

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação

Agnelo Corrêa Vianna Júnior

**ORGANISMOS DE BACIA: DEMOCRACIA PROCEDIMENTALISTA OU
SIMBÓLICA?**

Belo Horizonte
2014

Agnelo Corrêa Vianna Júnior

**ORGANISMOS DE BACIA: DEMOCRACIA PROCEDIMENTALISTA OU
SIMBÓLICA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, sob orientação da Professora Doutora Maria Fernanda Salcedo Repolês, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

**Belo Horizonte
2014**

V617o Vianna Júnior, Agnelo Corrêa
Organismos de bacia: democracia procedimentalista ou
simbólica? / Agnelo Corrêa Vianna Júnior. – 2014.
166 f.

Orientador: Maria Fernanda Salcedo Repolês.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito.

1. Direito das águas - Brasil - Teses 2. Políticas públicas -
Aspectos ambientais 3. Recursos hídricos - Aspectos constitucionais
4. Direito ambiental 5. Água - Uso I. Repolês, Maria Fernanda
Salcedo II. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de
Direito III. Título

CDU: 347.247(81)

Agnelo Corrêa Vianna Júnior

**ORGANISMOS DE BACIA: DEMOCRACIA PROCEDIMENTALISTA OU
SIMBÓLICA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Doutora Maria Fernanda Salcedo Repolês (Orientadora) – FD/UFMG

Doutor André Luiz Freitas Dias (Coorientador) – FAFICH/UFMG

Doutora Miracy Barbosa de Souza Gustin – FD/UFMG

Doutor Ricardo Fabrino Mendonça – DCP/FAFICH/UFMG

Belo Horizonte, 20 de fevereiro de 2014.

RESUMO

A Constituição, de 1988, modificou os paradigmas referentes à água, publicizando seu domínio, transformada em um bem público de uso comum do povo e descentralizando sua gestão, com a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A dissertação discute se a mudança paradigmática constitucional, proporcionou a efetiva democratização participativa nos Organismos de Bacia Hidrográfica, com a introdução da democracia procedimentalista, a multiplicidade de usos e a gestão por bacia hidrográfica. Para tanto, trabalhará com a teoria da democracia procedimentalista, de Jürgen Habermas, e a teoria do poder simbólico, de Pierre Bourdieu. A teoria da democracia como dissenso, de Jacques Rancière, procurará demonstrar a complexidade das situações empíricas, apresentadas por estudos de caso, que, algumas vezes, apresentam recortes contraditórios, que necessitam de teorias antagônicas, como as de Bourdieu e Habermas, para sua compreensão, mas sem perder a unicidade. O objetivo não é a compatibilização dessas teorias; mas, sim, uma visão plural dos aspectos empíricos, demonstrando, assim, o potencial de emancipação e transformação dos marcos teóricos utilizados.

Palavras-chave: Organismos de Bacia. Deliberação pública. Poder simbólico. Água. Recursos hídricos.

ABSTRACT

The Constitution of 1988 changed the paradigms concerning water , publicizing its domain, turned into a public asset of common use and decentralizing its management , with the creation of the National System for Water Resources Management . The dissertation discusses the constitutional paradigm shift , provided the effective participatory democracy in organizations Watershed , with the introduction of proceduralist democracy , the multiplicity of uses and river basin management . To do so , work with the theory of proceduralist democracy, Jürgen Habermas , and the theory of symbolic power , Pierre Bourdieu . The theory of democracy and dissent , Jacques Rancière , seek to demonstrate the complexity of empirical situations presented in case studies , which sometimes have conflicting clippings , requiring antagonistic theories such as Bourdieu and Habermas , for their understanding but without losing the uniqueness . The goal is not to reconcile these theories , but rather a plural view of the empirical aspects , thus demonstrating the potential for emancipation and transformation of the theoretical frameworks used .

Keywords: Basin Organizations. Public deliberation. Symbolic power. Water. Water resources.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 2	OS ORGANISMOS DE BACIA.....	27
2.1	A tensão entre direito e democracia nos Organismos de Bacia.....	27
2.2	Plano Diretor de Recursos Hídricos.....	34
2.3	1ª Pesquisa com membros de Organismos de Bacia.....	37
2.4	Pressupostos metodológicos.....	40
2.5	Descrição dos trabalhos.....	43
2.6	Os Organismos de Bacia selecionados.....	44
2.6.1	Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG	44
2.6.2	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas.....	45
2.6.3	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga.....	48
CAPÍTULO 3	OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	50
3.1	A interpretação constitucional ampliativa da cidadania ativa.....	50
3.2	Sistema de Conselhos Gestores de Políticas Públicas na Constituição de 1988.....	56
3.3	As origens dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas	59
3.4	O desenvolvimento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil.....	60
3.5	Mobilização pela Saúde Pública: exercício de construção da cidadania ativa.....	64
3.6	Estudo de caso.....	70
3.6.1	O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas e o Projeto Manuelzão: uma simbiose de movimentos sociais.....	70
CAPÍTULO 4	DELIBERAÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS.....	74
4.1	A Política Nacional do Meio Ambiente.....	74
4.2	As mudanças paradigmáticas da Constituição da República de 1988.....	79
4.3	A Política Nacional de Recursos Hídricos.....	82
4.4	A deliberação pública nos Organismos de Bacia.....	86
4.5	Estudo de caso.....	94
4.5.1	CBH Velhas e Projeto Manuelzão: problemas da simbiose de movimentos sociais.....	94

4.5.2	CBH Piranga: o simbolismo da divisão tradicional dos entes federativos.....	100
CAPÍTULO 5 A MONETIZAÇÃO DAS ÁGUAS: UMA TENSÃO PERMANENTE.....		105
5.1	Água ou recurso hídrico?.....	105
5.2	Código de Águas e hidrelétricas: a tensão original.....	110
5.2.1	Antes do Código de Águas.....	111
5.2.2	O Código de Águas.....	113
5.3	Estudo de caso.....	118
5.3.1	CBH Velhas e o rebaixamento do lençol freático.....	118
5.3.2	CERH/MG e o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Fhidro.....	125
CAPÍTULO 6 CONCLUSÃO.....		136
BIBLIOGRAFIA		141

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

A questão ambiental ganhou destaque, nas últimas décadas, no mundo e, também, no Brasil, tornando-se uma das maiores preocupações das pessoas. Por estar em evidência, passou, então, a chamar a atenção dos governos, dos políticos, das empresas, dos empresários, das mídias, das Organizações Não-Governamentais, etc..

Parece, assim, ter despertado uma disputa intensa sobre quem pode falar, quem tem a competência, procurando utilizá-la como uma espécie de mensuração da influência de poder social, devido a sua aceitação e popularidade entre as pessoas.

Os grupos de interesse, novos ou tradicionais, procuram, assim, estabelecer um controle sobre o tema, aproveitar da sua unanimidade, já que ninguém tem coragem de se posicionar contrariamente, para adequá-lo as suas conveniências e necessidades. Nada de anormal ou de propriamente errado nesse movimento; é a ação esperada e previsível, sem nenhuma conotação positiva ou negativa, de saída.

Na perspectiva do Estado Democrático de Direito, implementado com a Constituição, de 1988, optou-se, explicitamente, pela transformação do meio ambiente em bem de uso comum do povo, impedindo, assim, sua apropriação exclusiva por qualquer indivíduo, segmento ou atividade. E compartilhou, entre a comunidade e o Poder Público, a responsabilidade pela sua preservação e defesa.¹

Portanto, aparentemente, o escopo constitucional é a utilização do bem ambiental na maior pluralidade de atividades possíveis, sem que nenhuma delas impeça ou prejudique as outras ou cause degradação ambiental, dividindo a gestão entre a comunidade e o Poder Público, com igualdade de competências e funções.

A legislação ambiental, diferente dos outros ramos jurídicos, tem data de nascimento, pois começou sua institucionalização, em 1972, através da Declaração de Estocolmo, iniciativa da Organização das Nações Unidas – ONU, que estabeleceu os primeiros princípios do direito ambiental, visando a

¹ BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. 5 out. 1988. Art. 225. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 28 dez. 2013.

preservação e recuperação do meio ambiente, que se espalharam, rapidamente, pelos sistemas jurídicos dos países membros.²

Concomitantemente com a ampliação internacional dessa iniciativa, até o início da década de 70, ainda era possível desfrutar da Lagoa da Pampulha, em Belo Horizonte/MG, reservatório artificial inaugurado em 1943, com o objetivo de abastecimento da Capital e de amortecimento de enchentes, como área de lazer, em passeios agradáveis, pesca, natação e esportes náuticos.

Desde então, a Lagoa da Pampulha passou a sofrer um processo de degradação intenso, devido, principalmente, a ocupação urbana desordenada da sua bacia hidrográfica, resultando, atualmente, na redução, do seu espelho, em, aproximadamente, 50% do tamanho original.

Parte considerável foi aterrada, devido ao assoreamento, transformada numa ilha, onde se localiza, atualmente, o Parque Ecológico Promotor Francisco Lins do Rego, conhecido como Parque Ecológico da Pampulha. E o que sobrou, continua sofrendo com o assoreamento e despejo de esgoto sem tratamento, apesar dos programas públicos de limpeza e recuperação.³

O desenvolvimento do direito ambiental foi marcado por disputas, antagônicas e contrastantes, por tensões, como essa da degradação da Lagoa da Pampulha, que envolve os municípios de Belo Horizonte e Contagem e o Governo de Minas Gerais, enquanto a legislação sobre meio ambiente e água era, paulatinamente, aperfeiçoada.

A complexidade contemporânea das relações humanas e sociais exige respostas inovadoras e ousadas, para suprir suas necessidades, carências e anseios; principalmente, referentes à emancipação das pessoas, numa sociedade que procura impor um padrão de conduta e de existência padronizado e universalizado, desprezando e relevando as nuances múltiplas da pluralidade cultural, geográfica e social.

Porém, a própria busca da universalidade hegemônica parece dúbia. Ao mesmo tempo em que Hollywood continua conquistando o mundo, com seus heróis indestrutíveis destruindo tudo, em nome da liberdade, na sua nova versão tecnológica, a internet, a denominada rede livre de computadores, os

² ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972 (Declaração de Estocolmo). *In*: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 5 a 16 jun. 1972, Estocolmo. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

³ PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Complexo arquitetônico projetado por Niemeyer valoriza a atmosfera do bairro. Pampulha. História. Portal PBH. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=historia&lang=pt_BR&pg=5780&tax=14388>. Acesso em: 28 dez. 2013.

polos dominantes tradicionais vão se tornando, cada dia, mais difusos, de difícil caracterização e determinação.

Da divisão, clara e límpida, da guerra fria, surgida ao término da 2ª Guerra Mundial, à autoproclamada vitória norte-americana, com o fim da cortina de ferro e dos muros, concretos e simbólicos, da qual surgiria um único centro irradiador e salvador. Porém, a dinâmica social, incontrolável, parece diluir, de certa forma, as concentrações de poder em multiregionalismos pragmáticos, ainda pouco compreendidos e estudados.

A hegemonia da globalização econômica, que marchava, inexoravelmente, ao predomínio internacional, controlando, aparentemente, os procedimentos, os simbolismos e as mentes, foi solapada por uma crise financeira, com as peculiaridades típicas da contemporaneidade: veloz, inesperada, contraditória e intensa.

Chegou, inesperadamente, varrendo a estabilidade do hemisfério norte, tradicionais centros dominantes, que ficaram desconcertados e paralisados, com a facilidade com que as fortalezas bancárias centenárias se dissolveram. Foram tragadas pela combinação improvável do que há de mais abstrato, papéis financeiros, com que há de mais concreto, imóveis.

A pujança oriental indomável da produção japonesa em série, com qualidade total, estancou, abruptamente, antes mesmo da crise econômica internacional, de 2008. E continua patinando, sem rumo óbvio, em crescimento econômico píffio, decréscimo e envelhecimento populacional acentuado e juros negativos, que não mostram resultados palpáveis, apesar de contarem com um dos maiores níveis mundiais de poupança da população.

E, de onde menos se esperava qualquer tipo de reação ou mesmo de ação, do meio da frenética quinquilharia de plásticos e de monolítico ideológico, surgiu a potência chinesa, escudada por uma considerável reserva em moedas fortes ou que um dia o foram. Conquistam terreno no comércio internacional, com sua mistura imbatível de dumping social com autoritarismo político.

E a receita, chinesa ou estratégia do capital internacional, vai se espalhando, com sucesso, pelo Sudeste Asiático, fazendo escola e centros de produção em massa de produtos de consumo, para serem comercializados, pelas multinacionais, nos mercados dos países centrais.

E o lucro das transações não parece permanecer nos países produtores, migrando, permanentemente, em busca ora de segurança, ora de novas oportunidades de negócios, sem se preocuparem com as consequências desse deslocamento para as populações locais.

A tensão da contemporaneidade também se manifestou internamente, entre uma padronização hegemônica internacional e a preservação da identidade tradicional. O fim do regime autoritário, com suas características burocráticas, centralizadoras e tecnocráticas, representou um alento e uma oportunidade para os movimentos sociais, que passaram a ter condições de apresentar suas reivindicações.

Os movimentos culturais, econômicos, políticos e sociais puderam, então, discutir suas opiniões e pretensões, livremente, com a redemocratização, elaborando e articulando suas reivindicações através de uma cidadania, ativa e participativa, institucionalizada pelo Estado Democrático de Direito.

A implementação da democracia exige uma prática diária de mobilização das opiniões e reivindicações dos cidadãos, com ampla liberdade e igualdade de oportunidade de manifestação, em debate permanente, de conformidade com a dinamicidade social.

A Constituição, de 1988, institucionalizou o sistema de Conselhos Gestores de Políticas Públicas em várias áreas, como, por exemplo, saúde pública, seguridade social, cultura, educação e comunicação social, como um dos instrumentos possíveis de ação da cidadania ativa.⁴

E o direito ambiental é um dos resultados concretos dessa complexidade dinâmica, que parece caracterizar a contemporaneidade tanto interna, como internacional. Apresenta-se, assim, como uma sociedade compartilhada entre tensões provocadas pela constatação de pluralidades, que beiram o antagonismo; porém, sem perder uma noção de unicidade, baseada, principalmente, numa cidadania democrática e participativa, no respeito à dignidade humana e à diversidade regional e social.

Apesar da falta de explicitação constitucional da institucionalização dos Conselhos de Gestão de Políticas Públicas na área ambiental, eles estão presentes na legislação infraconstitucional, tanto na Política Nacional do Meio Ambiente⁵, como na Política Nacional de Recursos Hídricos.⁶

A escolha do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, como foco dessa dissertação, foi, principalmente, devido a dois motivos. Primeiro, a polivalência de funções da água, como elemento do equilíbrio ambiental; a

⁴ Arts. 198, I, II e III; 204, I e II; 205 e 206, VI; 216-A; da CR/88.

⁵ BRASIL. Lei nº 6938. 31 ago. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm>. Acesso em: 28 dez. 2013.

⁶ BRASIL. Lei nº 9433. 8 jan. 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 28 dez. 2013.

essencialidade à sobrevivência e saúde humana; insumo agropecuário e industrial; geração de energia elétrica; piscicultura; transporte; e cultura e lazer.

Essa polivalência parece ser cerceada pelo privilegiamento, tradicional e histórico, do uso para a agropecuária, que representa 83% do uso consuntivo, não retornável à fonte⁷. E a geração de energia elétrica, já que a hidroeletricidade representa 70% da matriz energética nacional.⁸ São, com certeza, usos importantes para o desenvolvimento econômico e social, mas não os únicos. Além, também, do favorecimento aos grandes usuários em detrimento dos pequenos.

Segundo, por ser, aparentemente, uma das legislações mais deliberativas e participativas, permitindo a participação da cidadania ativa na política pública de gestão das águas, através da aprovação, pelo Comitê da Bacia Hidrográfica, do Plano Diretor de Recursos Hídricos, que precisa conter todas as ações que serão executadas na bacia respectiva, independente de aprovação administrativa ou legislativa.⁹

O problema, então, é se a modificação dos paradigmas constitucionais, com a publicização das águas¹⁰ e a institucionalização do sistema de Comitês Gestores de Políticas Públicas, proporcionaram a pretendida e necessária descentralização administrativa e democratização da gestão das águas?

A hipótese da dissertação é que o estabelecimento de regras formais de gestão deliberativa das águas, como a Política Nacional de Recursos Hídricos, proporciona efetividade de participação democrática dos cidadãos e dos segmentos coletivos e sociais nas decisões sobre as políticas públicas, possibilitando, assim, a manifestação da pluralidade cultural e social.

Um enfoque interessante para o teste dessa hipótese é a teoria da democracia procedimentalista, desenvolvida por Habermas, que permite trabalhar a complexidade, a multiplicidade e a diversidade das sociedades atuais de uma forma discursiva, racional e dialógica, induzindo, pela intersubjetividade, a alteridade, a reflexividade, enxergar o mundo pelos olhos

⁷ AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: 2013. Brasília: ANA, 2013. 432 p. P. 89. Disponível em <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/spr/conjuntura/ANA_Conjuntura_Recursos_Hidricos_Brasil/ANA_Conjuntura_Recursos_Hidricos_Brasil_nov.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2013.

⁸ *Ibidem*. P. 123.

⁹ Art. 7º; art. 35, IX; e art. 38, III; da Lei nº 9433/97.

MINAS GERAIS. Lei nº 13199. 29 jan. 1999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. Art. 11; art. 41, II; e art. 43, III. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5309>>. Acesso em: 16 ago. 2013.

¹⁰ Arts. 20, III e 26, I, da CR/88.

do outro. Procurando, assim, internalizar e compreender a opinião e a visão do outro, numa relação de respeito mútuo.¹¹

E, através desse procedimento comunicativo institucionalizado, da troca debatida de argumentações expressadas e interiorizadas, pode-se chegar a escolha do melhor argumento, o mais adequado, para a compreensão ou decisão de determinado assunto, atingindo, assim, um consenso não coercitivo.¹²

É mais fácil chegar a uma decisão, usando as regras do discurso e da argumentação, do que discutindo a eticidade e moralidade ou verdade de uma afirmação. E é mais fácil aceitar uma decisão, quando se participa da sua elaboração, mesmo quando o resultado é diferente da sua opinião.

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal.¹³

A teoria do discurso coloca em jogo uma outra ideia: para ela processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei. *Racionalização* significa mais do que simples legitimação, porém menos do que a constituição do poder.¹⁴ (grifos do autor)

A deliberação pública pode ser vista como um processo de interação, de coordenação, de cooperação entre as pessoas, visando à solução de problemas comuns, à tomada de decisões, de formas de ações comunitárias.

Uma atividade discursiva capaz de conectar esferas comunicativas formais e informais, nas quais diferentes atores e discursos estabelecem um diálogo, que tem por principal

¹¹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. V. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 352 p.

¹² HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo*. Racionalidade da ação e racionalização do social. Trad. Paulo Astor Soethe. V. I. São Paulo: Martins Fontes, 2012. 704 p.

¹³ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. V. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. P. 21. 352 p.

¹⁴ *Ibidem*. P. 23.

objetivo a avaliação e a compreensão de um problema coletivo ou de uma questão de interesse geral.¹⁵

A teoria de Habermas, aparentemente, reduz demais a complexidade social, que envolve opiniões, valores e interesses diversos e divergentes, na discursividade objetiva de uma agir comunicativo, sem levar em conta as diferenças culturais e sociais dos afetados e interessados nos assunto debatidos.

Pretende uma imparcialidade de subjetivismos, para se chegar à possibilidade de apontar, entre vários, qual o melhor argumento, como se as argumentações de cada um dos participantes da deliberação pública, fossem desprovidas das contextualizações e das conflituosidades latentes dos seus cotidianos, visando um entendimento consensual.

A democracia deliberativa ganhou nesse debate novas perspectivas de análise e aprofundamentos que permitiram trabalhar a teoria a partir do reconhecimento da complexidade, multiplicidade e diversidade das sociedades atuais e das críticas cabíveis à racionalidade discursiva. Surgiram, então, novas abordagens, como a de Dryzek (2000), de uma “comunicação que induz a reflexividade sobre preferências, valores e interesses de uma forma não coercitiva”, assumindo a presença de certos interesses na arena deliberativa, porém sem permitir que exerçam coerção sobre os demais integrantes, e que “implica em uma decisão vinculada por parte dos participantes ou daqueles que por eles estão autorizados a falar”. Bohman (2009) propõem uma abordagem dialógica, pois somente a alteridade, ver o outro como pessoa, a reflexividade, sentir o que o outro sente, e o respeito mútuo, são capazes de gerar a deliberação pública. E mesmo quando discordamos ou quando estão ausentes alguns dos afetados e interessados, a deliberação pública é possível. Bohman define deliberação pública como “um processo dialógico de troca de razões com o propósito de solucionar situações problemáticas que não podem ser resolvidas sem coordenação e cooperação interpessoais”.¹⁶ (BOHMAN, 2009: 36)(grifos do autor)

Provavelmente, mesmo disposto a seguir as regras discursivas e racionais institucionalizadas, manterá pré-concepções anteriormente adquiridas, mesmo que não percebidas, que, de uma forma sutil, poderá orientar sua argumentação e a capacidade de aceitar e internalizar as demais argumentações.

¹⁵ MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. *In: A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Ângela Cristina Salgueiro Marques (Org. e trad.). Belo Horizonte: Autêntica, 2009. P. 11-28.

¹⁶ *Ibidem*.

Porém, esse comportamento não inviabiliza, propriamente, a deliberação pública, nem a utilização do debate racionalmente discursivo. Sendo de conhecimento público a possibilidade da existência dessas pré-concepções naturalizadas, é importante procurar explicitá-las, durante o procedimento racionalmente discursivo, apesar da dificuldade para identificá-las.

Nesse ponto, a teoria do poder simbólico, do poder exercido sem ser notado, naturalizado, que se expressa por palavras, posições, instituições, cargos e saberes, desenvolvida por Bourdieu, pode prestar um auxílio na sua determinação e visibilização, através da crítica mordaz e democrática.

O poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder: só se pode passar para além da alternativa dos modelos energéticos que descrevem as relações sociais como relações de força e dos modelos cibernéticos que fazem delas relações de comunicação, na condição de se descreverem as leis de transformação que regem a transmutação das diferentes espécies de capital em capital simbólico e, em especial, o trabalho de dissimulação e transfiguração (numa palavra, de *eufemização*) que garante uma verdadeira transubstanciação das relações de força fazendo ignorar-reconhecer a violência que elas encerram objetivamente e transformando-as assim em poder simbólico, capaz de produzir efeitos reais sem dispêndio aparente de energia.¹⁷ (grifos do autor)

As teorias da democracia procedimentalista, de Habermas, e do poder simbólico, de Bourdieu, aparentemente, são contraditórias e excludentes. A primeira, voltada para o consenso não coercitivo, a escolha racional do melhor argumento; e, a segunda, para a sociologia do conflito, da explicitação crítica da dominação despercebida.

Além disso, uma teoria racionalista, sobre regras discursivas e comunicativas, somente enfoca o que foi dito, de modo intersubjetivo e dialógico, procurando interiorizar e refletir sobre o discurso, procurando sua interpretação, para decidir sobre sua validade, sua aceitação ou recusa. O silêncio lhe é irrelevante.

Já uma teoria simbólica trabalha, também, com as palavras, com o discurso, mas sem estar completamente adstrito aos seus critérios e normas, observando seus significados implícitos, pré ou pós-comunicacionais, rituais comportamentais, que determina e molda, sem, racionalmente, ser percebido

¹⁷ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. P. 15. 311 p.

como determinante. É uma dominação transfigurada, naturalmente, em opção pessoal.

É a construção gradual de um modelo de informação e de atuação, que estabelece as habilidades que podem ser acumuladas, necessárias para o cumprimento de determinado papel ou função, sem a percepção da predestinação e da irreversibilidade por parte do submetido.

O poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou transformar a visão do mundo e, desse modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for *reconhecido*, quer dizer, ignorado como arbitrário.¹⁸ (grifos do autor)

E, apesar de não poder ser classificada, propriamente, como uma teoria democrática, pois não é seu objetivo explicar ou incentivar os mecanismos e instrumentos da cidadania plena e ativa e da participação do cidadão nas políticas públicas governamentais, tem o mérito de mostrar os valores que permeiam a contextualização política e social.

Ela também não pode ser considerada como contrária a democracia, pois estabelece, inclusive, que a única forma de desmascarar um poder simbólico é explicitar sua existência, escancarando seus mecanismos de dominação e subjugação.

Portanto, possui um importante papel de emancipação e transformação social, que é uma das características principais da teoria democrática contemporânea, ao expor, publicamente, os instrumentos utilizados para dominação.

A destruição desse poder de imposição simbólico radicado no desconhecimento supõe a *tomada de consciência* do arbítrio, quer dizer, a revelação da verdade objetiva e o aniquilamento da crença: é na medida em que o discurso heterodoxo destrói as falsas evidências da ortodoxia, restauração fictícia da *doxa*, e lhe neutraliza o poder de desmobilização, que ele encerra um poder simbólico de mobilização e subversão, poder de tornar atual o poder potencial das classes dominadas.¹⁹ (grifos do autor)

As sociedades humanas, constantemente pressionadas pelas tentativas de reificação e homogeneização, internas ou externas, procuram se

¹⁸ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. P. 14-15. 311 p.

¹⁹ *Ibidem*. P. 15.

inventar e reinventar na afirmação de suas pluralidades e diferenças, que representam suas personalidades e identidades.

Porém, sem a pretensão da imobilidade absoluta ou simbólica, pois a dinâmica social, de uma forma ou de outra, sempre pode alcançar as sociedades mais reclusas ou isoladas. A distensão dessa tensão é essencial para emancipação participativa das pluralidades e das divergências.

Existem diferentes procedimentos e mecanismos capazes de lidar ou trabalhar com a distensão dessa tensão, visando sua superação, nunca sua extinção. A manifestação da pluralidade, provavelmente, deve ser plúrima, como a própria. A construção simbólica de identidades e espaços, pode se manifestar de várias maneiras insinuantes e desconcertantes.

A arte não produz conhecimentos ou representações para a política. Ela produz ficções ou dissensos, agenciamentos de relações de regimes heterogêneos do sensível. Ela os produz não *para* a ação política, mas no seio de sua própria política, isto é, antes de mais nada no seio desse duplo movimento que, por um lado, a conduz para sua própria supressão, de outro, aprisiona a política da arte na sua solidão. Ela os produz ocupando essas formas de recorte do espaço sensível comum e de redistribuição das relações entre o ativo e o passivo, o singular e o comum, a aparência e a realidade, que são os espaços-tempos do teatro ou da projeção, do museu ou da página lida. Ela produz, assim, formas de reconfiguração da experiência que são o terreno sobre o qual podem se elaborar formas de subjetivação políticas que, por sua vez, reconfiguram a experiência comum e suscitam novos dissensos artísticos. (grifos do autor)²⁰ (grifos do autor)

Explicitar as pluralidades é uma forma de trabalhar a tensão existente entre as identidades e a padronização hegemônica, reafirmando individualidades e tradições. Mas, sem perder a noção da dinamicidade, fundamental para a emancipação e inclusão.

A democracia, através do desenvolvimento da cidadania ativa, possibilita a participação dos cidadãos na construção direta do seu destino, da sua emancipação, da sua inclusão, do respeito a sua dignidade. Permite a participação efetiva na elaboração, planejamento, execução e fiscalização das políticas públicas, conforme as exigências do Estado Democrático de Direito.

²⁰ RANCIÈRE, Jacques. A política da arte e seus paradoxos contemporâneos. In: SÃO PAULO S/A, ENCONTRO INTERNACIONAL SITUAÇÃO # 3: ESTÉTICA E POLÍTICA, 2005, São Paulo. Disponível em: <http://www.sescsp.org.br/Sesc/conferencias/subindex.cfm?Referencia=3562&ID=206&ParamE nd=6&autor=3806>. Acesso em: 12 jan. 2013.

A democracia, para a contemporaneidade, pretende absorver, mas sem eliminar, a multiplicidade, as diferenças, as variedades, tanto locais, como culturais, integrando costumes, opiniões e pensamentos. A construção diária de um Estado Democrático de Direito, como o proposto pela Constituição da República, de 1988, precisa ser um trabalho coletivo e comunitário, que necessita da dedicação e inclusão dos participantes.

Mas, essa integração não pode ser simplesmente a padronização hegemônica, dominante, a aceitação incontestável de padrões, colocados como superiores ou como os únicos capazes de resultar na agregação social, consenso desejável para a construção da paz social. Dessa forma, apesar do discurso, pretensamente, democrático, debilita a pluralidade a procura de um consenso necessário.

A democracia exigida pela contemporaneidade é a do dissenso, performática, é a de respeito à pluralidade, a diversidade, as diferenças, que oferecem identidade e espaço para a construção dessas diferenças, na emancipação das pessoas e das comunidades. O que adianta garantir um direito a igualdade se a pessoa não consegue se reconhecer como igual à outra, justamente porque realmente é e pensa diferente dela.

O consenso é bem mais do que aquilo a que o assimilamos habitualmente, a saber, um acordo global dos partidos de governo e de oposição sobre os grandes interesses comuns ou um estilo de governo que privilegia a discussão e a negociação. É um modo de simbolização da comunidade que visa excluir aquilo que é o próprio cerne da política: o dissenso, o qual não é simplesmente o conflito de interesses ou de valores entre grupos, mas, mais profundamente, a possibilidade de opor um mundo comum a um outro. O consenso tende a transformar todo conflito político em problema que compete a um saber de especialista ou a uma técnica de governo. Ele tende a exaurir a invenção política das situações dissensuais.²¹

A democracia, que pode trabalhar a tensão pluralidade *versus* padronização hegemônica, é a que procura e permanece aberta ao dissenso, aos contrários, a pluralidade e a diversidade, sem opor formas de cadastramento ou de discussão previamente selecionadas ou definidas, que represente a ingerência de um determinado pensamento na condução do procedimento.

²¹ RANCIÈRE, Jacques. A política da arte e seus paradoxos contemporâneos. In: SÃO PAULO S/A, ENCONTRO INTERNACIONAL SITUAÇÃO # 3: ESTÉTICA E POLÍTICA, 2005, São Paulo. Disponível em: <http://www.sescsp.org.br/Sesc/conferencias/subindex.cfm?Referencia=3562&ID=206&ParamE nd=6&autor=3806>. Acesso em: 12 jan. 2013.

A democracia não é um regime ou um modo de vida social. É a instituição da própria política, o sistema das formas de subjetivação pelas quais se requestiona, se a entrega à sua contingência toda ordem da distribuição dos corpos em funções que correspondam à sua "natureza" e em lugares que correspondam a suas funções. E não é, como já dissemos, o seu *ethos*, a sua "maneira de ser" que dispõe os indivíduos para a democracia e sim a ruptura desse *ethos*, a distância experimentada pela capacidade do ser falante em face de toda harmonia "ética" do fazer, do ser e do dizer. Toda política é democrática nesse sentido preciso: não o sentido de um conjunto de instituições, mas o de formas de manifestação que confrontam a lógica da igualdade com a da ordem policial.²² (grifo do autor)

A democracia, como as pessoas e as sociedades, também tem formatações e objetivos múltiplos, dependendo das suas características e motivações. E, provavelmente, não existe um modelo único que vai se adaptar a todas as situações e necessidades, devido as suas peculiaridades especiais e individuais, seus momentos e dinâmicas diferenciadas.

