sociais. Tese de doutoramento apresentada à UFRJ-ECO/Ibic, Rio de Janeiro, 1996.

AKUTSU, Luiz. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. Dissertação de mestrado apresentada à UFBA, Salvador, 2002.

ALVES, Luiz. Comunicação e políticas públicas ou de como fazer retornar a cidadania a cidade. **JBCC - Jornal Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Ano 5, N. 200. São Paulo, Brasil: 6 de dezembro de 2002.

ARENDT, H. **A condição humana**. 2 ed. Rio de Janeiro. Forense, 1983.

AURÉLIO, Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI** – o dicionário da língua portuguesa. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

AZEVEDO Luiz, BALTAR Alexandre, MUNOZ, Hector Raul (org.). **Interfaces da Gestão de Recursos Hídricos** - Desafios da lei de água de 1997. 2. ed. Produção do MMA, 2000.

BAHIA, Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Superintendência de Recursos Hídricos. **O desafio das Águas**. Salvador, D&M Photodesingn, 2005.

BECKER, B. K, MIRANDA M. **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: EDUF RJ, 1997.

BERENSTEIN, Symona. **Ecoturismo e Comunicação**. Salvador: Secretaria de Cultura e Turismo, 2002.

BOURDIEU, P. **Distinction: A Social Critique Of The Judgment Of Taste**. Cambridge: Harvard University, 1984.

BRANDÃO, Carlos R. Outros afetos, outros olhares, outras idéias, outras relações. In: **A questão ambiental: cenários de pesquisa**. A experiência do Ciclo de seminários o NEPAM. Campinas: Unicamp/Nepam, 1995. p.13-30.

BRASIL - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. **Desenvolvimento Sustentável - 100 experiências brasileiras**. Consulta

nacional - Agenda 21. Disponível em: <http://mma.gov.br/port/se/agend21/> Acesso em 28 dez. 2005.

BRASIL. Agência Nacional de Águas (ANA). Disponível em: <<http://www.ana.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2005.

BRASIL. Agenda 21 Brasileira. 2002. Disponível em: <<http://mma.gov.br/port/se/agend21>>. Acesso em 10 dez. 2005.

BRASIL. **Águas do Brasil**, 2000.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <<http://mma.gov.br>>. Acesso em 11 out. 2005.

BRASIL. **Oficina Temática**: Gestão participativa dos recursos hídricos - Relatório final. Aracaju: PROÁGUA/ANA, 2001.

BRASIL. **Plano Estadual de Recursos Hídricos** - relatório síntese, 2004.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. São Paulo, Cutrix, 1997.

CARDOSO, Regina L.S. **Elementos para garantia de uma gestão transparente**: avaliação e utilização de indicadores. Rio de Janeiro CIDE, 2000 (caderno de textos).

CARROLL, Lewis. **Alice**: aventuras de Alice no país das maravilhas & através do espelho. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo (1998). Participação Social no Brasil hoje. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 30 maio 2006.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação**: Economia, Sociedade e Cultura. Vol. I. A Sociedade em Rede. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTELLS, Manuel. **La era de la información** - economia, sociedad y cultura. Vol. II: El poder de la identidad. Versión castellana de Carmem Martínez Gimeno. Madrid: Alianza editorial, 1998.

CEDRAZ, Milton. **Gestão Sistêmica da Água**. Superintendência de Recursos Hídricos do Estado da Bahia. Salvador, Edição do autor, 2002.

CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS (CRA). Disponível em: <<http://www.cra.ba.gov.br>>. Acesso em: nov. 2005.

COHN, Gabriel A forma da sociedade da Informação. In: DOWBOR, Ladislau (org.). **Desafios da Comunicação**. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

COSTA E SOBRINHO, P.V. **Comunicação alternativa e movimentos sociais na Amazônia Ocidental**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2001.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2002.

DIAS, Genebaldo. **Educação Ambiental: Princípios e Práticas**. São Paulo. Editora GAIA. 2004.

