



Crise da Água em São Paulo na Perspectiva dos Órgãos Governamentais: Crise Hídrica ou de Informação?

Jane Márcia Mazzarino ¹
Luciana Turatti ²

RESUMO

A internet possibilita às organizações sociais o papel de protagonistas na consecução do direito à informação, de modo a estimular a participação cidadã no debate público sobre as mais diversas questões, dentre as quais a hídrica. Este estudo analisa notícias veiculadas por duas organizações governamentais responsáveis pela gestão das águas no contexto brasileiro: uma nacional e outra do estado de São Paulo. Discute-se se suas práticas comunicativas atendem aos pressupostos legais do direito à informação no processo de agendamento e enquadramento da crise hídrica de São Paulo. O estudo é descritivo e analítico, qualitativo, de base bibliográfica e documental. A amostra é não probabilística, por tipicidade e acessibilidade. Emergiram quatro categorias de análise a partir de uma diversidade de elementos que compuseram a macrocategoria enquadramento: fontes, conflitos, responsabilidade e soluções. Concluiu-se que a organização estadual enquadra a crise como uma situação “sob controle”, enquanto a organização nacional busca explicar tecnicamente os mecanismos para o seu enfrentamento. De modo geral, e considerando-se a relevância do problema, as duas organizações publicaram pouco e informaram predominantemente a partir de interesses institucionais e não do interesse público. Por fim, verifica-se que o papel das organizações de caráter ambiental deve ser ampliado em se tratando da implementação do direito à informação ambiental.

Palavras-Chave: Direito à Informação; Notícia; Organizações Governamentais; Crise Hídrica; Pesquisa Documental.

¹ Doutorado em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, Brasil; com período sanduíche em Universidade Nova de Lisboa. Docente no Centro Universitário Univates, UNIVATES, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-6051-5116>. janemazzarino@univates.br

² Doutorado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, Brasil. Docente no Centro Universitário Univates, UNIVATES, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-6684-1422>. lucianat@univates.br

É pacífico o entendimento de que o acesso à informação sobre questões ambientais se coloca como um dos pressupostos do desenvolvimento sustentável e da efetiva participação pública nos processos de governança ambiental. No entanto, apesar da disseminação do conhecimento acerca dos instrumentos que vem tentando assegurar tal direito ao longo das últimas décadas no Brasil, percebe-se que no cotidiano dos mais diversos órgãos ambientais, de caráter público ou privado, tal prerrogativa ainda carece de efetivação.

O direito à informação foi plenamente assegurado no plano nacional com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual internalizou expressamente tal preceito na condição de direito fundamental. No contexto ambiental não foi diferente, posto que vários documentos de caráter internacional e nacional impõem o dever de informar aos órgãos ambientais, entre os quais incluem-se as organizações ambientais com caráter público.

Este artigo analisa como duas organizações ambientais de caráter público, que desenvolvem atividades relacionadas à água, têm se valido de tais prerrogativas para informar à população por meio das ofertas de notícias. Com a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH - Lei Federal Nº 9.433/97) a gestão das águas é colocada como democrática, impondo, por consequência, a efetiva participação dos usuários nos processos decisórios, o que depende do acesso à informação (Brasil 1997). Investiga-se, especificamente, o uso das mídias virtuais, ao longo de 2014, como meio de informação aos cidadãos sobre a crise da água em São Paulo pela Agência Nacional das Águas (ANA) e pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp). As mídias virtuais foram selecionadas por terem seu uso previsto na Lei de Acesso à Informação (Brasil 2011).

Discute-se se suas práticas comunicativas atendem aos pressupostos legais do direito à informação e busca-se delinear os enquadramentos construídos sobre a crise hídrica de São Paulo. Em relação ao discurso das organizações na sua comunicação institucional, quando fazem uso de mecanismos jornalísticos, questiona-se os elementos que caracterizam o processo de enquadramento. Quais fontes privilegiam? Que conflitos expõem? Quem responsabilizam pela crise? Que soluções apontam nos seus processos de mediação?

Para tanto, num primeiro momento, discorre-se acerca dos instrumentos legais internacionais e nacionais que preveem o direito/dever de informar. Segue-se a apresentação do método, que é qualitativo, descritivo e analítico, de base bibliográfica e documental, e incluiu 52 notícias publicadas (23 pela ANA e 29 pela Sabesp), sobre as quais procedeu-se análise textual discursiva. Por fim, são apresentadas as análises e a discussão dos resultados.

A INFORMAÇÃO AMBIENTAL COMO DIREITO

Experimenta-se, na atualidade, um momento sem precedentes no que diz respeito à concretização dos direitos do cidadão, em especial se considerado o plano político social vivenciado no momento anterior à Constituição brasileira de 1988. Sabe-se, contudo, que ainda há muito a fazer para que se efetivem as promessas constitucionais relativas à participação do cidadão nos processos democráticos e ao acesso à informação. É neste contexto que se insere o papel de organizações governamentais, posto que cabe a elas contribuir com a difusão das informações ambientais como forma de dar consecução não somente à proposta constitucional, mas também ao disposto nas demais leis que asseguram o direito à informação.

O primeiro mecanismo a assegurar a informação ambiental de forma universal foi a Declaração de Estocolmo, de 1972, a qual fazia menção, no Princípio 19, à necessidade de uma “opinião pública bem informada” e da importância dos meios de comunicação de massa difundirem “informação de caráter educativo” sobre o meio ambiente (ONU 1972).

Mais tarde, reforçando o caráter fundamental do direito à informação, em pleno momento de transição histórica pelo qual o país passava, com a reconquista da democracia, o Brasil, por meio da Constituição Federal de 1988, estabeleceu nos incisos XIV e XXXIII do artigo 5º o acesso à informação e o direito de todos receberem dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral (Brasil 1988).

Os incisos citados referem-se ao acesso à informação assegurado a todo e qualquer cidadão, mesmo que no texto haja referência explícita ao campo jornalístico. Tem-se, assim, que de exceção o direito à informação transformou-se em regra geral, o que se coaduna com os propósitos de uma república democrática.

Em 1992, com a elaboração da Declaração do Rio, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Eco 92, os países presentes no evento estabeleceram no seu princípio 10 que

a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. *No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios.* Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. (...) (grifo nosso) (ONU 1992).

Crise da Água em São Paulo na Perspectiva dos Órgãos Governamentais:
Crise Hídrica ou de Informação?

Jane Márcia Mazzarino; Luciana Turatti

Como forma de dar consecução a tal propósito, no ano de 1998³, vários países europeus no âmbito da Comissão Econômica para a Europa da Organização das Nações Unidas (ONU), adotaram a Convenção de Aarhus, sobre "Acesso à Informação, à Participação Pública nos Processos Decisórios e ao Acesso à Justiça em Matéria Ambiental". A convenção entrou em vigor em janeiro de 2001 (UNECE 1998).

Mesmo não sendo aplicada ao território brasileiro a Convenção se coloca como um importante referencial para o estabelecimento de formas de cooperação internacional que se voltem para a proteção do meio ambiente, posto que se propõe a assegurar a todos os cidadãos o acesso à informação e, em especial, a participação na tomada de decisões.

De forma a atender aos propósitos da Convenção, o Estado assume a incumbência de organizar, processar e manter atualizadas as informações, sob pena de, ao contrário, macular a participação da sociedade e limitar o exercício da cidadania.

No cenário brasileiro, em 2003 publica-se a Lei N°10.650, a qual dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA (Brasil 2003).

Em seu artigo 2º, a lei prevê que os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, estabelecendo o prazo de 30 dias para manifestação do órgão público. Conforme se constata, a lei não coloca o acesso à informação como uma possibilidade, mas sim como uma obrigação dos órgãos ambientais.