Embora acredito que a forma mais defensável e atraente de democracia seja aquela em que os cidadãos possam participar do processo de tomada de decisões em um amplo leque de esferas (política, econômica e social), não creio que qualquer dos modelos existentes, sozinho, proporcione uma elucidação satisfatória das condições, aspectos ou fundamentos lógicos desta forma democrática.²³

A democracia que vai atuar em determinada situação e lugar deve ser compreendida e adaptada as circunstâncias culturais, locais e temporais específicas. Não apenas o resultado das forças dominantes atualmente, mas um somatório das experiências históricas, misturadas com as influências externas sofridas, com a superação das dificuldades diárias e com a construção de instrumentos capazes de superá-las.

Em grande medida, portanto, a democracia parece ininteligível se afastada de sua história e de sua realização contínua; em lugar de funcionar como uma ideia "nomenal", o autogoverno popular faz parte de uma narrativa – que pode ser contada na

²² RANCIÈRE, Jacques. O desentendimento: política e filosofia. São Paulo: Editora 34, 1996. P. 104.

²³ HELD, David. *Modelos de democracia*. Trad. Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. P. 7. 297 p.

forma de uma “história” ou de um “conto” sobre democracia.²⁴
(grifos do autor)

Portanto, a teoria democrática e a descentralização administrativa, com a correspondente efetividade de uma cidadania participativa e plena, após as mudanças paradigmáticas dos princípios ambientais pela Constituição da República, de 1988, com a institucionalização do Estado Democrático de Direito e dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, é o foco dessa dissertação.

A pesquisa será desenvolvida com estudos teóricos a respeito da teoria democrática e da teoria e da legislação sobre meio ambiente, mais especificamente sobre recursos hídricos. É complementada com o acompanhamento da sua aplicação às situações empíricas, especificadas no estudo de caso das Reuniões Plenárias dos Organismos de Bacia, previamente selecionados.

E contará, como marco teórico, com a teoria procedimentalista, de Habermas, que oferece parâmetros para analisar o debate racionalmente discursivo dos Colegiados pesquisados. Conjuntamente com a teoria do poder simbólico, de Bourdieu, que pode ajudar a delinear a ação, a força e a influência dos poderes implícitos, naturalizados, não percebidos. E, também, com teoria da democracia como dissenso, de Rancière, que permite o confronto democrático entre posicionamentos antagônicos e divergentes.

A seguir, o Capítulo 2, Organismos de Bacia, mostra como a tensão entre a democracia e o direito influencia as atividades no interior dos Organismos de Bacia. Também são apresentados os critérios utilizados para a seleção dos Organismos que foram acompanhados e os pressupostos metodológicos da observação empírica e da análise dos resultados.

O Capítulo 3, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, procura demonstrar a existência de um Sistema de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, irradiado pela Constituição da República, de 1988. Apresenta, também, a origem internacional e a evolução deles no Brasil, até chegarem ao formato constitucional institucionalizado. E, no estudo de caso, mostra a função do Comitê da Bacia Hidrográfica como espaço de manifestação da representatividade dos segmentos políticos e sociais afetados e interessados na elaboração das políticas públicas de gestão das águas.

O Capítulo 4, Deliberação Pública na Política Nacional de Recursos Hídricos, aborda a introdução dos princípios ambientais na Política Nacional do Meio Ambiente, as mudanças paradigmáticas efetuadas pela Constituição da

²⁴ DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. *In*: Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Jessé Souza (org.). Brasília: Universidade de Brasília, 2001. P. 11-38. 479 p.

República, de 1988, e a consequente elaboração da Política Nacional de Recursos Hídricos, com características de deliberação pública. E, no estudo de caso, a importância da paridade entre os integrantes dos Colegiados, para a efetivação da democracia deliberativa.

O Capítulo 5, Monetização da Água, procura debater a monetarização do elemento ambiental água, podendo transformá-lo, exclusivamente, em bem de produção, com valor econômico e utilitário, na sua perspectiva evolutiva atual e histórica. E a sua possível influência na invisibilização das demais relações políticas e sociais que também a envolvem. E, no estudo de caso, apresentar situações empíricas onde o aspecto econômico, aparentemente, foi predominante.

E, por fim, o Capítulo 6, Conclusão, com os resultados que podem levar a confirmação ou a refutação da hipótese proposta por essa dissertação, aqui na introdução, com as suas argumentações e justificativas, que foram apresentadas e desenvolvidas no decorrer da pesquisa.

CAPÍTULO II

OS ORGANISMOS DE BACIA

O objetivo é demonstrar, através das competências e do funcionamento dos Organismos de Bacia, a tensão existente entre o direito e a democracia. No sentido da necessidade da participação intensiva e inclusiva dos afetados e interessados na discussão dos temas, através de um processo democrático, racionalmente dialógico, para a construção da deliberação. Somente, assim, é possível validar e legitimar as decisões tomadas, que serão efetivadas, conforme o direito vigente.

Ou se a utilização da legislação, exclusivamente no seu aspecto formal, sem a aplicação adequada dos procedimentos, modificando a representatividade paritária ou abusando da argumentação técnica, que se transforma em *argumento de autoridade*, chancelado cientificamente, de impossível contestação, procura apenas construir uma fachada de legitimidade democrática à facticidade.

Para tanto, discute-se as funções atribuídas, os instrumentos disponibilizados e os procedimentos executados pelos Organismos de Bacia, tanto os nacionais, como os estaduais, devido às peculiaridades das suas características democráticas estabelecidas pela legislação e normas administrativas, que serão posteriormente discutidas.

Foi escolhido o estudo de caso como um dos métodos de desenvolvimento dessa dissertação, pela observação das atividades desenvolvidas nas Reuniões Plenárias dos Organismos de Bacia, complementada com a pesquisa nas pautas e nas atas das mesmas, por parecer o mais adequado para a apresentação de uma visão crítica, independente da opinião dos participantes diretos, do seu funcionamento.

Em seguida, serão apresentados os pressupostos metodológicos referentes ao estudo de caso realizado, com o acompanhamento das atividades dos seguintes Organismos de Bacia: Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais – CERH/MG, Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga.

2.1) A tensão entre direito e democracia nos Organismos de Bacia

Os Comitês das Bacias Hidrográficas são órgãos colegiados autônomos, com funções normativas, consultivas e deliberativas, com acentuadas características democráticas e participativas. Diferem dos demais Conselhos Gestores de Políticas Públicas existentes, pois são os únicos realmente deliberativos, no sentido de poderem efetivar, concretamente, suas decisões.

São os principais organismos de gestão das águas, segundo a legislação vigente, pois, neles, são discutidos e decididos, de forma plenária e democrática, com a participação efetiva do Poder Público, dos usuários e da sociedade civil, interessados e afetados nas e pelas decisões, a proposta do Plano Diretor de Recursos Hídricos, que estabelece como podem ser utilizadas as águas de determinada bacia hidrográfica.²⁵

Neste sentido, se distinguem, inclusive, dos Conselhos de Recursos Hídricos, nacional e estaduais, que, apesar de também possuírem alguma competência deliberativa, não controlam, diretamente, nenhuma bacia hidrográfica, unidade administrativa de gestão das águas, como determinado pela legislação, onde implementar sua decisão.²⁶

Diferente da paridade estabelecida constitucionalmente, a legislação infraconstitucional sobre a gestão das águas, aparentemente, estabelece uma hierarquia entre os integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SNGRH, em que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH é o seu órgão máximo. A situação se replica, igualmente, no Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/MG, em relação ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG.²⁷

Porém, quando se analisa os princípios constitucionais norteadores da proteção e gestão do *meio ambiente ecologicamente equilibrado*,²⁸ que foi institucionalizado pelo *Estado Democrático de Direito*,²⁹ parece a melhor interpretação a predominância do princípio da participação democrática, igualando os integrantes dos Sistemas.

A interpretação contrária, hierarquizando os integrantes, pode, inclusive, provocar divergências entre a legislação constitucional e a infraconstitucional. Como no caso da determinação que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH funcione como última instância para dirimir

²⁵ Art. 1º, VI, da Lei nº 9433/97.

Art. 36, I e II, da Lei MG nº 13199/99.

²⁶ Art. 1º, V, da Lei nº 9433/97.

Art. 43, *caput*, da Lei MG nº 13199/99.

²⁷ Art. 33, I, da Lei nº 9433/97.

Art. 33, II, da Lei MG nº 13199/99.

²⁸ Art. 225, *caput*, da CR/88.

²⁹ Art. 1º, da CR, de 1988.

disputas entre os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.³⁰ Essa submissão parece incompatível, também, com o princípio constitucional da garantia da independência dos entes federativos.³¹

A legislação infraconstitucional, reafirmando os preceitos constitucionais como se deve, determinou a *democratização*³² da gestão das águas, no sentido da abertura à participação dos cidadãos interessados e afetados, e a *descentralização da gestão*,³³ assim distribuída, equitativamente, pelas bacias hidrográficas, consideradas como as unidades territoriais de administração.

Respeitam-se, assim, as peculiaridades locais e regionais. As águas podem suprir as diferentes necessidades dos ribeirinhos, distribuídos ao longo das margens dos rios, e, também, dos demais habitantes dos territórios das bacias, geralmente separados por distâncias e anseios consideráveis. Por isso, é fundamental o incentivo a *multiplicidade de usos*,³⁴ que atenda as demandas de variadas particularidades culturais, econômicas, geográficas e sociais.

Esse é um ponto crucial da legislação, fazendo com que interajam as necessidades e os anseios das pessoas, que realmente precisam daquela água, seja para as questões referentes à saúde, alimentação e trabalho; ou para a sua identificação cultural, para o seu lazer e descanso. Servindo, assim, o acesso a ela, como um instrumento de inclusão e emancipação das pessoas.

Porém, a democratização e a descentralização, aparentemente, explicitaram, também, as tensões existentes nas disputas entre usos pequenos e grandes, locais e regionais/nacionais, públicos e privados, privilegiados historicamente, como, por exemplo, geração de eletricidade e diluição de esgotos sanitários, e novos, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o turismo.

Essa tensão acaba refletindo em certas distorções incompreensíveis, como, por exemplo, a redação da norma que estabelece a proibição do Poder Executivo ocupar mais de *51% das vagas disponibilizadas*

³⁰ Art. 35, II, da Lei nº 9433/97.

³¹ Art. 1º, *caput*, da CR/88.

³² Art. 1º, VI, da Lei nº 9433/97.

Art. 3º, XIII, da Lei MG 13199/99.

³³ Art. 1º, V e VI, da Lei nº 9433/97.

Art. 3º, IV e XII, da Lei MG 13199/99.

³⁴ Art. 1º, IV, da Lei nº 9433/97.

Art. 3º, I e II, da Lei MG nº 13199/99.

no Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH,³⁵ que, mais uma vez, é repetida na legislação mineira.³⁶

Assim, surgem duas perplexidades, que, talvez, um dia, possam ser devidamente esclarecidas ou resolvidas: (i) precisa de mais de 51% dos integrantes de um colegiado para o Poder Executivo garantir antecipadamente a maioria nele, para justificar tal proibição? (ii) Como compatibilizar essa maioria concedida legalmente ao Poder Executivo, com a responsabilidade paritária e compartilhada entre o *Poder Público* e à *coletividade* na gestão do *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, na interpretação constitucional mais balizada?

E o ordenamento mineiro, estruturando o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG, composto por 39 integrantes,³⁷ conta com 19 membros como representantes diretos do Poder Público. Mas, podendo alcançar até 21 membros, se contar com alguns dos representantes dos usuários, como, por exemplo, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA e a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG, que são sociedades de economia mista, cujo acionista majoritário é o Governo estadual.

Pode-se supor a existência de divergências de interesses entre os vários Poderes Executivos representados, devido às necessidades específicas de cada um. Porém, a compatibilização dos seus interesses não pode ser obtida com o desequilíbrio da paridade entre os segmentos, evitando, assim, o comprometimento da representatividade democrática.

Portanto, parece contrário ao sentido constitucional, a subdivisão do segmento Poder Público em dois segmentos: os representantes da dominialidade e os representantes dos municípios da bacia hidrográfica.³⁸ O preceito constitucional referente ao assunto, parece ter estabelecido uma responsabilidade compartilhada e paritária entre o *Poder Público* e à *coletividade*, na *defesa e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado*.³⁹

Coletividade⁴⁰ pode significar *grupo mais ou menos extenso de indivíduos que possuem interesses comuns* ou *sociedade*, entre outros

³⁵ Art. 34, parágrafo único, da Lei nº 9433/97.

³⁶ MINAS GERAIS. Decreto MG nº 37191. 28 ago. 1995. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH-MG - e dá outras providências. Art. 2º. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=550>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

³⁷ Art. 2º, do Decreto MG nº 37191/95.

³⁸ Art. 1º, VI, da Lei nº 9433/97.

Art. 3º, XIII, da Lei MG 13199/99.

³⁹ Art. 225, da CR/88.

⁴⁰ GRANDE DICIONÁRIO HOUAISS BETA DA LÍNGUA PORTUGUESA. Verbetes coletividade. Disponível em <<http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=coletividade>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

significados. Já sociedade⁴¹ pode significar *conjunto de pessoas que vivem em certa faixa de tempo e de espaço, seguindo normas comuns, e que são unidas pelo sentimento de grupo; corpo social, coletividade*, entre outros significados.

Assim, coletividade pode ser interpretada como a integralidade da sociedade, a soma da sociedade civil, com toda sua variedade de integrantes, inclusive com suas instituições, o Poder Público. A Constituição destacou da *coletividade* somente o *Poder Público*, mas sem dividi-lo em entes federativos, inclusive porque o interesse deles podem até ser divergentes, mas, continuam sendo o interesse do Poder Público, o interesse público único, independente do nível federal, estadual ou municipal. Se existe divergência de interesses entre eles, a solução tem de ser interna.

Quando dois Estados disputam o mesmo tributo, não significa que o contribuinte terá de pagar em dobro, uma vez para cada um deles. Os dois Estados que terão de discutir e resolver o conflito de competência, através do Poder Judiciário ou de um acordo, mas sem penalizar o contribuinte. É o que acontece, por exemplo, com o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, que é dividido entre o Estado de origem e o de consumo da mercadoria ou do serviço, sem onerar duplamente o contribuinte.

Analogicamente, é o mesmo que acontece numa determinada bacia hidrográfica. O interesse público prevalente pode ser o do ente federativo que possui a dominialidade constitucional sobre aquela água. É apenas com o ente público que possui essa dominialidade, que os interessados e afetados estabelecem uma relação jurídica.

Os municípios integrantes da bacia hidrográfica, aparentemente, representam esse interesse público localizado, dentro das suas áreas de influência e ação. E nada impede que o detentor da dominialidade, divida sua representação e responsabilidades com outros entes federativos, do mesmo nível ou não. Porém, essa divisão não pode prejudicar ou diminuir a representação dos demais segmentos, implodindo a paridade exigida constitucionalmente.

Além da unificação do interesse, independente do nível, o *princípio da legalidade*⁴² determina que o Poder Legislativo siga, impreterivelmente, as determinações constitucionais ao elaborar a legislação infraconstitucional, sem a possibilidade de inovação, nem de modificação. Pela falta de classificação constitucional, parece incongruente a escolha dos legisladores pela divisão do *Poder Público* em federal, estadual e municipal.

⁴¹ GRANDE DICIONÁRIO HOUAISS BETA DA LÍNGUA PORTUGUESA. Verbetes sociedade. Disponível em <<http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=sociedade>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

⁴² Art. 5º, II, a *contrario sensu* e art. 37, *caput*, da CR/88.

Se fosse essa a vontade constitucional, sua intenção, provavelmente, seria explicitada, como ocorre, por exemplo, na divisão do Poder Público em Executivo, Legislativo e Judiciário;⁴³ ou quando divide o Estado em União, Estados membros e Municípios.⁴⁴

Porém, quanto à divisão da coletividade nos segmentos dos usuários e dos representantes da sociedade civil, com atuação em recursos hídricos na bacia, parece uma interpretação bastante razoável, pois os seus interesses, geralmente, são divergentes.

Os usuários tem um interesse próprio, direto e imediato, que pode modificar, mesmo que momentaneamente, a qualidade e a quantidade da água disponibilizada, mesmo sem ser um consumo consuntivo. Enquanto os representantes da sociedade civil possuem um interesse difuso, sem privilegiar nenhum uso específico imediato, mas, sim, a pluralidade deles, pensando, preferencialmente, na preservação da qualidade e da quantidade da água.

Portanto, a divisão por níveis federativos do Poder Público, reservando 50% das vagas disponíveis nos Conselhos e Comitês, nacionais e estaduais, para os Poderes Federal ou Estadual (25%), dependendo da dominialidade, e para os Poderes Municipais (25%) é, aparentemente, arbitrária e inconstitucional. É a deturpação do sentido de paridade que parece inspirar o texto constitucional.

Se o Poder Público foi o único integrante da coletividade destacado separadamente, como indiviso na própria Constituição, portanto, definido quantitativamente, parece que os demais, posteriormente desmembrados, devem, cada um deles, ser quantitativamente igualado ao primeiro a ser isolado, isto é, ao Poder Público, para manter a paridade democrática exigida. Pois, qualquer outro tipo de divisão, poderá comprometer, irremediavelmente, o significado de *paridade*,⁴⁵ como *qualidade ou característica do que é par; igualdade*.

Então, seguindo a lógica constitucional da representação democrática paritária dos interesses divergentes, a divisão dos componentes deveria ser em apenas três segmentos, representando o Poder Público, independente do nível federativo, os usuários e a sociedade civil, cada um ocupando um terço das vagas disponíveis.

O estabelecimento, pela legislação infraconstitucional, de quatro segmentos, com igual representação, nos Conselhos⁴⁶ e nos Comitês,⁴⁷ pela

⁴³ Art. 2º; art. 44; art. 76; e art. 92, da CR/88.

⁴⁴ Art. 1º, *caput*; art. 18, *caput*; arts. 20 a 31, da CR/88.

⁴⁵ GRANDE DICIONÁRIO HOUAISS BETA DA LÍNGUA PORTUGUESA. Verbete paridade. Disponível em <<http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=paridade>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

⁴⁶ Art. 34, da Lei nº 9433/97.

Art. 2º, do Decreto MG nº 37191/95.

subdivisão do Poder Público em *federal e municipal* ou em *estadual e municipal*, superestimou a participação dos representantes públicos, que já assumem, de saída, a metade das vagas disponíveis.

Em Minas Gerais, a instituição dos Comitês das Bacias Hidrográficas depende da aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG,⁴⁷ consolidada, posteriormente, pela publicação de Decreto Estadual do Governador do Estado.⁴⁸ A aprovação e as modificações posteriores do Regimento Interno são de competência exclusiva da Plenária, precedida de parecer jurídico elaborado pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM.⁵⁰

A natureza desse parecer pode gerar alguma controvérsia, porque discute se o seu conteúdo é vinculativo ou não, apesar da prévia exigência. A princípio, parece indiscutível sua obrigatoriedade, pelo dispositivo explícito na legislação correspondente.

Porém, por ser o principal órgão de gestão das águas em determinada bacia, onde age com autonomia e independência, não se coaduna com as competências atribuídas aos Comitês das Bacias Hidrográficas, a necessidade de aprovação ou vinculação de nenhuma das suas decisões a parecer elaborado por outro órgão.

Os Comitês das Bacias Hidrográficas de Minas Gerais devem apresentar, anualmente, um relatório das suas atividades e ações ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG.⁵¹ A apresentação desse relatório, apesar de ser uma obrigação legal, pois está consubstanciada numa norma administrativa, não significa, também, nenhuma espécie de subordinação hierárquica.

Nem significa que os atos administrativos executados pelos Comitês das Bacias Hidrográficas dependam de alguma aprovação externa para sua validação e efetividade. No contexto de autonomia e independência configurado pela legislação, esse relatório, aparentemente, representa o

⁴⁷ Art. 39, da Lei nº 9433/97.

Art. 36, da Lei MG nº 13199/99.

⁴⁸ Art. 41, VIII, da Lei MG nº 13199/99.

⁴⁹ CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS – CERH/MG. Deliberação Normativa nº 4. 18 fev. 2002. Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento de Comitês de Bacia Hidrográfica, e dá outras providências. Art. 8º, § 2º. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=176>>. Acesso em: 27 out. 2013.

⁵⁰ MINAS GERAIS. Decreto nº 41578. 8 mar. 2001. Regulamenta a Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, que dispõe sobre Política Estadual de Recursos Hídricos. Art. 17. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=689>>. Acesso em: 27 out. 2013.

⁵¹ Art. 18, do Decreto MG nº 41578/01.

cumprimento da exigência do princípio da publicidade, necessário à eficácia, legitimidade e efetividade dos atos administrativos.⁵²

Os princípios da descentralização administrativa e participativa, presentes na legislação da Política Nacional de Recursos Hídricos, parecem, assim, caracterizar uma democracia deliberativa, demonstrando o potencial de transformação e emancipação que pode emanar do direito.

Porém, também, pode representar restrições e entraves, como, por exemplo, a deformação da representatividade democrática paritária, com o aumento artificial e desproporcional da representação pública; ou a baixa participação dos movimentos populares, que compromete a descentralização administrativa e de usos.

Essa combinação de contradições entre aspectos progressistas e conservadores; de inclusão e de exclusão; de transformações e de estagnações; de avanços e de retrocessos; contidos na constituição e atividades dos Organismos de Bacia, aparentemente os torna objetos interessantes para pesquisar a efetividade da teoria democrática, segundo os enfoques da teoria da democracia procedimentalista, de Habermas, e a teoria poder simbólico, de Bourdieu.

2.2) Plano Diretor de Recursos Hídricos

Uma das competências mais relevantes do Comitê da Bacia Hidrográfica é a aprovação do Plano Diretor de Recursos Hídricos da respectiva bacia, contendo, obrigatoriamente, um balanço da disponibilidade hídrica, as prioridades de outorga, com que incentiva a multiplicidade de uso, e as obras que devem ser feitas para preservação da qualidade e quantidade da água.⁵³

A competência para a elaboração do Plano Diretor de Recursos Hídricos é da Agência de Água, que funciona como a secretaria-executiva do Comitê.⁵⁴ Mas a função de aprová-lo e de fiscalizar a sua execução coloca o Comitê da Bacia Hidrográfica no controle da gestão das águas da bacia, pois nada pode acontecer, a não ser da forma como está previsto, planejado e aprovado no Plano Diretor. E, provavelmente, o Comitê da Bacia Hidrográfica

⁵² Art. 37, *caput*, da CR/88.

⁵³ Art. 7º, da Lei nº 9433/97.

Art. 10, § 2º, da Lei MG 13199/99.

⁵⁴ Art. 41 e art. 44, X, da Lei nº 9433/97.

Art. 45, XI, da Lei MG nº 13199/99.

somente aprovará se estiver de acordo com os interesses dos seus integrantes.

Porém, parece que a legislação infraconstitucional foi dissonante com a melhor interpretação dos princípios constitucionais, quando estabeleceu, aos Conselhos de Recursos Hídricos, nacional e estaduais, a competência de normatizar sobre a elaboração dos Planos Diretores de Recursos Hídricos das bacias hidrográficas.⁵⁵

A justificativa, para a atribuição dessa competência, provavelmente, foi a necessidade de unificar as regras para a elaboração dos Planos Diretores de Recursos Hídricos, para que sejam compatíveis entre si e possam se integrar, sem apresentar incompatibilidades, com o Plano Nacional ou Estaduais de Recursos Hídricos.

A existência de regras mínimas de padronização e compatibilização pode ser considerada um fator de facilitação da integração dos vários Planos de Recursos Hídricos, que são elaborados para as diversas bacias hidrográficas. Contribui-se, assim, para um maior controle e eficiência no planejamento da gestão das águas, não há como negar.

Porém, o sentido dessa integração, se de cima para baixo, como uma imposição, ou se, inversamente, com ampla participação popular, pode influenciar decisivamente na efetividade ou não da descentralização e da democratização da gestão das águas.

A situação ideal seria partir da elaboração dos Planos Diretores de Recursos Hídricos locais, englobando uma sub-bacia ou bacia hidrográfica específica, pois, dessa forma, estará se aproximando, cada vez mais, dos afetados e interessados diretamente pela gestão planejada.

E, a partir das ações colocadas nesses Planos iniciais, planejar as ações de apoio que podem estar contidas nos Planos Estaduais e no Nacional, para também não comprometer a necessária visão da integralidade do sistema. Dessa forma, procura-se equilibrar a tensão permanente entre os interesses locais e os regionais, estaduais ou nacionais, sem prejudicar ou anular nenhum deles.

Nessa democracia descentralizada e de usos múltiplos parece pouco consistente pensar num Plano de Recursos Hídricos, nacional ou estaduais, elaborado pela Agência Nacional de Águas – ANA ou por suas

⁵⁵ CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS – CNRH. Resolução nº 145. 12 dez. 2012. Estabelece diretrizes para a elaboração de Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas e dá outras providências. Arts. 10 a 13. Disponível em <http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14>. Acesso em: 28 dez. 2013.
Art. 41, I, da Lei MG nº 13199/99.

congêneres estaduais, e aprovado pelos Conselhos de Recursos Hídricos, nacional e estaduais, funcionando como retor dos Planos Diretores locais. Agir dessa forma parece uma contradição explícita com os princípios constitucionais e infraconstitucionais referentes ao tema.

Os Planos de Recursos Hídricos, com certeza, são o ápice, sim, dos Sistemas de Gerenciamento de Recursos Hídricos, quando se pensa numa partilha justa e equilibrada, com o objetivo de implementar o uso múltiplo, tanto de atividades, como de regiões. É fundamental a compatibilização entre disponibilidades e demandas exigidas pelas diversas atividades e regiões geográficas, com o intuito de evitar conflitos.

Porém, é o ápice da construção de uma Política de Recursos Hídricos descentralizada, que se supõe democrática, iniciada por um intenso debate na base, entre a comunidade, as organizações não-governamentais, os acadêmicos, os especialistas, os usuários e os técnicos governamentais, para elaborar um Plano Diretor local, de uma determinada bacia hidrográfica.

O ambiente legal determinado para essa ampla discussão e aprovação do Plano Diretor de Recursos Hídricos, para torná-lo, realmente, um reflexo das necessidades e dos anseios locais, é o Comitê da Bacia Hidrográfica da região da sua respectiva implementação.⁵⁶

Após a aprovação da legislação da Política Nacional de Recursos Hídricos, foi vetado o dispositivo que determinava a necessidade da aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos através de lei própria, aprovada pelo Congresso Nacional.

A justificativa do veto presidencial foi de que, a demora e dificuldades do trâmite legislativo, poderia prejudicar o planejamento do setor elétrico. Demonstrou-se, publicamente, qual é realmente a preocupação governamental, quando se trata do assunto água, desprestigiando, assim, o princípio da multiplicidade de usos.⁵⁷

Talvez tenha contribuído para o veto presidencial a experiência da legislação paulista, a mais antiga do país, que determina a aprovação do Plano Estadual de Recursos Hídricos por lei votada e aprovada pela Assembléia Legislativa.⁵⁸

⁵⁶ Art. 38, III, da Lei nº 9433/97.

Art. 43, III, da Lei MG nº 13199/99.

⁵⁷ BRASIL. Mensagem nº 870. 6 ago. 1997. Razões do veto ao art. 35, VIII. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/vep26-97.htm>. Acesso em: 19 dez. 2013.

⁵⁸ SÃO PAULO. Lei nº 7663. 30 dez. 1991. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Art. 16, *caput*. Disponível em

Percebe-se, imediatamente, pelo hiato temporal das leis paulistas, que aprovaram os Planos Estaduais de Recursos Hídricos, uma, perdendo vigência em 2007, e outra, vigorando, somente em 2012, as dificuldades encontradas pelo Executivo, para negociar a aprovação dos projetos na Casa Legislativa.⁵⁹ E o Governo Federal pode ter se precavido contra uma negociação dura, numa seara que lhe é especialmente sensível, que afeta diretamente o setor elétrico, através do veto presidencial.

A legislação federal, mantido o veto presidencial, foi replicada pelas leis estaduais posteriores, inclusive a de Minas Gerais, foco de interesse da dissertação, dispensando a necessidade da aprovação legislativa do Plano Estadual de Recursos Hídricos. A retirada do dispositivo reforçou o caráter deliberativo e de descentralização da legislação.

Assim, as deliberações e decisões do Comitê da Bacia Hidrográfica, consubstanciadas no Plano Diretor de Recursos Hídricos, ganharam efetividade e concretização imediata, a partir da aprovação pela Plenária, sem depender de nenhuma espécie de aprovação, de ato legislativo ou governamental para sua execução.

2.3) 1ª Pesquisa com membros de Organismos de Bacia

A 1ª Pesquisa com Membros de Organismos de Bacia,⁶⁰ organizada pelo Projeto Marca D'Água, em 2004, entrevistou 624 membros, preferencialmente, conselheiros efetivos, mas, na ausência deles, seus suplentes, com anuência dos titulares. Foram pesquisados 18 Organismos de Bacia, sendo 14 Comitês de Bacias Hidrográficas e 4 Consórcios.

Foram alguns dos resultados apresentados por essa pesquisa, principalmente em relação à avaliação das suas atividades, a democracia interna, a formação dos votos e a experiência profissional dos integrantes, aparentemente contraditórios, que despertaram a curiosidade de conhecer as suas atividades.

<http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/lrh2000/LE/Leis/03_LEI_n_7663_de_30_de_dezembro_de_1991.htm>. Acesso em: 17 dez. 2013.

⁵⁹ SÃO PAULO. Plano Estadual de Recursos Hídricos. Sistema de Informações para o Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Disponível em <http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_carrega.exe?f=/index/index.html&lwgactw=39.6569489967078>. Acesso em: 17 dez. 2013.

⁶⁰ PROJETO MARCA D'ÁGUA. 1ª Pesquisa com membros de organismos de bacia. Abr./dez. 2004. Disponível em <<http://www.furb.br/ipa/marcadagua/index.php?a=c&op=3#>>. Acesso em: 27 out. 2013.

Na época do levantamento, existiam 97 Organismos de Bacia, no Brasil, em funcionamento; então, foram abordados, aproximadamente, 18,55% deles.⁶¹ Atualmente, existem, aproximadamente, 190 Comitês das Bacias Hidrográficas.⁶² Mesmo assim, a pesquisa abordou 9,47% do total atualmente existente, já que todos os Organismos pesquisados, naquela época, ainda estão em funcionamento. Isso demonstra que a amostra pesquisada ainda é significativa, apesar de realizada já há 8 anos. É desconhecida qualquer outra pesquisa tão abrangente como esta, até hoje.

A pesquisa buscou identificar perfis, atitudes, práticas, percepções e opiniões dos integrantes dos Comitês e Consórcios, conjuntamente com a visão deles do funcionamento dos Organismos, cumprimento de suas funções legais.

Além de outros temas, como, por exemplo, a participação da sociedade civil, mobilização social, capacidades, efetividade das decisões, influências recebidas, efetividade da participação democrática, implantação de usos múltiplos, produção de conhecimentos, resultados alcançados e problemas percebidos, para procurar identificar e compreender o que pensam os integrantes.

O que mais chamou a atenção, principalmente em relação a essa dissertação, foi que 69% dos entrevistados consideraram a democracia interna como positiva ou muito positiva. Porém, os mesmos entrevistados, sobre a questão do impacto de desigualdades na tomada de decisão democrática, 67% deles responderam que, a desigualdade no nível de conhecimento técnico entre os membros, afeta a democracia na tomada de decisão.