DOWBOR, Ladislau (org.). **Desafios da Comunicação**. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

DOWBOR, Ladislau. Espaço local, atores sociais e comunicação. In: **Comunicação & Sociedade**. São Bernardo: UMESP, ano XI, n. 19, 1993.

DUARTE, Jorge, BARROS Antonio (orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: ATLAS, 2005.

DUDLEY Nigel, STOLTON Sue. **Águas, cidades e florestas**. A importância das áreas florestais protegidas para suprimento de água nas cidades. Banco Mundial/WWF, 2003.

FERREIRA, Giovandro. **O estudo do discurso jornalístico numa perspectiva teórica**, 2000 [s.m.r.].

FRANCO, Ninõn. Visão da evolução político-institucional sobre os recursos hídricos. In: **Diálogos entre as esferas global e local**. Peirópolis, SP: Editora Fundação Peirópolis, 2002. p.163-174.

GADOTTI, Moacir. Agenda 21 Global e Carta da Terra. In: **Diálogos entre as esferas global e local**. Peirópolis-SP: Editora Fundação Peirópolis, 2002. p.19-30.

GALVÃO, Afrânio; REIS Andréa; SILVA, Bruno. O uso compartilhado da água: a necessidade de integração operacional. **Revista Bahia, Análise & Dados**, v.13, n. especial. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2003. p. 326-332.

GARJULLI, Rosana. Os múltiplos desafios da água. **Revista Gestão das Águas - Ciência e Cultura - SBPC**, 2003.

GIOVANNINI Giovanni (org.). **Evolução na Comunicação do sílex ao silício**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.

GIOVANNINI, Bárbara. Assim o homem inventou a comunicação. In: GIOVANNINI Giovanni (org.). **Evolução na Comunicação do sílex ao silício**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.

HELD, D., MCGREW, GOLDBLATT, D., PERRATON, J. **Global transformations: politics, economics and culture**. Califórnia: Stanford University Press, 1999.

HOBBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo. Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO ETHOS. Disponível em: <<http://www.ethos.org.br>>. Acesso em: dez. 2005.

KOTLER, P. **Marketing para organizações que não visam lucro**. São Paulo: Atlas, 1978.

KUNSCH, Margarida M. K. **Planejamento de Relações Públicas na comunicação integrada**. São Paulo: Summus, 1986.

KUNSCH, Margarida. Gestão Integrada da comunicação organizacional e os desafios da sociedade contemporânea. **Comunicação & Sociedade**, n° 32, São Paulo: Editora UMESP, 1999.

LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993. (Coleção TRANS).

LOJKINE, Pierre. **A Revolução Industrial**. São Paulo: Córtes, 1999.

LOMBARDI, Carlo. Do pombo-correio ao sistema editorial. In: GIOVANNINI, Giovanni (org.). **Evolução na Comunicação do sílex ao silício**. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1987.

MACHADO, Carlos José. Gestão das águas doces. **Revista Gestão das Águas - Ciência e Cultura SBPC**, 2003.

MARTINE, George (org.) **População, Meio Ambiente e Desenvolvimento - Verdades e contradições**. 2. ed. Editora da UNICAMP, 1996.

MENEGHETTI, Silvia Bojunga. **Comunicação e Marketing: fazendo a diferença no dia-a-dia de organizações da sociedade civil**. São Paulo: Global Editora, 2003.

MILANI, CARLOS R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 180-214.

MINTZBERG. H. **Criando organizações eficazes**. São Paulo: Atlas, 1985.

MONTEIRO, Tânia Siqueira. **Série Mobilização Social - Comunicação e Mobilização Social**. Vol 1, Brasília, UnB, 1996, p.56.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 2000.

MUNOZ, Hector Raul (org.). **Interfaces da Gestão de Recursos Hídricos; Desafios da lei de água de 1997**. 2. ed. Produção do MMA, 2000.

NORBERTO-SILVA, Elaine. Consumo, Mimesis e Sentido. In: VALVERDE, Monclar (Org.). **As formas do Sentido**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.