No contexto dos recursos hídricos, em 1997, quando da publicação da Lei N° 9.433 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), também foi prevista a implementação de um Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (SIRH - art. 5º, VI), devendo este ser considerado um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão (Brasil 1997).

³ Por ocasião da IV Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa", na Dinamarca.

Reforçando as políticas de acesso à informação, em 18 de novembro de 2011, é publicada a Lei N°12.527⁴ que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, prevendo os procedimentos que devem ser observados pelos órgãos e entidades do poder público como forma de assegurar tal direito (Brasil 2011).

Esta lei retoma os fins e princípios republicanos, haja vista que, se aplicada, é capaz de assegurar maior transparência aos processos públicos e, por consequência, envolver os cidadãos quando das deliberações acerca das políticas públicas.

Ao longo do seu texto, mais especificamente no artigo 6º, I, a lei prevê que cabe aos órgãos e entidades do Poder Público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. Em vista disso, é tarefa do Estado identificar os mecanismos que alcançam os mais diversos grupos sociais de forma a dar eficácia a este artigo (Brasil 2011).

Em outra passagem de seu texto, a lei refere que os procedimentos nela previstos, voltados para a efetivação do direito fundamental de acesso à informação, devem ser executados com a observância de algumas diretrizes, entre as quais destacam-se: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações.

Ou seja, a regra vigente aponta no sentido de que as informações devem ser publicizadas, independentemente de requerimentos dos cidadãos e a exceção são as situações envolvendo sigilo, como ainda ocorre com os casos relacionados à segurança nacional. Além disso, a divulgação deve ser realizada em locais de fácil acesso (art. 8º), de informações produzidas pelo próprio órgão ou por ele custodiada (Brasil 2011).

Tais informações devem se propor a assegurar a formação do pensamento seguro por parte dos cidadãos dispostos a participar dos processos de deliberação.

A Agência Nacional de Águas (ANA) e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), organizações investigadas nesse estudo, se sujeitam a tais obrigações, devendo ter presente que a simples divulgação de informações oriundas, por exemplo, da mídia de massa, a colocaria na condição de mero transmissor, tornando inviável o exercício da participação tão almejado pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

⁴ A lei foi regulamentada por meio do Decreto Federal 7.724 de 2012, o qual estabelece os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo.

Como forma de atender as prerrogativas impostas pela lei, a legislação prevê o uso da internet. No parágrafo segundo do artigo 8º, estabelece que os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*internet*) (Brasil 2011).

O uso das Tecnologias da Informação, denominada de Governo Eletrônico, tem como fim regenerar e/ou aperfeiçoar os serviços que são prestados à população, buscando estimular a interação para a discussão dos problemas locais, ampliando ainda mais a transparência dos processos públicos (Cavalcanti, Damasceno, and Neto 2013).

O acesso prévio à informação é capaz de diminuir o número de consultas junto aos órgãos públicos por parte dos cidadãos, gerando, por consequência, economia de tempo e recursos para administração, além de assegurar que o cidadão, quando do chamamento para a participação em processos decisórios, esteja munido das informações necessárias para poder participar de processos deliberativos. Ao estabelecer a obrigatoriedade de divulgação das informações ambientais o Art. 2º da Lei Nº 10.650 prevê os temas que entendeu de maior relevância e, portanto, prioritários quando da escolha das pautas de divulgação (Brasil 2003).

Diante da complexidade que a problemática ambiental assume na contemporaneidade, concorda-se com Dowbor, o qual entende que a situação é paradoxal, pois nunca se teve acesso a tanta tecnologia de informação como hoje, e também, nunca houve tamanha confusão. Ele cita diferentes formas de obter informações, por meio de portais, sites, educação à distância, geoprocessamento, rede de telefonia, que para ele referem-se à explosão das capacidades técnicas relacionada à informação (Dowbor 2004).

Os propósitos do Estado e dos entes públicos devem, portanto, se voltar para a organização da informação a partir das realidades locais e das necessidades práticas dos atores sociais como forma de permitir a ampliação da democracia participativa e a superação do paradigma do silêncio adotado pelo Estado ao longo do século XXI (Geraldés and Reis 2012).

Esses autores tecem uma crítica ao Estado brasileiro, ao afirmar que este não desenvolveu o hábito de produzir e compartilhar informações com toda sociedade porque historicamente, ele dialoga com um grupo da sociedade, com uma classe que usa da informação exclusiva como um privilégio a mais. Saber de uma ação do Estado com antecedência pode significar acesso a recursos, sair na frente em uma corrida cujos vencedores já estão, de antemão, definidos.

Crise da Água em São Paulo na Perspectiva dos Órgãos Governamentais: Crise Hídrica ou de Informação?

Jane Márcia Mazzarino; Luciana Turatti

O papel de informar faz parte das funções do Estado, mesmo que a própria sociedade também esteja produzindo informações. De forma a fortalecer tal prerrogativa, em março de 2018, foi firmado o Acordo de Escazú, adotado pelos países da América Latina e Caribe e formalmente chamado de Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, à Participação Pública e o Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais. Este acordo contribui para consolidação da cooperação internacional pois, oferece uma plataforma pioneira para avançar rumo ao acesso pleno à informação, à participação além da consulta e da justiça ambiental (CEPAL 2018).

Sabendo-se da necessidade de ampliação da transparência dos processos públicos, como forma de se permitir uma participação mais responsável dos cidadãos, questiona-se como as organizações públicas que tematizam a questão hídrica têm feito uso dos seus canais na internet para comunicar a população sobre questões que envolvem a gestão dos recursos hídricos, considerados bem comum, na tentativa de assegurar um acesso igualitário? Este estudo foca especialmente o caso da crise hídrica de São Paulo e analisa o discurso das organizações na sua comunicação institucional quando fazem uso de mecanismos jornalísticos.

MÉTODO

Para atender ao problema de pesquisa posto, realizou-se uma pesquisa qualitativa, baseada em estudo bibliográfico e documental. Analisaram-se documentos midiáticos publicados nos sites de duas organizações governamentais: Agência Nacional das Águas (ANA) e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) no período que compreende de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2014. Para realizar a coleta, utilizaram-se palavras chaves na busca: “crise Cantareira” e “crise da água”, já que evidenciou-se que o uso individual destas palavras conduzia aos mesmos resultados. A amostra, portanto, é não probabilística definida por acessibilidade aos dados e pela sua tipicidade, já que necessariamente as notícias precisariam abordar o tema definido pelos pesquisadores.

O corpus de análise refere-se a 52 notícias: 23 publicadas pela ANA e 29 pela Sabesp. Conforme o Quadro 01, A Sabesp não publica notícias com estas palavras em 04 dos 12 meses analisados, sendo que em um destes meses, outubro, se comemora a Semana da Água, enquanto a ANA deixa de publicar em dois meses, incluindo março, quando se comemora o Dia Mundial da Água.

Quadro 01. Quantidade de notícias sobre a crise hídrica de São Paulo publicadas em 2014 pela ANA e Sabesp.

Organização/mês	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total
ANA	0	3	0	1	1	2	1	2	4	3	4	2	23
Sabesp	3	1	7	1	9	5	0	0	0	0	1	2	29

Fonte: Autoras.

Crise da Água em São Paulo na Perspectiva dos Órgãos Governamentais:
Crise Hídrica ou de Informação?

Jane Márcia Mazzarino; Luciana Turatti

Estas duas organizações foram escolhidas porque têm como missão fazer a gestão dos recursos hídricos no país e no Estado de São Paulo, portanto estão diretamente implicadas por terem gerência sobre a crise hídrica de São Paulo.