Quando perguntados se a influência do poder político também afeta a democracia na tomada de decisão, a resposta afirmativa chegou a 51%. E o mesmo ocorreu em relação ao poder econômico, onde 33%, também, responderam afirmativamente.

É importante frisar que os índices de respostas positivas quanto ao impacto das desigualdades na democracia interna, principalmente em relação ao desconhecimento técnico (67%), são significativos. Conjuntamente com os demais índices, as políticas (51%) e as econômicas (33%), parecem identificar a presença de um empecilho à efetividade democrática interna dos Organismos, um dos principais escopos da sua criação.

⁶¹ ABBERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. Descentralização da gestão das águas: por que os comitês de bacia estão sendo criados? Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n2/28607.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013.

⁶² AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. População desconhece fórum de gestão das águas, diz ambientalista. Mar. 2013. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/438241-POPULACAO-DESCONHECE-FORUM-DE-GESTAO-DAS-AGUAS,-DIZ-AMBIENTALISTA.html>>. Acesso em: 28 out. 2013.

E os resultados ficam mais instigantes, quando se observa a formação acadêmica e a experiência profissional dos integrantes de Organismos pesquisados. Do total de membros entrevistados, 26% possuem graduação universitária com especialização, sendo que, 15%, além da graduação, possuem também o Mestrado e 6%, o Doutorado.

Aproximadamente 37% dos entrevistados se formaram na graduação em cursos, que, se supõem, proporcionam algum conhecimento de ecologia, meio ambiente, gestão ambiental, gestão de águas, hidrologia, biologia, agricultura. E, no mínimo, 26% dos que têm experiência profissional anterior com gestão de meio ambiente, trabalharam, diretamente, com a gestão das águas.

Então, parece incongruente, com o perfil de formação acadêmica e de experiência profissional identificado, a dificuldade de lidar e compreender os argumentos técnicos, utilizados nos procedimentos internos dos Organismos de Bacia, conforme foi levantado pela pesquisa.

Então, pode-se especular que, quando pergunta se a democracia interna funciona, a ideia dos pesquisados recaia, talvez, sobre os aspectos formais da democracia. Pensam, imediatamente, por exemplo, na aprovação da constituição do Comitê pelo Conselho de Recursos Hídricos,⁶³ na aprovação por votação do Regimento Interno,⁶⁴ no processo de indicação dos representantes dos segmentos, na eleição dos dirigentes,⁶⁵ na decisão pela maioria do plenário, na aprovação do Plano Diretor. Parece que estão preocupados, apenas, com o cumprimento rigoroso dos aspectos formais exigidos pela legislação e pelas normas administrativas respectivas.

Porém, quando se pergunta o que afeta a tomada democrática da decisão, parece deslocar-se o foco da questão do formal para o material, que envolve a facticidade e a validade, para a maneira em que são escolhidas, elaboradas, apresentadas, discutidas e aprovadas as propostas, de como são conduzidos os procedimentos deliberativos.

Se há espaço e condições para a manifestação das opiniões, favoráveis ou desfavoráveis, e se serão realmente debatidas de forma racionalmente discursiva, na busca do melhor argumento. Sempre permanece

⁶³ Art. 35, VII, da Lei nº 9433/97.

Art. 41, VIII, da Lei MG nº 13199/99.

⁶⁴ CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS – CNRH. Deliberação nº 5. 10 abr. 2000. Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Art. 7º, VII. Disponível em <http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14>. Acesso em: 28 dez. 2013.

Art. 43, XIV, da Lei MG nº 13199/99.

⁶⁵ Art. 39, § 1º, da Lei nº 9433/97.

Art. 2º, do Decreto MG nº 37191/00.

a dúvida se serão realmente ponderadas e levadas em conta as alternativas existentes e as necessidades apresentadas pelos afetados e interessados, que participam do procedimento, dentro da concepção da teoria procedimentalista, de Habermas.

E o integrante, mesmo com a formação acadêmica e profissional considerada adequada, parece ter dificuldades para analisar e referendar as propostas apresentadas ou para apresentar alternativas viáveis, que atendam as demandas ambientais e dos usuários.

A impressão que fica é que os entrevistados demonstram descontentamento e frustração com a falta da prática democrática na discussão das propostas, não nos seus aspectos técnicos, realmente bem elaborados e estudados. Mas na ausência do debate sobre os parâmetros e valores que determinam a escolha de uma determinada proposta técnica em detrimento de outra, que não são, devidamente, explicitados, conforme a teoria do poder simbólico, de Bourdieu.

As formalidades legais contidas na legislação são apenas um aspecto, uma parte importante, mas apenas uma parte, do procedimento democrático. A sua integralidade parece exigir a complementação com uma discussão dialogicamente racional entre os interessados, os afetados, os Conselheiros e os técnicos especializados.

Principalmente, para definir os parâmetros e valores que nortearão a elaboração e a escolha da proposta. Portanto, aparentemente, há um déficit democrático no procedimento deliberativo público dos Organismos de Bacia, que se insinua nas respostas dos integrantes pesquisados.

Aparentemente, questiona-se a possibilidade habermasiana dos interessados e afetados participarem, discursivamente, da construção consensual das normatizações e decisões que os sujeitaram, reconhecendo, assim, a validade e legitimidade delas. Talvez, a necessidade seja, justamente, a exposição das diferenças sufocadas no consenso, conforme a teoria da democracia do dissenso, de Rancière.

2.4) Pressupostos metodológicos

O estudo de caso realizado para essa dissertação procurou observar e acompanhar as atividades desenvolvidas nas Reuniões Plenárias dos Organismos de Bacia. Local onde, segundo a legislação vigente, devem

ocorrer os principais debates, votações e decisões sobre as deliberações que orientarão o planejamento e a execução da gestão das águas.

O objetivo principal do estudo de caso elaborado é ponderar se os procedimentos relativos às Reuniões Plenárias dos Organismos de Bacia, transcorrem ou não sob os auspícios dos princípios da plena participação democrática, da administração descentralizada por bacia hidrográfica, da democratização pela multiplicidade de usos, de acordo com as características legitimadoras da deliberação pública e as exigências legais.

E, também, procurando conhecer, identificar e classificar, na medida do possível, quais são as teorias, os mecanismos e os instrumentos que influenciam, determinam ou impedem as dinâmicas e a superação das tensões dos procedimentos deliberativos, com as estratégias e as composições utilizadas pelos participantes.

A 1ª Pesquisa com Membros de Organismos de Bacia, realizada pelo Projeto Marca D'Água, utilizou, principalmente, metodologias quantitativas e algumas qualitativas, para levantar a opinião dos próprios integrantes sobre o funcionamento dos Organismos de Bacia.

Essa dissertação optou pela utilização de ferramenta de metodologia qualitativa, o estudo de caso, aprofundando-se mais no funcionamento dos Organismos de Bacia selecionados, com o objetivo de procurar identificar e conhecer as relações de interação e de força que movimentam, subjacentes, as suas atividades.

A metodologia empregada foi a gravação eletrônica das Reuniões Plenárias, concomitantemente com a anotação e comentários feitos diretamente pelo observador. Logo em seguida, fez-se a degravação do áudio, com o auxílio e a ajuda das anotações e dos comentários preparados pelo pesquisador, durante a gravação.

Posteriormente, a degravação é complementada na comparação com as pautas e as atas das Reuniões Plenárias, verificando sua legitimidade, pela compatibilização, a legislação retora. Por fim, o resultado é jurídica, política, histórica e socialmente contextualizado e analisado, através dos parâmetros dos marcos teóricos utilizados nessa dissertação. A saber: a teoria procedimentalista, de Habermas; a teoria do poder simbólico, de Bourdieu; e a teoria da democracia do dissenso, de Rancière.

Os Organismos de Bacia selecionados para o estudo de caso foram o Conselho Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais – CERH/MG,⁶⁶ o

⁶⁶ MINAS GERAIS. Decreto MG nº 26961. 28 abr. 1987. Cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, CERHI. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1165>>. Acesso em: 28 out. 2013.

Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas;⁶⁷ e o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga.⁶⁸

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG foi escolhido por ser, atualmente, o órgão deliberativo e normativo máximo do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH, no Estado de Minas Gerais.⁶⁹ Portanto, possui a competência de regulamentação do funcionamento dos demais Organismos de Bacia que atuam no Estado, sem que isso represente um poder hierárquico sobre eles, como foi, anteriormente, argumentado.

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas foi escolhido devido as suas características metropolitanas, pois abriga grande parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG no seu território. A outra parte está abrigada na bacia hidrográfica do Rio Paraopeba, que é responsável por 53% do abastecimento de água da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG, devido ao Sistema do Rio Manso, administrado pela COPASA.⁷⁰

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga, que nasce na Serra da Mantiqueira, no município de Ressaquinha, foi escolhido devido à predominância de uso ser de atividades de pequenos e médios municípios e de atividades rurais, apesar da maioria da população ser urbana, caracterizada por um forte êxodo rural. Sua bacia abrange cidades importantes do interior de Minas Gerais, como, por exemplo, Ponte Nova, Viçosa, Mariana e Ouro Preto.

Abriga, também, duas importantes Universidades, de reconhecimento internacional nas suas áreas de especialização, a Universidade Federal de Ouro Preto, destaque em engenharias, farmácia, geologia e mineração, e a Universidade Federal de Viçosa, destaque da agropecuária. Instituições que podem contribuir, consideravelmente, com seu conhecimento científico e técnico, para a conservação e desenvolvimento da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga.

⁶⁷ MINAS GERAIS. Decreto MG nº 39692. 29 jun. 1998. Institui o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=39692&comp=&ano=1998>>. Acesso em: 29 out. 2013.

⁶⁸ MINAS GERAIS. Decreto MG nº 43101. 20 dez. 2002. Institui o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43101&comp=&ano=2002>>. Acesso em: 28 out. 2013.

⁶⁹ Art. 41, *caput*, da Lei MG 13199/99.

⁷⁰ CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAPEBA. Importância para o abastecimento de água da Grande BH. Secretaria executiva do CBH-Paraopeba. Disponível em <<http://www.aguasdoparaopeba.org.br/texto.php?p=abastecimento>>. Acesso em: 31 out. 2013.

Por um critério arbitrário exclusivo do observador, na análise das Reuniões Plenárias dos Organismos de Bacia acompanhadas, será dada ênfase aos itens das pautas que geraram maiores debates e discussões para alcançar uma decisão.

Procura-se, assim, testar, empiricamente, a hipótese da efetividade ou não da teoria democrática deliberativa nos Organismos de Bacia, para gerar procedimentos, decisões e ações, validadas e legitimadas pela participação ativa dos afetados e interessados, segundo os marcos teóricos balizadores dessa dissertação.

2.5) Descrição dos trabalhos

O planejamento do estudo de caso propõe o acompanhamento de 3 Reuniões Plenárias, pelo observador, de cada um dos Organismos de Bacia selecionados, dentro do prazo estabelecido de outubro/2012 a março/2013, seguindo os pressupostos metodológicos propostos.

As reuniões do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas acontecem em Belo Horizonte/MG, onde estão localizadas suas sedes. E a periodicidade das reuniões de ambos, teoricamente, é mensal. Já as do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga ocorrem em Ponte Nova/MG, onde está localizada sua sede, e a periodicidade é bimestral.

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga foi o único que realizou as reuniões dentro do prazo determinado pelo planejamento. Foi possível acompanhar as reuniões dos dias 25 de outubro de 2012, 04 de dezembro de 2012 e 21 de fevereiro de 2013.

Também foi possível acompanhar as reuniões do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG dos dias 30 de outubro de 2012, 11 de dezembro de 2012 e 08 de maio de 2013. Porém, somente as duas primeiras reuniões aconteceram dentro do prazo estipulado pelo planejamento inicial.

E do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas somente foi possível acompanhar a primeira reunião do ano de 2013, que aconteceu no dia 06 de fevereiro, a 70ª Reunião Ordinária. A próxima reunião somente ocorreu no dia 12 de agosto de 2013, a 73ª Reunião Ordinária.

Sobre a 71ª e 72ª Reuniões, não se conseguiu nenhuma informação precisa, nem acesso as suas datas e pautas. O Comitê da Bacia Hidrográfica

do Rio das Velhas - CBH Velhas estava atravessando problemas de prestação de contas dos recursos financeiros, que serão apresentados no decorrer da dissertação.

2.6) Os Organismos de Bacia selecionados

2.6.1) Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG é composto por 40 membros e foi criado em 1987, portanto, é anterior a Constituição de 1988, que publicizou a água, e da legislação infraconstitucional federal e estadual, que estabeleceram a gestão democrática e descentralizada da água, por bacia hidrográfica, e a multiplicidade de usos. Foi adaptado as novas exigências legais, para cumprir sua função de comando da Política Estadual de Recursos Hídricos.⁷¹

A composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG,⁷² como foi anteriormente apresentado, parece inovar na interpretação da exigência de paridade constitucional, instituindo, artificialmente, uma maioria, aparentemente, indevida do Poder Público.⁷³

⁷¹ Art. 5º, 6º, 7º e 8º, do Decreto MG nº 41578/01.

⁷² Art. 34, da Lei MG nº 13199/99.

Art. 4º, do Decreto MG nº 26961/87.

Art. 2º, do Decreto MG nº 37191/95.

MINAS GERAIS. Decreto nº 38782. 12 mai. 1997. Altera o Decreto nº 37.191, de 28 de agosto de 1995, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH-MG. Art. 1º. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1471>>. Acesso em: 6 nov. 2013.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43373. 5 jun. 2003. Altera o Decreto nº 37.191, de 28 de agosto de 1995, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH-MG. Art. 1º. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1930>>. Acesso em: 6 nov. 2013.

CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS – CERH/MG. Deliberação Normativa nº 1. 17 ago. 1999. Estabelece o Regimento Interno do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH-MG. Art. 5º. Disponível em <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=10350#_ftn1>. Acesso em: 6 nov. 2013.

CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS – CERH/MG. Deliberação CERH nº 269. 1º abr. 2011. Estabelece a composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/MG para o biênio 2011-2013 e dá outras providências. Art. 1º. Disponível em <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=16676#_ftn3>. Acesso em: 6 nov. 2013.

⁷³ Art. 225, da CR/88.

Segundo as determinações estaduais, o Poder Público, apartado e indiviso constitucionalmente da coletividade, conta com 23 representantes no Colegiado: representantes do Poder Público Estadual, 10 vagas;⁷⁴ do Poder Público Municipal, também garantem 10 vagas;⁷⁵ e os representantes dos Serviços Municipais de Água e Esgoto, da Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG e da Companhia de Saneamento de Minas Gerias – COPASA; os primeiros, órgãos, autarquias ou empresas de economia mista municipais; os outros, empresas de economia mista estaduais, cada um com uma vaga. Portanto, ocupam 57,5% dos assentos disponibilizados no Colegiado, garantindo, assim, a maioria governamental.

O quórum mínimo para a instalação da Reunião Plenária é a metade mais um dos seus membros e suas decisões deverão ser aprovadas pela maioria dos votos dos integrantes presentes à Reunião, exigindo, assim, apenas a maioria simples.⁷⁶

Portanto, apesar de não ser uma garantia plena de controle, a maioria governista, assegurada pela legislação, parece ser uma vantagem para a prevalência dos interesses oficiais nas decisões do Conselho. E os interesses oficiais podem nem sempre se identificar, plenamente, com os interesses públicos e os dos afetados e interessados pelas resoluções.

2.6.2) Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas foi criado em 1998 e abrange 51 municípios, com uma população de, aproximadamente, 4,5 milhões de habitantes, ocupando uma área de drenagem de 29173 Km², predominantemente urbana.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG ocupa, aproximadamente, 10% do território da bacia, mas concentra mais de 70% da população, com um processo desordenado de ocupação urbana e intensa atividade industrial, sendo a região que mais degrada a qualidade das águas do Rio das Velhas.⁷⁷

⁷⁴ Art. 1º, I, da Deliberação CERH/MG nº 269/11.

⁷⁵ Art. 1º, II, da Deliberação CERH/MG nº 269/11.

⁷⁶ Art. 21, *caput*, da Deliberação Normativa CERH/MG nº 1/99.

⁷⁷ COMITÊ DA BACIA HIFROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS. A Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Disponível em <<http://cbhvelhas.org.br/index.php/more-about-joomla/a-bacia.html>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

Foram, principalmente, essas características de ocupação urbana acelerada e desordenada e a concentração de atividades industriais, que levaram a escolha do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas para ter as Reuniões Plenárias acompanhadas, como parâmetro de comparação com o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga, com características diferentes, que tem uma população bem menor e é afetado por outras espécies de atividades econômicas.

A bacia do Rio das Velhas serviu como entrada histórica para os bandeirantes a procura de ouro e pedras preciosas, participando, assim, do processo de interiorização do país. Após o final do ciclo do ouro, a bacia continuou muito explorada pela produção agropecuária, com grande degradação ambiental e desmatamento para formação de pastos.

A mudança da capital do Estado de Ouro Preto para Belo Horizonte, em 1897, trouxe outros transtornos, como, por exemplo, a diluição do esgotamento urbano, sem tratamento, diretamente nas águas dos rios e riachos contribuintes da bacia. Também surgiu um novo ciclo de mineração, com a exploração do minério de ferro e a instalação de siderúrgicas no território da bacia, sem maiores preocupações com a conservação e a preservação ambiental.⁷⁸

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas é integrado por 28 membros, divididos em quatro segmentos - Poder Público da dominialidade; Poder Público municipal; usuários; entidades da sociedade civil - conforme determinação legal federal e estadual, com sete representantes indicados por cada um dos segmentos específicos.⁷⁹

O Comitê possui as competências atribuídas pela legislação específica, que são cumpridas pela estrutura determinada pelo Regimento Interno, que consiste, basicamente, na Plenária, Diretoria, Diretoria Ampliada, Câmaras Técnicas e Subcomitês.⁸⁰

A Plenária é a instância deliberativa e normativa, onde são tomadas as decisões a respeito da gestão das águas, através da discussão e da aprovação do Plano Diretor de Recursos Hídricos, entre outras atividades.⁸¹

⁷⁸ COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS. História. Disponível em <<http://www.cbhvelhas.org.br/index.php/more-about-joomla/historia.html>>. Acesso em: 31 out. 2013.

⁷⁹ Art. 39, da Lei nº 9433/97.

Art. 34, da Lei MG nº 13199/99.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS. Deliberação Normativa nº 1. 10 abr. 2000. Estabelece o Regimento Interno do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Art. 7º. Disponível em <<http://cbhvelhas.org.br/index.php/joomla-overview/legislacao/regimento.html>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

⁸⁰ Art. 6º e art. 11, da Deliberação Normativa CBH Velhas nº 1/00.

⁸¹ Art. 14, da Deliberação Normativa CBH Velhas nº 1/00.

Devido, principalmente, as suas características deliberativas e decisórias, foi selecionada como foco da observação do estudo de caso.

A sessão da Plenária do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas é pública, aberta a presença e participação de todos os interessados, com quórum mínimo de metade mais um dos integrantes para sua instalação. E o quórum exigido para a aprovação das matérias é de metade mais um dos Conselheiros presentes na Reunião, maioria simples.⁸²

Porém, na única reunião que foi possível acompanhar, por razões que serão expostas posteriormente, não foi notado a presença de outros interessados, além dos representantes dos seus integrantes, de técnicos de órgãos públicos, principalmente do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM/MG, e de especialistas e consultores convidados pelos Conselheiros ou pela Agência de Águas.

Uma característica interessante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas é a sua divisão em Subcomitês, uma forma de ampliação da descentralização administrativa e da representatividade, além da determinação legal. Atualmente, existem 13 Subcomitês, formados nos principais tributários do Rio das Velhas, procurando aproximar as ações do Comitê das comunidades ribeirinhas locais.⁸³

Essa atitude se destaca como uma importante forma de valorização e preservação das tradições culturais, históricas e sociais das comunidades locais, tanto as ribeirinhas, quanto as localizadas no interior do território da sub-bacia hidrográfica. Entretanto, é fundamental compatibilizar essas características e necessidades locais, com a integralidade do sistema hídrico, pois o rio é dinâmico, ligado, também, a outras comunidades.

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, aparentemente, é mais estruturado administrativamente do que o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga, como, por exemplo, em relação à estrutura de pessoal, com mais assessores profissionais para organizarem a Reunião Plenária. E, também, na estrutura física, pois possui, inclusive, sede própria, onde funciona seu corpo administrativo em Belo Horizonte/MG.

⁸² Art. 24, *caput*, da Deliberação normativa CBH Velhas nº 1/00.

⁸³ Art. 17, § 2º, da Deliberação Normativa CBH Velhas nº 1/00.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS. Deliberação Normativa nº 2. 31 ago. 2004. Estabelece diretrizes para a criação e o funcionamento dos sub-comitês, vinculados ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Art. 3º. Disponível em <<http://www.cbhvelhas.org.br/images/subcomites/deliberacoesubcomites/dn%2002%2004%20alterada%20pela%20dn%2001%2009.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS. Histórico. Subcomitês. Disponível em <<http://www.cbhvelhas.org.br/index.php/module-positions.html>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

Enquanto o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga conta, apenas, com uma secretária da Diretoria, como servidora fixa, e ocupa um espaço cedido pelo Sindicato dos Produtores Rurais de Ponte Nova/MG, como Sede administrativa, sem contar, praticamente, com mais nenhuma estrutura administrativa significativa.

2.6.3) Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga, criado em 2002, abrange 69 municípios, com uma população 686263 habitantes, de predominância urbana, mas, também, com atividades econômicas rurais, de mineração e algumas hidrelétricas, localizadas no seu território.⁸⁴ A sua população representa, aproximadamente, 15% da população do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, seu modelo comparativo nesse estudo de caso. Também foi preponderante para sua seleção a diferença de espécies e de porte das atividades econômicas desenvolvidas nas suas bacias.

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga é composto de 36 membros, sendo 9 representantes de cada um dos segmentos determinados legalmente: Poder Público estadual, Poder Público municipal, usuários e entidades da sociedade civil.⁸⁵

O Comitê possui as competências atribuídas na legislação pertinente, que são realizadas pela estrutura determinada pelo Regimento Interno, que consiste na Presidência, Vice-Presidência, Secretaria, Vice-Secretaria, Plenária, Câmaras Técnicas e Comissões. A Plenária é a instância deliberativa, onde são tomadas as decisões a respeito da gestão das águas, principalmente, através da discussão e da aprovação do Plano Diretor de Recursos Hídricos.⁸⁶

⁸⁴ PORTAL DOS COMITÊS DE BACIA – MG. Bacia Hidrográfica do Rio Piranga. Disponível em <<http://comites.igam.mg.gov.br/comites-estaduais/bacia-do-rio-doce/do1-cbh-do-rio-piranga/1204-conheca-a-bacia-do1>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

⁸⁵ Art. 39, da Lei nº 9433/97.

Art. 34, da Lei MG nº 13199/99.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PIRANGA. Deliberação Normativa CBH Piranga nº 2. 13 mai. 2010. Estabelece o Regimento Interno do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga. Art. 7º. Disponível em

<http://comites.igam.mg.gov.br/images/deliberacao/DO1_cbhPiranga/regimento_interno_do1.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2013.

⁸⁶ Art. 11 e art. 15, da Deliberação Normativa CBH Piranga nº 2/10.

A Reunião Plenária do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga é pública, aberta a presença e participação de todos os interessados, com quórum mínimo de instalação da metade mais um dos integrantes. E o quórum exigido para a aprovação das matérias é de metade mais um dos Conselheiros presentes na Reunião, maioria simples.⁸⁷

Aspecto importante e destacado no Regimento Interno do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga é a possibilidade de participação de qualquer interessado nas Reuniões Plenárias, enfatizando as características democráticas e deliberativas, inerentes aos Conselhos de Gestão de Políticas Públicas, explicitamente garantida no seu Regimento Interno.⁸⁸

Cada uma das reuniões acompanhadas aconteceu em uma cidade diferente da bacia hidrográfica, sendo a primeira em Ponte Nova/MG, onde fica a sua sede; a segunda, em Ressaquinha/MG; e a última, em Piranga/MG. O propósito dos integrantes do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga era prestigiar as cidades, que estão localizadas na sua bacia hidrográfica, colaborando, assim, na valorização dos municípios. E, também, procurando conhecer, de perto, as suas necessidades e expectativas, em relação à gestão das águas.

Essa questão da valorização dos municípios é muito importante no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga, que é formado por alguns municípios médios, mas, a maioria, de pequenos, com baixo desenvolvimento econômico e social e muitas carências.

Os municípios pequenos integrantes enxergam o Comitê como uma espécie de canal de acesso às verbas públicas federais e estaduais, que não conseguem acessar de outra maneira. E, também, aos recursos provenientes da cobrança pelo uso das águas, que devem ser aplicados, preferencialmente, na bacia hidrográfica de origem, o que será detalhado posteriormente.⁸⁹

Essa situação acaba deturpando o objetivo principal do Comitê, que é a organização, em uma arena específica, dos interessados e afetados, em igualdade de condições, para, através de um procedimento deliberativo, baseado no discurso racionalmente dialógico, tomar as decisões e executar as ações de gestão das águas, conforme preconiza a teoria procedimentalista, de Habermas.

⁸⁷ Art. 20, *caput* da Deliberação Normativa CBH Piranga nº 2/10.

⁸⁸ Art. 20, § 3º, da Deliberação normativa CBH Piranga nº 2/10.

⁸⁹ Art. 22, *caput*, da Lei nº 9433/97.

Art. 28, *caput*, da Lei MG 13199/99.

CAPÍTULO 3

OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1) A interpretação constitucional ampliativa

A classificação da democracia em direta e indireta pode ser abordada por uma interpretação constitucional restritiva ou ampliativa. Segundo a visão restritiva, a manifestação da soberania popular limita-se, apenas, a eleição dos membros do Poder Executivo e Legislativo, na direta; e a participação em plebiscitos e referendos ou em movimentos de iniciativa popular de leis, na indireta.

Parece uma visão extremamente simplista, positivista e reducionista, deslocada da complexidade das relações contemporâneas, que impede o cidadão de manifestar e assumir suas responsabilidades e direitos, incondizente com os pressupostos de um Estado Democrático de Direito. Mas essa concepção pode ser modificada com uma interpretação ampliativa.

A Constituição da República, de 1988, apresenta uma combinação da democracia indireta ou representativa, com alguns instrumentos de participação direta, aproximando-se, assim, da democracia participativa:

A Constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que, desde o parágrafo único do art. 1º, já está configurado, quando, aí, se diz que *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa)*. Consagram-se, nesse dispositivo, os princípios fundamentais da ordem democrática adotada.⁹⁰
(grifos do autor)

O princípio participativo impõe, como pressuposto fundamental, a construção de uma cidadania com a competência de propiciar ao cidadão a capacidade de participar, diretamente, na elaboração e execução das políticas públicas: *O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo.*⁹¹

E a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo são manifestações da democracia semidireta, uma forma híbrida de democracia, que mistura

⁹⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23ª ed. Rev. e atualiz. São Paulo: Malheiros, 2004. P.137.

⁹¹ *Ibidem*. P.141.

instrumentos da participação direta e indireta num mesmo modelo, sem uma predominância característica.⁹²

Importante demonstrar que os fundamentos e os objetivos fundamentais constitucionais, como princípios estruturadores do Estado Democrático de Direito, são retores de todo o texto constitucional, delimitando um sistema de soberania popular e de participação cidadã ativa, que parece se expandir, além da discussão do sentido de democracia direta e indireta.⁹³ *Pois, se toda democracia importa na “participação do povo no processo de poder”, nem toda democracia é “participativa”, no sentido contemporâneo da expressão.*⁹⁴ (grifo do autor)

O Estado Democrático de Direito é regido pelo princípio da efetiva participação popular no governo, garantido pela legislação vigente, pois a democracia é consolidada pelo próprio Direito legislado, pelas normas estabelecidas através de procedimentos previamente determinados, com a participação dos cidadãos, através de seus representantes ou diretamente, porque é importante [...] *os destinatários das normas se sentirem também co-autores das mesmas.*⁹⁵

Na explicitação de seus fundamentos,⁹⁶ a Constituição da República forma a base à consecução dos seus objetivos,⁹⁷ a construção de uma sociedade mais justa e solidária, garantindo a emancipação das pessoas através da superação da pobreza e da exclusão, livres de quaisquer preconceitos ou discriminações.

Mas os fundamentos reúnem conceitos abertos, que provocam interpretações distintas, que ora ampliam, ora restringem seus alcances e efeitos. As restrições, feitas ao sistema democrático, podem gerar diferenças de interpretações, como, por exemplo, da função social da propriedade; da desapropriação por necessidade ou utilidade pública; da pequena propriedade agrícola familiar estar isenta de penhora por dívidas decorrentes de sua atividade; assistência judiciária gratuita aos necessitados;⁹⁸ etc. E, também, as referentes as questões ambientais, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁹⁹

⁹² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23ª ed. Rev. e atualiz. São Paulo: Malheiros, 2004. P.141.

⁹³ Art. 1º e 3º, da CR/88.

⁹⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23ª ed. Rev. e atualiz. São Paulo: Malheiros, 2004. P.137.

⁹⁵ SALCEDO REPOLÊS, Maria Fernanda. *Habermas e a desobediência civil*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. P. 111.

⁹⁶ Art. 1º, da CR/88.

⁹⁷ Art. 3º, da CR/88.

⁹⁸ Art. 5º, XXIII, XXIV, XXVI e LXXIV; da CR/88.

⁹⁹ Art. 225, *caput*, da CR/88.

A soberania, na antiga conceituação apresentada por Jean Bodin (1530/1596), seguindo sua orientação jusnaturalista e absolutista, era considerada o poder supremo, máximo, inquestionável, exercido pelo soberano, *somente menor do que o poder de Deus*.¹⁰⁰ Seu exercício foi ampliado, posteriormente, pelos estudos de Rousseau¹⁰¹ (1712/1778), como pertencente ao conjunto do povo, assim transformando-se em soberania popular, como um poder ilimitado para constituição do Estado, através de normas e instituições.

A cidadania, segundo Bignotto, na sua remota origem grega, significava a *atividade daquele que podia participar das decisões que influenciavam o destino da comunidade*, integrante, geralmente por nascimento, do *corpo político*. Conforme indicado pelo próprio título do seu artigo, *Um conceito em evolução*, o termo se desenvolveu historicamente, adquirindo contornos mais complexos e dinâmicos, incluindo os direitos civis e sociais. Mas ainda conserva, na sua essência, a tensão originária entre o interesse individual e o bem estar coletivo, presente na ação do cidadão.¹⁰² Descrita poeticamente:

Essa polis deve ser construída e mantida em desejável harmonia com a própria natureza: harmonia decorrente do exercício constante da cidadania enquanto consciência posta em ato do equilíbrio frágil da práxis humana, pautado pela procura de moderação, em função de um bem comum. Consciência posta em ato, porquanto marcada pela possibilidade múltipla da escolha (o *engenho sutil... ora o leva ao bem, ora ao mal*), que, nas palavras do Coro, se percebe está ameaçada pela finitude da insânia e da cegueira, de marca individual mas necessariamente de dimensão comunitária nas repercussões.¹⁰³ (grifo do autor)

A cidadania, então, pode ser condensada *na proteção dos direitos individuais, sociais e culturais do cidadão e na sua capacidade de participar*,

¹⁰⁰ BODIN, Jean. *Os seis livros da República*. Livro primeiro. Trad. José Carlos Orsi Morel. 1ª ed. São Paulo: Cone, 2011. P. 203. 328 p.