OLIVEIRA, Guacira César. Contradições e conflitos na construção de um outro mundo. **Revista Democracia Viva**. IBASE, 2005. p.6-11.

PERUZZO, Cicília. **Comunicação nos Movimentos Populares**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

PERUZZO, Cicília. Relações Públicas com a comunidade: uma agenda para o século XXI. In: **Comunicação e Sociedade**, n. 32. São Paulo: UMESP, 1999.

POLIZELLI, Demerva Luizl, HELOANI, José Roberto. Meio Ambiente, trabalho e administração. In: ABRAMOV A Y, Ricardo (org.) **Construindo a Ciência Ambiental**. São Paulo: Editora Annablume/ FAPESP, 2002.

PORTO, Rubem La Laina. Capacitação de Pessoal para o Setor de Recursos Hídricos. out. 1995, Brasília (mimeo).

PRIETRO, Arlete. Sociedade da Informação: Desafios comunicacionais. **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. Vol. XXII, n.1, jan/jun. São Paulo: Intercom,1999. p.9-13.

QUERMES, Paulo Afonso de Araújo. Contradições **nos processos de participação cidadã na política nacional de recursos hídricos no Brasil**: análise da experiência dos comitês de bacia. Tese de Doutorado. UNB. Brasília, 2006.

RABELO, Desirée. **Comunicação e Mobilização na Agenda 21 local**. Vitória, ES: EDUFES/FACITEC, 2003.

RATTES, Marina. Brasil e as águas. **Revista Águas do Brasil**. Fórum Nacional das Águas. Rede Marketing e comunicação. Poços de Caldas, 2003.

REBOUÇAS, Aldo. Marcos legais do uso e gestão. **Revista Águas do Brasil**. Fórum Nacional das Águas. Rede Marketing e comunicação. Poços de Caldas, 2003.

REVISTA Comciência. Autoritarismo emperra gestão participativa das águas. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/02/08.shtml>>. Acesso em: dez. 2005.

REVISTA WORLD WATCH. Disponível em <<http://www.worldwatch.org.br>>. Acesso em 25 de dezembro de 2006.

REVISTA CAROS AMIGOS, ano X, Número 115, outubro 2006.

ROMANO, Roberto. Entrevista à **Revista Caros Amigos**. Especial Terra em Transe. Abril de 2005, p. 30.

- RÜDIGER, Francisco. **Introdução à teoria da informação**. São Paulo: Edicom, 1998.
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro. Garamond, 2004.
- SANT'ANNA Armando. **Propaganda**: teoria, técnica e prática. São Paulo: Pioneira, 1998.
- SARTORI, Carlo. O Olho universal. In: GIOVANNINI, Giovanni (org.). **Evolução na Comunicação do sílex ao silício**. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1987.
- SCHOBBER Juliana. Gestão urbana e gestão de recursos hídricos. **Revista Gestão das Águas - Ciência e Cultura - SBPC**, 2003.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002 (Col. Reinventar a emancipação Social).
- STEVENSON, William J. **Estatística aplicada à administração**. São Paulo: Harbra, 1981.
- SUPERINTENDÊNCIA DE RECURSOS HÍDRICOS (SRH-Ba). Plano Estadual de Recursos Hídricos, 2003. Disponível em: <<http://www.srh.ba.gov.br>>. Acesso em: mês. Ano.
- TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e as políticas públicas no Brasil In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2002.
- TURKLE, Sherry. **A vida no ecrã**: a identidade na Era da Internet. Lisboa: Relógio d'água Editores, 1997.
- UNGERA, N.M. (Org.) **Fundamentos filosóficos do pensamento ecológico**. São Paulo: Loyola, 1992.
- VIEIRA Freire Paulo, BERKES, Fikret, SEIXAS, Cristina S. (org.). **Gestão Integrada e Participativa de Recursos naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: Editora SECCO/APED, 2005.
- WOLTON, Dominique. **Internet e depois?** Uma teoria crítica das novas mídias. Porto Alegre: Editora Sulina, 2003.
- WOLTON, Dominique. **Pensar a comunicação**. Brasília: Editora da UnB, 2004.