A Agência Nacional das Águas (ANA) é uma entidade federal que existe desde o ano 2000 através do Decreto N° 9.984. É uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Ela tem como missão “implementar e coordenar a gestão compartilhada e integrada dos recursos hídricos e regular o acesso à água, promovendo seu uso sustentável em benefício das atuais e futuras gerações.” A organização tem como função disciplinar a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos de gestão criados pela Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH (Brasil 2000).

Já a Sabesp é a empresa executora dos serviços de fornecimento de água e saneamento em São Paulo. É uma empresa de economia mista (pessoa jurídica de direito privado, constituída por capital público e privado, por isso é denominada como mista). A maioria das ações, no entanto, devem estar sob o controle do Poder Público. Ela é responsável pelo fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos de 364 municípios do Estado de São Paulo. São 28,2 milhões de pessoas abastecidas com água e 22,1 milhões de pessoas com coleta de esgotos. A rede de distribuição de água alcança 70,8 mil quilômetros e a de esgotos, 48,0 mil quilômetros. Ao todo, são 17 unidades de negócio distribuídas pelo Estado, 235 estações de tratamento de água e 524 estações de tratamento de esgotos (SABESP 2015).

Para o tratamento de dados utilizou-se da análise textual proposta por Moraes (Moraes 2007). Realizou-se a leitura atenta das notícias tendo como base categorias definidas *a priori*, as quais, no decorrer da interpretação sofreram alterações. Assim, emergiram quatro categorias de análise a partir de uma diversidade de elementos que compuseram a macrocategoria enquadramento: fontes, conflitos, responsabilidade e soluções. A análise textual possibilitou identificar as marcas presentes nas gramáticas de produção.

O discurso é um conjunto significativo, formado por gramáticas, que se referem a um conjunto de invariantes discursivos, e por marcas, que expressam um conjunto de condições inscritas no suporte textual midiático ofertado. As condições de produção referem-se à geração de um discurso, onde as regras de produção formam gramáticas próprias e descrevem operações de atribuição de sentido nas matérias significantes, as quais são reconstruídas a partir das marcas deixadas nos discursos. Já as condições de reconhecimento referem-se aos efeitos de um discurso, onde as regras de reconhecimento formam gramáticas outras, que por sua vez também podem ser reconstruídas a partir das marcas inseridas no discurso da recepção. As condições sociais de produção nunca são as mesmas condições

do reconhecimento. A distância entre elas é variável, e esta diferenciação funda o conceito de circulação (entre produção e reconhecimento), onde se observam defasagens de sentidos, desvios entre produção e reconhecimento (Veron 2004). Os resultados relativos às gramáticas de produção, foco do estudo, são apresentados em três etapas: a primeira descritiva, a segunda refere-se a uma síntese dos dados e, por último, realiza-se sua interpretação.

ANÁLISES

As primeiras observações no processo de midiatização da crise da água de São Paulo, tomando-se como recorte da pesquisa os sites da ANA e da Sabesp, apontam que a Sabesp se utiliza de imagens em quase todas suas notícias e diversifica-as: imagens aéreas de represas e reservatório; de páginas da internet; de pessoas (algumas que remetem à necessidade de economia de água); de conta da água; de ações de sensibilização para diminuição de consumo; de gráficos, imagens de satélite, tabelas, palestras e visitas técnicas. Já a ANA se utilizou eventualmente de imagens (três em suas 23 notícias), ilustrativas de represa, rio e reunião.

Quanto ao uso de links nas matérias, a Sabesp remete ao *YouTube*, ao seu próprio site e para inscrições de eventos noticiados nas matérias, além de seu blog. No entanto, pouco se valeu desse artifício. Já a ANA fez uso equilibrado de links para o aprofundamento da notícia; para fonte citada na matéria; para documentos como leis, resoluções, projetos, relatórios ou relatos de encontros; além de arquivos de notícias da própria ANA.

A) FONTES AUTORIZADAS

Quanto às fontes autorizadas a se manifestarem nas notícias, no caso da Sabesp apenas ela se coloca como fonte, apesar de referir em suas notícias outros atores envolvidos na crise. A organização utiliza-se da auto-referência. Também o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, é autorizado a falar. Além de Alckmin e a própria Sabesp, que atuam em parceria, das 29 matérias publicadas no ano, só em uma delas aparece uma fonte não parceira, que é o coordenador da Ação Comunitária Chácara Santo Antônio, o qual afirma na notícia sobre palestra de superintendente da Sabesp: “O palestrante superou nossas expectativas”, fazendo novamente uso do autoelogio.

Também a ANA se coloca como fonte principal de suas publicações. A organização divulga decisões oficiais tomadas em conjunto com o Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo - DAEE (ANA e DAEE são os reguladores federal e estadual respectivamente). Essas duas fontes são autorizadas apesar do Grupo Técnico de Assessoramento à Gestão do Sistema Cantareira (Gtag

Cantareira)⁵ ser formado, também, pelos comitês de bacia hidrográfica e pela Sabesp. A Sabesp é o ator mais ausente nas publicações da ANA sobre os atos que envolvam a crise, sendo citada apenas quando surge o conflito por demorar para entregar estudo à ANA. Portanto, ambas as organizações colocam-se como fonte principal de suas notícias o que decorre de práticas que caracterizam o trabalho de assessoria de imprensa. Eventualmente autorizam outra fonte e, quando o fazem, demonstram ter uma preferida. A Sabesp autoriza o governador de SP, enquanto a ANA prefere o DAEE. Sabesp e ANA só autorizam eventualmente uma terceira fonte em suas notícias. ANA e Sabesp não colocam uma a outra como fontes autorizadas nas suas matérias. Ainda, evidenciou-se o uso da auto-referência reiteradamente nas notícias da Sabesp.

B) RESPONSABILIDADE DOS ATORES DIANTE DA CRISE

Nas matérias da Sabesp a responsabilidade pela crise é atribuída a eventos naturais, entre os quais se inclui o calor e a falta de chuvas. Quanto aos atores relacionados como envolvidos no problema e as posições dadas a eles, no caso da Sabesp cabe aos moradores ajudar a resolver o problema através da economia de água. A Sabesp se coloca como aquela que está cumprindo a sua parte por garantir o abastecimento. A ANA e o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) são referidos nas publicações da Sabesp como aqueles que estão determinando a redução na retirada de água e notificando a Sabesp. Desse modo, a organização paulista culpabiliza-os pela diminuição do volume de água. O governador Alckmin é citado como alguém que orienta a Sabesp e tem suas solicitações atendidas por ela. É o parceiro que ocupa a fala oficial e aciona os equipamentos de resolução do problema. Passa-se a ideia que a Sabesp e o governador de SP assumem suas responsabilidades. De julho a outubro, a Sabesp vai silenciar sobre a crise de São Paulo, justamente nos meses de campanha eleitoral.

Nas notícias da ANA o Gtag é indicado como o responsável por monitorar e opinar sobre as formas de enfrentamento da crise, principalmente no que tange à vazão e transferências. Em uma publicação faz-se referência ao órgão como aquele que sugere as reuniões entre comitês, ANA e usuários para discutir medidas necessárias para o enfrentamento da crise. Nas matérias da ANA ela é citada como quem tem “liderado a construção de consenso técnico entre os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro com o objetivo de aumentar a segurança hídrica das bacias do rio Paraíba

⁵ O Gtag-Cantareira tem assessora a administração do armazenamento de água do Sistema Cantareira no período hidrológico desfavorável. Além de ANA e DAEE, também fazem parte do Gtag representantes da Sabesp, do Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Comitê PCJ) e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT) (ANA, 2015).

do Sul e do PCJ”, junto com o Comitê do Paraíba do Sul. O sentido predominante é de que estes atores assumem uma posição de responsabilidade diante da crise.