¹⁰¹ ROSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Disponível em <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2013.

¹⁰² BIGNOTTO, Newton. Um conceito em evolução. *Diversa: cidadania, Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*. Ano 3, nº 8, outubro de 2005. Disponível em <<https://www.ufmg.br/diversa/8/artigo-umconceitoemevolucao.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

¹⁰³ LEÃO, Delfim Ferreira; FERREIRA, José Ribeiro; FIALHO, Maria do Céu. *Cidadania e paideia na Grécia antiga*. Coimbra: Clássica Digitalis, 2010. P.139. Disponível em <https://bdigital.sib.uc.pt/jspui/bitstream/123456789/33/1/cidadania_e_paideia.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2012.

ativamente, da elaboração e fiscalização das políticas públicas, num procedimento permanente ou eventual.¹⁰⁴

A dignidade da pessoa humana, em que a redundância, supostamente proposital, *pessoa e humana*, é meramente figura de efeito a fim de destacar ainda mais o valor da sua essencialidade, se move pelo espectro que vai da garantia de um mínimo existencial à sobrevivência humana até a possibilidade de desenvolvimento do potencial cultural, econômico, político e social das pessoas, numa interpretação mais adequada com a contemporaneidade.

E, por fim, mas não menos importante, o pluralismo político, a liberdade de expressar e defender posições políticas divergentes, antagônicas, sem constrangimentos ou represálias, que, seguindo a tendência de uma interpretação mais ampla e extensiva, deverá abarcar, cada vez mais, o pluralismo cultural, a liberdade de manifestação da multiplicidade cultural das minorias subjugadas, das suas formas de vida, costumes e tradições.

E, para evitar qualquer dúvida ou questionamento quanto à opção de respeito à soberania popular e à democracia, estabelece, textualmente, que *todo o poder emana do povo*, que o exercerá através da eleição de representantes, portanto, de forma indireta ou representativa, pois, escolherá quem o representará, que mediará seus interesses; ou diretamente, conforme outras previsões constitucionais e infraconstitucionais.¹⁰⁵

Após passar por todos esses fundamentos e princípios constitucionais, parece fácil concluir que, para a institucionalização material de um Estado Democrático de Direito, é necessário garantir a ação de uma cidadania ativa e plena. E que essa pretensão perpassa e modela todo o texto constitucional de 1988.

Um dos modos consagrados de exercício da cidadania é o sufrágio universal, fórmula de igualação, a cada cidadão corresponde um único e exclusivo voto, com o mesmo valor, independente de renda, propriedades ou quaisquer outros pré-requisitos, que, conjuntamente com o voto direto e secreto, garante a livre manifestação da vontade, evitando pressões e represálias por suas escolhas.

Porém, considerar o sufrágio universal e o voto secreto como uma forma de exercício da soberania popular é questionável, pois distorce a titularidade, que não pode ser usurpada, nem transferida, nem alienada, pois ninguém consegue transferir ou alienar aquilo que não possui individualmente.

¹⁰⁴ BIGNOTTO, Newton. Um conceito em evolução. *Diversa: cidadania*, Revista da Universidade Federal de Minas Gerais. Ano 3, nº 8, outubro de 2005. Disponível em <<https://www.ufmg.br/diversa/8/artigo-umconceitoemevolucao.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

¹⁰⁵ Art. 1º, parágrafo único, da CR/88.

A soberania popular não é, simplesmente, a soma aritmética de partes autônomas, que representam as vontades individuais. *É a transformação da união destas vontades individuais em algo substancialmente diferente delas, que não se confunde com elas, a soberania popular.*¹⁰⁶

Poderia, inclusive, ser exigida, como contrapartida da representatividade, alguma forma de confirmação, ratificação ou justificação dos atos do mandatário (eleito) pelo mandante (eleitor), como ocorre no instituto do *recall*, no direito norte-americano.

O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são classificados como modos de exercício direto da soberania popular porque os cidadãos, supostamente, participam diretamente da escolha da política pública, sem a mediação de terceiros.¹⁰⁷ Enquanto a eleição para o Executivo ou o Legislativo é classificada como modo de exercício indireto. O sufrágio universal e o voto secreto são utilizados para concretizar as duas formas.

Se a diferença que os caracteriza é a presença ou ausência de mediação, a distinção parece incoerente. No plebiscito, no referendo e na iniciativa popular há também mediação do representante eleito previamente, seja na elaboração das questões consultadas, na aprovação da legislação que será ou não referendada ou no trâmite do projeto de lei apresentado por iniciativa popular, que seguirá o mesmo trâmite legislativo dos outros projetos de lei, apresentados pelos parlamentares.¹⁰⁸

Portanto, a classificação do exercício da soberania popular em direta e indireta, e adstrita somente as opções apresentadas pelo art. 14,¹⁰⁹ assim como também outras classificações jurídicas rígidas, acarreta um controle excessivo dos *políticos profissionais*¹¹⁰ sobre a soberania popular e os temas debatidos, impedindo a manifestação participativa dos cidadãos por outros meios, talvez mais eficazes e adequados as circunstâncias.

No final, essas classificações não conseguem captar, adequadamente, a dinâmica da democracia, na qual parece ser indiferente se o cidadão exerce a soberania popular diretamente ou por mediações. O fundamental é como o cidadão pode participar, efetivamente, na elaboração, no planejamento, na execução e na fiscalização das políticas públicas, que favoreçam, realmente, a emancipação e a transformação social.

¹⁰⁶ ROSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Disponível em <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2.013.

¹⁰⁷ Art. 14, da CR/88.

¹⁰⁸ Art. 61, § 2º, da CR/88.

¹⁰⁹ CR/88.

¹¹⁰ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. 311 p.

O importante é perceber a ampliação proporcionada por esses fundamentos, para a execução dos objetivos constitucionais, favorecendo a participação cidadã no exercício da soberania popular, que não se esgota, apenas, no rol constitucional apresentado, como sugere a interpretação restritiva.¹¹¹

Pelo contrário, quanto mais participativa a cidadania, quanto mais plúrimas as alternativas de participação cidadã, como exigências do Estado Democrático de Direito, maior seu potencial de inclusão e emancipação. Porém, sempre permanece a dúvida, tensionada, se o excesso de dispersão pode acarretar uma maior desmobilização social, fenômeno cada vez mais presente nas democracias maduras, onde parte da população não se interessa por questões políticas.

O ideal, mas nem sempre possível, é que o cidadão participante permaneça agindo pelos canais tradicionais de manifestação, sem abandoná-los; mas que, também, aproveite as novas oportunidades para se manifestar, com a criação de canais alternativos.

E, principalmente, que esses canais alternativos, construídos pela cidadania ativa na Constituição da República, de 1988, permitam a mobilização e a manifestação participativa de quem não tem ânimo, nem voz, para atuar, efetivamente, nos canais tradicionais.

A democracia sempre implicará riscos, pois poderá acontecer da maneira desejada, aumentando, assim, a participação da soberania popular; ou poderá ocorrer de forma inesperada, limitando essa participação, apesar de apresentar características formais democráticas. Essa tensão é permanente e inevitável.

A Constituição, aparentemente, sugeriu outras modalidades de participação popular e democrática, cuja dinâmica não conseguiu ser absorvida, plenamente, pela classificação estática em democracia direta e indireta. Especialmente em relação aos institutos de responsabilidade compartilhada entre o Poder Público e a sociedade civil.

Esses institutos estão presentes na gestão de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, previdência social, assistência social, criança e adolescente, ambiental, serviço público, economia, entre outras. E a inspiração se expande, inexoravelmente, também pela legislação infraconstitucional.

¹¹¹ Art. 14, da CR/88.

3.2) Sistema de Conselhos Gestores de Políticas Públicas na Constituição de 1988

Procurar identificar, como meio de inovação do exercício da soberania popular e de emancipação da cidadania ativa, as características do sistema de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que parece que se encontra presente em diversos trechos do texto constitucional.

Mostrar sua capacidade de diversidade de modelos e funções, que possibilita sua adaptação a contextos e necessidades diversas, com diferentes níveis de complexidade. Busca-se, assim, superar a classificação de democracia direta e indireta, que não consegue demonstrar, adequadamente, a dinâmica democrática.

Instituídos com configurações diversas, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas podem variar desde o número de membros, passando pela qualificação e capacitação dos componentes, estrutura administrativa, procedimentos e competências.

Porém, na sua maioria, são órgãos colegiados com a participação exclusiva de representantes do Poder Público ou destes e da sociedade civil, com mandatos fixos, exercendo funções consultivas, deliberativas e normativas, isoladas ou conjuntamente, em combinações diversas.

Apresentam, também, diversidade de graus de autonomia administrativa e financeira, em relação à Administração Pública, apesar de integrados a ela, e de vinculação de suas decisões, dependendo das normas que os regem, mas, também, da iniciativa interna de seus membros de assumirem ou não, plenamente, suas competências funcionais.

O espectro pode ir da figuração coadjuvante em solenidades oficiais ou de referendar decisões previamente tomadas pelas autoridades públicas, emprestando-lhes a legitimidade aparente de uma unanimidade pública colegiada; até os mais efetivos, com ampla liberdade formal e material de discussão e de decisão, como, por exemplo, o caso dos Comitês das Bacias Hidrográficas, em relação a gestão das águas.

A flexibilidade de estruturação e de funções permitidas pelo desenho colegiado aparenta ser uma vantagem competitiva considerável, como opção de organização administrativa. Mas, também, pode representar uma desvantagem insuperável.

A flexibilidade é fundamental para adaptá-lo as mais variadas funções necessárias para a elaboração, execução e fiscalização de políticas públicas. Pode funcionar como um fórum de discussões, planejamento e

assessoramento consultivo. Pode atuar, também, como irradiador de ações concretas, deliberando, decidindo e executando tarefas específicas. Além de poder agir como estruturador, organizando padrões e procedimentos normativos de ações e de condutas.

E, principalmente, pode agregar todas ou somente algumas dessas funções, em medidas combinatórias diversas, dependendo das necessidades específicas. E tem a possibilidade de reunir integrantes com conhecimentos transdisciplinares, que possibilita uma abordagem integral de um determinado tema, maximizando a potencialidade do seu resultado. Concentra-se, assim, opiniões, experiências e interesses múltiplos, aplicando a pluralidade democrática na prática.

Porém, sua flexibilidade também pode acarretar um descompromisso com seu objetivo principal, devido ao excesso de visões e opiniões diferentes ou divergentes, dispersando seu foco por diversos ângulos, que não conseguem se integrar ou compatibilizar.

Transforma-se, assim, seu funcionamento num procedimento de tergiversação, de encenação, apenas, aparentemente, para dar uma satisfação ou solução a uma reivindicação social, mas sem as condições necessárias para viabilizar ou efetivar sua decisão.

Outra questão relevante, para uma perspectiva positiva de atuação, é a escolha ou indicação adequada dos seus membros. É importante pensar na composição do Colegiado como uma representação, mais próxima possível, do universo dissensual de opiniões e interesses tensionados, que envolvem sua especialidade, visando a maior democratização possível, segundo a teoria da democracia do dissenso, de Rancière.

Em termos de representatividade, também é necessário pensar se aquele membro designado representa mesmo ou não um grupo significativo de pessoas, se realmente consegue agregar um considerável grupo de opiniões. A falta de representatividade e de respaldo dos afetados e dos interessados pode ser um empecilho à legitimidade e efetivação das decisões colegiadas.

Um exemplo de órgão colegiado, composto exclusivamente por representantes do setor público, é o Conselho de Defesa Nacional, com a função de assessorar o Presidente da República nos assuntos referentes a soberania nacional e a defesa do Estado Democrático; portanto, funções meramente consultivas.¹¹²

Apesar de ter como membros natos apenas representantes do setor público, o Presidente da República, que é também o seu presidente, tem a

¹¹² Art. 91, da CR/88.

prerrogativa de convocar membros temporários, tanto da área pública, como da privada, dependendo do assunto a ser analisado.

Outro exemplo, mas que reúne representantes dos setores público e privado, é o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT,¹¹³ que instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador, que exerce importantes funções sociais, delimitadas na legislação que autorizou sua criação.¹¹⁴

Sua efetividade é maior do que a do apresentado anteriormente, pois têm, entre suas responsabilidades, principalmente, a gestão dos recursos que financiam o seguro-desemprego e cursos de atualização e capacitação profissional, questão social sensível para a massa de trabalhadores.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, como sistema irradiado pelos fundamentos e objetivos constitucionais, manifestam-se, na maioria das vezes, pelo compartilhamento de responsabilidade entre o Poder Público e a coletividade, resgatando o compromisso essencial com a cidadania ativa, oferecendo-lhe uma oportunidade de manifestação.

Estão presentes e atuantes em diversos segmentos da Constituição, como, por exemplo, no direito à informação; de denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas; na gestão democrática do meio ambiente; da seguridade social; da saúde; do ensino público.¹¹⁵

Essa dissertação busca problematizar a geração de uma validade e legitimidade, que o modelo de Conselhos Gestores de Políticas Públicas pode proporcionar, com a sua presença marcante na Carta Magna, mas que, no nível da facticidade e da realidade política, cria uma complexidade de difícil administração.

É complicado implementar a dinâmica racionalmente discursiva necessária para alcançar os objetivos esperados da deliberação pública, a participação dos afetados e interessados na construção da decisão, na tensão constitutiva entre facticidade e validade, conforme a teoria da democracia procedimentalista, de Habermas.¹¹⁶ A impressão é que são muitos Conselhos, com pouca efetividade, com poucos resultados concretos.

¹¹³ BRASIL. Lei nº 7998. 11 jan. 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm>. Acesso em: 22 jul. 2013.

¹¹⁴ Art. 239, da CR/88.

¹¹⁵ Arts. 5º, XXXIII; 74, § 2º; 194, VII; 198, III; e 206, VI.

¹¹⁶ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. V. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 352 p.

3.3) As origens dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas

A reconstrução da trajetória histórica dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, na contextualização das tensões geradas pelas disputas sobre a soberania e seu efetivo exercício pelo povo, como poder de institucionalização e gestão do Estado, pode ajudar na compreensão da sua transformação em instrumentos democráticos de participação popular e de deliberação política.

Suas origens históricas podem ser encontradas no movimento conhecido como a Comuna de Paris, de 1871, considerado o primeiro governo operário revolucionário que o mundo viu. Especula-se que a insurreição foi o resultado conjunto da derrota francesa na guerra franco-prussiana, do declínio do 2º Império francês, por causa da crise bonapartista, e do início da organização política dos trabalhadores europeus.¹¹⁷

A Comuna, aparentemente, foi a primeira experiência de vivência concreta da soberania popular, do exercício do poder pelo povo e para o povo, preocupada com os problemas que afetavam a maioria da população, as necessidades democráticas e populares. *A grande medida social da Comuna foi a sua própria existência, seu trabalho. Suas medidas concretas não podiam senão expressar a linha de conduta de um governo do povo pelo povo.*¹¹⁸

Apesar da curta duração, se caracterizou pela criação de novos modelos de burocracia democrática e de participação popular, que atendiam, prioritariamente, as necessidades imediatas da população, como, por exemplo, segurança, trabalho, saúde e educação.

Os integrantes da Comuna eram eleitos através do sufrágio universal, nos distritos de Paris, e podiam ser destituídos a qualquer momento, dependendo da vontade popular.

A Comuna de Paris nos seus 62 dias de governo levantou como uma de suas preocupações centrais a necessidade de criação de novas instituições políticas baseadas na democracia e na soberania das massas populares, constituindo uma nova perspectiva de governo democrático que iluminará as lutas operárias e populares do século XX. Desenvolveu o princípio republicano da autogestão municipal e o mandato revogável dos representantes do povo, elegendo-os por sufrágio universal direto e com mandato responsável e revogável.

¹¹⁷ COGGIOLA, Osvaldo. A primeira Internacional Operária e a Comuna de Paris. *Aurora*. Marília, ano V, nº 8, p. 165-183, ago. 2011. Disponível em <www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/.../1274/1136>. Acesso em: 14 ago. 2013.

¹¹⁸ MARX, Karl. *A guerra civil na França*. Ridendo Castigat Mores. P. 104.

A Comuna se dedicou com prioridade aos problemas cotidianos do povo relacionados ao trabalho e à produção.¹¹⁹

Então, para o exercício das funções antes atribuídas à burocracia oficial, o Conselho da Comuna criou Comissões, integradas pelos Conselheiros, que prestavam contas das suas atividades ao próprio Conselho, por áreas específicas de atuação: *Exército; Justiça; Segurança Geral; Superior de Contabilidade (finanças); Abastecimento; de Instrução Pública; de Saúde Pública; Trabalho e Comércio; Relações Exteriores; Serviços Públicos.*¹²⁰

Dentro do contexto do desmantelamento da burocracia tradicional do Império, conjuntamente com a mobilização popular para a defesa de Paris, aparentemente, surgiram as condições adequadas para a criação de um modelo democrático de exercício da soberania popular, reunindo um colegiado representativo das tensões sociais múltiplas de interessados e afetados da população parisiense, para a prestação dos serviços públicos essenciais. Assim, surgiu um dos embriões dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

3.4) O desenvolvimento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil

A emergência dos Estados Nacionais, durante o século XIX, era, normalmente, acompanhada pela implementação de um sistema nacional de ensino, visando erradicar o analfabetismo, pois o estabelecimento de uma língua comum, para os cidadãos, incentivava a unificação nacional.

Porém, o Brasil demorou a implantar um sistema de ensino, mesmo quando comparado aos demais países da América Latina, como, por exemplo, a Argentina, o Chile e o Uruguai. Por isso, acabou por retardar, também, a introdução do conceito de Conselho Gestor de Políticas Públicas, que, geralmente, acompanhava, na época, a implantação de uma política educacional. Portanto, essa foi uma das maneiras da evolução dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

¹¹⁹ ANDRADE, E. O. A Comuna de Paris e a democracia de conselhos. *Revista Espaço Acadêmico*. Nº 118, mar. 2011. P. 1-9. Disponível em <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/12640>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

¹²⁰ COSTA, Silvio. Importância e atualidade da Comuna de Paris de 1871. *Revista Espaço Acadêmico*. Nº 118, mar. 2011. P. 16-24. Disponível em <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/12603/6697>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

Historicamente, a emergência dos Estados nacionais no decorrer do século XIX foi acompanhada da implantação dos sistemas nacionais de ensino nos diferentes países, como via para erradicação do analfabetismo e universalização da instrução popular. O Brasil foi retardando essa iniciativa e, com isso, foi acumulando um déficit histórico imenso no campo educacional, em contraste com os países que instalaram os respectivos sistemas nacionais de ensino tanto na Europa e América do Norte quanto na América Latina, como ilustram os casos da Argentina, Chile e Uruguai.¹²¹

Uma das iniciativas pioneiras de sua institucionalização ocorreu na Bahia, em 1842, com a criação do denominado Conselho de Instrução Pública.¹²² Tinha como função a fiscalização das escolas e dos seus funcionários, além da elaboração de um relatório anual da situação encontrada, com sugestões para seu aperfeiçoamento.¹²³

Outra iniciativa pioneira foi a criação do Conselho Superior de Ensino,¹²⁴ em 1911, organismo colegiado de gerenciamento educacional nacional, com atividade consultiva, deliberativa e fiscalizatória.¹²⁵

Essas iniciativas seguiam o modelo do Conselho de Administração das companhias de sociedade anônima, conhecido como *board*, que estabeleciam, de modo amplo, os objetivos e as estratégias de ação de longo prazo, acompanhando, periodicamente, seu cumprimento, mas sem participação na execução das atividades diárias.

Com a denominada Revolução de 30 e, posteriormente, a ditadura do Estado Novo, com características corporativistas, foi implementada a

¹²¹ SAVIANI, Demerval. Organização da educação nacional: sistema, Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/07.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2013.

¹²² O Conselho de Instrução Pública foi criado pela Lei Provincial da Bahia nº 172, de 25 de maio de 1842. Maiores informações:

BOAVENTURA, Edivaldo M. Anísio Teixeira e a autonomia da educação baiana. *Revista da Bahia*. Salvador, v. 32, nº. 31, jul. 2000. P. 70-83. Disponível em <<http://www.bvanisio Teixeira.ufba.br/artigos/boaventura4.html>>. Acesso em: 3 out. 2013.

¹²³ NUNES, Antonietta D'Aguiar. Fundamentos e políticas educacionais: história, memória e trajetória da educação na Bahia. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/humanas/article/view/637/620>>. Acesso em: 3 out. 2013.

¹²⁴ BRASIL. Ministério da Educação e da Cultura. *Histórico do Conselho Nacional de Educação*. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14306%3Aacne-historico&catid=323%3Aorgaos-vinculados&Itemid=754>. Acesso em: 17 ago. 2013.

¹²⁵ BRASIL. Decreto nº 8659. 5 abr. 1911. Organização do ensino - Autonomia didactica e administrativa - Institutos de ensino superior e fundamental - O Conselho Superior do Ensino - O patrimonio, sua constituição e applicação. Art. 5º e art. 11. Disponível em <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/4_1a_Republica/decreto%208659%20-%201911%20lei%20org%E2nica%20rivad%E1via%20correia.htm>. Acesso em: 3 out. 2013.

estratégia explícita de modernização econômica e de urbanização do país. O resultado imediato foi o aumento da complexidade social.

E, portanto, a ordem política precisou introduzir e desenvolver novos mecanismos *simbólicos* para a Administração Pública, de adequação as novas demandas, capazes de responder, satisfatoriamente, as necessidades inéditas do novo contexto.

Um exemplo foi o processo de instituição de uma política nacional de educação, durante o Estado Novo, com a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública.¹²⁶ Francisco Campos, seu titular, no bojo da sua reforma, concebeu um novo Conselho Nacional de Educação,¹²⁷ com a *função de colaborar com o Ministro na melhora da cultura brasileira e basear, no valor intelectual e na educação profissional, o crescimento do país*,¹²⁸ que foi regulamentado posteriormente.¹²⁹

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, neste momento, ganharam relevância na estratégia de desenvolvimento econômico e social esboçada, caracterizada pela crescente intervenção estatal nas esferas econômicas e sociais.¹³⁰ E, assim, permaneceram até a Constituição da República, de 1988, sem grandes alterações nas suas funções e composições, de perfil técnico governamental.

Outros exemplos são o Conselho Federal de Comércio Exterior,¹³¹ subordinado diretamente a Presidência da República, com importantes funções

¹²⁶ BRASIL. Decreto nº 19402. 14 nov. 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=19402&tipo_norma=DEC&data=19301114&link=s>. Acesso em: 18 ago. 2013.

¹²⁷ BRASIL. Decreto nº 19850. 11 abr. 1931. Cria o Conselho Nacional de Educação. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=19850&tipo_norma=DEC&data=19310411&link=s>. Acesso em: 18 ago. 2013.

¹²⁸ NUNES, Edson; BARROSO, Helena Maria; FERNANDES, Ivanildo. O Conselho Nacional de Educação: trajetória, competências, deliberações e restrições ao futuro. Documento de trabalho nº 72. Observatório universitário: Databrasil: ensino e pesquisa. NUNES, Edson; MENEZES NETO, Paulo Elpídio de (Coord). Rio de Janeiro, jun. 2008, 89 p. Disponível em <http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_72.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2013.

¹²⁹ BRASIL. Lei nº 174. 6 jan. 1936. Organiza o Conselho Nacional de Educação. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-174-6-janeiro-1936-556088-publicacaooriginal-75752-pl.html>>. Acesso em: 3 out. 2013.

¹³⁰ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. A era Vargas: dos anos 20 a 1945. Conselho Federal de Comércio Exterior. Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil – CPDOC. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/ConselhoComercioExterior>>. Acesso em: 3 out. 2013.

¹³¹ BRASIL. Decreto nº 24429. 20 jun. 1934. Cria o Conselho Federal do Comércio Exterior. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=24429&tipo_norma=DEC&data=19340620&link=s>. Acesso em: 3 out. 2013.

consultivas sobre amplas áreas econômicas.¹³² Foi substituído pelo Conselho Nacional de Economia, também, posteriormente, extinto.¹³³

E o Conselho Técnico de Economia e Finanças,¹³⁴ vinculado ao Ministério da Fazenda, com importante papel de fiscalização e controle das contas públicas estaduais e municipais e unificação da competência para operações de crédito exterior, exclusivamente, na União.¹³⁵ Perdeu prestígio com o fim do Estado Novo, sendo extinto posteriormente.¹³⁶

Os órgãos colegiados, além das suas funções institucionais, aparentemente, exerciam outra importante durante o Estado Novo. Por ser caracterizado como um regime ditatorial e não participativo, o Governo necessitava, *simbolicamente*, abrir espaço de ação aos seus partidários, devido à progressiva complexidade social, que exigia maior atuação do Estado, criando novos atores políticos e sociais. Optou-se, então, pelo corporativismo.

Na análise corporativista, as capacidades diretivas do Estado aumentaram, permitindo-lhe construir um quadro de referência para assuntos políticos e econômicos. Em troca de canais diretos de barganha com funcionários estatais – um “monopólio representacional” – espera-se que os líderes de interesses-chave organizados (por exemplo, o Congresso de Sindicatos, na Inglaterra) apoiem políticas acordadas e, se necessário, mantenham seus próprios membros firmemente na linha. A política da negociação se tornou algo sistematizado ao longo de linhas mais estritas e formais, embora a maioria das discussões entre as partes ocorram informalmente, por trás de portas fechadas e longe do olhar do público. Algumas poucas

¹³² FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. A era Vargas: dos anos 20 a 1945. Conselho Federal de Comércio Exterior. Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil – CPDOC. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/ConselhoComercioExterior>>. Acesso em: 3 out. 2013.

¹³³ BRASIL. Lei nº 970. 16 dez. 1949. Dispõe sobre as atribuições, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Economia. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0970.htm>. Acesso em: 3 out. 2013. Art. 13.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 15 mar. 1967. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm#art189>.

Acesso em: 3 out. 2013. Art. 181.

¹³⁴ BRASIL. Decreto-Lei nº 14. 25 nov. 1937. Institui o Conselho Técnico da Economia e Finanças, no Ministério da Fazenda, e dá outras providências. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/outros/linha-do-tempo/Decreto-Lei_14_de_25_de_novembro_de_1937.pdf>. Acesso em: 3 out. 2013.

¹³⁵ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. A era Vargas: dos anos 20 a 1945. Conselho Técnico de Economia e Finanças. Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil – CPDOC. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/ConselhoFinancas>>. Acesso em: 3 out. 2013.

¹³⁶ BRASIL. Decreto nº 68063. 14 jan. 1971. Extingue o Conselho Técnico de Economia e Finanças e dá outras providências. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-68063-14-janeiro-1971-409975-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 3 out. 2013.

organizações-chave participam da resolução de questões vitais em troca de posições relativamente vantajosas para os seus membros. Os arranjos corporativistas são, portanto, estratégias políticas para assegurar o suporte de sindicatos e associações comerciais dominantes e seus respectivos eleitorados.¹³⁷

Precisava agir assim, como forma de valorização das reivindicações populares (como, por exemplo, a outorga da Consolidação das Leis do Trabalho e a organização de sindicatos), para acomodar uma sociedade em transformação, devido à urbanização e industrialização crescente, como, também, para acomodar as disputas das forças políticas e regionais internas que o apoiavam.

3.5) Mobilização pela Saúde Pública: exercício de construção da cidadania ativa

A mobilização social pela universalização da assistência médica, posteriormente reunida no Movimento da Reforma Sanitária, foi uma resposta, amadurecida pela cidadania ativa, ao quadro histórico de descaso com a saúde pública brasileira, que perdurou, praticamente, até o final do século XX.

Era o próprio retrato da exclusão social a que era submetida à maioria da população, obrigada a viver e morar em locais insalubres, sem as mínimas condições de higiene, o que agravava, ainda mais, as questões de saúde pública. E sem nenhuma perspectiva de mudança pela ação política tradicional.

A reação foi se organizando e estruturando gradualmente. A sua intensificação coincidiu com a postura de oposição assumida, aparentemente apartidária e despolitizada, ao regime militar, de 1964, angariando, assim, maior credibilidade e influência.

Como se fosse possível a existência de um movimento social, manifestação da cidadania ativa dos seus integrantes, das reivindicações populares, sem um arcabouço ideológico estruturador, consubstanciado numa atuação política, partidária ou não.

Com o seu fortalecimento, chegou à Assembléia Constituinte, de 1987/88, com força suficiente para aprovar o Sistema Único de Saúde – SUS, sua principal bandeira histórica, numa tentativa de resgatar a dignidade da

¹³⁷ HELD, David. *Modelos de democracia*. Trad. Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. P. 195. 297 p.

pessoa humana, proporcionando condições mínimas necessárias aos cuidados com a saúde, universalizando o atendimento.

Mas, também, capaz de irradiar um sistema de Conselhos Gestores de Políticas Públicas - descentralizado, democrático e participativo - por toda a Constituição, alterando, profundamente, o modelo tecnocrático autoritário da Administração Pública, que subsistia desde o Estado Novo.

Para a dissertação, é fundamental a observação da dinâmica de forças envolvidas, favoráveis e desfavoráveis, na atuação da cidadania ativa, plena e participativa, na elaboração das políticas públicas. É a oportunidade de revivenciar, na medida do possível, as tensões inerentes a facticidade e a validade na construção democrática da legitimidade e efetividade do direito, conforme os marcos teóricos escolhidos.

A preocupação governamental federal com a saúde pública se resumia, em 1937, numa esquizofrênica e incompreensível divisão de atribuições diferentes para o Distrito Federal e outras para o restante do país, como se fossem dois países distintos.

Para o primeiro, o serviço de águas e esgotos; vigilância sanitária; atividades sanitárias educativas-profiláticas de doenças contagiosas (tuberculose, lepra e doenças venéreas); o câncer; e a higiene das crianças, mental e do trabalho. Para o segundo, desenvolvimento da cultura sanitária através da educação e propaganda; vigilância sanitária dos portos; combate à febre amarela; e a execução dos planos de combates as endemias, quando estes ficassem prontos.

As reformas urbanas higienistas foram outra dimensão da política oficial de Saúde Pública no Brasil, mostrando que as transformações sociais históricas nem sempre seguem uma ordem cronológica linear. A modificação forçada de costumes predominantes, concentradas, principalmente, nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, cujo objetivo parecia ser mais a limpeza social, pela remoção das moradias precárias dos locais de produção e transportes dos produtos exportáveis:

Configurou-se num processo de elaboração de normas e organizações sanitárias e de mudanças nas práticas dominantes até então. Ficou conhecido como “sanitarismo campanhista”, foi marcante nos estados de Rio de Janeiro e São Paulo, visou principalmente sanear os espaços de circulação das mercadorias exportáveis e predominou até meados dos anos 60.¹³⁸ (grifos do autor)

¹³⁸ ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de; PONTES, Ricardo José Soares; MARTINS JUNIOR, Tomaz. A descentralização no marco da Reforma Sanitária no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 2000. Disponível em

A construção de Belo Horizonte/MG e a reforma urbana empreendida no Rio de Janeiro/RJ, Reforma Pereira Passos,¹³⁹ pareciam carregar um conteúdo implícito de exclusão das classes mais humildes, dos trabalhadores das áreas centrais, arquitetando uma modernização forçada das cidades que se tornavam instrumentos de propaganda e de concretização dos princípios positivistas republicanos, do regime recém-inaugurado, visando a objetividade, a cientificidade e a higienização.