## **APÊNDICES**

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADAS  
Informante: DIRETOR GERAL DA SRH – 1998 - 2002

1. Nome:

R - Milton Carlos da Mota Cedraz.

2. Formação:

R - Engenheiro Agrônomo. Pós-Graduação: Técnico em Desenvolvimento Econômico (TDE) pela CEPAL/NAÇÕES UNIDAS.

3. Período em que ocupou o cargo de Diretor Geral da SRH:

R - 1999 a 2002.

4. Como se davam a produção, sistematização e difusão de conhecimentos na sua gestão?

R - Introduzindo e implantando a Gestão Sistemática. Assim, iniciei e concluí todo o processo de informatização dos setores e a descentralização administrativa, além de intensificar os cursos de capacitação e instalar diversos programas para conscientização e participação dos usuários da água no processo de gestão.

5. Como se dava a relação com a sociedade na sua gestão?

R - Inicialmente, através de seminários, palestras, cursos diversos, formação de monitores, incentivo ao associativismo preparatório para formação dos futuros comitês de bacias o que foi intensificado a partir da implantação do Sistema Descentralizado de Atuação, com a instalação das Casas de Recursos Naturais nas Regiões Administrativas da Água.

6. E a descentralização através das casas de Recursos Naturais, como funcionava?

R - Iniciei e concluí a instalação das Casas de Recursos Naturais dentro do processo de Descentralização Administrativa, componente relevante na estratégia da Gestão Sistemática, fator preponderante para interação com os usuários da água.

7. E o estímulo para a formação de Comitês de Bacias Hidrográficas?

R - Foi um longo período de preparação legal e institucional. A experiência brasileira, até então, se resumia aos consórcios existentes no sul do Brasil, que iniciavam as suas modificações na direção dos Comitês de Bacias baseadas na recém-promulgada Lei 9433, no recém-instalado Conselho Nacional de Recursos Hídricos e critérios normativos incipientes por ele editados. A experiência na formação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (no qual integramos a Diretoria Provisória e a nossa intensa participação) serviu como paradigma para a formação e atuação de Comitês de Bacias, já que no Brasil a experiência se dava através de consórcios intermunicipais, que a partir da Lei 9433 passaram a se adaptar. Entretanto, a constituição do Comitê da Bacia do Rio São Francisco foi o marco que, de fato, permitiu definir a forma e o modelo de constituição de Comitê. Com base nessa experiência, iniciamos o processo de constituição dos Comitês de Bacias que vínhamos amadurecendo. Assim, foi possível definir a melhor forma para organização de Comitês de Bacias Hidrográficas. Dessa forma, editamos um documento que sugeria, passo a passo, o processo de constituição e instalação desses Comitês. A experiência vivida na constituição do Comitê do Rio São Francisco foi decisiva para formulação de proposta para o processo. Ficou claro que a organização, a partir de uma Diretoria Provisória instituída pelo poder público, restringia o Processo da Gestão Participativa. Seria muito mais consistente incentivar as lideranças regionais a constituírem uma Comissão Organizadora que

seria reconhecida pelo Órgão Gestor. Daí, seguindo-se os passos, seriam produzidos os relatórios que, ao final, seriam encaminhados ao respectivo Conselho de Recursos Hídricos, para que se reconhecesse ou não a legitimidade do processo de constituição e instalação do Comitê, através de ato próprio, evitando-se a edição de um Decreto Governamental que lhe emprestasse uma feição “chapa branca”.

8. Depois de formados, como se estabeleceu a relação da SRH com os Comitês de Bacias Hidrográficas?

R - Como estava muito no início, não houve tempo para estabelecer uma relação mais consistente, pois, oficialmente, só havia sido constituído (nos moldes por nós definidos) o Comitê das Bacias Hidrográficas do Leste, e iniciado o processo de constituição do Comitê das Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte, além da instalação do Conselho ao final da Gestão – Set.2002.