Portanto, a Sabesp passa a responsabilidade da crise a elementos naturais e, indiretamente, à ANA, enquanto esta não responsabiliza ninguém diretamente pela crise hídrica, mas cita indiretamente a Sabesp, quando expõe conflitos com a organização que não estaria cumprindo acordos.

C) CONFLITO

O conflito observado nas análises é mediatizado pela ANA, já que a Sabesp prefere a estratégia de noticiar blindando-se, de modo a preservar sua imagem. Em setembro uma nota da ANA sobre o Sistema Cantareira informa: “Até o momento não houve iniciativa do Governo de São Paulo de convocar nova reunião do Gtag”. Esta reunião, segundo o que fica subentendido na nota, deveria ter sido convocada pelo governo paulista para apresentar o Plano de Operação dos reservatórios do Sistema Cantareira até abril de 2015. Segundo a ANA “esta indefinição, juntamente com o sucessivo adiamento da entrega, pela Sabesp” do plano “dificultará o necessário ajuste entre as disponibilidades e demandas por água nas regiões atendidas por este Sistema”.

No dia seguinte a esta nota (19 de setembro) a ANA anuncia sua retirada do Gtag Cantareira e propõe a revogação da resolução que cria o grupo. A retirada seria em decorrência da negação, feita pelo secretário paulista de Saneamento e Recursos Hídricos, de que havia sido feito acordo para que o governo paulista propusesse “novos limites de retirada de água do Sistema Cantareira para a Região Metropolitana de São Paulo”.

A ANA, 11 dias depois, afirma em “nota de esclarecimento” que recebeu do DAEE um documento denominado “Projeção de demanda – Sistema Cantareira” de autoria da Sabesp, a qual solicitava ainda o prazo de cinco dias para correções do estudo. A ANA afirma que o publicará assim que receber o estudo final e que este plano é “imprescindível” para a análise e autorização de uso de volumes adicionais da reserva técnicas II do Sistema. ANA e DAEE são responsáveis pela análise e autorização de volumes adicionais.

No mesmo dia, a ANA publica outra nota de esclarecimento que demonstra conflitos de comunicação envolvendo a ANA, a imprensa e o DAEE. A imprensa teria feito publicação indevida atribuída ao DAEE. Na mesma nota, a ANA considera que há falta de “fundamento” em uma manifestação da Secretaria de Recursos Hídricos e Saneamento, publicada anteriormente. Apesar da falta de clareza que, paradoxalmente, caracterizou essas “notas de esclarecimento” há indícios de que o conflito da ANA é com a Secretaria de Recursos Hídricos e Saneamento de São Paulo e com a Sabesp e

não diretamente com o DAEE, o qual se coloca como parceiro, apesar de também ser um órgão do governo paulista.

Após essa segunda nota, seis dias depois, a ANA publica outra informando que não recebeu a nova versão do documento “Projeção da demanda – Sistema Cantareira”, o que deveria substituir a primeira versão enviada pela Sabesp e, novamente, ressalta que tão logo quanto receba publicará em seu site, buscando, assim, claramente, remeter à Sabesp a responsabilidade por eventuais problemas em relação à necessidade e quantidade do uso de volumes adicionais da reserva técnica.

Dia 10 de outubro a ANA publica que a “Projeção de demanda – Sistema Cantareira”, documento que deveria ter sido enviado pela Sabesp finalmente fora recebido e que seria analisado pela ANA “o mais rápido possível”. No entanto, não há registro de cumprimento de tal promessa nas notícias subsequentes.

Nesta matéria de 10 de setembro, há links de todos os ofícios trocados entre DAEE e ANA e entre Sabesp e DAEE, mas não há ofícios entre Sabesp e ANA o que demonstra, claramente, que não há comunicação oficial entre estes órgãos, apesar de serem membros do Gtag. As notícias vão deixando claro que há “acordo técnico entre ANA e DAEE” ou “estreita parceria técnica”, esclarecendo que estes são os órgãos reguladores estadual e federal.

Em novembro a ANA comunica o recebimento de ofício pelo DAEE sobre reserva técnica II do Cantareira e afirma que vai se manifestar novamente “o mais breve possível”, disponibilizando os links dos ofícios e notas técnicas relativas à questão. Oito dias depois a ANA se manifesta sobre a proposta do DAEE de uso da segunda cota do volume morto do Sistema Cantareira informando que enviou uma contraproposta, sem aprofundar o teor desta. Seis dias após, ANA e DAEE publicam comunicado conjunto sobre retirada de água do Sistema Equivalente do Cantareira para novembro de 2014.

Quando a ANA notícia sua participação na CPI da Água da Câmara Municipal de São Paulo, para a qual é convocada, a estratégia é informar contextualizando seu papel junto com o DAEE. Pelo disposto na legislação federal a ANA e o DAEE são responsáveis pela regulação dos recursos hídricos (quantidade, qualidade, outorga), enquanto que a Sabesp é responsável pela regulação dos serviços de saneamento. Em publicação, o diretor da ANA afirma que “A ANA não regula nada que esteja relacionado com saneamento básico”.

É quando a ANA publica notícia baseada no relato de seu presidente na CPI da Câmara Municipal de São Paulo que transparece o principal ponto de conflito com a Sabesp: enquanto a ANA

buscaria “determinar o quanto de água é preciso reservar para atravessar o próximo período seco”, a Sabesp estaria mantendo “a oferta e correndo forte risco de não ter água para atravessar o próximo período” (maio 2015). A ANA considera que as chuvas que começavam a cair em São Paulo ajudaram, mas não resolveram o problema e mostra concordância parcial com o governador de São Paulo em relação à interligação de reservatórios do Sistema Cantareira.

A última matéria do ano é publicada dia 12 de dezembro e trata sobre a reunião da ANA com o Comitê do Rio Paraíba do Sul para tratar da transposição das águas deste rio para o Sistema Cantareira e para o Alto Tietê. O posicionamento da ANA é que a transposição só se dê se estiver garantida a segurança hídrica do Paraíba do Sul.

A explicitação do conflito com a Sabesp marca a midiaticização da crise hídrica de São Paulo realizada pela ANA, a qual expõe documentos de decisões formais para, desse modo, buscar se isentar da responsabilidade da crise hídrica. Nas notícias publicadas pela Sabesp o conflito narrado pela ANA não é colocado em evidência, em uma clara estratégia de blindar-se diante da crise que, como se verá, é aproveitada para realização de ações de marketing.

D) SOLUÇÕES APONTADAS

Entre as soluções que a Sabesp propõe nas matérias publicadas no seu site evidenciou-se: economia doméstica de água, chuva, campanha para evitar o desperdício, bônus para quem poupa água, uso de tecnologias para garantir o recurso hídrico (como semeadura de nuvens, criação de ferramentas virtuais para simulação de consumo), uso de reserva estratégica (reserva técnica, volume morto) das represas do Sistema Cantareira, investimento em equipamentos e obras. Além disso, a organização revê as exigências de consumo mínimo para determinados clientes da “demanda firme” e autoriza estes a utilizarem outras fontes de abastecimento.

Evidenciou-se fortemente que a Sabesp se apropria da crise hídrica em suas estratégias de marketing. Isto acontece quando cria o Programa Guardiões das Águas, que refere-se à capacitação para localizar vazamentos e evitar desperdícios, oferecendo certificados aos participantes.

A organização chega em junho a colocar “cerca de 02 mil funcionários em uma grande ação de rua”, para divulgar possibilidades de economia de água. O público visado para as ações são escolas, condomínios e pessoas nas ruas. Até mesmo a diretora da Sabesp vai a uma estação de metrô para esclarecer à população e à imprensa sobre a ação dos funcionários nominados na matéria como “Voluntários do Programa Guardiões da Água”. A estratégia é que os colaboradores façam o convencimento dos moradores: “queremos a população ao lado da empresa” afirma.