As primeiras décadas do século passado, em Belo Horizonte, foram marcadas pela precária situação do operário urbano ocasionadas pela estruturação urbana e pelo discurso implícito no Plano da Cidade de higienização social. [...] Por sua vez, a área suburbana foi ocupada de forma “desordenada” e sem nenhuma atenção concreta do poder público. Com o passar do tempo, houve a intensificação do processo de segregação socioespacial característico da planta da cidade e o descaso, embora disfarçado por inúmeros decretos e leis do poder público para com as classes menos favorecidas.¹⁴⁰ (grifos do autor)

Apesar das reformas urbanas higienistas, as condições da saúde pública permaneceram praticamente iguais. E, também, a responsabilidade do Ministério da Saúde, que era, apenas, o combate das doenças transmissíveis e endêmicas, principalmente através de campanhas nacionais educativas e profiláticas.

E a assistência médica individualizada era subordinada a assistência social unificada, que atendia apenas os trabalhadores formais, com carteira assinada. Excluía-se, assim, do direito à saúde, parte considerável da população, que não tinha a proteção de um emprego formal.

<http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892000000700026>.

Acesso em: 19 ago. 2013.

¹³⁹ AZEVEDO, André Nunes de. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. *Revista Rio de Janeiro*. Nº 10, mai.-ago. 2003. Disponível em <http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_10/10-AndreAzevedo.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2013.

¹⁴⁰ COSTA, A. C. S.; ARGUELES, Delmo de Oliveira. A higienização social através do planejamento urbano de Belo Horizontenos primeiros anos do século XX. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDAQFJAA&url=http%3A%2F%2Fwww.publicacoesacademicas.uniceub.br%2Findex.php%2Funiversitashumanas%2Farticle%2Fdownload%2F878%2F612&ei=g0sTURtFtAoiqyAHkp4HIDA&usg=AFQjCNF_BspDQUiL6JV2x8yUzM0cBhh1w&sig2=jm6iz3G86BqeBsZscC_ikA&bvm=bv.50952593,d.aWc>. Acesso em: 20 ago. 2013.

Mesmo com a criação do Ministério da Saúde, apesar de toda a celeuma provocada por esta discussão entre os acadêmicos e os médicos, não foi eliminada a dicotomia:¹⁴¹

Nesse período, ainda que houvesse maior inclusão em relação ao modelo anterior, pode-se dizer que, por outro lado, a exclusão só mudou de setor, pois continuou a abarcar a mesma separação entre os brasileiros economicamente incluídos e excluídos. Na saúde previdenciária, os economicamente incluídos, ou seja, aqueles que eram empregados formais, estavam sob a guarda do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), enquanto que os não incluídos continuavam a poder contar apenas com entidades filantrópicas na atenção hospitalar e com algumas unidades de medicina simplificadas na atenção ambulatorial.¹⁴²

A opção do regime autoritário, de 1964, ficou evidente com a organização do Sistema Nacional de Saúde, continuando e reforçando a divisão histórica da responsabilidade da saúde pública.¹⁴³

Essa organização tinha forte característica centralizadora no nível federal e nítida dicotomia entre as ações coletivas (competência do Ministério da Saúde) e individuais (competência do Ministério da Previdência e Assistência Social), o que fazia com que não se estabelecesse um comando único em cada esfera de governo.¹⁴⁴

O Movimento da Reforma Sanitária, idealizado e integrado por médicos sanitaristas, favoráveis a medicina preventiva, foi uma reação das forças progressistas contrárias a exclusão que caracterizou, historicamente, a política de Saúde Pública brasileira.

¹⁴¹ BRASIL. Lei nº 1920. 25 jul. 1953. Cria o Ministério da Saúde e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1920.htm>. Acesso em: 20 ago. 2013.

¹⁴² SABINO DE FREITAS, Márcia Araújo. *Capacidade, transtorno mental e consentimento: as novas fronteiras do discurso médico-jurídico*. 2012. 238 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2012. F. 113-114.

¹⁴³ BRASIL. Lei nº 6229. 17 jul. 1975. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Saúde. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6229.htm>. Acesso em: 22 ago. 2013.

¹⁴⁴ ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de; PONTES, Ricardo José Soares; MARTINS JUNIOR, Tomaz. A descentralização no marco da Reforma Sanitária no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 2000. Disponível em <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892000000700026>. Acesso em: 19 ago. 2013.

A consolidação da centralização tecnocrática, patrocinada pela ditadura militar, de 1964, propiciava a continuidade, ao desamparo da falta de assistência médica gratuita e universal, da maioria da população sem uma relação empregatícia formal, levando-a a uma situação insustentável.

Já então não se condenavam mais os fatos sociais a serem externos ao processo saúde-doença mas, reconhecendo a especificidade deste, passava-se a concebê-lo também como parte integrante do social. Da mesma forma, começam a ser desveladas as dimensões sociais, políticas e econômicas das práticas médicas e das medidas na área da saúde. Em suma, retira-se a saúde da esfera estritamente técnica e rompe-se a dicotomia prevenção-cura na construção desse novo objeto de estudo – a medicina social – na sua referência à realidade brasileira.¹⁴⁵

A oposição ao governo militar encontrou um canal de exercício e de manifestação no Movimento da Reforma Sanitária, sem manifestações partidárias ou ideológicas explícitas, como convinha ao momento, pois qualquer outra forma de atuação seria duramente combatida e perseguida.

A combinação de propostas técnicas com atuações partidárias implícitas gerou algumas ações ambíguas e contraditórias, mas que não chegaram a comprometer os resultados objetivados, tanto os técnicos sanitários, quanto os políticos.

Encaminha uma resposta a circunstância de o movimento reformista sanitário brasileiro ter sua origem ainda durante o regime militar, com suas restrições aos partidos de esquerda. Mais do que isso, durante o autoritarismo o enfrentamento do inimigo comum não permitia explicitarem diferenciações internas ao próprio movimento.¹⁴⁶

No período de enfraquecimento do regime ditatorial, começaram a ser permitidas, de forma controlada, a ação e manifestação partidária e ideológica. Mesmo assim, o Movimento manteve sua coesão, dissimulando sua fragmentação interna, viabilizando-se como interlocutor político autorizado e legitimado para negociar com seus opositores, a cúpula governamental e as empresas que atuavam na área de saúde.

E quando do período da transição democrática, vê-se o movimento diante das suas diferenças internas e com

¹⁴⁵ COHN, Amélia. Caminhos da reforma sanitária. *Lua Nova*, nº 19, novembro 1989, São Paulo. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451989000400009&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 mar. 2013.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

enormes dificuldades para enfrentá-las, numa dinâmica oscilante entre o interno e o externo. Interessante notar que nem mesmo o atual contexto das campanhas eleitorais trazem para dentro do movimento essas diferenças. Tem-se a impressão que o conflito é insuportável por colocar em disco o movimento, que, por sua vez, enfrenta poderosos inimigos externos.¹⁴⁷

A VIII Conferência Nacional de Saúde, que ocorreu em 1986, foi o ápice da luta do Movimento da Reforma Sanitária, pela transformação da Saúde Pública brasileira. Ficou estabelecido a necessidade de mudanças profundas na política de saúde pública, até então desenvolvida e praticada no país.

Foram lançadas as sementes do SUS – Sistema Único de Saúde, com a universalização do atendimento médico individualizado, sem a obrigatoriedade da relação empregatícia, através de uma rede descentralizada, unindo os esforços dos municípios, estados e União, numa cogestão administrativa e financeira e a participação da sociedade na gestão.

O grande marco histórico nesse processo foi, sem dúvida alguma, a VIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em março de 1986, que contou com a participação de diversos setores organizados da sociedade e na qual houve um consenso de que para o setor da saúde no Brasil não era suficiente uma mera reforma administrativa e financeira, mas sim uma mudança em todo o arcabouço jurídico-institucional vigente, que contemplasse a ampliação do conceito de saúde segundo os preceitos da reforma sanitária. O relatório produzido nessa Conferência serviu de referência para os constituintes que elaboraram a Constituição de 1988.¹⁴⁸

A aprovação do Sistema Único de Saúde – SUS, representou o cumprimento da primeira etapa pela democratização e descentralização das políticas públicas brasileiras. Um avanço considerável, quando comparado com a tradição governamental, tecnocrática e centralizadora, mas apenas o início. É fundamental a continuidade da mobilização para defender o progresso alcançado e, também, para aprofundá-lo, tornando-o, cada vez mais, participativo e transparente, seja na área da saúde pública ou nas demais.

¹⁴⁷ COHN, Amélia. Caminhos da reforma sanitária. *Lua Nova*, nº 19, novembro 1989, São Paulo. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451989000400009&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 mar. 2013.

¹⁴⁸ ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de; PONTES, Ricardo José Soares; MARTINS JUNIOR, Tomaz. A descentralização no marco da Reforma Sanitária no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 2.000. Disponível em <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892000000700026>. Acesso em: 19 ago. 2.013.

Pouco antes de morrer, Arouca dizia que era preciso retomar os princípios básicos da reforma sanitária, que não se resumiam à criação do SUS. Ela mostrava que o conceito de saúde e doença estava ligado a trabalho, saneamento, lazer e cultura. Por isso, era preciso discutir a saúde não como política do Ministério da Saúde, mas como uma função de Estado permanente.¹⁴⁹

O sucesso do Movimento da Reforma Sanitária influenciou a expansão do modelo de descentralização administrativa, da cogestão colegiada e participativa para além da saúde pública. Levou a constitucionalização do sistema de Conselhos em outras áreas, como, por exemplo, a assistência social, a educação, a proteção da criança e do adolescente, políticas ambientais e de comunicação social.

3.6) Estudo de caso

3.6.1) O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas e o Projeto Manuelzão: uma simbiose de movimentos sociais

O Projeto Manuelzão surgiu por iniciativa de alguns professores da Universidade de Medicina/UFMG, em 1987, com o intuito de combater as causas das doenças, através da melhoria das condições ambientais. Pois, segundo a experiência deles com o Internato Rural, a medicação periódica não conseguia resolver a situação.¹⁵⁰

Escolheram, como foco de atuação, a Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, como forma de procurar superar a visão localizada dos problemas de saúde, que merecem uma atenção integral sistêmica, que envolva as condições sanitárias ambientais em todos os municípios pertencentes ao território da bacia.¹⁵¹

Seu objetivo é a melhoria das condições ambientais na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, através da educação e da mobilização das comunidades locais, envolvendo os poderes municipais e estadual,

¹⁴⁹ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ – FIOCRUZ. Reforma sanitária. Biblioteca virtual Sergio Arouca. Disponível em <<http://bvsarouca.icict.fiocruz.br/sanitarista05.html>>. Acesso em: 4 out. 2013.

¹⁵⁰ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. História. Projeto Manuelzão. Disponível em <http://www.manuelzao.ufmg.br/sobre_o_projeto/historia>. Acesso em: 21 dez. 2013.

¹⁵¹ *Ibidem*.

conjuntamente com a população, na elaboração e desenvolvimento de projetos específicos.

O Projeto Manuelzão foi um ator fundamental na fundação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, em 1998, devido, principalmente, a sua estrutura de ação já consolidada na bacia. Dessa forma, o Organismo foi rapidamente organizado, passando a contar com uma estrutura administrativa razoável, como, por exemplo, sede própria, para o cumprimento de suas funções institucionais.

Uma característica interessante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas é a sua divisão em subcomitês, uma forma de descentralização que surgiu inspirada no trabalho de educação ambiental e de mobilização social realizado pelo Projeto Manuelzão.¹⁵²

Durante a atuação do Projeto Manuelzão, foram criados vários núcleos comunitários de mobilização, em diversas localidades espalhadas pela Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, que ficaram conhecidos como formadores da Rede Manuelzão.¹⁵³

Demonstrando a importância dominante que o Projeto Manuelzão possui no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, houve uma discussão interna da forma de inserir esses núcleos de mobilização na sua estrutura e atividades. Então, decidiu-se pela criação dos subcomitês, quando a ONG de apoio ao Projeto Manuelzão, Instituto Guaicuy, assumiu a Presidência do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, em 2003.

Explicar a origem dos atuais 9 subcomitês existentes na bacia do Velhas nos remete forçosamente a julho de 2003, quando da eleição do Instituto Guaycui, ONG de apoio ao Projeto Manuelzão, para a presidência do CBH-Velhas, e a outubro de 2004, quando da aprovação pelo seu plenário da Deliberação Normativa nº 02, de 31/08/2004, publicada no Minas Gerais em 23/10/2004,

¹⁵² Art. 17, § 2º, da Deliberação Normativa CBH Velhas nº 1/00.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS. Deliberação Normativa nº 2. 31 ago. 2004. Estabelece diretrizes para a criação e o funcionamento dos sub-comitês, vinculados ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Disponível em <<http://www.cbhvelhas.org.br/images/subcomites/deliberacoesubcomites/dn%2002%2004%20alterada%20pela%20dn%2001%2009.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. História. Projeto Manuelzão. Disponível em <http://www.manuelzao.ufmg.br/sobre_o_projeto/historia>. Acesso em: 28 nov. 2013.

¹⁵³ COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS. Histórico. Subcomitês. Disponível em <<http://cbhvelhas.org.br/index.php/module-positions.html>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

que criou a figura do subcomitê de bacia hidrográfica vinculado àquele Comitê.¹⁵⁴

Realmente parece que a mobilização por melhorias ambientais na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, estruturada em 11 anos de atuação do Projeto Manuelzão, ajudou muito para a criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas. E, não poderia ser diferente, já que a atuação das duas organizações, apesar dos propósitos diferentes, possuem muitos pontos em comum.

O Organismo começou a funcionar rapidamente no cumprimento das suas funções institucionais, sem necessitar de um natural período de amadurecimento, como acontece, normalmente, com os outros recém-criados. Aconteceu uma espécie de transfusão de militantes, procedimentos administrativos, atividades e objetivos do Projeto Manuelzão para o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas.

Devido a esse suporte consistente, já previamente construído, a participação da cidadania ativa foi fundamental para a mobilização social resultante na criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas e no seu rápido funcionamento.

Comprova-se, assim, aparentemente, que a interpretação constitucional ampliativa da democracia, além da classificação estática em direta e indireta, base de sustentação da irradiação do sistema de Conselhos Gestores de Políticas Públicas pelo texto da Constituição, é um instrumento eficiente de estímulo à participação para o exercício pleno da cidadania ativa na elaboração e gestão de políticas públicas.

A criação dos subcomitês demonstra também a flexibilidade do modelo de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, de se adaptarem as necessidades específicas de cada tema. Além de demonstrar a sua capacidade de instituir desenhos que incentivam e estimulam a participação dos cidadãos nas discussões colegiadas, democratizando, assim, o acesso às políticas públicas.

A participação efetiva do maior número possível de afetados e interessados, em igualdade de condições para manifestar suas opiniões e posições, é um pressuposto imprescindível da teoria procedimentalista, de Habermas.

¹⁵⁴ SEPÚLVEDA, Rogério de Oliveira. Subcomitês como proposta de descentralização da gestão das águas na bacia do rio das Velhas: o Projeto Manuelzão como fomentador. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Disponível em <<http://www.cbhvelhas.org.br/images/subcomites/estudo%20sobre%20subcomites%20rogerio%20sepulveda.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

Dessa forma, supõe-se que uma maior variedade de argumentações, passará pelo crivo analítico do debate reflexivo intersubjetivo, num procedimento racionalmente discursivo, possibilitando, assim, a prevalência do melhor argumento, entre os vários discutidos.

Um dos problemas da teoria da escolha do melhor argumento é convencer os participantes, com pontos de vista diferentes, consensualmente, de que aquele escolhido é realmente o melhor argumento; e, não, o que foi apresentado ou defendido melhor. Para tanto, será, provavelmente, necessário que os participantes possuam opiniões próximas, com poucas divergências, ou seja, mais flexíveis.

O que pode criar um critério subjetivo de escolha do participante afetado e interessado, excluindo o diverso. A participação cidadã, fundamento incondicional do Estado Democrático de Direito, não pode ser restritiva, nem seletiva, escolhendo, arbitrariamente, quem vai participar ou não da deliberação, por algum critério de semelhança ou de dessemelhança, intrínseco ao procedimento.

Portanto, parece mais condizente com a facticidade e validade da complexidade social contemporânea, a procura e o reconhecimento reflexivos do diferente, da integração do plural, chegando-se ao respeito da convivência, através da teoria da democracia como dissenso, de Rancière.

CAPÍTULO 4

DELIBERAÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Curioso que, mesmo antes da aprovação do Sistema Único de Saúde – SUS na Constituinte e a irradiação do sistema de Conselhos Gestores de Políticas Públicas pela Constituição da República, de 1988, com as características da democracia participativa, cogestão e descentralização administrativa, já existiam órgãos públicos colegiados com características semelhantes.

Mais interessante ainda, é que um desses órgãos foi criado antes do término oficial da ditadura militar brasileira, gerando um paradoxo em que um regime autoritário, que não respeitava internamente os direitos fundamentais e sociais dos cidadãos, nem os direitos de livre expressão e manifestação política, podia elaborar, concomitantemente, uma legislação, que garantia a participação democrática do cidadão e a deliberação pública na área do meio ambiente.

Por isso, é fundamental para o desenvolvimento da dissertação, procurar conhecer e entender o contexto nacional e internacional, que levaram a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981. Compreender a dinâmica dos acontecimentos, que levou ao surgimento internacional do Direito Ambiental, como ramo jurídico independente; e sua influência na elaboração da legislação brasileira pioneira, como, também na Constituinte de 1987/88 e nas leis posteriores.

4.1) A Política Nacional do Meio Ambiente

Em 1981, antes, portanto, do fim da ditadura militar brasileira, que só terminou oficialmente em 1985, com a posse do presidente José Sarney, o Congresso Nacional aprovou a institucionalização da Política Nacional do Meio Ambiente, que criava o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, com algumas inusitadas características democráticas e de participação popular, que não eram comuns na legislação brasileira daquele período.¹⁵⁵

¹⁵⁵ BRASIL. Lei nº 6938. 31 ago. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 26 ago. 2013.

Parece que a inclusão de novos atores e temas, que geravam demandas e necessidades, aumentou, progressivamente, a complexidade da deliberação política, que era, cada vez mais, influenciada por pressões liberalizantes, internas e externas, apesar da tentativa de blindagem autoritária pelo governo.

A oposição começou, lentamente, a se reorganizar, apesar da repressão do governo militar, ocupando espaços e, principalmente, angariando apoio popular, como mostrou a derrota do partido oficial na eleição legislativa de 1974.¹⁵⁶ Reforçou-se, assim, a tensão entre a ditadura e a oposição, o fechamento e a liberalização do regime.

Concomitantemente, começou a diminuir o apoio internacional aos regimes autoritários da América Latina, pelo próprio enfraquecimento gradual da posição norte-americana, sinalizada pelo abandono da política monetária do padrão dólar-ouro, em 1971,¹⁵⁷ e pela derrota na Guerra do Vietnã, com o Acordo de Paris, de 1973, e a retirada das tropas, em 1975.¹⁵⁸

Com isso, algumas das outras potências começaram a apoiar, discretamente, a redemocratização, incentivando a tensão brasileira entre a oposição e a situação, enfraquecendo, assim, o regime militar.

O enfraquecimento da potência norte-americana resultante da derrota no Vietnã e da crise política interna conjugados aos frutos do Plano Marshall fizeram com que a Europa e o Japão despontassem como interessantes alternativas às relações com Washington.¹⁵⁹

A Política Nacional do Meio Ambiente e a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente foram ações do governo autoritário na tentativa de

¹⁵⁶ GEORGETOWN UNIVERSITY; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Banco de Dados Políticos das Américas. (1999) Brazil: Eleições Legislativas de 1974 / 1974 Legislative Elections. [Internet]. Disponível em <<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Brazil/legis1974.html>>. Acesso em: 2 de setembro 2013.

¹⁵⁷ OLIVEIRA, Giuliano Contente de; MAIA, Geraldo; MARIANO, Jefferson. O sistema de Bretton Woods e a dinâmica do sistema monetário internacional contemporâneo. *Pesquisa & Debate*, v. 19, nº 2(34), p. 195-219, São Paulo, 2008. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=17&ved=0CFQQFjAGOAo&url=http%3A%2F%2Frevistas.pucsp.br%2Findex.php%2Frpe%2Farticle%2Fdownload%2F7570%2F5510&ei=5R.JpUpnuBYzpkAeMhYF4&usg=AFQjCNEd_6e1dyehjMiwK5relwsGjHwAlg&sig2=We5D_4iQdwgTM2xyoZV-0Q>. Acesso em: 24 out. 2013.

¹⁵⁸ DEUTSCHE WELLE. 1973: termina a Guerra do Vietnã. Calendário histórico. Notícias. DW. 2014. Disponível em <http://www.dw.de/1973-termina-a-guerra-do-vietn%C3%A3/a-417493>. Acesso em: 28 dez. 2013.

¹⁵⁹ SOUTO, Cíntia Vieira. Multilateralismo na política externa brasileira: um novo papel no século XXI. Associação Nacional de História – ANPUH. XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina, 2005. Disponível em <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.1157.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2013.

superar as tensões entre os partidários da redemocratização e os contrários, tanto interna, como externamente.¹⁶⁰

A escolha da temática ambiental deveu-se, provavelmente, a repercussão negativa, na opinião pública dos países centrais, da defesa do desenvolvimento econômico a qualquer preço, sem nenhuma preocupação com os custos ambientais, adotada pela delegação brasileira na Conferência de Estocolmo, de 1972.¹⁶¹

E, talvez, também porque, naquela época, internamente, o assunto estava restrito a pequenos grupos, sem apelo popular, o que representava uma garantia de que não seria utilizado, politicamente, contra o regime militar.

A cooperação se fortalece a partir das dinâmicas que articulam aproximações e inclusive a influência das associações que até então se caracterizavam por uma “ação ambiental confinada” com um muito baixo impacto sobre a opinião pública. Este ambientalismo restrito, confinado organizacionalmente, estava reduzido a um conjunto de pequenos grupos da sociedade civil e de pessoas que dentro da estrutura federal, federal e estadual, acreditavam na importância de defender o meio ambiente.¹⁶²

Na reunião de Estocolmo, a delegação brasileira assumiu uma posição contrária a dos países dominantes, que propunham alguma forma de controle da exploração dos recursos naturais pelos Organismos Internacionais, justificando, assim, a intervenção como uma forma de evitar uma maior degradação ambiental nos países em desenvolvimento.¹⁶³

O chefe da delegação brasileira, general José Costa Cavalcanti, Ministro do Interior, ocupando posição geralmente confiada a diplomata de carreira, mais afeito aos meandros das relações internacionais, discursou

¹⁶⁰ BRASIL. Lei nº 6938. 31 ago. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm>. Acesso em: 22 dez. 2013.

BRASIL. Decreto nº 99274. 6 jun. 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em: 22 dez. 2013.

¹⁶¹ NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. A ONU e o meio ambiente. Disponível em <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>>. Acesso em: 24 out. 2013.

¹⁶² JACOBI, Pedro. Movimento ambientalista no Brasil: representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. Disponível em <http://www.cpd1.ufmt.br/gpea/pub/jacobi_movimento%20ambientalista-brasil-edusp.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2013.

¹⁶³ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972. V. I. Disponível em <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/conferencia_internacional_c_e_p/estocolmo_72_Volume_I.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2012.

esclarecendo a posição do governo sobre a questão ambiental e a disponibilidade dos recursos naturais:

Os países que acumularam consideráveis riquezas e meios à custa de tantas deseconomias deveriam portanto, assumir a principal responsabilidade pelas medidas corretivas necessárias e pela substituição do que foi danificado.¹⁶⁴

A promulgação da nova legislação, procurando reverter posição anteriormente assumida, de compactuar com o desenvolvimento, sem se preocupar com o custo ambiental, combatida pela opinião pública e pela mídia internacionais, parece ter sido uma opção estratégica do regime militar.

Complementou-se, assim, a reversão, que se iniciou já em 1973, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente,¹⁶⁵ subordinada ao Ministério do Interior, com a competência de realizar o acompanhamento das questões ambientais e de fomentar a educação ambiental.

Estas iniciativas, antes de significar um comprometimento efetivo do governo brasileiro com a luta para a proteção ambiental, funcionaram como uma tentativa do governo brasileiro para atenuar sua imagem negativa no cenário externo devido à sua atuação na Conferência de Estocolmo. Predominava ainda a ideia de que os recursos naturais deveriam ser utilizados para acelerar o processo de desenvolvimento econômico, tomando alguns cuidados para minimizar os problemas de poluição e preservar alguns recursos naturais.¹⁶⁶

Apesar da percepção crítica de parte dos ambientalistas sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, parece que alguns avanços, de toda forma, foram incorporados à legislação brasileira.

A sua inspiração mediata é a Declaração de Estocolmo, de 1972, que lançou princípios, desenvolvidos ou repelidos posteriormente, como, por exemplo, o antropocentrismo, o homem como centro do meio ambiente; a miséria como maior poluição e a necessidade do desenvolvimento sustentável;

¹⁶⁴ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972. Vol. II. Disponível em <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/conferencia_internacional_c_e_p/estocolmo_72_Volume_II.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2012.

¹⁶⁵ BRASIL. Decreto nº 73030. 30 out. 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e da outras providências. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=73030&tipo_norma=DEC&data=19731030&link=s>. Acesso em: 22 dez. 2013.

¹⁶⁶ JACOBI, Pedro. Movimento ambientalista no Brasil: representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. Disponível em <http://www.cpd1.ufmt.br/gpea/pub/jacobi_movimento%20ambientalista-brasil-edusp.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2013.

e a preocupação com as gerações futuras. Esses princípios estão presentes na legislação estudada.¹⁶⁷

A Declaração de Estocolmo também estabelece a responsabilidade dos governos e da sociedade na conservação e preservação do meio ambiente saudável para o homem, com a implantação de um planejamento racional, rigoroso, de utilização dos recursos naturais, através de políticas ambientais governamentais, que também foram incorporados pela legislação nacional.

Além desses aspectos ambientais, a nova lei introduziu modificações jurídicas e políticas importantes, como, por exemplo, a instituição de um Órgão Colegiado, com competência consultiva, de assessoramento da Presidência da República, nas questões referentes à Política Ambiental; e com competência deliberativa, de estabelecer normas sobre qualidade ambiental, licenciamento ambiental e estudo de impacto ambiental.

O que interessa, para a dissertação, é a extensão dessa competência deliberativa, combinada com a descentralização administrativa, contrária a predominância da burocracia tecnocrática e centralizadora, que caracterizava a política pública do governo militar.

Buscou-se a descentralização administrativa através da composição do Plenário do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, tanto no sentido da participação de um representante de cada ministério, como de representantes empresariais e da sociedade civil, num sentido horizontal. Mas, também, vertical, abrindo espaço para representantes dos estados e dos municípios.¹⁶⁸

Porém, a representatividade que resultou da descentralização administrativa pode ser questionada, por destinar, apenas, aproximadamente, 28% das vagas para os representantes do empresariado e para as entidades da sociedade civil. Os representantes do Poder Público ocupavam o restante das cadeiras, garantindo, assim, uma maioria governamental oficial.

É fundamental a participação ampla dos afetados e interessados nos debates racionalmente discursivos dos fatos e da sua valoração, para a legitimidade da construção democrática da normatização. Aceita-se, melhor, a coercividade da norma, quando se participa, diretamente, da sua elaboração, favorecendo, assim, sua efetividade, conforme a teoria procedimentalista, de Habermas.

Portanto, aparentemente, a legitimidade e efetividade das normas emanadas do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA são

¹⁶⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 1972. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2013.

¹⁶⁸ Art. 4º, do Decreto nº 99274/90.

restringidas pela concentração da representatividade no Poder Público, impedindo a manifestação da pluralidade social. Neste caso, pensa-se no Poder Público como representante dos interesses da burocracia estatal e dos políticos profissionais, que pode ou não ser igual ao do cidadão, conforme a teoria do poder simbólico, de Bourdieu.

Porém, pensando no Poder Público, como representante do interesse público, do interesse de todos os cidadãos, a composição com ampla maioria de representantes do Poder Executivo, favorece a legitimidade das normas emanadas do Plenário; é essa uma das argumentações usadas pela burocracia oficial para legitimar as decisões.

Subestimar a força da legislação ambiental, de 1981, para a mudança dos paradigmas constitucionais referentes ao meio ambiente, é incoerente. Pois, aparentemente, o texto constitucional pode ser considerado, também, uma evolução natural de concepções e institutos, que foram introduzidos no mundo jurídico brasileiro, pela Política Nacional do Meio Ambiente e pela experiência da sua aplicação.

Os resultados práticos da execução da Política Nacional do Meio Ambiente, combinados com a mobilização social do Movimento Sanitarista, espalhando o sistema de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, adequado aos princípios do Estado Democrático de Direito, podem ter possibilitado o debate amadurecido que resultou no texto constitucional, apesar do baixo apelo popular das causas ambientalistas naquele momento específico, diferente do atual.

4.2) As mudanças paradigmáticas da Constituição da República de 1988

As mudanças paradigmáticas, introduzidas pela Constituição da República, de 1988, nas questões ambientais, podem ser interpretadas, adequadamente, em conformidade com os fundamentos e os objetivos explicitados na institucionalização do Estado Democrático de Direito.

E, assim, serão os princípios retores para a elaboração, interpretação e aplicação da legislação constitucional e infraconstitucional, respeitando e valorizando as características da pluralidade democrática, da descentralização federativa e da participação cidadã, ativa e plena, procurando a maior efetividade possível.

A Constituição da República, de 1988, trouxe outras modificações importantes sobre o meio ambiente e a gestão das águas, além da institucionalização do sistema de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, como, anteriormente, comentado.

A determinação da exigência de um *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, bem de uso comum do povo, como direito de todos, cabendo, concomitante e paritariamente, ao Poder Público e a Coletividade, a responsabilidade da sua defesa e proteção, sem nenhuma indicação de superioridade hierárquica ou técnica, nem do Poder Público, nem da coletividade, estabeleceu, aparentemente, a gestão democrática e descentralizada do meio ambiente.¹⁶⁹

Outro ponto importante foi a publicização da água, estabelecendo o domínio da União sobre os rios que perpassam o território de mais de um Estado ou fazem fronteira com outros países,¹⁷⁰ sendo o restante da água de domínio estadual, dentro do limite do seu território, inclusive a subterrânea.¹⁷¹ Posição distinta da legislação anterior, que aceitava a propriedade privada da água e das nascentes, quando dentro dos limites de uma propriedade privada.¹⁷²

A constitucionalização da água como *bem de uso comum do povo*, de responsabilidade pela gestão compartilhada entre a *Administração Pública e a coletividade*,¹⁷³ representou um avanço democrático em relação a legislação anterior, que a classificava como *patrimônio público*, restringindo, assim, a sua gestão exclusivamente ao Poder Público, quando não era considerada privada.¹⁷⁴

A prioridade da *preservação e recuperação da qualidade ambiental para a dignidade da vida humana*, com a utilização de instrumentos específicos e adequados de ação, conforme os *princípios fundamentais* estabelecidos, como a *avaliação de impacto* e o *licenciamento ambiental* para os empreendimentos com potencial de degradação, presentes na legislação anterior,¹⁷⁵ foram, também, incorporados a Constituição da República,¹⁷⁶ ganhando, assim, em efetividade e *status*, pois toda a legislação infraconstitucional deve se basear nos princípios e nas normas constitucionais.