9. No processo de organização do planejamento estratégico, a população foi ouvida?

R - Até certo ponto sim, pois o processo se daria através das Casas de Recursos Naturais, ainda em processo de instalação.

10. O que você entende por política de comunicação social?

R - É aquela que define as relações do Órgão e da Política Governamental do Setor com a Sociedade, principalmente, através da divulgação dos Instrumentos Legais, Institucionais e Programáticos.

11. Havia uma política de comunicação social durante a sua gestão?

R - Foi na minha gestão que se definiu e se implantou, de fato, uma estrutura para a comunicação social do setor e da própria SRH.

12. Quais são os fatores de sucesso (êxito) ou insucesso de uma política de comunicação?

R - Definição de uma estratégia para formação da Política de Comunicação Social e a consciência da sua importância e apoio pela direção do órgão.

13. Acredita que a política de comunicação de sua gestão funcionou, foi efetiva? Os resultados foram bons, adequados ou foram bons dentro das possibilidades existentes?

R - Foram boas dentro do contexto, pois ainda estava em processo de instalação e funcionamento. De qualquer forma, houve um substancial avanço em relação ao que se havia realizado até então no setor.

14. Acredita em políticas de comunicação?

R - Claro. A comunicação é a própria política.

15. Como fatores de ordem política/ideológica podem influir, pesar, influenciar numa política de comunicação?

R - Quando o setor governamental transfere às ações específicas do setor as suas normas e ideologia que pautam suas próprias ações.

**ANEXO B – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA**  
Informante: DIRETOR GERAL DA SRH – 2002 - 2006

1. Nome:

R - Manoel Pires Cardoso

2. Formação:

R - Geólogo pela Escola de Geologia da UFBA, diplomado em 12/12/1966.

3. Período que ocupou o cargo de Diretor Geral da SRH:

R - De 05/01/2003 a 11/01/2007.

4. Como se davam a produção, sistematização e difusão de conhecimentos na sua gestão?

R - A partir de planejamento feito conjuntamente pela Assessoria de Comunicação com a DG. A produção, sistematização e difusão de conhecimentos se davam de acordo com o público abrangido/focado. A produção podia ser interna ou contratada a terceiros, como também focar eventos específicos ou aspectos institucionais e/ou de divulgação permanente.

5. Como se dava a relação com a sociedade na sua gestão?

R - Aproveitando todos os meios de comunicação disponíveis: realização de eventos, folders, imprensa escrita, falada e televisionada, internet.

6. E a descentralização através das Casas de Recursos Naturais, como funcionava?

R - As Casas de Recursos Naturais funcionavam como postos avançados da SRH e da própria SEMARH, difundindo as ações do Governo da Bahia no que concerne a gestão dos recursos hídricos e a importância da participação da população no processo.

7. E o estímulo à formação de Comitês de Bacias Hidrográficas?

R - O estímulo à formação dos comitês era feito de forma completamente apartidária, ou seja sem nenhuma conotação política, de forma a motivar a participação dos diversos segmentos da população sem qualquer restrição.

8. Depois de formados, como se estabeleceu a relação da SRH com os Comitês de Bacias Hidrográficas?

R - A relação da SRH se manteve como de estímulo, apoio e orientação, sem se imiscuir diretamente nas decisões e na gestão dos comitês.

9. No processo de organização do planejamento estratégico a população foi ouvida?

R - Os diversos segmentos participantes dos comitês puderam se manifestar.

10. O que você entende por política de comunicação social?

R - O conjunto de planos e ações que objetivam levar à população, ou a algum segmento específico, a informação sobre atividades ou produtos que podem suprir suas necessidades ou influenciar no bem-estar ou na vida das pessoas hoje ou futuramente.

11. Havia uma política de comunicação social durante a sua gestão?

R - Sim.

12. Quais são os fatores de sucesso (êxito) ou insucesso de uma política de comunicação?

R - Convicção do objetivo, planejamento e qualidade do produto, honestidade no que se informa.