Crise da Água em São Paulo na Perspectiva dos Órgãos Governamentais:
Crise Hídrica ou de Informação?

Jane Márcia Mazzarino; Luciana Turatti

Ainda dentro do Programa Guardiões da Água a Sabesp usa uma unidade móvel para circular em lugares de concentração de moradores, a fim de sensibilizar para evitar o desperdício e diminuir o consumo ao longo do mês de junho. A campanha de marketing é colocada em matéria como “mais um passo importante no processo de conscientização da população”.

Outra forma de apropriação da crise para gerar uma imagem positiva da organização ocorre com o incentivo para poupança de água com a criação de um bônus, que inicia no âmbito doméstico e, a partir de maio, é ampliado a outros setores (comércio, serviços e condomínios). O bônus se revelou como uma carta na manga da Sabesp na busca por mascarar uma crise que outros atores colocaram como fruto da má gestão do Estado, portanto também da Sabesp, mas esta constrói uma solução que visa a incorporar ganhos de imagem.

Por sua vez, a ANA propõe como soluções para a crise a realização de audiência pública com o objetivo de suspender a outorga da Sabesp, para isso realizou estudos periódicos no período de estiagem e organiza o Gtag que, em matéria publicada em outubro, informa que é um órgão criado a partir de “iniciativa do governo federal”.

Os participantes do Gtag devem publicar relatórios semanais em seus sites sobre a situação do Sistema Cantareira e recomendar medidas em relação ao problema. Aparentemente, é uma proposta relacionada à gestão compartilhada da crise. A ANA propõe que: “Diante da severa estiagem e suas possíveis consequências para a população, é fundamental manter a cooperação e confiança entre os atores institucionais que atuam na gestão e regulação dos recursos hídricos brasileiros.”

A função do Gtag é acompanhar, monitorar, regrar vazões e transferências, recomendar medidas e assessorias técnicas, regular transferência do Sistema Cantareira para o Alto Tietê, suspender novas outorgas e cuidar do banco de águas (utilizado para armazenar créditos de água quando a vazão de retirada fica abaixo do máximo permitido na outorga).

A ANA deixa transparecer soluções que apontam para a intervenção na Sabesp por meio da suspensão da outorga, envolvendo diferentes setores do Gtag. O discurso que se repete salienta o compartilhamento de responsabilidades, cooperação e confiança.

Já a Sabesp “resolve” a crise hídrica por um caminho que apresenta diversidade de soluções, mas predominantemente por meio de uma estratégia de marketing, que se quer educativa, baseada na economia, bônus, tecnologias, obras e controle no uso da reserva técnica. Transparece, ainda, nas suas publicações, que diferente da ANA, transfere as soluções para um outro: o Estado, que a estaria

assumindo ao investir em obras, equipamentos e tecnologias. Outro responsabilizado é o consumidor, que deve poupar para ser recompensado com um bônus.

ENQUADRAMENTOS DA CRISE HÍDRICA DE SÃO PAULO

Nesta seção busca-se pontuar elementos relevantes das análises realizadas em relação às fontes, à responsabilidade, aos conflitos e às soluções identificadas na análise dos discursos midiáticos das duas organizações governamentais investigadas. Estes elementos constituem, coletivamente, os enquadramentos ofertados sobre a crise hídrica paulista, que estão sintetizados nos tons que marcam as ofertas de sentido presentes nas gramáticas de produção midiáticas das assessorias de imprensa da ANA e da Sabesp.

As funções da assessoria de imprensa mesclam interesses organizacionais e dos cidadãos, o que a aproxima do que se preconiza para as práticas de jornalismo ambiental, sintetizadas por Bueno (Bueno 2007) em três características: a) informativa: deve preencher a necessidade dos cidadãos de estarem atualizados sobre os temas ambientais, considerando o impacto que determinadas posturas do cidadão e os problemas ambientais têm sobre o meio ambiente e a qualidade de vida; b) pedagógica: deve explicitar causas e caminhos para superação dos problemas ambientais; c) política: deve mobilizar os cidadãos para o exercício da cidadania ambiental.

Essas funções são especialmente importantes quando os acontecimentos selecionados para serem transformados em notícia por uma organização repercutem nas conversas de seus públicos, já que, pelo simples fato de terem sido veiculados, podem vir a ser considerados de alguma relevância para os receptores. Ciente disso, as assessorias de imprensa, por meio de seus modos de enquadramento (em síntese o que está incluído ou foi excluído na narrativa) buscam agendar a discussão pública sobre temas e pontos de vista sociais (McCombs 2009).

Os acontecimentos têm maior possibilidade de serem tomados significativos quando enquadrados a partir de significados familiares ao público, o que constitui um processo de identificação e de contextualização. Tornar um acontecimento inteligível para o público é enquadrá-lo em mapas socioculturais compartilhados, o que se refere a um processo sociossemiótico de produção. O processo de significação pressupõe partilhas simbólicas, entendidas como formas de identificação social e cultural que funcionam como mapas. Desse modo, o processo de significação dá significado social aos acontecimentos e ajuda a construir consensos (Hall et al. 1999).

Na transformação dos acontecimentos em notícias, via processo de enquadramento, busca-se intencionalmente seduzir o receptor. Traquina (1993) explica que o enquadramento das notícias é um

dispositivo interpretativo, decorrente de princípios que incidem sobre a seleção e as ênfases de aspectos de um acontecimento. Baseado em Gamson e Modigliani e em Gitlin, Traquina nos leva a entender os enquadramentos midiáticos como padrões interpretativos naturalizados, por meio dos quais organizam-se os discursos, sendo que o conteúdo informativo é menos importante que as metáforas, chavões e outros dispositivos simbólicos, os quais estabelecem um contexto e as relações que constituem a narrativa. É desse modo que, por meio dos processos jornalísticos são “enquadradas” acontecimentos como a crise da água em São Paulo.

Nas análises sobre a construção jornalística desse acontecimento, midiaticizado por meio das assessorias de imprensa de duas organizações governamentais, observou-se que em todas as notícias a Sabesp é a promotora das ações e fonte de informação. Algumas vezes informa a partir do autoelogio e da auto-referencialidade. A ANA, por sua vez, publica sobre seus atos e decisões oficiais, algumas vezes, em parceria com o Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo (DAEE).

O “tempo” da crise nas publicações da Sabesp é o presente, relacionando à condição climática. Também a ANA aborda a crise em uma perspectiva de tempo presente, o que se evidencia quando foca em dados de vazão, transferência e decisões tomadas sobre os diferentes reservatórios do sistema.

Quanto à contextualização da crise da água, a Sabesp o faz quando informa o índice de abastecimento, compara com o nível de anos anteriores e afirma que em janeiro de 2014 atinge-se o menor índice de chuvas dos últimos 84 anos. Também apresenta dados da situação dos vários municípios da Região Metropolitana que são atendidos, direta ou indiretamente, pela Sabesp. A crise está relacionada à falta de chuvas e outros “fatores climáticos” como temperaturas acima da média, ou seja, a um “evento natural”. A ANA contextualiza a abrangência e os mecanismos do Sistema Cantareira. Associa a crise da água a um “fenômeno climático” (estiagem), atrelando-a a “vazões naturais afluentes excepcionalmente baixas” para a época. De modo geral, enquanto a Sabesp responsabiliza a natureza pela crise, a ANA não encontra nenhum responsável.