¹⁶⁹ Art. 225, da CR/88.

¹⁷⁰ Art. 20, III, da CR/88.

¹⁷¹ Art. 26, I, da CR, de 1988.

¹⁷² BRASIL. Decreto nº 24643. 10 jul. 1934. Decreta o Código de Águas. Art. 8º. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643compilado.htm>. Acesso em: 1º set. 2013.

¹⁷³ Art. 225, da CR/88.

¹⁷⁴ Art. 2º, *caput*, da Lei nº 6938/81.

¹⁷⁵ Art. 2º, I a X; art. 9º, da Lei nº 6938/81.

¹⁷⁶ Art. 225, § 1º, IV, da CR/88.

A água, como elemento integrante do meio ambiente, tanto como o solo e o ar, essencial para manutenção de um sistema *ecologicamente equilibrado*, também recebia proteção jurídica da legislação anterior até a sua constitucionalização, *para racionalizar seu manejo, assim evitando a degradação dos mananciais e o comprometimento das reservas*.¹⁷⁷

Porém, parece que a Constituição procurou filtrar os excessos autoritários, que ainda restavam na legislação anterior, que parecia interpretar o meio ambiente como um recurso econômico, a disposição do planejamento governamental, o transformando em insumo para produção de bens e serviços.

Parecia ainda dominada pela doutrina utilitarista do desenvolvimento a qualquer custo, bem ao feitio da burocracia tecnocrata do regime militar; porém, já mitigada do radicalismo excessivo de 1972, mas, ainda, influente na época da edição da Política Nacional de Meio Ambiente.¹⁷⁸

Há também a determinação constitucional para que a União institua o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabelecendo os critérios para a outorga de direito de uso da água.¹⁷⁹ O preceito já foi devidamente regulamentado pela edição da respectiva legislação, que será abordada posteriormente.

Importante observar que o dispositivo constitucional não determinou, taxativamente, a obrigatoriedade da cobrança pelo uso da água. Essa obrigatoriedade surgiu posteriormente, acompanhando a tendência privatista das Convenções internacionais, realizadas após a entrada em vigor da Constituição. Porém, também, não apresenta nenhuma ressalva pela gratuidade, pelo menos, do mínimo necessário para a sobrevivência com dignidade das pessoas, seja em caso de escassez ou não.

Os municípios, devido à raridade da ocorrência de um curso de água restrito exclusivamente a seu território, ficaram sem nenhuma dominialidade na legislação atual, diferente da anterior.¹⁸⁰ Entretanto, permanecem indispensáveis e insubstituíveis no que se refere a gestão ecologicamente equilibrada das águas, por serem os responsáveis pela regulamentação dos usos e ocupação dos solos e pela competência de legislar sobre assuntos de interesse local.¹⁸¹

Devido as suas competências constitucionais, os municípios têm papel fundamental na preservação da qualidade da água, que depende diretamente das atividades exercidas nos seus territórios e da correta

¹⁷⁷ Art 2º, II, da Lei nº 6938/81.

¹⁷⁸ Art. 2º, II; art. 4º, I e art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 6938/81.

¹⁷⁹ Art. 21, XIX, da CR/88.

¹⁸⁰ Art. 29, III, a, do Código de Águas.

¹⁸¹ Art. 30, I e VIII, da CR/88.

destinação do esgotamento sanitário e dos resíduos sólidos, que ali são produzidos, além da adequada drenagem das águas pluviais.

A análise das mudanças parece mostrar que o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* tornou-se uma exigência constitucional. Porém, não basta qualquer *meio ambiente ecologicamente equilibrado*; ele necessita ser conquistado, diariamente, na dinâmica democrática e participativa do compartilhamento da gestão entre o *Poder Público e a comunidade*, respeitando a pluralidade, a diversidade cultural e social dos cidadãos, adequando-se, assim, aos princípios fundantes do Estado Democrático de Direito.

4.3) A Política Nacional de Recursos Hídricos

A identificação do desenvolvimento de alguns dos principais fundamentos, conceitos e instrumentos apresentados pela Política Nacional de Recursos Hídricos, nas perspectivas históricas e políticas, podem ajudar na compreensão e na interpretação do seu conteúdo, objetivos, influências e consequências.

Também é necessária a verificação da compatibilização deles com os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito e seu reflexo na efetividade da teoria democrática nas questões ambientais, especificamente, no caso dessa dissertação, na gestão das águas.

A matéria constitucional foi regulamentada pela Lei 9433/97,¹⁸² que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGRH, aprovada durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994/2002).¹⁸³

Inspirada, principalmente, pela legislação francesa,¹⁸⁴ com a diferença de que, na França, foi mantida a possibilidade da água de domínio

¹⁸² BRASIL. Lei nº 9433. 8 jan. 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, que modificou a Lei nº 7990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm>. Acesso em: 2 set. 2013.

¹⁸³ BRASIL ESCOLA. Governo Fernando Henrique Cardoso. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/historiab/governo-fernando-henrique-cardoso.htm>>. Acesso em: 2 set. 2013.

¹⁸⁴ CETESP. Disponível em <<http://www.cetesb.sp.gov.br/agua/%C3%81guas-Superficiais/38-Historico-da-Legisla%C3%A7%C3%A3o-H%C3%ADdrica-no-Brasil>>. Acesso em: 12 set. 2013. Para maiores informações consultar:

privado. Não é, propriamente, um direito de propriedade sobre a água, *assemelha-se mais a um direito de uso privilegiado pela condição de ribeirinho, porém muito próximo de um direito de propriedade.*¹⁸⁵ (tradução nossa)

A ideia da gestão descentralizada e do controle dos recursos financeiros localmente, da legislação francesa, alinhava-se com o objetivo de maior autonomia administrativa desejada pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, que era o principal órgão público federal responsável pela política das hidrelétricas, no final dos anos 80.

Com esse processo de busca de descentralização partindo do seio do modelo centralizado, o Dnaee visava principalmente a independência financeira das políticas do Estado para a execução de suas atividades. A experiência francesa surgia, assim, como ideal às suas expectativas, já que o sistema de agências de água e de *redevances* permitia a formação e o controle próprio das finanças captadas junto aos usuários.¹⁸⁶

Os princípios estabelecidos pela legislação são a água, como um bem de domínio público, limitado, portanto, dotado de valor econômico; a administração descentralizada, tendo como unidade territorial de gestão a bacia hidrográfica; e democrática, com a participação direta do Poder Público, usuários e comunidade; e visando à multiplicidade de usos.¹⁸⁷

Os objetivos são a preservação da qualidade e quantidade adequada ao uso das águas à atual e às futuras gerações, através de uma administração racional e integrada, em todos os níveis federativos. E, também, a prevenção contra eventos hidrológicos críticos, naturais ou decorrentes da poluição.¹⁸⁸

As diretrizes apontam o rumo para alcançar os objetivos propostos. Respeito aos aspectos qualitativos e quantitativos da água, com a atenção à diversidade e peculiaridades locais e culturais; a integração permanente da gestão dos recursos hídricos com a ambiental, a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras; o planejamento e a execução compartilhados entre os usuários e os governos municipais, estaduais e federal, conforme suas

MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 668 p. Principalmente P. 121-138.

¹⁸⁵ PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 5ª ed. Dalloz: Paris, 2004. P. 714. 1001 p.

¹⁸⁶ MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 668 p. P. 130.

¹⁸⁷ Art. 1º, da Lei nº 9433/97.

¹⁸⁸ Art. 2º, da Lei nº 9433/97.

competências respectivas, e a gestão do uso do solo; são as linhas gerais para implantação de uma política pública e coletiva de gestão das águas.¹⁸⁹

Ponto fundamental é a definição da bacia hidrográfica, a divisão exata entre os rios principais e os seus tributários, além da questão das águas subterrâneas.¹⁹⁰ A unidade de gestão das águas é a bacia hidrográfica, [...] conjunto de terras delimitadas pelos divisores de água e drenadas por um rio principal, seus afluentes e subafluentes [...] ou toda a área drenada por um determinado curso d'água e seus tributários, delimitada pelos pontos mais altos do relevo.¹⁹²

Basicamente, pode ser compreendida como uma região territorial, geograficamente delimitada, que direciona toda sua precipitação pluviométrica ou água corrente para determinado curso de água ou lençol freático, que a drena, conduzindo a água para outros rios principais ou lençóis freáticos.

Aparentemente, na interpretação constitucional mais adequada, integram a bacia hidrográfica tanto as águas superficiais, quanto as subterrâneas. Pois, a Constituição da República, de 1988, não fez nenhuma distinção, expressa ou específica, entre elas, quando estabeleceu a dominialidade pública das águas da União. Mas estabeleceu a dominialidade sobre as estaduais, tanto as superficiais, quanto as subterrâneas.¹⁹³

A escolha da bacia hidrográfica como unidade de gestão, utilizada, também, na França, visa, principalmente, uma descentralização administrativa territorial. Porém, sem comprometer a integralidade sistêmica da gestão, atuando, assim, mais próxima dos rios, principal e tributários, lagos, sub-bacias e águas subterrâneas.

Entretanto, exige-se um aprendizado de convivência democrática entre as comunidades localizadas no território, que, raramente, se conforma com a divisão dos entes políticos federativos tradicionais, a União, os Estados e os Municípios. Os entes federativos precisam trabalhar de forma cooperativa e sem hierarquias em relação à gestão coletiva da água.

A qualidade e quantidade da água de determinada bacia hidrográfica é influenciada, diretamente, pelas atividades que são desenvolvidas na sua

¹⁸⁹ Arts. 3º e 4º, da Lei nº 9433/97.

¹⁹⁰ Art. 1º, V, da Lei nº 9433/97.

¹⁹¹ INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS – IGAM. Glossário de termos relacionados à gestão de recursos hídricos. I Oficina do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos, junho 2008. Disponível em <http://comites.igam.mg.gov.br/images/glossario/glossario_termos.pdf>. Acesso em: 1º set. 2013.

¹⁹² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Glossário. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_consumo/_arquivos/10%20-%20mcs_glossario.pdf>. Acesso em 1 set. 2013.

¹⁹³ Art. 26, I, da CR/88,

região geográfica delimitada e pela maneira que a água é conduzida até o escoadouro.

E são competências municipais o *planejamento do uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano, assim como o manejo adequado dos resíduos sólidos, além do recolhimento das águas pluviais e a preparação adequada aos eventos hidrológicos críticos*. Daí decorre a importância dos Municípios na gestão compartilhada das águas, apesar da ausência de dominialidade municipal das águas na Constituição da República, de 1988.¹⁹⁴

E essa participação precisa ocorrer tanto na dimensão da bacia e das sub-bacias, como, também, na dimensão das localidades, que podem ter manifestações culturais, econômicas e sociais diferenciadas e únicas, mas que devem ser respeitadas e consideradas.

Nesse procedimento de integração, mas que respeite as peculiaridades locais e regionais, é essencial a implementação da gestão das águas, conjuntamente com os princípios da teoria democrática, que exige a participação efetiva dos afetados e interessados na construção das decisões, como propõem os marcos teóricos dessa dissertação, principalmente a teoria procedimentalista, de Habermas, e a teoria da democracia como dissenso, de Rancière.

Aparentemente, somente a deliberação pública, democrática e participativa, é uma das formas capaz de agregar o maior número possível de opiniões e manifestações divergentes, num debate racionalmente discursivo, procurando, assim, evitar a submissão ou a absorção das tradições locais às forças padronizadoras e hegemônicas.

Como as que pesam sobre o pescador artesanal, que perde, cada vez mais, espaço para a piscicultura e a pesca esportiva, inclusive, sendo responsabilizado pelo desaparecimento de algumas espécies, como no Rio São Francisco, sem nenhuma comprovação. Até a comprovação da ausência de responsabilidade dele no desaparecimento das espécies, o estrago, na reputação, já foi feito, pelas notícias inverídicas vinculadas na mídia.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Art. 182, § 1º, da CR/88.

BRASIL. Lei nº 10257. 10 jul. 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 10 set. 2013.

BRASIL. Lei nº 11445. 5 jan. 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6766, de 19 de dezembro de 1979, 8036, de 11 de maio de 1990, 8666, de 21 de junho de 1993, 8987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 5 out. 2013.

¹⁹⁵ VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva; MENDONÇA, Sandro Augusto Teixeira; MARTINS, Rodrigo Constante. Da tarrafa ao tanque-rede: o processo político-institucional de extinção de uma categoria de trabalhadores das águas. *In*: MARTINS, Rodrigo Constante; VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva (orgs). *Uso e gestão dos recursos hídricos no*

A atividade, que poderia contribuir para a melhoria da qualidade alimentar e como geração de renda para a população ribeirinha mais carente, acabando, assim, com a exploração predatória pela sobrevivência, se bem organizada e estimulada, é desprezada e taxada de danosa, atrelada ao atraso cultural e tecnológico, o que pode ser compreendido com a teoria do poder simbólico, de Bourdieu.

Porém, sem perder a noção da necessidade de uma gestão sistêmica integrada, devido, principalmente, a dinamicidade natural de uma bacia hidrográfica, componente de um meio ambiente inter-relacionalmente equilibrado.

4.4) A deliberação pública nos Organismos de Bacia

Pela interpretação mais adequada da Política Nacional de Recursos Hídricos, baseada nos princípios constitucionais instituidores do Estado Democrático de Direito, que determina a responsabilidade compartilhada entre o Poder Público e a coletividade pela preservação e defesa dos bens ambientais de uso comum do povo, percebe-se um favorecimento do modelo da deliberação pública para a gestão das águas.

A impressão é reforçada pelos princípios da gestão descentralizada e democrática por bacia hidrográfica e pela multiplicidade de usos, expressamente previstos na legislação, como anteriormente comentado.

O modelo da deliberação pública envolve a participação efetiva da cidadania, ativa e plena, no estabelecimento conjunto dos procedimentos e das normas, que orientarão a elaboração e a execução dos programas de ação e das decisões a respeito das políticas públicas.

Procura-se, assim, legitimar as políticas públicas implementadas pelo Estado, pela participação direta, na elaboração, das pessoas que se submeterão as consequências da sua aplicação. Podem opinar e expor, abertamente, suas necessidades e anseios, que devem ser respeitados e levados em conta, durante o processo de decisão sobre as políticas públicas.

A ênfase da deliberação pública é procedimentalista, passando da discussão dos conceitos substantivos, éticos ou morais, para a argumentação racional da teoria do discurso e da institucionalização do poder comunicacional,

num debate intersubjetivo e reflexivo, procurando, como resultado, a prevalência do melhor argumento.

Esse processo democrático estabelece um nexo interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos. Nesta linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação linguística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa.¹⁹⁶

Nesse sentido, como o importante é a troca de argumentação institucionalizada em um procedimento, qualquer tema pode ser deliberado. Permite-se, assim, a reunião de grupos, com opiniões e interesses distintos, para debater sobre assuntos específicos, visando conhecimento ou decisão, pois o procedimento racionalmente discursivo favorece a troca de impressões recíprocas.

[...] a deliberação pode ser compreendida como uma atividade discursiva capaz de conectar esferas comunicativas formais e informais, nas quais diferentes atores e discursos estabelecem um diálogo, que tem por principal objetivo a avaliação e a compreensão de um problema coletivo ou de uma questão de interesses geral.¹⁹⁷

Os princípios regentes da deliberação pública, apesar de variarem, dependendo do autor consultado, são, basicamente, a ausência de hierarquias e paridade entre os participantes; procedimentos previamente estabelecidos e realizados com a maior publicidade possível; igualdade de oportunidades de manifestação dos participantes; reflexividade das posições defendidas; internalização das opiniões divergentes; prestação de contas aos representados e ao público em geral (accountability); autonomia de decisão, sem pressões internas e externas; e o respeito entre os participantes.¹⁹⁸

Portanto, o debate é dialógico, racionalmente reflexivo, isto é, os participantes ouvem as demais opiniões, internalizando-as, procurando

¹⁹⁶ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. V. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. P. 19. 352 p.

¹⁹⁷ MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 11-28.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

construir, pelo seu olhar, a perspectiva do outro. E quem apresenta uma opinião, tem de pensar qual argumentação que mais convencerá o outro.

Apenas seguir formalmente os procedimentos determinados não garante, por si só, a efetividade democrática e participativa da deliberação pública, apesar de, aparentemente, ser esse o objetivo da legislação. A deliberação pública pretende possibilitar a participação do maior número possível de interessados, aqueles que serão diretamente afetados, na construção, através de um procedimento discursivo racionalmente dialógico, de uma ação ou solução que seja razoavelmente adequada a todos.

Teoricamente, a aprovação da decisão em si, apesar de desejada e conveniente, pois soma produtividade e credibilidade ao procedimento, não é propriamente obrigatória. O essencial é o procedimento em si, a reunião do maior número possível de interessados e afetados por determinado assunto, para um debate dialógico e racional das opiniões convergentes ou antagônicas.

A decisão torna-se uma consequência – desejada; porém, não essencial - natural do procedimento. O fundamental é estabelecer um ambiente de confiança e de respeitabilidade entre os interessados e afetados, para a continuidade do debate, além do momento, do formato e da arena atuais. Sempre poderá permanecer a possibilidade de novos debates e entendimentos.

A participação efetiva dos afetados e interessados pelo assunto debatido é fundamental para a realização da democracia procedimentalista, segundo a teoria desenvolvida por Habermas. Somente com a contraposição racionalmente discursiva das razões mais distintas possíveis, apresentadas intersubjetivamente, é que poderá propiciar a escolha do melhor argumento.

A esfera pública, com sua porosidade e seus intercâmbios comunicativos, impulsionados da periferia para o centro, das bases para associações, formais e informais, construindo argumentações discursivas que, democraticamente, representam grupos, agregam integrantes e interesses, escolhem e preparam temas para serem colocados em procedimentos deliberativos.

As estruturas comunicacionais da esfera pública estão muito ligadas aos domínios da vida privada, fazendo com que a periferia, ou seja, a sociedade civil, possua uma sensibilidade maior para os novos problemas, conseguindo captá-los e identificá-los antes que os centros da política.¹⁹⁹

¹⁹⁹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. V. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. P. 115. 352 p.

Porém, é difícil manter a igualdade material entre os afetados e interessados, participantes de uma deliberação pública, como sugere a teoria procedimentalista. As pessoas são diferentes, plurais, com saberes e capacidades distintas, sem que isso represente nenhuma espécie de hierarquia ou de meritocracia.

Alguns participantes, por terem o conhecimento adequado, a bagagem cultural e social específica, a facilidade na elaboração e apresentação da argumentação, a postura mais incisiva e impositiva, maior poder de convencimento, podem conseguir que o seu argumento, apesar de não ser o melhor, seja reconhecido, pelos demais participantes, como o que deverá prevalecer. Será que a forma de defesa mais convincente é que determina qual é o melhor argumento?

Além de que, alguns afetados e interessados, por bloqueios culturais, educacionais, raciais, sociais ou simbólicos, podem não conseguir, nem mesmo, se fazerem presentes na arena deliberativa, durante o exercício da democracia procedimentalista. Muito menos conseguir elaborar ou apresentar sua opinião, através da argumentação discursiva necessária, para uma participação efetiva no procedimento.

A construção das capacidades comunicativas necessárias ao debate não é fácil, pois a ação de tornar explícitos os pontos de acordo e desacordo em uma controvérsia está intimamente ligada às relações de poder localizadas no centro das interações sociais. É necessário, então, verificar na prática discursiva dos indivíduos como as opressões simbólicas, as desigualdades econômicas, a invisibilidade social e a falta de habilidade para usar racionalmente a linguagem criam barreiras ao engajamento na deliberação.²⁰⁰

Pode-se dizer que, o procedimento da democracia deliberativa pública somente termina, quando a decisão tomada é novamente colocada em discussão crítica, num novo procedimento, seguindo as mesmas ou diferentes regras e contando com os mesmos participantes ou não.

Portanto, a deliberação pública não é simplesmente um processo, com início e término estanques. É, sim, um procedimento dinâmico, um movimento permanente, capaz de responder as necessidades de transformações exigidas pela complexidade, pluralidade e diversidade da sociedade contemporânea.

²⁰⁰ MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 11-28.

O problema pode surgir, quando os princípios da democracia deliberativa pública são utilizados, apenas, para emprestar uma aparência de legitimidade às decisões tomadas em gabinetes fechados, em pequenos grupos isolados, na defesa de interesses pessoais ou estratégicos.

Sem a participação efetiva e o debate, diretamente, com os interessados e afetados, e sem a publicidade, o procedimento sustentado, apenas, por argumentações técnicas, consideradas e apresentadas como únicas e irrefutáveis, impossibilitando e impedindo, assim, a contra argumentação, não pode ser classificada como deliberação pública.

A elaboração de um projeto técnico é baseada em dados empíricos, apresentados pelo solicitante ou coletados pelo elaborador, que serão, então, analisados, estudados, observados e classificados. Serão utilizados, para essa análise e classificação, parâmetros e valores previamente escolhidos ou determinados, dependendo dos objetivos pretendidos e da vontade ou da ideologia dos participantes. Como, por exemplo, facilidade, economicidade, disponibilidade, qualidade, durabilidade, objetividade, rapidez, beleza, sustentabilidade, comodidade, tradição, produtividade, custo, entre outros.

A utilização de determinados parâmetros ou valores, combinados ou isoladamente, escolhidos pelo elaborador do projeto ou impostos pelo solicitante, ou através de uma negociação entre ambos, trabalhados pelo conhecimento técnico do especialista, poderá resultar ou não em diversas alternativas plausíveis e executáveis. Porém, a escolha definitiva de qual delas poderá ser transformada no projeto definitivo, dependerá dos parâmetros e valores escolhidos como determinantes e que poderão atender as expectativas dos solicitantes.

Portanto, dificilmente será possível encontrar erros, propriamente, técnicos nos projetos apresentados, pois são os resultados das análises e estudos realizados por especialistas qualificados, que se orientam por parâmetros e valores, técnicos e políticos, previamente determinados e reconhecidos.

Para uma hipotética situação apresentada, provavelmente haverá mais de uma solução técnica ideal. A escolha definitiva por esta ou aquela, dependerá dos parâmetros e valores que melhor atenderão as necessidades das pessoas ou grupos envolvidos na decisão.

A questão, em si, é a escolha de quais parâmetros e valores serão utilizados para definir a opção técnica mais adequada, para solução de determinada situação empírica. Nesse processo específico, podem interferir e influenciar os interesses pessoais e dos grupos, que tem o poder efetivo de tomar esta decisão, avaliando quais as vantagens e desvantagens das opções apresentadas, para seus interesses pessoais.

A decisão pode representar a defesa de um interesse específico ou resultar de uma discussão racionalmente dialógica entre os interesses e os direitos dos afetados, a procura do melhor argumento, que, conseqüentemente, resultará na melhor solução. O resultado pode ser a reunião numa posição conciliatória possível, que não favoreça completamente nenhum dos interesses pessoais ou, até, prestigie algum em detrimento de outros, que posteriormente serão atendidos.

Porém, quando a decisão é tomada por poucos, de forma arbitrária, é praticamente impossível que serão atendidos os interesses e os direitos da maioria. Além da dificuldade de apresentar publicamente a defesa da decisão e convencer as pessoas de que aquela é a melhor alternativa, que atende melhor o interesse e o direito de todos os afetados, e, não, apenas, os interesses específicos do grupo restrito que participou da decisão.

Os grupos, que defendem interesses estratégicos, argumentam e defendem que é a opção cientificamente comprovada, para atender, adequadamente, aquela situação específica. Impedindo e desacreditando, assim, qualquer tentativa de contra argumentação ou refutação da tese apresentada, utilizada como argumento de autoridade, indiscutível, para finalizar a discussão.

Utilizam os procedimentos formais da deliberação pública, simplesmente, para dar legitimidade a decisão de gabinete, deturpando, completamente, os objetivos do procedimento. E transformam a defesa de um interesse pessoal, como se fosse a de um coletivo, manipulando as pessoas sem que percebam, conforme a teoria do poder simbólico, de Bourdieu.

A questão da representatividade dos integrantes e participantes dos Conselhos de Gestão de Políticas Públicas pode também ser complexa. Nem sempre os mais articulados politicamente ou os que conseguem maior visibilidade são realmente os segmentos mais representativos de uma determinada comunidade. A maioria pode se apresentar bem mais submissa e silenciosa do que o esperado.

Como se observa do processo de eleição dos integrantes do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga, somente os movimentos organizados e institucionalizados podem se candidatar as vagas, pois, para o registro da candidatura, é exigida a documentação que comprova a existência legal como associação.

Ou, em substituição, a inscrição no Cadastro Estadual de Entidades Ambientais – CEEA/MG, que também exige a comprovação prévia da

existência legal, para poderem disputar as vagas destinadas as entidades da sociedade civil.²⁰¹

Portanto, percebe-se que a possibilidade de participação dos movimentos sociais, como integrantes dos Organismos, representando o segmento das entidades da sociedade civil, é restrita. Sobre, então, a possibilidade de mobilização social das comunidades, para acompanhar e participar das Reuniões Plenárias dos Organismos, que são públicas e abertas a qualquer interessado ou afetado, onde, teoricamente, são tomadas as decisões.

Entretanto, as Reuniões Plenárias dos Organismos de Bacia acompanhadas, foram realizadas em dias úteis e no horário comercial, o que pode impedir, também, a presença dos movimentos sociais e da comunidade em geral, por seus integrantes estarem, provavelmente, no mesmo momento, em horário de trabalho.

Dessa forma, é mais provável a participação, somente, dos representantes integrantes dos segmentos do Poder Público e dos usuários, que designam seus empregados assalariados para representá-los, que participam das reuniões por obrigação profissional.

As discussões transcorrem, conforme um procedimento, previamente determinado, pelo Regimento Interno, elaborado e aprovado pelos próprios integrantes, sem nenhuma espécie formal de pressão ou coerção externa. Os assuntos, que serão debatidos, devem ser, antecipadamente, apresentados aos participantes, evitando, assim, qualquer tipo de surpresa que represente dificuldade ou obstáculo à discussão.

Esse prévio conhecimento do procedimento e dos assuntos, que serão tratados, é uma das garantias de isonomia no tratamento dos participantes, para evitar o uso de informações privilegiadas ou o concerto ou barganha entre grupos de participantes, sem a publicidade devida, na defesa de interesses pessoais ou setoriais.

Entretanto, observa-se que alguns segmentos e instituições determinadas, contam com o auxílio direto de profissionais e técnicos especializados, contratados, especialmente, para a elaboração de laudos,

²⁰¹ MINAS GERAIS. Edital de convocação IGAM nº 9. Dez. 2012. Processo eleitoral para a nova composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga. Art. 4º e Anexo III. Disponível em <http://comites.igam.mg.gov.br/images/edital_do1%20processo_eleitoral_%202012.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2013.

MINAS GERAIS. Edital de convocação IGAM nº 16. 19 dez. 2012. Processo eleitoral para a nova composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Art. 4º e Anexo III. Disponível em <http://comites.igam.mg.gov.br/images/edital_processo_eleitoral_n16%20velhas.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2013.

pareceres e projetos, laureados com as chancelas de acadêmicos, científicos ou técnicos. Portanto, dificilmente refutados.

Mobilizados e remunerados, geralmente, pelos principais órgãos públicos e pelas grandes empresas usuárias, parecem influenciar e conduzir os procedimentos das votações, tanto nas Câmaras Técnicas, como nas Plenárias, assegurando, assim, seus interesses específicos.

Parece corroborar essa percepção os resultados sobre a confiança das fontes de informação, coletados pela 1ª Pesquisa com Membros de Organismos de Bacia, anteriormente apresentada. As fontes mais confiáveis de informações, ambas com 35% das opções, são as Câmaras Técnicas e os Grupos de Trabalho do Comitê e as entidades empresariais, seguidas das Universidades, com 27% das preferências.

Os componentes das Câmaras Técnicas e dos Grupos de Trabalho, pelo menos nos casos observados para essa dissertação, são os integrantes dos próprios Organismos de Bacia, que possuem formação especializada e técnica ou experiência profissional sobre o assunto. Alguns, inclusive, são auxiliados pelo corpo técnico especializado da empresa usuária, da entidade ou do segmento que representam ou por consultores independentes.

Segundo o relato dos integrantes, 39% tomam as decisões segundo seu conhecimento ou opinião pessoal e 25% seguem a orientação das Câmaras Técnicas, perfazendo um expressivo total de 64%. Comparando esse dado com as fontes mais confiáveis de informações, percebe-se a importância e a influência que o conhecimento especializado e técnico, provavelmente, possui nas decisões dos Organismos de Bacia.

A presença de um poder simbólico, consubstanciado no argumento de autoridade, pela posição oficiosa ocupada pelo emitente; no saber acadêmico especializado e técnico, comprovado cientificamente; ou na experiência profissional; incontestáveis e inquestionáveis; aparentemente, exerce grande influência, conforme estabelece a teoria do poder simbólico, de Bourdieu.

Interferindo, assim, diretamente, no procedimento racionalmente discursivo, que resulta na deliberação pública, pois inibe a exposição e o debate intersubjetivo livre das opiniões dos afetados e interessados, podendo comprometer seus aspectos democráticos e inclusivos.

Isso significa que o poder simbólico não reside nos “sistemas simbólicos” em forma de uma “illocutionary force” mas que se define numa relação determinada – e por meio desta – entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, quer dizer, isto é, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a *crença*. O que faz o poder das palavras e das

palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja a produção não é da competência das palavras.²⁰²

A possível presença dos interesses estratégicos nos procedimentos racionalmente dialógicos demonstra a complexidade das situações empíricas, que não pode ser menosprezada. A análise e compreensão dos recortes diversos apresentados, tanto pela teoria procedimentalista, de Habermas, como pela teoria do poder simbólico, de Bourdieu, e, também, pela teoria da democracia como dissenso, de Rancière, sem perder a noção de conjunto, possibilita a efetividade da deliberação pública, como resultado da cidadania participativa e democrática.

4.5) Estudo de caso

4.5.1) CBH Velhas e Projeto Manuelzão: problemas da simbiose de movimentos sociais

A estrutura administrativa e de mobilização do Projeto Manuelzão ajudou na institucionalização do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, como foi anteriormente exposto. Com isso, foi possível rapidamente organizar e colocar em funcionamento o Organismo, nas atividades de gestão das águas.

Porém, essa simbiose, também, provoca algumas dúvidas e dificuldades, principalmente em relação à separação entre as ações do Projeto Manuelzão e as do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, quais são os objetivos específicos de cada um, os limites da identidade de cada um.

E isso pode se tornar prejudicial para as duas organizações, devido à falta de transparência das suas expectativas, da falta de foco nos seus objetivos, na falta do estímulo correto da sua militância, da dificuldade do público externo de separar uma instituição da outra.

E pode, inclusive, gerar uma tensão, uma concorrência ou competição desgastante entre os militantes de cada organização, perdendo

²⁰² BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. P. 14-15. 311 p.

mais tempo na comparação entre as duas, do que procurando concretizar os objetivos delas.