13. Acredita que a política de comunicação de sua gestão funcionou, foi efetiva? Os resultados foram boas, adequados ou foram bons dentro das possibilidades existentes?

R - Em parte. Resultados foram bons dentro das possibilidades. A SRH ganhou maior visibilidade tanto no âmbito estadual como nacional.

14. Acredita em políticas de comunicação?

R - Sim, desde que honestas.

15. Como que fatores de ordem política/ideológica podem influir, pesar, influenciar uma política de comunicação?

R - Os aspectos políticos/ideológicos associados à demanda pura e simples pelo poder, em qualquer campo da vida, podem distorcer completamente uma política de comunicação, superando os valores éticos e morais.

## ANEXO C - RELAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES EDITADAS PELA SRH

### MEMÓRIA

TÍTULO	ACERVO
Livro Gestão Sistêmica da Água	05
Livro Água: Usos, características e potencialidades	10
Livro Glossário de Hidrologia	10
Livro Informações Matemáticas Aplicadas à Gestão de Recursos Hídricos	10
Plano Estadual de Recursos Hídricos – Relatório Síntese	10
Plano Estadual de Recursos Hídricos – Sinopse Ilustrada	10
Livro Desafio da Água (port.)	10
Livro Desafio da Água (inglês)	10
Os Descaminhos do São Francisco	10
Bacias Hidrográficas 2004	02
Bacias Hidrográficas	10
Série Águas da Bahia vl.1	10
Série Águas da Bahia vl.2	10
Doces Águas da Bahia	09
Chuvas Intensas na Bahia	01
Água- O desafio do próximo milênio	10
Livro da Água	10
Livro da Água –Escola e Comunidade 3ª edição- set/2005	10
Livro da Água – Professor 1ª edição dez/2000	10
Livro da Água – Professor 2ª edição set/2005	10
Relatório anual 2003	10
Relatório anual 2004	10
Relatório anual 2005	10
Relatório anual 2006	10
Relatório de Atividades 1999/2002- SEINFRA	10
Jornal Olhos d' Água Julho/agosto de 2004 ano 2 nº4	04
Jornal Olhos d' Água Jan/fev/março de 2004 ano 2 nº5	10
Jornal Olhos d' Água Março 2004- edição especial	04
Jornal Olhos d' Água Jan/fev de 2005 ano 2 nº6	10
Jornal Olhos d' Água Maio/julho 2005 ano 2 nº8	10
Jornal Olhos d' Água Agosto/ out de 2005 ano 2 nº09	01
Jornal Olhos d' Água Out 2005/ jan 2006 ano 3 nº10	10
Revista ABRH- Notícias nº2 julho 2000	10
Boletim PEACS –ano 1- 1ª edição out/nov 2005	10
Manual do usuário da água de domínio público	10

Manual de fiscalização de Recursos Hídricos – Recife 2003	05
Manual de outorga de direito de uso da água-documento síntese	10
Manual de outorga de direito de uso da água	10
Manual de outorga de direito de uso da água de domínio público-2001	01
Política Nacional de Recursos Hídricos –Legislação Básica	10
Recursos Hídricos – Leis Estaduais- SRH-2003	10
Recursos Hídricos – Leis Estaduais- SRH-dez/2004	10
Lei nº9.433 de 8 de janeiro de 1997- Política Nacional de Recursos Hídricos -1999	01
Recursos Hídricos –Legislação Básica do Estado da Bahia - 2000	10
Política Nacional de Recursos Hídricos –Legislação-2001	10
Recursos Hídricos –Legislação Básica do Estado da Bahia - 2001	01
Cartilha do irrigante	01
Revista Ação Ambiental ano 2 nº2 jun/2003	04
Água um projeto de vida	10
Amazônia Sustentável	01
Revistinha Amigos da Água	10
Programa de Educación Ambiental e Comunicación Social-PEACS	10
Álbum Seriado	10
Organização Social- Caminho para o desenvolvimento sustentável- Bacia do Rio São Francisco	04
Revista TECHO- Recursos Hídricos .Um tesouro abundante porém finito	10
Caderno de princípios de proteção à vida	01
Proágua- Semi-árido- Sbprograma de desenvolvimento de Recursos Hídricos para o semi-árido brasileiro	10
PQA - Programa de qualidade das águas e controle da poluição hídrica	10
Projeto de irrigação Ponto Novo- Agricultura avançada na bacia do Rio Itapicuru	10
Águas Subterrâneas	10
Recomposição Florestal de Mata Ciliares	10
Seja você também uma pessoa importante na administração da água no Estado da Bahia	10
Seja você também uma pessoa importante na gestão da água no Estado da Bahia	04
A água nossa de cada dia	10
Projeto Ponto Novo	10
Plano diretor de Recursos Hídricos - 1, 2 e 3	10
Plano diretor de Recursos Hídricos - 4, 5 e 6	10
Plano diretor de Recursos Hídricos - 7, 8 e 9	10
Plano diretor de Recursos Hídricos - 10, 11, 12 e 13	10
Plano diretor de Recursos Hídricos 14,15 e 16	10