Enfim, quando se busca compreender o enquadramento dado à crise hídrica paulista por estas duas organizações é preciso retomar as dimensões privilegiadas nas notícias. No caso da Sabesp a estratégia é, periodicamente, informar o nível da água considerando que melhora quando chove e piora quando não chove. Ressaltam-se os investimentos financeiros para a infraestrutura, as tecnologias usadas e as ações educativas. Constantemente mencionam-se obras e investimentos da Sabesp relacionadas ao enfrentamento da escassez de água, garantindo que a organização segue todas as prerrogativas legais e age para “garantir a segurança no abastecimento da população”. Inclusive informa

que está aumentando a capacidade de abastecimento “graças a utilização de uma tecnologia” adjetivada como rápida, automática e que segue o modelo europeu.

Uma forma de enquadramento marcante da Sabesp está representada no mês de junho, em que se comemora o dia do Meio Ambiente, quando publica quatro matérias divulgando diferentes ações de marketing relacionadas ao Programa Guardiões da Água. As ações de marketing são significadas pela diretora da Sabesp como “ganhos” à população. Portanto, verificou-se que o enquadramento predominante dado à crise pela Sabesp é composto pela saliência das dimensões econômica, tecnológica, educativa/pedagógica, comunicacional/marketing, política e natural. Cria soluções econômicas para o problema (bônus) que considera natural (decorrente de falta de chuvas e das mudanças climáticas). Afirma que está fazendo sua parte ao garantir o serviço e imuniza o governo estadual, portanto não é responsável pela crise, já que garante o serviço e transfere a responsabilidade para outro (a natureza ou a população que deve economizar água).

Em algumas notícias transparece o viés pedagógico, como quando informa os índices de chuva ao longo de 2013 e 2014 e que o sistema de armazenamento funciona como “uma caixa da água residencial, só que em proporção enorme”. Ainda, reitera que não adianta chover forte, pois seria “como deixar a torneira aberta sem uma vasilha em baixo: a água vai embora pelo ralo”. Solicita que a população economize água por meio de campanhas educativas, que assume a linguagem do cotidiano dos moradores. Também informa que houve economia de água porque os moradores colaboraram com a proposta da empresa devido ao bônus para o morador poupador. O tom pedagógico explicita-se novamente quando afirma em uma publicação: “Sabesp ensina cliente a economizar água”, o que faz inclusive com cursos para identificação de vazamentos, os quais são considerados os “maiores vilões do desperdício de água”. A Sabesp faz uso continuamente de comparações e equivalências para tornar os números que informa mais “digeríveis”.

Uma matéria chama a atenção pelo tom explicativo e aprofundado voltado para um leitor que busca informações mais qualificadas e contextualizadas. Observou-se, de modo complementar, que evitam o termo “volume morto” preferindo referir-se à “reserva técnica”. A Sabesp busca passar a imagem de confiança, ao afirmar que garantirá o abastecimento de água “ininterrupto”. As notícias ressaltam continuidade de ações da empresa, planejamento, criação de alternativas “inteligentes e eficientes”, investimentos em infraestrutura e tecnologia, além de parcerias estratégicas para treinamento. Segundo as notícias, a Sabesp trabalha “dia e noite para que juntos possamos garantir o abastecimento de água na Região Metropolitana de São Paulo”. O tom garantidor de segurança hídrica surge também quando afirma que “a água (de reserva técnica) será tratada dentro dos rígidos padrões

de qualidade seguidos pela Sabesp”. O tom é de prestação de contas ao consumidor quando explica decisões tomadas, seus custos e tempo de execução. As matérias buscam como leitor os consumidores diretos da Sabesp e, algumas vezes, dos municípios que recebem água dela por atacado. De modo geral, as notícias são pedagógicas, explicativas e repetitivas, garantidoras da segurança hídrica, de prestação de contas ao consumidor e, também, assumem um caráter publicitário em alguns momentos.

Já a ANA assume um tom evidentemente técnico e, em algumas publicações, político por conta de conflitos do órgão nacional com o órgão estadual. Quando a ANA assume em suas notícias o conflito com órgãos do Estado de São Paulo alguns dados não ficam claros, demonstrando que é mais competente na oferta de informações técnicas do que políticas. O tom pedagógico surge quando explica a composição do Sistema Cantareira, o que é outorga e água nova. A ANA divulga informações pautadas em dados técnicos, com tom informativo, muitas vezes, pecando pela falta de contextualização do problema. A estratégia está relacionada com o fato de ser um órgão técnico, mas também é uma forma de evitar conflitos. Comunica decisões burocráticas, algumas delas por estarem sendo publicadas no Diário Oficial da União. As críticas são dirigidas à Sabesp por conta do conflito decorrente do não atendimento pela Sabesp às suas solicitações. Conflito este ignorado pela Sabesp nas suas publicações que, assim, protege-se diante da crise institucional.

A ANA fez uso da tática de publicação de notas técnicas. Só em meados de setembro o tom muda, o que pode estar atrelado ao período eleitoral e à rivalidade entre candidatos do governo nacional e estadual (PT e PSDB respectivamente) ou ao agravamento da crise. A estratégia principal da ANA foi criar o Gtag, informar sobre decisões de outorga e transferências e fazer reuniões com usuários, por meio de um discurso técnico que revela uma apropriação política/ideológica do problema. Isto porque para ANA uma das soluções do problema é intervir na Sabesp (que de alguma forma acaba sendo responsabilizada quando não atende às solicitações da ANA), no entanto, a Sabesp transfere responsabilidades e foca sua midiatização em ações de marketing. Em síntese, a ANA enquadra a crise utilizando-se de um tom informativo, fortemente técnico e eventualmente político e pedagógico.

Quando as assessorias de imprensa assumem o protagonismo de decidir o que é noticiável ou não, conforme as orientações dos gestores públicos, irremediavelmente se refere a um trabalho direcionado para manter uma imagem pública positiva da organização. Portanto, esse é o critério mais relevante e geral do que é ou não noticiável: a imagem da organização deve ser preservada e até mesmo melhorar com as informações que veicula, mesmo quando a organização enfrenta uma crise, que muitas vezes é “aproveitada” pelos profissionais de marketing, como se evidenciou.

Crise da Água em São Paulo na Perspectiva dos Órgãos Governamentais: Crise Hídrica ou de Informação?

Jane Márcia Mazzarino; Luciana Turatti

Por ter função estratégica atrelada à gestão das organizações, a assessoria de imprensa guia-se por diretrizes e interesses que incidem na seleção dos temas a serem colocados em pauta. Interesses que, às vezes, são diferenciados, exigem negociações da organização e da assessoria de imprensa, que resultam na definição do que será publicável.

No caso da crise da água em São Paulo, a midiaticização do acontecimento pelas assessorias de imprensa expôs tensões e conflitos entre as organizações, o que deixou marcas nas publicações, conforme o estudo documental apontou. Quando o problema hídrico foi tratado como tragédia, a crise hídrica repercutiu em uma situação de crise organizacional.

Aponta-se como singular do perfil das assessorias de imprensa de organizações governamentais que seu agir deve ser preventivo para manter a reputação e a credibilidade da organização ou, quando está deflagrada uma crise, buscar sua reversão sem deixar de prestar informações aos seus públicos, ainda mais quando sua razão de ser são as águas, elemento primordial a toda forma de vida.

O trabalho das assessorias de imprensa assume uma singularidade relevante quando atua no âmbito das organizações governamentais. A natureza destas instituições requer que se priorize o interesse público e a formação da cidadania, de modo que precisam atuar na perspectiva da comunicação pública. Koçouski conceitua a comunicação pública como:

[...] uma estratégia ou ação comunicativa que acontece quando o olhar é direcionado ao interesse público, a partir da responsabilidade que o agente tem (ou assume) de reconhecer e atender o direito dos cidadãos à informação e participação em assuntos relevantes à condição humana ou vida em sociedade. Ela tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos (Koçouski 2013).