E a tensão apareceu, plenamente, após a aprovação da criação de subcomitês pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas CBH Velhas, deixando, subentendida, a confusão que existe entre o Projeto Manuelzão e o Comitê oficial. Principalmente, entre os militantes das organizações, que parecem não discernir, claramente, os limites que separam as duas instituições, o que pode, posteriormente, gerar problemas.

Aprovada a possibilidade de criação dos subcomitês no âmbito do CBH-Velhas, o debate no Projeto Manuelzão passou a ser sobre o destino dos “Comitês Manuelzão”. Partiu-se para a definição inicial de que deveriam eles se transformar em subcomitês do CBH-Velhas. Entretanto, no 6º Encontro de Comitês Manuelzão, realizado em 25 e 26 de junho de 2005, em Belo Horizonte, os membros se manifestaram contra a possibilidade de deixarem de “ser Manuelzão” e, por unanimidade do Plenário, deliberou-se que:

“A participação do Projeto Manuelzão na criação e no funcionamento dos Subcomitês vinculados ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas apresenta-se como uma estratégia central de ação do Projeto Manuelzão em todas suas instâncias de organização. Os Comitês Manuelzão (...) poderão utilizar a denominação “Núcleos Manuelzão”, seguida do nome da sub-bacia. A prioridade dos “Núcleos Manuelzão” residirá no apoio à constituição dos Subcomitês, o que não exclui a continuidade dos projetos e ações locais desenvolvidos pelo Projeto Manuelzão.” (Carta do 6º Encontro de Comitês Manuelzão)²⁰³ (grifos do autor)

Entre os requisitos essenciais da deliberação pública está a reunião do maior número possível de afetados e interessados pelo assunto debatido, para que possam apresentar, em igualdade de condições, as suas opiniões e posições a respeito do tema, pois, somente assim, será possível uma discussão racionalmente discursiva da argumentação, finalizada na escolha da melhor, conforme o marco teórico da teoria procedimentalista, de Habermas.

E a essencialidade desse requisito é reforçada pela legislação da Política Nacional de Recursos Hídricos, que exige a participação, democrática e descentralizada por bacia hidrográfica, do Poder Público, dos usuários e de entidades da sociedade civil na gestão das águas.

²⁰³ SEPÚLVEDA, Rogério de Oliveira. Subcomitês como proposta de descentralização da gestão das águas na bacia do rio das Velhas: o Projeto Manuelzão como fomentador. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Disponível em <<http://www.cbhvelhas.org.br/images/subcomites/estudo%20sobre%20subcomites%20rogerio%20sepulveda.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

E frisa a importância desse requisito, ao exigir a multiplicidade de usos e, conseqüentemente, a participação de cada representante desses usos na gestão das águas. Portanto, o Comitê da Bacia Hidrográfica deve ser um colegiado composto pela a maior pluralidade de usuários afetados e interessados, sem o predomínio de nenhum segmento ou instituição específica.

Outra amostra dessa mistura é a Meta 2010 e a Meta 2014, objetivos elaborados pelo Projeto Manuelzão, visando várias ações para o Rio das Velhas, inclusive a exclusão da possibilidade da construção de barragens na sua calha.

A Meta 2010 e a Meta 2014 foram assumidas pelo Governo do Estado, como projetos estruturantes, e, também, foram incluídas no Plano Diretor de Recursos Hídricos, aprovado pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas.

Interessante e preocupante, ao mesmo tempo, que projetos elaborados por uma entidade civil, com atuação em melhorias ambientais na Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, com um histórico considerável de bons serviços prestados, usurparam parte da função do Organismo, ao elaborar, isoladamente, etapas do Plano Diretor de Recursos Hídricos. E que também negociou, diretamente, com o Estado, a sua execução.²⁰⁴

A situação do Governo do Estado, também, é desfavorável, pois, assume o descumprimento de parte da Meta 2010, não de uma promessa política qualquer, mas, de uma meta obrigatória, incluída em um programa vinculativo, que foi legitimamente planejado e aprovado, o Plano Diretor de Recursos Hídricos.

Uma única entidade da sociedade civil organizada impôs sua opinião ao restante do Colegiado, sobrepujando a sua a dos demais usuários, prejudicando, inclusive, a multiplicidade de uso, pelo impedimento da construção de barragens na calha. Independente de ser a melhor opção ou não, faltou passar pelo filtro deliberativo do debate racionalmente discursivo, para ser legítima.

Essa situação também parece demonstrar algum desconhecimento sobre a legislação pertinente a gestão das águas, especificamente sobre a função do Plano Diretor de Recursos Hídricos, da Bacia Hidrográfica e sua execução. É obrigatório constar do Plano Diretor de Recursos Hídricos um balanço hídrico com a disponibilidade qualitativa e quantitativa de água,

²⁰⁴ PROJETO MANUELZÃO. Projeto Manuelzão/UFMG: as bases conceituais da Meta 2010 e 2014 para o Rio das Velhas: o objetivo maior da Meta 2014 é a conquista de uma sociedade com nova visão-de-mundo. Meta 2014. Disponível em <http://www.manuelzao.ufmg.br/sobre_o_projeto/posicionamento/meta-2014>. Acesso em: 26 dez. 2013.

segundo seu enquadramento por classe, para, assim, estabelecer as possibilidades de outorga do direito de uso, que também deve integrá-lo, além do conjunto de ações que sofrerá sua calha.

A presença desses itens no Plano Diretor de Recursos Hídricos é imprescindível para a garantia legal da multiplicidade de usos, dentro de um contexto do *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, pois, a água, considerada, constitucionalmente, como *bem de uso comum do povo*, não pode ser apropriada, exclusivamente, por nenhum segmento.

Essa apropriação exclusiva para uso de um determinado segmento, não significa, apenas, a utilização da água, de forma objetiva e concreta, como um insumo, direto ou indireto. Pode ser, também, uma forma de tentar impedir os usos dos demais usuários.

Portanto, todo o tipo de intervenção precisa de autorização expressa do Plano Diretor de Recursos Hídricos, da sua bacia hidrográfica respectiva, cuja competência da elaboração é da Agência de Águas e da aprovação é da Reunião Plenária do Comitê da Bacia Hidrográfica. Permite-se, assim, a manifestação e o debate das opiniões dos afetados e interessados, em um procedimento deliberativo, garantindo sua legitimidade, pela participação dos que serão submetidos a ela.

Então, parece irrelevante, para sua efetividade, a mobilização, para assinatura de acordos, entre o Projeto Manuelzão, a Prefeitura de Belo Horizonte/MG e o Governo do Estado de Minas Gerais, a respeito do cumprimento das Metas 2010 e 2014, ou a sua transformação em Programa Estruturador do Estado.

Do ponto de vista legal e constitucional, para sua efetividade, o que importa, é Plano Diretor de Recursos Hídricos, aprovado pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, contemple as intervenções referentes as Metas 2010 e 2014, independente da origem das propostas. Inclusive sua aprovação contou com a participação do Projeto Manuelzão, da Prefeitura de Belo Horizonte/MG e do Governo do Estado, que são integrantes do Comitê.

Aparentemente, a movimentação em torno do lançamento das Metas 2010 e 2014 é mais no sentido de afirmação das posições da associação e do Poder Público, concedendo um lustro de oficialidade à iniciativa, a naturalizando na estrutura tradicional hierarquizada da Administração Pública, segundo o marco teórico dessa dissertação, a teoria do poder simbólico, de Bourdieu.

Na única Reunião Plenária do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas acompanhada, após a aprovação da ata da última Reunião, começou a discussão do item mais relevante da pauta, segundo o

Presidente, e, também, do mais polêmico, que foi a convalidação das ações executadas pelas denominadas equipes de mobilização.

A contextualização é que as despesas com as equipes de mobilização social, realizadas pela entidade equiparada a Agência de Águas, a Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo, foram questionadas, na sua prestação de contas anual obrigatória, pela Procuradoria do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM e pelo Ministério Público estadual.

Segundo a legislação vigente, somente 7,5% dos recursos arrecadados pela cobrança do uso das águas, podem ser utilizados para custear as despesas administrativas das entidades integrantes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGRH.²⁰⁵ E os órgãos governamentais estaduais de controle classificaram as equipes de mobilização social como custeio administrativo, o que faz com a despesa ultrapasse o limite legal estabelecido.

A limitação legal é uma tentativa, válida, de evitar que as entidades gastem os recursos, oriundos da cobrança pelo uso das águas, no seu custeio administrativo, não sobrando nada para aplicar nas obras necessárias para garantir a qualidade e a quantidade das águas, conforme seu enquadramento de classe.

Para evitar o mesmo questionamento em relação a prestação de contas de 2012, que apresenta os mesmos aspectos que causaram dúvidas, a sugestão apresentada, que foi estudada e elaborada com a participação da Diretoria do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, da Diretoria da equiparada a Agência de Água e da Procuradoria do Instituto Mineiro de Gestão de Águas – IGAM, foi a aprovação, na Reunião Plenária, de uma Deliberação, com um ato administrativo de convalidação, que legitimasse, retroativamente, todas as despesas realizadas referentes as equipes de mobilização.

Interessante ressaltar a posição de parceria, que o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, assumiu durante a Reunião Plenária do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, cooperando na resolução do problema gerado pela prestação de contas. Nas demais Reuniões Plenárias dos outros Organismos de Bacia acompanhadas, as manifestações do IGAM foram diferentes.

A convalidação é a prática de um determinado ato administrativo, para a correção de uma nulidade relativa de outro ato administrativo, de forma retroativa. A ideia é que se um determinado ato administrativo foi realizado,

²⁰⁵ Art. 22, II e § 1º, da Lei nº 9433/97.
Art. 28, II e § 2º, da Lei MG 13199/99.

somente o foi porque era útil e necessário naquele momento; portanto, seria prejudicial, para o interesse público, a sua anulação, se contém algum vício sanável.

Segundo alguns estudiosos, a convalidação do ato administrativo significa *o ato administrativo pelo qual é suprido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data em que este foi praticado*²⁰⁶ ou o *suprimento da invalidade de um ato com efeitos retroativos*.²⁰⁷

Geralmente colocam que somente alguns vícios sanáveis, que não comprometem sua motivação e moralidade, são passíveis de convalidação, pois, senão, não existiriam atos administrativos nulos; todos seriam, posteriormente, convalidados, por uma questão de economia administrativa e judicial.

A convalidação tem uma característica restritiva e depende de qual elemento do ato administrativo foi atingido pela nulidade. Quando a competência para a realização do ato administrativo não é exclusiva ou quando a forma não é essencial para a legitimidade, o ato administrativo, inquinado de nulidade, poderá ser sanado através da convalidação.

De qualquer maneira, a maioria dos membros da Plenária do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas - CBH Velhas aprovou a elaboração de uma Deliberação específica, convalidando todos os atos que foram praticados pela Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo, que, segundo a Diretoria do Comitê e da Peixe Vivo, já tinham sido, também, anteriormente, aprovados pela Plenária.

Fica parecendo inútil a aprovação dessa Deliberação de convalidação, se os atos já tinham sido anteriormente aprovados pela Plenária, o que, inclusive, foi questionado por alguns integrantes. E, também, parece que, se os primeiros atos aprovados possuíam algum vício de legalidade, a sua simples reafirmação, sem a correção do vício, não os livrarão dele.

Aparentemente, a justificação para as despesas da Sede e das equipes de mobilizações serem de responsabilidade do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, foi a demora da assinatura do contrato de gestão entre o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM e a da Agência de Águas, que ocorreu somente em 2009, enquanto o Comitê foi fundado em 1998.²⁰⁸

²⁰⁶ DI PIETRO, Maria Sylvi Zanella. *Direito administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. 253 p. P. 932.

²⁰⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 466 p. P. 1102.

²⁰⁸ ASSOCIAÇÃO EXECUTIVA DE APOIO À GESTÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS PEIXE VIVO – AGB PEIXE VIVO. Contrato de gestão nº 003/09. Disponível em

E, por isso, foi obrigado a assumir o custeio das equipes de mobilização, que atuavam na educação ambiental e na conscientização das comunidades onde foram instalados os Subcomitês, herdeiros de parte da estrutura da Rede Manuelzão. Portanto, mais uma vez, aparentemente, o motivo das complicações é a simbiose, nesse caso específico, excessiva, entre o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas e o Projeto Manuelzão.

Aparentemente, a história e os trabalhos realizados pelo Projeto Manuelzão, refletem numa influência considerável, naturalizada, no funcionamento do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, numa projeção incestuosa dos objetivos de um no outro, que é aceita pelos demais integrantes do Organismo, corroborando a teoria do poder simbólico, um dos marcos teóricos dessa dissertação.

Entretanto, nem sempre o excesso da influência pode ser considerado apenas negativamente. Por exemplo, na criação dos Subcomitês, vinculados ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, parece ter sido compreendido o preceito constitucional da divisão paritária da responsabilidade pela defesa e preservação do *meio ambiente ecologicamente equilibrado*.

Diferente da legislação infraconstitucional, que divide os integrantes dos Organismos de Bacia em quatro segmentos distintos, subdividindo, incongruentemente, o Poder Público em dois subsegmentos, o da dominialidade e o municipal,²⁰⁹ aumentando, assim, artificialmente, sua representação, conforme anteriormente comentado, os Subcomitês são integrados por representantes oriundos de apenas três segmentos distintos: Poder Público, usuários e entidades da sociedade civil,²¹⁰ recompondo, assim, o conceito mais adequado de paridade.

É importante destacar que não se faz nenhuma crítica, nem valoração, da atuação do Projeto Manuelzão, que possui um longo e respeitável histórico de realizações ambientalistas. A pretensão é apenas relatar e analisar o que foi observado na Reunião Plenária do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, como proposto.

4.5.2) CBH Piranga: o simbolismo da divisão tradicional dos entes federativos

<<http://www.agbpeixevivo.org.br/images/noticias/Contrato%20de%20Gest%C3%A3o%20Velhas%2003-2009.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

²⁰⁹ Art. 34, da Lei nº 9433/97.

Art. 36, da Lei MG nº 13199/99.

²¹⁰ Art. 4º, da Deliberação Normativa CBH Velhas nº 2/04.

As pautas das Reuniões Plenárias do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga parecem indicar a influência da entidade equiparada à Agência de Água, o Instituto BioAtlântica – IBio,²¹¹ e do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, na preparação delas. Basta observar as pautas; aparentemente faltam temas relativos a gestão das águas especificamente.

Reunião em 25/10/2012, em Ponte Nova/MG: 1) verificação de presença e abertura da Reunião; 2) aprovação da ata da reunião anterior; 3) explanação e aprovação da plenária sobre a criação da comissão de acompanhamento do contrato de gestão; 4) apresentação sobre Plano Municipal de Gestão de Integrada de Resíduos Sólido; 5) apresentação sobre Plano Municipal de Saneamento – uma exigência federal para melhor gerenciamento; 6) esclarecimentos sobre os Encontros de Integração dos Comitês de Bacias do rio doce que ocorrerá nos dias 29,30,31 de outubro em Governador Valadares e o Seminário de Educação Ambiental, que acontecerá nos dias 26,27,28 e 29 de novembro, em Ouro Preto; 7) palestra sobre o processo eleitoral do Comitê, exposição do IGAM; 8) assuntos administrativos; e 9) encerramento.

Reunião em 04/12/2012, em Ressaquinha/MG: 1) expedição científica no Rio Guandu; 2) discurso do Prefeito eleito de Ressaquinha/MG; 3) apresentação dos programas desenvolvidos pelo Instituto BioAtlântica – IBIO; 4) apresentação do IGAM, sobre a necessidade de recadastramento das outorgas de uso da água, inclusive as insignificante.

Reunião em 21/02/2013, em Piranga/MG: 1) apresentação sobre a história e a questão ambiental do município de Piranga/MG; 2) apresentação sobre financiamentos para saneamento básico da Fundação Nacional da Saúde – FUNASA, do Ministério da Saúde e do Ministério das Cidades; 3) apresentação do IGAM sobre a unificação do processo eleitoral nos Comitês das Bacias Hidrográficas de Minas Gerais.

Além disso, percebe-se, também, a preocupação do Organismo com a política de valorização dos pequenos municípios, que integram a Bacia Hidrográfica do Rio Piranga. A expectativa desses municípios é que o rio, que foi a origem de muitas dessas localidades, agora estruturado no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga, represente um renascimento, um resgate das suas necessidades e tradições culturais, econômicas e sociais.

Esperam que o Comitê os ajude, através da aplicação das verbas pela cobrança do uso das águas, a suprir suas carências de desenvolvimento

²¹¹ INSTITUTO BIO ATLÂNTICA. IBio AGB Doce. Disponível em <<http://www.ibioagbdoce.org.br/index.asp>>. Acesso em: 26 dez. 2013.

econômico e social, atraindo investimentos em empresas de quaisquer áreas, mas, principalmente, no ecoturismo, que se consideram vocacionados.

Reproduzem, sem perceber, a estrutura de poder centralizada, determinada pela divisão tradicional dos entes federativos, que os coloca como perseguidores de verbas estaduais e federais. Utilizam as Reuniões Plenárias do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga, como mais uma instância, para tentar cercar as verbas públicas, principalmente as destinadas ao saneamento básico e a gestão dos resíduos sólidos.

Porém, o problema, nessa instância, é o mesmo das demais. Existem mais carências do que recursos disponíveis para atendê-las. E o discurso dos órgãos públicos, da ausência de projetos técnicos qualificados, para justificar a falta da liberação dos recursos, simplesmente não convence ninguém.

A necessidade da mediação correta para a liberação dos recursos é uma constatação implícita em todos os movimentos. Dessa forma, o Instituto BioAtlântica, que é a entidade equiparada à Agência de Água, é vista, pelos administradores municipais, como o único caminho para se chegar as verbas federais, porque foi selecionada, através de licitação, pela Agência Nacional de Águas – ANA, para ser a entidade equiparada dos Comitês formados na bacia do Rio Doce, de dominialidade federal, da qual faz parte a bacia do Rio Piranga. E o Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM, é visto como a ligação com as verbas estaduais.

Então, procuram sempre convidar, aceitando a hierarquização simbólica, subordinada, os técnicos dos dois órgãos para fazerem apresentações, ou os representantes de outros órgãos públicos, estaduais e federais, ou consultores públicos ou privados, que mostrem como elaborar projetos, tecnicamente qualificados, ou como conseguir a liberação de determinadas verbas.

E os órgãos públicos estaduais e federais e a Agência de Águas usam da situação para se valorizarem, parecendo que assumem competências que não possuem, procurando, sutilmente, se apropriar, naturalizando, o que não é apropriável, que é um bem de uso comum do povo, a responsabilidade pela gestão das águas.

Também, aparentemente, é excluído das pautas qualquer tema mais polêmico, que possa gerar algum constrangimento, tanto aos órgãos públicos, como para os segmentos historicamente privilegiados pela legislação. Como, por exemplo, a geração de energia hidrelétrica, a diluição do esgotamento sanitário, sem tratamento adequado, e a agropecuária irrigada. Além de parecer inibir a participação dos movimentos sociais, pois somente marcam as reuniões no horário comercial e em dias úteis.

Uma peculiaridade interessante é o aproveitamento do potencial hidráulico da Bacia do Rio Piranga, para geração de energia elétrica, explorado em algumas localidades: no município de Guaraciaba/MG, através da Usina Hidrelétrica Brecha, de 1958;²¹² a Pequena Central Elétrica Brito, de 1913, em Ponte Nova/MG;²¹³ e a Usina Hidrelétrica Risoleta Neves²¹⁴, anteriormente conhecida como Candonga, um pouco mais recente, que começou a funcionar em 2004, localizada em Santa Cruz do Escalvado/MG.

Numa distância de menos de 65 km, existem três hidrelétricas no mesmo curso de água. Uma, a Brecha, de Guaraciaba/MG, a montante (a cima) de Ponte Nova/MG; as outras, a jusante (a baixo). Então, acontece o fenômeno da enchente com hora marcada, apesar de ser considerado um acidente natural.²¹⁵ Quando acontece uma grande precipitação pluviométrica na região ou chove muitos dias seguidos, provavelmente, a Usina Hidrelétrica da Brecha represa a maior quantidade possível de água, que é a sua matéria prima para a geração de energia, até alcançar o máximo possível.

Assim, quando o limite de armazenamento é alcançado e passa a existir a possibilidade concreta de rompimento ou transbordamento da barragem, abrem-se as comportas. E as águas, num volume e velocidade bem superior do que o normal, em seis horas, chegam arrasando a parte central de Ponte Nova e, posteriormente, de outros municípios próximos. E, após a construção da Usina Hidrelétrica Risoleta Neves, parece que ficou mais lento o escoamento da água que alaga parte considerável do centro baixo de Ponte Nova/MG.

Aparentemente, a região onde está localizado o município de Ponte Nova/MG se tornou um prolongamento dos lagos represados das Usinas Hidrelétricas da Brecha e Risoleta Neves, quando ocorrem grandes

²¹² AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Usina Hidrelétrica Brecha. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias/Output_Noticias.cfm?Identidade=4392&id_area=90>. Acesso em: 30 out. 2013.

SILVA, Leonardo Alves de Oliveira. A desorganização do espaço urbano em Ponte Nova (MG) frente às grandes enchentes de 1951, 1979, 1997 e 2008. Monografia apresentada à disciplina GEO 481, curso de Geografia, Universidade Federal de Viçosa, dez. 2009, F. 52/53. Disponível em <<http://www.novoscursos.ufv.br/graduacao/ufv/geo/www/wp-content/uploads/2013/08/Leonardo-Alves-de-Oliveira.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2013.

²¹³ BRASIL. Decreto nº 82871. 18 dez. 1978. Transfere da Companhia Industrial Oupretana para a ALCAN ALUMÍNIO DO BRASIL S.A. concessão para o aproveitamento da energia hidráulica, para uso exclusivo, no Município de Ponte Nova, Estado de Minas Gerais. Art. 1. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-82871-18-dezembro-1978-432096-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 out. 2013.

²¹⁴ CANDONGA. Histórico. Usina Hidrelétrica Risoleta Neves. Disponível em <<http://www.candonga.com.br/site/?historico,25>>. Acesso em: 31 out. 2013.

²¹⁵ SILVA, Leonardo Alves de Oliveira. A desorganização do espaço urbano em Ponte Nova(MG) frente às grandes enchentes de 1951, 1979, 1997 e 2008. Monografia apresentada à disciplina GEO 481, curso de Geografia, Universidade Federal de Viçosa, dez. 2009, F. 53. Disponível em <<http://www.novoscursos.ufv.br/graduacao/ufv/geo/www/wp-content/uploads/2013/08/Leonardo-Alves-de-Oliveira.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2013.

precipitações pluviométricas, sem nenhum custo para os empreendedores e com enormes prejuízos para os cidadãos e a municipalidade, espremidos pelas obras.

Mesmo com problemas persistentes dessa magnitude, que afetam muitos municípios integrantes do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga – CBH Piranga, que permeiam as conversas reservadas de bastidores, o tema não surgiu em nenhuma das Reuniões Plenárias acompanhadas.

Mesmo o acompanhamento tendo ocorrido entre os meses de outubro/2012 a fevereiro/2013, justamente na época de maior incidência pluviométrica, que causam os maiores problemas em todo o território da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga.

Também chama a atenção a ausência dos movimentos populares e sociais das Reuniões Plenárias, aparentemente, não por falta de assuntos, do interesse deles, para discutir, como, por exemplo, os problemas causados pelas enchentes. Mas, provavelmente, pelo horário comercial e em pleno dia útil em que acontecem as Reuniões Plenárias.

Os municípios integrantes do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga e os movimentos populares e sociais, além das comunidades em geral, perdem a oportunidade, talvez, até, por desconhecimento da sua existência, de participar, como afetados e interessados, com igualdade de condições de expressão de opiniões e posições, numa troca intersubjetiva e reflexiva, de argumentações através de procedimentos racionalmente discursivos, para a compreensão e decisão de questões referentes à gestão das águas, como é analisado pela teoria procedimentalista, de Habermas, que é um dos marcos teórico dessa dissertação.

E, assim, deixam de participar, integralmente, da elaboração do Plano Diretor de Recursos Hídricos, da Bacia do Rio Piranga, cuja competência para aprovação é da Plenária, onde se encontram estabelecidas, obrigatoriamente, as atividades que serão realizadas no rio. Inclusive com a alocação das verbas estaduais e federais necessárias, pois a decisão Plenária é deliberativa, vinculada, autoexecutável, não cabendo recusa por parte dos órgãos públicos, sob a pena de responsabilidade dos administradores.

Mas os municípios, principalmente, parecem preferir manter a fidelidade à divisão tradicional das responsabilidades pelos entes federativos, alimentando a relação paternalista de liberação da verba, da hierarquia implícita de dependência e de subordinação naturalizada, imposta pelo poder dominante, conforme a teoria do poder simbólico, de Bourdieu, que, também, é um dos marcos teórico dessa dissertação.

CAPÍTULO 5

A MONETIZAÇÃO DAS ÁGUAS: UMA TENSÃO PERMANENTE

O intervalo entre a promulgação da Constituição da República, 1988, e a regulamentação dos preceitos referentes a água, nove anos, parece que ocasionou algumas mudanças interpretativas da concepção original. A preocupação constitucional, aparentemente, era a publicização da água, com sua compreensão como *bem de uso comum do povo*, pensando o *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, indispensável à saúde e qualidade de vida da atual e das futuras gerações, procurando enfatizar, assim, seus aspectos humanos e sociais.

Entretanto, a regulamentação posterior parece se preocupar mais com o valor da água, devido a sua finitude, numa análise econômica, como insumo produtivo, propondo, assim, uma gestão empresarial e racional. Essa visão mercantilista foi provavelmente influenciada pelas Conferências Internacionais sobre Meio Ambiente e Água, como, por exemplo, a de Dublin.²¹⁶

É comum a influência das Conferências internacionais na legislação brasileira, principalmente em relação à temática ambiental, pelas características diferenciadoras de ser um ramo jurídico relativamente novo, que surgiu de forma concertada e com data de nascimento definida, 1972. Por exemplo, a legislação da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, foi influenciada pela Declaração de Estocolmo, de 1972.

E, também, por estudos, como, por exemplo, os do Banco Mundial, no denominado Consenso de Washington, influenciados pelo liberalismo econômico, predominante, após o colapso do socialismo real na Europa Oriental e na URSS, em 1991.²¹⁷

5.1) Água ou recurso hídrico?

²¹⁶ ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável. *Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente*. Disponível em <<http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/dublin.htm>>. Acesso em: 7 ago. 2013.

²¹⁷ BATISTA, Paulo Nogueira. *O consenso de Washigton: a visão neo-liberal dos problemas latino-americanos*. 1994. Disponível em <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2013.

A Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente,²¹⁸ realizada em janeiro de 1992, em Dublin, na Irlanda, preparatória à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD),²¹⁹ conhecida como Rio 92, realizada em junho daquele ano, no Rio de Janeiro/RJ, no Brasil, parece ter influenciado, decisivamente, a regulamentação da gestão das águas brasileiras.

Introduziu conceitos como a finitude da água, valorização econômica, administração descentralizada por bacia, gestão democrática e participativa, gestão compartilhada envolvendo usuários, planejadores e políticos e usos múltiplos, que foram aproveitados e introduzidos na legislação regulatória nacional.

Influenciou, também, o posicionamento do Banco Mundial, que através de estudos, de 1993, recomenda a adoção de um gerenciamento empresarial e racional dos recursos hídricos.²²⁰ Com a mudança ocorrida no contexto político nacional e internacional entre 1988, ano da promulgação da nova Constituição, e 1997, ano da publicação da legislação reguladora, a água, elemento ambiental caracterizado como *bem de uso comum do povo*, pelo texto constitucional, tornou-se, aparentemente, recurso hídrico, com uma conotação econômica de bem aplicado à produção, típica do novo cenário.

A discussão é se há ou não diferença entre o termo *água*, utilizado no Código de Águas,²²¹ de 1934, e *recursos hídricos*, utilizado na Constituição da República, de 1988, e na Lei nº 9433/97.

Uma interpretação é que *água* é o gênero, o elemento natural no seu ambiente, sem nenhum uso específico; e que *recurso hídrico* é o elemento aplicado especificamente como um bem econômico, um bem de produção.

“Água” é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. É o gênero. “Recurso hídrico” é a água como

²¹⁸ ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável. *Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente*. Disponível em <<http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/dublin.htm>>. Acesso em: 7 ago. 2013.

²¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, jun. 1992. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2013.

²²⁰ THE WORLD BANK. Water resources management. Washington: The World Bank, 1993. 140 p. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/02/23/000178830_98101911251888/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013.

²²¹ BRASIL. Decreto nº 24643. 10 jul. 1934. Decreta o Código de Águas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643compilado.htm>. Acesso em 1º set. 2013.

bem econômico, passível de utilização com fins utilitários.²²²
(grifos do autor)

Portanto, conclui-se, que, por essa explicação, o Brasil possui um Código de Águas, para tratá-la de uma maneira geral, em todas suas potencialidades e possibilidades, em vez de um Código de Recursos Hídricos, que trataria apenas do seu aproveitamento como bem econômico, o que parece que é a pretensão da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Para outra interpretação, os dois termos são utilizados de forma indistinta, com significados coincidentes, apesar de reconhecer a diferença entre um elemento natural, no seu estado puro, inerte, e o mesmo elemento, quando aplicado a determinada finalidade, transforma-se, então, em um recurso.

Ou seja, o Código de Águas não efetuou a distinção entre “águas” e “recursos hídricos” e tampouco estabeleceu o entendimento de que o termo “águas” aplica-se à hipótese de não haver aproveitamento econômico e a expressão “recursos hídricos” refere-se ao caso de haver aproveitamento econômico.²²³ (grifos da autora)

Justifica essa posição mostrando que, no Código de Águas, inexistente a utilização da locução *recursos hídricos*, mesmo quando se refere ao aproveitamento econômico da água, como, por exemplo, a geração de energia. O Código de Águas dedica um livro especialmente para as *forças hidráulicas e a regulação da indústria hidroelétrica*, mostrando a relevância do tema para a política energética governamental, mas sem a utilização da referida locução.²²⁴

Argumenta, também, que a água é um simples elemento natural, como o petróleo, por exemplo. E que somente quando este é utilizado como combustível, isto é, aplicado a uma finalidade definida, é que se torna um recurso econômico.

É impertinente a comparação da água com o petróleo. O petróleo, apesar de ser um recurso econômico de vital importância para a sociedade atual, pela sua predominância na matriz energética contemporânea e como matéria prima, tem utilidades restritas, que são, exclusivamente, econômicas e produtivas.

Já a água possui outras funções relevantes, como a essencialidade para a sobrevivência das pessoas e dos animais, a preservação da saúde

²²² POMPEU, Cid Tomanik. Águas doces no direito brasileiro. In: Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação. REBOUÇAS, Aldo da Cunha *et al.* (Org.) 3ª ed. São Paulo: Escrituras, 2006. P. 677-718. 748 p.

²²³ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces*. 3ª ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2006. P. 27-28. 252 p.

²²⁴ Livro III, do Código de Águas.

humana pelo equilíbrio ambiental, a produção de alimentos, o lazer, o transporte, etc., além do seu aproveitamento, exclusivamente, econômico, como insumo da produção.