Programa Nascentes Vivas (inglês)	03
Programa Nascentes Vivas (português)	10
Cuidando do nosso corpo e saúde	03
Folder- Uma nova vida brota no semi-árido baiano	10
Folder – Gerenciar a água para cuidar da vida	10
Folder –Balneários do lago da barragem de Ponto Novo- Rio Itapicuru-Açu	10
Folder –Integrar e desenvolver pessoas:uma experiência inovadora na gestão pública	10
Folder PERH-Bahia	10
Folder – Programa Nascentes Vivas	01
Folder – Balneário do lago Itapicuru,-Açu- Barragem de Ponto Novo	10
Folder –Formação do Comitê- Bacia hidrográfica do Rio Itapicuru	10
Folder –REBECA- Rede Brasileira de Educomunicação Ambiental	10
Folder – Educação Ambiental no contexto da bacia hidrográfica- Rio Paraguaçu- PEACS	10
Folder- Educação Ambiental no contexto da bacia hidrográfica- alto e médio Itapicuru PEACS	10
Folder – Projeto Revegetar - Preservando a água e a vida - Projeto vamos revejetar nossos rios.	10
Folder - Projeto Revegetar- Preservando a água e a vida- Sub-bacia do Rio Itapicuru- Açu	10
Folder - Comitê de Bacia hidrográfica dos Rios Verde e Jacaré(CBHVJ)	10
Folder - CBHSA - Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco	10
Folder PGRH II	10
Folder - Comitê da Bacia do Recôncavo Norte	10
Folder - Comitê da Bacia do Rio Salitre	10
Folder - Comitê da Bacia do Rio Paraguaçu	10
Folder - Comitê da Bacia do Rio Itapicuru	10
Folder - Comitê da Bacia do Leste	10
Cartaz - Cadastro Nacional do Usuários de Recursos Hídricos	10
Cartaz - A lei é prevenir a falta de água no futuro	10
Cartaz - PNRH	10
Cartaz - Projeto Revegetar- Preservando a água e a vida!	10
Cartaz - Dona Água a senhora me dá licença*?	10
Cartaz - Comitê da Bacia do Recôncavo Norte	03
CD PERH	10
CD - Bacias Hidrográficas	06
Fitas de vídeo SRH	04
Pluviômetro- Cuidar da água é cuidar da vida	10
Envelope PEACS	10
Envelope Proágua	10
Envelope PGRH	10
Camisa PEACS	10

Boné PEACS	10
Jogo da memória	10
Réguas	10
Porta-réguas	10
Bloco PEACS	10
Calendário	10
Marcador de texto – Amigos da água	10
Marcador de texto – PEACS- Cáquito	10
Marcador de texto – PEACS- Árvore	10
Marcador de texto – Projeto Revegetar – Cachoeira	10
Marcador de texto – Projeto Revegetar – Flor	10
Pasta- SRH	10
Pasta- Organização de usuário	10
Pasta - CRN	10