No entanto, evidenciou-se no processo de comunicação realizada sobre a crise da água em São Paulo, pelas duas organizações governamentais, um predomínio da comunicação institucional sobre a comunicação pública. Isto quando Brandão (Brandão 2012) ressalta que é legítimo que o governo preste contas e leve ao conhecimento da opinião pública suas ações, assim a comunicação governamental é comunicação pública, por ser um instrumento de construção da agenda pública, de prestação de contas, de estímulo para o engajamento dos cidadãos nas políticas governamentais, de reconhecimento das ações, de provocação do debate público.

Para Koçouski (Koçouski 2013), o direito do cidadão de ser informado sobre os atos governamentais refere-se a uma perspectiva ética. A autora percebe como uma singularidade do processo de comunicação estatal, pela própria natureza de suas atividades, a obrigação legal de estar

focada no interesse público e na necessidade de transparência. Para ela, o Estado é "o único entre os demais atores que deve atuar integralmente com a comunicação pública. Todos os demais têm a liberdade de desenvolver ações comunicativas que não sejam propriamente voltadas ao interesse público" (p. 91).

Além de concordar com a necessidade da comunicação governamental estar voltada para o interesse público, Monteiro (Monteiro 2009) avalia que, neste âmbito, tem se ampliado as tentativas de comunicação com o cidadão, o que muito se deve ao uso dos meios eletrônicos. Neste sentido, Matos e Nobre and Pereira Filho (Matos e Nobre and Pereira Filho 2016) avaliam que "as tecnologias digitais abrem uma nova possibilidade para o campo da comunicação pública, alterando em parte a dinâmica do debate público". No caso da midiaticização da crise da água em São Paulo pela ANA e pela Sabesp, se realizado, este debate público pode subsidiar um processo de governança ambiental.

QUAL CRISE: HÍDRICA OU DE INFORMAÇÃO?

A análise das informações difundidas pelas organizações, investigadas por meio dos canais de comunicação da internet, fizeram emergir elementos relacionados a diferentes categorias, que compuseram o enquadramento da crise hídrica pela Sabesp e ANA e deixaram transparecer que se vive, concomitantemente, uma crise de informação.

Há de se ter presente, de início, que as obrigações estabelecidas nas leis de informação atingem de forma direta as organizações de caráter público. O dever de informar se vincula às organizações públicas justamente pelo fato de seus objetivos estarem ligados a um bem classificado como comum a todos, dependendo sua proteção da intervenção da coletividade, o que só se realiza com o apoio da informação ambiental. As contribuições destas organizações afetam a governança democrática deste bem.

As assessorias de imprensa das organizações governamentais, pelos pressupostos relativos ao direito à informação, devem buscar uma aproximação às práticas de jornalismo público ou cívico, o qual assume como responsabilidade a função de melhorar a vida pública, por meio da construção do debate dos temas públicos, o que organiza processos de cidadania e governança, porque oferece informação de modo a possibilitar aos cidadãos influenciarem nas políticas públicas.

Campello (Campello 2012) evidenciou em seu estudo que a visibilidade midiática atua no processo de transformação dos problemas ambientais por meio do debate, podendo impulsionar a elaboração de políticas públicas. A autora concluiu que os meios de comunicação possibilitam o enfrentamento da crise ambiental e são relevantes para uma percepção ambiental complexa, para a

mudança de hábitos e valores e para a mobilização pública que vise à criação de políticas públicas sociais e ambientais.

O risco ambiental protagonizado pela questão hídrica, muitas vezes, não é compreendido pelos cidadãos comuns, posto que para isso depende da difusão de informação que possibilite a reflexão para um posicionamento crítico. Este direito é garantido apenas parcialmente: o acesso à informação encontra-se efetivamente regulamentado restando o dever de implementá-lo para dar condições à efetivação da governança ambiental, que pode ser definida como aquela em que a sociedade encontra espaços comunitários e instâncias de representação onde ela mesma possa, de forma voluntária, a partir dos conhecimentos e da informação previamente recebidos, estabelecer formas cooperativas e participativas de gestão do bem comum.

Como lembra Bezerra (Bezerra 2008), ao longo das últimas décadas, o Ocidente valorizou de forma ímpar a mídia comercial colocando-a na condição de única fonte confiável de informação, ao mesmo passo em que se consolidou a percepção de que as informações advindas do Estado não eram dignas de confiança. Cabe às organizações públicas romper com tal paradigma, assumindo a oferta de informação ambiental como uma estratégia de relacionamento com os cidadãos, para além de um dever.

O acesso à informação constitui engrenagem fundamental para o exercício da cidadania e é peça fundante do Estado Democrático de Direito, uma vez que o próprio conceito de Democracia determina uma participação efetiva da população.

Lanchotti and Diz (Lanchotti and Diz 2016) tratam da relação paradoxal entre a crescente oferta de informação, o sucessivo aumento dos riscos e danos assumidos pelo desenvolvimento tecnológico e econômico e a aparente desinformação social a respeito do tema ambiental. Isto demonstra que para além do acesso à informação faz-se necessário buscar informações com qualidade. Uma democracia que se quer ecológica deve estar alicerçada no debate qualificado e na participação cidadã de forma a legitimar as ações governamentais sobre o tema da governança ambiental, do desenvolvimento tecnológico e consequentes riscos abarcados.

Lanchotti and Diz (Lanchotti and Diz 2016) tratam da função social da informação a partir de quatro qualidades essenciais: amplitude, acessibilidade, tempestividade e veracidade, com três funções complementares: satisfação do interesse particular do titular do direito, independentemente de suas razões; melhoria da Administração Pública, através da transparência e eficácia; e a instrução do titular do direito para que esse possa defender seus interesses ou direitos e cumprir com seus deveres.

Portanto, resta evidente que a informação ambiental, a qual deve ser prestada com qualidade, em especial por aqueles que possuem tal dever como é o caso dos órgãos aqui investigados, desempenha papel proeminente para a consolidação da ecocidadania (Diz and Discacciati 2015), uma vez que a população também desempenha papel de resguardar padrões mínimos de qualidade ambiental – intimamente conectados à dignidade humana – para a coletividade, e, também, para as gerações futuras.

Pode-se sustentar que a garantia legal do direito à informação, retratada em vários documentos, objetiva implementar uma forma de se ampliar a participação dos cidadãos nos processos decisórios. E, sendo este o objetivo, mais do que divulgar informações deve-se atentar para a necessidade de um maior envolvimento da população com a problemática hídrica, o que não se observou como uma tentativa em ambas as organizações, já que as duas informaram predominantemente a partir de interesses institucionais e não do interesse público. Isso quando a concretização do direito à informação requer a oferta de possibilidades aos cidadãos para a compreensão da complexidade das questões hídricas fundamentais. Por meio da informação é possível deflagrar processos de comunicação, os quais, conforme Wolton (Wolton 2010) dizem respeito às questões da relação, da alteridade, do conviver com o outro, fatores fundamentais nos processos de gestão dos bens comuns, como a água.

Diante de um universo repleto de possibilidades que representa o ambiente virtual, tornar atraentes e merecedores de atenção assuntos de interesse público talvez se constitua, na atualidade, num dos seus maiores desafios. O simples repasse de informações relacionadas à água, de forma desarticulada, descontextualizada e pouco aprofundada em sua complexidade não atende aos pressupostos teóricos e legais relativos ao acesso à informação.

Ainda, quanto ao emprego das redes sociais, faz-se necessário reconhecer que a possibilidade de qualquer cidadão interagir nas páginas das organizações na rede também é uma forma de democratização das mídias, pois permite ao cidadão posicionar-se como produtor de informação. No entanto, observou-se que as organizações não realizam a escuta da sociedade, o que poderia repercutir diretamente na efetivação da participação social para as discussões. A abertura dos canais de comunicação aos cidadãos possibilita o acompanhamento da gestão e do andamento das políticas públicas.

NOTAS FINAIS

Em síntese observou-se que a Sabesp enquadra a crise como uma situação “sob controle”, enquanto a ANA busca explicar tecnicamente os mecanismos para o seu enfrentamento. De modo geral, as duas organizações publicaram pouco, considerando-se a relevância do problema: publicaram, em média, uma matéria a cada duas semanas e ambas privilegiaram informações de maior valor para a instituição do que para a formação cidadã.

Portanto, ao cabo das análises realizadas resta a compreensão de que a crise hídrica é acompanhada por outra crise, de informação pública, justamente quando cresce a necessidade de se assegurar o acesso à água potável diante de situações de caos hídrico, como é o caso de São Paulo, da região Nordeste e, mais recentemente, de Mariana e Brumadinho em Minas Gerais.

As informações são de grande relevância para a formatação de políticas públicas relacionadas às águas e, portanto, não podem permanecer à margem da sociedade, pois sem participação corre-se o risco de permitir que a prioridade no acesso, definida pelas normas como a dessedentação humana e a manutenção da biodiversidade, seja subjugada pelos interesses de corporações internacionais, entre eles a privatização das águas.

Enfim, diante do exposto, verifica-se que o papel das organizações de caráter ambiental deve ser ampliado em se tratando da implementação do direito à informação ambiental. Estas devem ter presente que o uso de canais na internet deve ser capaz de gerar processos de debate dos temas públicos.

REFERÊNCIAS

- Bezerra, Heloisa Dias. 2008. “Atores Políticos, Informação e Democracia.” *Novembro* 14 (2): 414–31.
- Brandão, EP. 2012. “Conceito de Comunicação Pública.” In *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. <https://www.saraiva.com.br/comunicacao-publica-estado-mercado-sociedade-e-interesse-publico-1971017/p>.
- Brasil. 1988. *Constituição Da República Federativa Do Brasil de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- . 1997. *Lei Nº 9.433, de 8 de Janeiro de 1997*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm.
- . 2000. *Lei Nº 9.984, De 17 de Julho de 2000*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm.
- . 2003. *Lei Nº 10.650, de 16 de Abril de 2003*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm.
- . 2011. *Lei Nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

- Bueno, Wilson Da Costa. 2007. “Jornalismo Ambiental: Explorando Além Do Conceito.” *Desenvolvimento e Meio Ambiente* 15 (June). <https://doi.org/10.5380/dma.v15i0.11897>.
- Campello, Lorena de Oliveira Souza. 2012. “A Contribuição Do Jornal Gazeta de Sergipe Para a Discussão Da Problemática Ambiental Entre Os Anos de 1972 E 1992: O Papel Da Imprensa Escrita Para o Desenvolvimento Social.” *Revista Electrónica En América Latina Especializada En Comunicación*, no. 80: 1–17. www.razonypalabra.org.mx.
- Cavalcanti, Joyce Mariella Medeiros, Larissa Mayara da Silva Damasceno, and Manoel Veras de Souza Neto. 2013. “Observância Da Lei de Acesso à Informação Pelas Autarquias Federais Do Brasil.” *Perspectivas Em Ciência Da Informação* 18: 112–26. <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/1753>.
- CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. 2018. “O Acordo de Escazú: Uma Conquista Ambiental Para a América Latina e o Caribe | Article | Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe.” 2018. <https://www.cepal.org/pt-br/articulos/2018-o-acordo-escazu-conquista-ambiental-america-latina-o-caribe>.
- Diz, Jamile Bergamaschine Mata, and Ana Clara Gonçalves Discacciati. 2015. “Acesso à Informação Ambiental: Por Um Novo Paradigma de Participação.” *Revista Direito e Liberdade* 17 (2): 71–113. http://ww2.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/956/667.
- Dowbor, Ladislau. 2004. “Informação Para a Cidadania e o Desenvolvimento Sustentável.” *Ladislau Dowbor*, 16. <https://dowbor.org/2004/10/informacao-para-a-cidadania-e-o-desenvolvimento-sustentavel-2.html/>.
- Geraldes, Elen, and Lígia Maria Reis. 2012. “Da Cultura Da Opacidade à Cultura Da Transparência: Apontamentos Sobre a Lei Do Acesso à Informação Pública.” In *XXXV Congresso Brasileiro de Ciências Da Comunicação*, 1–10.
- Koçouski, Marina. 2013. “Comunicação Pública: Construindo Um Conceito.” In *Comunicação Pública: Interlocuções, Interlocutores e Perspectivas*, 41. <http://www3.eca.usp.br/biblioteca/publicacoes/e-book/comunica-o-p-blica-interlocu-es-interlocutores-e-perspectivas>.
- Lanchotti, Andressa de Oliveira, and Jamile Bergamaschine Mata Diz. 2016. “Direito de Acesso à Informação Ambiental: Da Formalidade à Efetividade Dos Direitos de Acesso.” *Revista de Direito e Sustentabilidade* 2 (2): 130–48. <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/1256/1688>.
- Matos e Nobre, Heloiza Helena, and Jorge Pereira Filho. 2016. “A Participação Na Comunicação Pública: Para Além Do Consenso.” *Revista Observatório* 2 (5): 383. <https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2016v2n5p383>.
- McCombs, Maxwell. 2009. *A Teoria Da Agenda: A Mídia e a Opinião Pública*. <http://periodico.abavaresco.com.br/index.php/opiniaofilosofica/article/view/489>.
- Monteiro, Graça França. 2009. “A Singularidade Da Comunicação Pública.” In *Comunicação Pública: Mercado, Sociedade, e Interesse Público*, 34–46.
- Moraes, R. 2007. “Mergulhos Discursivos: Análise Textual Qualitativa Entendida Como Processo Integrado de Aprender, Comunicar e Influir Em Discursos.” In *Metodologias Emergentes de Pesquisa Em Educação Ambiental*.
- ONU, Organização das Nações Unidas. 1972. “Declaração de Estocolmo Sobre o Ambiente Humano - 1972.” 1972. <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>.

———. 1992. *Declaração Do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*.

SABESP, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. 2015. “SABESP - Institucional.” 2015. <http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=505>.

UNECE, Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa. 1998. *Convenção de Árbus*.

Veron, Eliseo. 2004. *Fragmentos de Um Tecido. Usininos*.

Wolton, Dominique. 2010. *Informar Não é Comunicar. Revista Temática*.

Water Crisis in São Paulo from the Perspective of Governmental Organizations: Hydrological Crisis or of Information?

ABSTRACT

The Internet makes it possible for the social organizations the leading role in the achievement of the right to information in order to encourage the citizen participation in public debate on the most diverse issues, among which is the hydric. This study analyzes the information provided by two government organizations who are responsible for the water management: a national and another of the State of São Paulo. It is discussed if their communicative practices meet the legal requirements of the right to information in the scheduling process and framework of the water crisis. The study is descriptive and analytical, qualitative, and have a bibliographical and documental basis. The sample is not probabilistic for typicality and accessibility, referring to the 52 news published in 2014, collected from the keywords "Cantareira crisis" and "water crisis". Four categories have been analyzed for understanding the predominant frameworks done by the two governmental organizations: sources, conflicts, responsibility and solutions. Finally, the results are related to the assumptions of the right to information. It was concluded that the state organization frames the crisis as a “under control” situation, while the national organization seeks to technically explain the mechanisms for its confrontation. Overall, the two organizations published little, given the relevance of the problem, and reported predominantly from institutional interests rather than the public interest. Finally, it can be seen that the role of environmental organizations should be expanded when it comes to implementing the right to environmental information.

Keywords: Right to Information; News; Governmental Organizations; Water Crisis; Documentary Research.

Submissão: 19/02/2018

Aceite: 02/10/2019