No mesmo sentido, mostrando que a Constituição da República, de 1988, e a legislação ordinária utilizaram indiscriminadamente os termos *água* e *recurso hídrico*, apesar de reconhecer que os termos têm significados distintos, mas não reconhecidos pelo ordenamento jurídico. Considera que a expressão *recurso hídrico*, da forma empregada, é isenta de conotação econômica. Sem justificar adequadamente sua conclusão, declara:

Empregou-se a expressão “recursos hídricos” na Constituição Federal. Não nos parece que esta expressão deva traduzir necessariamente aproveitamento econômico do bem. Ainda que não sejam conceitos absolutamente idênticos “águas” e “recursos hídricos”, empregaremos estes termos sem específica distinção, pois a lei não os empregou com uma divisão rigorosa.²²⁵

Seguindo a posição já apresentada, reconhece a necessidade da diferenciação entre os conceitos de *água* e *recurso hídrico*, não apenas do ponto de vista semântico, como também da técnica jurídica, pois os termos utilizados nas legislações devem ser os mais claros e objetivos possíveis, para possibilitar sua compreensão e interpretação e, conseqüentemente, a efetividade da sua aplicação.

A lei da Política Nacional de Recursos Hídricos utiliza a mesma confusão conceitual existente na Constituição Federal, que ora se refere a *água*, ora a *recurso hídrico*. A diferenciação tem muito mais de técnica jurídica do que de preciosismo semântico ou vernacular. (grifos do autor)²²⁶

Ambos os posicionamentos esboçados parecem pecar pelo reducionismo na análise da política conjuntural, tanto interna, como internacional, que cercam as diferenças entre os termos *água* e *recurso hídrico*. A utilização dos termos em momentos distintos - a Assembléia Constituinte, de 1987/8, e a promulgação da Política Nacional de Recursos Hídricos, de 1997 - interregno marcado por profundas transformações econômicas e políticas internacionais -, têm seus significados semânticos e simbólicos específicos, que repercutem, diretamente, na interpretação e na aplicação da legislação.

Um dos fatores que, possivelmente, influenciou a construção do significado, foi a consolidação constitucional do *meio ambiente ecologicamente*

²²⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 19ª ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2011. 1224 p. P. 465.

²²⁶ AMORIM, João Alberto Alves. *Direito das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro*. São Paulo: Lex Editora, 2009. 383 p. P. 316.

equilibrado, portanto, com seus elementos naturais – ar, água, solo, fauna e flora – preservados e saneados num balanceamento saudável, ponderado. Transforma-se, assim, em interesse essencial da coletividade, em *bem de uso comum do povo*, que deve ser usufruído por todos, sem exclusividade, conjuntamente com a *publicização* das águas.

As modificações, que já se desenhavam na Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, pelos *princípios ambientais*²²⁷ selecionados e expostos, como, também, a caracterização do meio ambiente como *patrimônio público*,²²⁸ foram aperfeiçoadas e consagradas, posteriormente, como matérias constitucionais. Reconhece-se, aparentemente, o aumento da sua complexidade e densidade, muito maiores do que a simples classificação da *água*, como gênero, e *recurso hídrico*, como espécie.

Os elementos naturais, sendo a água um deles, integrantes e integrados, mutuamente inter-relacionados no meio ambiente, necessitam ser analisados de maneira holística, globalizante, integralizados, dentro do seu contexto subjacente, além do seu estudo especializado, para sua compreensão e aplicação.

Ao mesmo tempo em que a complexidade das relações sociais contemporâneas se intensificam e densificam, o significado semântico de certas palavras e expressões se tornam fluídos, admitindo sentidos diversos e contraditórios, dependendo dos interesses contextualizados. Na seara ambiental, que ganhou destaque considerável nas últimas décadas, é, aparentemente, o que ocorre com conceitos como água, recursos hídricos, desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, preservação ambiental, etc.

É o que parece ocorrer com o princípio do desenvolvimento sustentável, estabelecido pela ONU, em 1992, adotado pela legislação ambiental brasileira, que pretende compatibilizar a preservação ambiental com a manutenção do mesmo nível de atividade empresarial, sem mudanças consistentes no sistema econômico hegemônico.

Para efeito de simples comparação, em 1990, antes, portanto, da institucionalização do princípio do desenvolvimento sustentável, a produção mundial de minério de ferro, atividade extrativa tão próxima, que revolve e remove as entranhas das Minas Gerais, era de 980 milhões de toneladas. Em 2007, chegou a 1630,3 milhões de toneladas. Enquanto a legislação ambiental se fortalecia, com o desenvolvimento de conceitos como desenvolvimento

²²⁷ Incisos do art. 2º, da Lei 6938/81.

²²⁸ Art. 2º, caput, da Lei 6938/81.

sustentável, a exploração de minério de ferro potencializava sua agressão, com um considerável aumento de mais de 66%.²²⁹

Com efeito, o que nelas está em jogo é o poder de impor uma visão do mundo social através dos princípios de di-visão que, quando se impõem ao conjunto do grupo, realizam o sentido e o consenso sobre o sentido e, em particular, sobre a identidade e a unidade do grupo, que fazem a realidade da unidade e da identidade do grupo.²³⁰

O problema da monetização da água é transformar, um bem de uso comum do povo e essencial à dignidade, saúde e qualidade de vida das pessoas, numa mercadoria, em um privilégio, inacessível a determinada classe, gerando, assim, mais exclusão.

5.2) Código de Águas e hidrelétricas: a tensão original

O início da preocupação jurídica com a água no Brasil se mistura com o aproveitamento da energia, tanto a termoelétrica, movida a carvão, como a hidrelétrica, gerada pela força da água, para a industrialização incipiente, no final do século XIX.

Constava-se, principalmente, de empreendimentos ligados, exclusivamente, à geração de eletricidade para a movimentação de equipamentos e maquinários de mineradoras e indústrias têxteis. E também para iluminação pública e transporte público de âmbito restrito. Eram iniciativas limitadas e localizadas, abrangendo poucas indústrias e regiões específicas.

Em 1900, a capacidade de geração de energia elétrica instalada no Brasil alcançou 10850 kW, sendo 53% proveniente dos potenciais hidráulicos.²³¹ Em 1903, tentou-se, pela primeira vez, federalizar a outorga dos potenciais hidrelétricos para os serviços públicos federais. Porém, a

²²⁹ MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA, BANCO MUNDIAL. Produto 09: minério de ferro. Relatório técnico 18: perfil da mineração de ferro. Projeto de Assistência Técnica ao Setor de Energia. QUARESMA, Luiz Felipe. Ago. 2009. Disponível em <http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/a_mineracao_brasileira/P09_RT18_Perfil_da_Mineração_de_Ferro.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2013.

²³⁰ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. P. 113. 311 p.

²³¹ GOMES, Antônio Claret S *et al.* O setor elétrico. Disponível em <http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial14.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2013.

determinação legal foi ignorada, continuando os municípios e estados a regular e conceder a outorga, pois os serviços eram locais.²³²

O jurista Alfredo Valadão, que escreveu o clássico *Dos rios públicos e particulares* (1904), ciente da importância do tema, elaborou o Projeto de Código de Águas e da Indústria Hidrelétrica, que foi apresentado e rejeitado pelo Congresso Nacional, em 1907.

A tensão entre a água, na sua multiplicidade de uso, e o recurso hídrico, com sua conotação econômica, apareceu conjugada com a tensão entre a centralização política, na União, e a descentralização, nos Estados e Municípios, que marcou historicamente a República Velha, em reação a centralização política característica da época do Império.

Finalizando a Exposição de Motivos, do Projeto de Código das Águas e da Indústria Hidrelétrica, de 1907, expõe: “O regime das Águas é hoje, sob o ponto de vista econômico, o próprio regime da energia elétrica. [...] “E esta se multiplica, a todo momento, em suas prodigiosas aplicações.”²³³

E, complementa, na Exposição de Motivo, do Projeto de 1933, citando Willim Mosher e outros, na obra *Eletrical Utilities*:

[...] o bem estar relativo das massas de população depende de um suprimento de eletricidade abundante e barato, de que não constitui a mesma eletricidade uma necessidade somente da indústria senão também da casa e da rua.²³⁴

5.2.1) Antes do Código de Águas

A produção de energia elétrica cresceu muito nas primeiras décadas do século XX, devido, principalmente, ao aumento da população urbana, que

²³² BRASIL. Lei nº 1145. 31 dez. 1903. Fixa a despesa geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1904, e dá outras providencias. Art. 23. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1145&tipo_norma=LEI&data=19031231&link=s>. Acesso em: 19 set. 2013.

BRASIL. Decreto nº 5407. 27 dez. 1904. Art. 1º. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/legislacao/legisla_nac/eletrico/leis/dec5407.htm>. Acesso em: 19 set. 2013.

²³³ VALADÃO, Alfredo. Exposição de Motivos. Projeto de Código das Águas e da Indústria Hidrelétrica, 1907. In: VALADÃO, Haroldo Teixeira. Parecer Processo Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica nº 234-47. Consultor Geral da República. 5 fev. 1948. P. 326-339. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/11273/10243>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

²³⁴ *Ibidem*.

demandava a prestação de serviços públicos, como, por exemplo, o transporte e a iluminação públicos, e bens de consumo, que, assim, necessitava de energia elétrica para movimentar os equipamentos e as fábricas.

O avanço da urbanização no mesmo período, com o conseqüente aumento da demanda por serviços públicos, e o incremento da indústria, observado principalmente no Sudeste, ofereceram novas perspectivas para os investimentos estrangeiros no campo da energia elétrica, e as novas companhias acabaram muitas vezes por substituir o antigo atendimento realizado pelos empresários nacionais ou diretamente pelas Prefeituras.²³⁵

No primeiro momento, as termoelétricas ainda mantinham uma posição de destaque, pois, como era difícil transportar a energia elétrica a longas distâncias, devido as restrições técnicas em relação as linhas de transmissões, a fonte de produção tinha de estar próxima do consumo, o que, em alguns casos, inviabilizava o uso dos potenciais hidráulicos, pela distância das quedas de água. Essas restrições foram contornadas com o tempo.

Já em 1920, existiam, aproximadamente, 300 empresas que forneciam energia elétrica a 431 localidades, sendo 276100 kW gerados em usinas hidrelétricas, ou seja, aproximadamente, 77,77% do total, e 78880 kW, em termoelétricas, perfazendo uma capacidade instalada de 354980 kW.²³⁶

Além do aumento da capacidade de produção, a década de 20 observou, também, a consolidação do setor em poucas empresas, controladas por capitais internacionais, que compraram a maioria das empresas geradoras e distribuidoras de energia elétrica, as reunindo em *holdings*. E a matriz energética hidráulica se tornou predominante.

Em 1924, instala-se no país uma subsidiária da Bond and Share Co., a American Foreign Power Company (Amforp), com a compra de várias pequenas concessionárias no interior de São Paulo. Três anos depois, a Amforp operava não só ali, mas também em nove capitais e em São Gonçalo (RJ), Petrópolis (RJ) e Pelotas (RS). Em 1930, a maior parte das atividades ligadas à energia elétrica já estava concentrada nas

²³⁵ CORRÊA, Maria Letícia. Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil: o Código de Águas de 1934 e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica. *Política & Sociedade*, nº 6, abr. 2005, p. 225-291. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC4QFjAA&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufsc.br%2Findex.php%2Fpolitica%2Farticle%2Fview%2F1955&ei=0r_AUpjIEMm3kQeVnoCYDQ&usg=AFQjCNHhfug9-qQZXJ1gogsQmw3e5h-sQ&bvm=bv.58187178,d.eW0>. Acesso em: 29 dez. 2013.

²³⁶ ESCELSA ENERGIAS DO BRASIL. *História da energia elétrica no Brasil*. Disponível em <<http://www.escelsa.com.br/aescelsa/historia-ee-brasil.asp>>. Acesso em: 19 set. 2013.

mãos da Light e da Amforp. O parque gerador brasileiro, por sua vez, tornara-se predominantemente hidráulico.²³⁷

Percebe-se, então, que a tensão entre os usos múltiplos da água e seu uso como insumo econômico vai se delineando no sentido de sua apropriação como potencial hidráulico para produção de energia elétrica, principalmente para a iluminação e o transporte públicos. E relevam-se, assim, os demais usos, como, por exemplo, transporte, abastecimento de água e saneamento básico.

E a tensão continua na disputa entre a centralização política na União e a descentralização nos Estados e Municípios, a respeito da competência para as concessões de aproveitamento dos potenciais hidráulicos. E passou a se refletir, também, na propriedade pública ou privada dos potenciais e no monopólio da iluminação e do transporte públicos por capitais internacionais, que controlavam o reajuste das tarifas, gerando insatisfação popular.

5.2.2) O Código de Águas

O objetivo apresentado pela Exposição de Motivos para a promulgação do Código de Águas era a necessidade da modernização da legislação, considerada obsoleta. Entre as modificações estava a instituição do *regime de autorizações e concessões* para o aproveitamento dos potenciais hidráulicos de geração de energia elétrica do âmbito privado, sendo as concessões outorgadas por decreto do Presidente da República e as autorizações, por ato do Ministro da Agricultura.²³⁸

Também em relação à energia elétrica, outros aspectos importantes foram a dissociação entre a propriedade do terreno e os potenciais hidráulicos e a incorporação desses ao patrimônio da União.

A reunião do controle das concessões e autorizações na União objetivava uma reorganização e uniformização dos serviços de geração e distribuição de energia elétrica, que, antes do advento do Código de Águas, *eram autorizados, basicamente, pelos municípios e estados onde se*

²³⁷ GOMES, Antônio Claret S *et al.* O setor elétrico. Disponível em <http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial14.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2013.

²³⁸ Arts. 139, 150 e 171, do Código de Águas.

localizavam os empreendimentos.²³⁹ E cada um possuía uma normatização diferente, criando dificuldades nas negociações e nos procedimentos e, conseqüentemente, na expansão do serviço.²⁴⁰

O Código de Águas estabeleceu a dissociação entre a propriedade do solo, e a propriedade das quedas d'água e de outras fontes de energia hidráulica, e definiu o regime das autorizações e concessões para os aproveitamentos hidrelétricos. Outra inovação importante foi a incorporação ao patrimônio da União, como propriedade inalienável e imprescritível, de todas as fontes de energia hidráulica localizadas em águas públicas de uso comum e dominicais.²⁴¹

Abordou os diversos aspectos da gestão das águas, inclusive apresentando novidades que representavam avanços consistentes, antecipando, em muitos anos, os congêneres internacionais, como a normatização do princípio poluidor pagador, *pois quem polui um manancial tem a obrigação de arcar com os custos e a operacionalização do seu saneamento*.²⁴² Porém, parece que somente as regras referentes ao aproveitamento dos potenciais hidráulicos foram efetivadas.

Um dos mais antigos textos legais de gestão da água no Brasil é o Código de Águas. Apesar de muito avançado para a época, o código acarretou uma subordinação da gestão da água aos interesses do setor de energia elétrica, em prejuízo da gestão integrada dos recursos hídricos.²⁴³

Em 1939, foi criado o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica - CNAEE,²⁴⁴ ligado diretamente a Presidência da República, cuja principal

²³⁹ GOMES, Antônio Claret S. *et al.* O setor elétrico. Disponível em <http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial14.pdf>. Acesso em: 19 set. 2013.

²⁴⁰ MALAGUTI, Gustavo Abreu. Regulação do setor elétrico brasileiro: da formação da indústria da energia elétrica aos dias atuais. Universidade Federal Fluminense – UFF, dezembro, 2009. Disponível em <http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD254.pdf>. Acesso em: 19 set. 2013.

²⁴¹ CORRÊA, Maria Letícia. Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil: o Código de Águas de 1934 e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica. *Política & Sociedade*, nº 6, abr. 2005, p. 225-291. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC4QFjAA&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufsc.br%2Findex.php%2Fpolitica%2Farticle%2Fview%2F1955&ei=0r_AUpjEMm3kQeVnoCYDQ&usq=AFQjCNHhzfug9-qQZXJ1gogsQmw3e5h-sQ&bvm=bv.58187178,d.eW0>. Acesso em: 29 dez. 2013.

²⁴² Arts. 109, 110, 111 e 112, Código de Águas.

²⁴³ MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 668 p. P. 122.

²⁴⁴ BRASIL. Decreto-Lei nº 1699. 24 out. 1939. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica e seu funcionamento e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1699.htm>. Acesso em: 30 dez. 2013.

competência era elaborar a política de energia elétrica do Governo, além de regulamentar o Código de Águas.²⁴⁵ O órgão foi criado em maio com a denominação Conselho Nacional de Águas e Energia - CNAE, mas, em outubro, foi acrescentado *Elétrica*, para tornar mais explícita a opção governamental, em detrimento dos demais usos.²⁴⁶

Conforme anteriormente comentado, o Estado Novo representou uma mudança sensível na orientação política e social brasileira, com a aceleração da urbanização e da industrialização. A União passou a intervir na sociedade através do planejamento centralizado, visando o desenvolvimento econômico e social. E o Código de Águas foi um dos resultados dessas mudanças.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, então criados, tinham a importante função de elaborar o planejamento centralizado, de longo prazo, cuidando e detalhando as ações e intervenções técnicas nas áreas consideradas relevantes.

E, também, funcionavam como mecanismos de articulação entre as forças políticas que apoiavam o Governo, com os representantes do patronato e dos trabalhadores, para a execução das políticas públicas, conforme as características corporativas.

O Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica – CNAEE se integra a esse contexto como o principal órgão de articulação e planejamento da política de energia elétrica do Governo, mas com uma diferença em relação aos demais.

Segundo a legislação, então, vigente, a indicação de seus membros era prerrogativa exclusiva do Presidente, sem a obrigação de nomear representantes dos Ministérios, nem de segmentos econômicos ou dos trabalhadores específicos. Propiciava, assim, uma maior liberdade de ação a seus membros, no planejamento e na execução da política de energia elétrica, já que eram subordinados, diretamente, a Presidência da República.²⁴⁷

Diferentemente dos exemplos acima, o formato institucional escolhido para o CNAEE garantia uma maior liberdade na

²⁴⁵ CORRÊA, Maria Letícia. Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil: o Código de Águas de 1934 e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica. *Política & Sociedade*, nº 6, abr. 2005, p. 225-291. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC4QFjAA&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufsc.br%2Findex.php%2Fpolitica%2Farticle%2Fview%2F1955&ei=0r_AUpjEMm3kQeVnoCYDQ&usg=AFQjCNHhzfug9-qQZXJ1gogsQmw3e5h-sQ&bv=bv.58187178,d.eW0>. Acesso em: 29 dez. 2013.

²⁴⁶ BRASIL. Decreto-Lei nº 1285. 18 mai. 1939. Cria o Conselho Nacional de Águas e Energia, define suas atribuições e dá outras providências. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1285&tipo_norma=DEL&data=19390518&link=s>. Acesso em: 30 dez. 2013.

²⁴⁷ Art. 3º, do Decreto-Lei nº 1699/39.

escolha dos conselheiros, o que aumentava ainda mais a centralização e o controle do processo decisório diretamente pela Presidência da República.²⁴⁸

O Código de Águas e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica representaram uma inflexão na política de energia elétrica do Governo, aparentemente, devido à importância econômica e social que o insumo adquiriu em um curto espaço de tempo, como força motriz das indústrias e na iluminação e no transporte público.

Após o período da República Velha, em que a indústria surgiu quase sem nenhuma regulamentação, até tomar corpo e relevância, a partir da Revolução de 30 e do Estado Novo, o Governo Federal procurou regulamentar o uso da água de uma maneira geral; porém, sem esconder que o foco principal, era a geração de energia elétrica. Principalmente, devido à política pública de urbanização e industrialização, que exigia maior disponibilidade de energia.

As maiores empresas de energia elétrica eram de capitais internacionais, preocupados com a sua remuneração, e a intervenção regulatória constante do Governo, interessado em controlar o reajuste de tarifas, que tinha um forte apelo popular, e em aumentar os investimentos em capacidade instalada, acabou, assim, prejudicando sua rentabilidade.

Transparece, assim, mais uma vez, a tensão entre o uso múltiplo das águas e como insumo de produção. A discussão da mudança da indexação dos reajustes de tarifas, que acompanhavam a cotação internacional do ouro, para remuneração do capital historicamente investido, nos contratos de concessões anteriores ao Código, implicou em polêmica e na diminuição dos investimentos.

A diminuição dos investimentos, combinada com a continuidade do crescimento urbano e com a dificuldade de importação de equipamentos novos e de reposição, devido à 2ª Guerra Mundial, aparentemente, fez surgir a escassez e a variação de voltagem no abastecimento, gerando, assim, reclamações e críticas ao modelo implementado.

A dificuldade nas negociações com as empresas internacionais e a falta de investimentos na manutenção e ampliação da capacidade instalada,

²⁴⁸ CORRÊA, Maria Leticia. Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil: o Código de Águas de 1934 e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica. *Política & Sociedade*, nº 6, abr. 2005, p. 225-291. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC4QFjAA&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufsc.br%2Findex.php%2Fpolitica%2Farticle%2Fview%2F1955&ei=0r_AUpjIEMm3kQeVnoCYDQ&usg=AFQjCNHhZfug9-qQZXJ1gogsQmw3e5h-sQ&bvm=bv.58187178,d.eW0>. Acesso em: 29 dez. 2013.

afetando, assim, a qualidade do serviço, levou o Governo a investir, diretamente, na geração de energia elétrica.

Aparentemente, também favoreceu essa decisão a ideologia nacionalista, que amparava o Estado Novo, transformando a situação em um embate entre os interesses nacionais e internacionais. Então, em 1945, foi criada a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF, para o aproveitamento do potencial hidráulico do Rio São Francisco.²⁴⁹

O Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica – CNAEE, como responsável pela política de energia elétrica do Governo Federal, atuou de forma pragmática, menos corporativista do que os outros órgãos colegiados da época. Concomitantemente ao planejamento da entrada do Estado, diretamente, na geração de energia, negociou os problemas tarifários e o retorno dos investimentos com as empresas internacionais, que continuaram ativas até as décadas de 60 e 70, quando o Governo comprou seus ativos.

O Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica – CNAEE, mostrando a eficiência do desenho e da estrutura técnica, permaneceu ativo e influente, mesmo após a redemocratização de 1945, quando perdeu sua competência legislativa, por causa da reabertura do Congresso Nacional. Somente perdeu espaço e influência com a criação da Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS, em 1961, que passou a ser a responsável pela elaboração da política de energia elétrica brasileira.²⁵⁰

Nota-se que, apesar do nome de Código de Águas, a preocupação dos legisladores e administradores era a energia elétrica. E o crescimento da geração e distribuição foi exponencial. Em 1939, existiam 738 hidrelétricas, de portes variados, instaladas no Brasil, produzindo 884570 kW (quilowatt).²⁵¹ E alcançou, em 2011, 428333 GWh (gigawatt hora), sendo 81,7% de origem hidráulica.²⁵²

Os dados mais recentes mostram uma geração de 133954036 kW, em 3025 empreendimentos em operação, em 2013, sendo 67,96% de origem hidráulica.²⁵³ Demonstra que, apesar das modificações introduzidas pela

²⁴⁹ BRASIL. Decreto-Lei nº 8031. 3 out. 1945. Autoriza a organização da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del8031.htm>. Acesso em: 30 dez. 2013.

²⁵⁰ BRASIL. Lei nº 3890-A. 25 abr. 1961. Autoriza a União a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. - ELETROBRÁS, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3890Acompilada.htm>. Acesso em: 30 dez. 2013.

²⁵¹ ESCELSA ENERGIAS DO BRASIL. *História da energia elétrica no Brasil*. Disponível em <<http://www.eselsa.com.br/aescelsa/historia-ee-brasil.asp>>. Acesso em: 19 set. 2013.

²⁵² EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Balanço Energético Nacional 2012: ano base 2011. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2012. P. 44. 282 p. Disponível em <https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio_Final_BEN_2012.pdf>. Acesso em: 19 set. 2013.

²⁵³ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. Banco de Informações de Geração – BIG. Atualiz. 30 dez. 2013. Disponível em

Constituição, de 1988, e da Política Nacional de Recursos Hídricos, de 1997, a política governamental de energia elétrica continua influenciando a gestão das águas, alimentando a tensão entre o uso múltiplo e o insumo de produção.

5.3) Estudo de caso

5.3.1) CBH Velhas e o rebaixamento do lençol freático

Aparentemente, o escopo da Política Nacional e da Estadual de Recursos Hídricos é a gestão das águas, segundo os princípios estabelecidos da gestão descentralizada, tendo como unidade territorial a bacia hidrográfica, e democrática, com a participação do Poder Público, usuários e entidades da sociedade civil com atuação na bacia, visando a multiplicidade de usos.²⁵⁴

E tem de pensar a gestão das águas na integralidade sistêmica da bacia, considerando a qualidade e a quantidade, na sua inter-relação com a gestão ambiental, conforme o parâmetro constitucional do *meio ambiente ecologicamente equilibrado*.²⁵⁵

Depois da discussão sobre aprovação da Deliberação Normativa, para a convalidação das despesas com a sede e as equipes de mobilização, como anteriormente abordado, outro item importante e polêmico apareceu na pauta.

Foi o pedido para o rebaixamento do nível do lençol freático, para a continuidade da exploração de uma jazida de minério de ferro, através do bombeamento da água para a superfície. Com o rebaixamento, será possível continuar a escavação da cava para a exploração do minério. O rebaixamento impactará o sistema de vazão dos córregos existentes na região.

A Superintendência Regional de Regularização Ambiental Central – SUPRAM METROPOLITANA,²⁵⁶ órgão integrante da Secretaria de Estado de

<<http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.cfm>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

²⁵⁴ Art. 1º, IV, V e VI, da Lei nº 9433/97.

Art. 3º, I, II, IV, XII e XIII, da Lei MG nº 13199/99.

²⁵⁵ Art. 3º, VIII e XI, da Lei MG nº 13199/99.

²⁵⁶ PORTAL MEIOAMBIENTE MG. SUPRAM CENTRAL – METROPOLITANA. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/suprams-regionais/supram-central-metropolitana>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD/MG, com competência para promover o planejamento e a execução da Política Estadual do Meio Ambiente, cumprindo as decisões do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM/MG e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG,²⁵⁷ sugeriu a aprovação da outorga, para a construção de uma nova pilha de rejeitos, onde será jogada a terra inútil, que for separada do minério de ferro, somente com a continuidade do monitoramento ambiental já realizado na região; porém, sem impor como uma condicionante da aprovação.

O monitoramento do sistema hidrológico e ambiental da região já é realizado, por uma Comissão formada por membros da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas e da empresa mineradora, por causa de outras minas, que também são exploradas na região, pela mesma empresa.

Também existe um ponto de captação de água, neste local, através de uma elevatória, outorgada à COPASA, que, atualmente, está desativado, devido a problemas causados por excesso de chuvas ocorridas anteriormente. Porém, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA não foi consultada sobre o pedido, apesar de ser, potencialmente, uma importante usuária dessas águas, que, pode se tornar importante para o abastecimento doméstico da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Na discussão na Câmara Técnica, do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, a Agência Peixe Vivo sugeriu que a mineradora apresentasse um Plano de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que mostrasse como vai ser o rebaixamento, quais as características do projeto, os impactos nas vazões, os mecanismos de reposição das vazões necessárias para manutenção dos cursos de água. Porém, sugeriu que fosse elaborado de comum acordo com a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, que apareceu, então, como se fosse a proprietária de um bem, que é de uso comum do povo, apenas por ter uma elevatória desativada no local do impacto.

A proposta original da mineradora, que recebeu parecer favorável da Superintendência Regional de Regularização Ambiental – SUPRAM METROPOLITANA, previa a recolocação da água bombeada para o rebaixamento a jusante (abaixo) do denominado Córrego Seco. Porém, sem a previsão da normalização da vazão na área afetada, depois de transcorrido o prazo pleiteado de 5 anos para o rebaixamento.

Talvez a Superintendência Regional de Regularização Ambiental – SUPRAM METROPOLITANA e a mineradora achassem desnecessária a

²⁵⁷ PORTAL MEIOAMBIENTE MG. Superintendências Regionais de Regularização Ambiental. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/suprams-regionais>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

explicitação da recuperação da vazão original, devido ao mandamento constitucional que determina a *recuperação do ambiente degradado* pelo responsável pela exploração mineral.²⁵⁸

Depois da discussão com a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA e a passagem pela Câmara Técnica, surgiu, então, a proposta da mineradora, trocando a reposição a jusante do Córrego Seco, pelo direcionamento à rede da Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA, favorecendo, assim, o abastecimento doméstico.

Este acordo foi apresentado na Reunião Plenária do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, pela representante da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, como se tivesse sido aprovado na Câmara Técnica. Apresentação muito competente, recheada de gráficos e tabelas e com argumentos técnicos bem desenvolvidos e sustentados.

Quando iniciaram as discussões, após a apresentação, muitos questionamentos foram levantados, principalmente pelos representantes das entidades ambientalistas, com atividades desenvolvidas na região afetada. Inclusive foi esclarecido que o acordo não foi aprovado na Câmara Técnica, apesar da afirmação contrária da representante da Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA; nem o rebaixamento pleiteado, nem o novo acordo, devido à falta de quórum mínimo para votação na reunião.

Depois do reconhecimento da não aprovação do acordo entre a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA e a mineradora, o empregado da mineradora passou a explicar que a água retirada pelo rebaixamento não seria utilizada nas instalações da mina e, sim, se aprovado o pleito, seria dirigida à rede da COPASA ou reposta no Córrego Seco, à jusante.

E os presentes tiveram a oportunidade de apreciar mais uma exposição, também recheada de gráficos, tabelas, dados e argumentos técnicos, da importância da aprovação do rebaixamento do lençol freático para a continuidade do aproveitamento exploratório da mina.

E que a solução encontrada, para a destinação da água, era a melhor possível, pois, firmemente embasada nos conhecimentos técnico-científicos mais avançados que existiam, após um longo período de estudo e de elaboração do projeto.

As entidades ambientalistas contestavam as informações colocadas pelo técnico da mineradora, argumentando que não foi realizada nenhuma vistoria técnica independente ao local, para verificar, *in loco*, as condições

²⁵⁸ Art. 225. § 2º, da CR/88.

ambientais do sistema hídrico da região, mesmo antes da intervenção para o novo rebaixamento do lençol freático.

Parece que as entidades ambientalistas apresentavam informações consistentes, sobre as condições ambientais e das águas superficiais da região da demanda do rebaixamento. Pois, uma das principais vantagens do acordo, segundo os técnicos das empresas e os defensores da aprovação, seria, justamente, o fornecimento de água de qualidade, isto é, não poluída, diretamente para o abastecimento doméstico. Diferente da que, supostamente, seria captada, pela elevatória desativada, na superfície, se voltasse a funcionar.

Uma das principais características da deliberação pública é a discussão racional das argumentações apresentadas discursivamente. A estrutura comunicativa exige uma análise dialógica, intersubjetiva e reflexiva dos argumentos apresentados, um esforço de compreensão da argumentação apresentada, procurando internalizar a visão e a opinião do outro, para a verificação da sua validade ou não.

Por discurso, Habermas entende uma comunicação de segunda ordem sobre a comunicação; esse nível reflexivo de comunicação tem lugar nos argumentos, pragmaticamente entendido como a atividade em que um falante considera o proferimento de um ouvinte para providenciar a avaliação de uma demanda particular.²⁵⁹

Somente com a análise discursiva das argumentações dos interessados e dos afetados, com liberdade e igualdade na apresentação de suas razões, pode ser possível a escolha do melhor argumento, a chegada a um consenso não coercitivo, na compreensão ou decisão sobre determinado tema.

Esse parece ser um dos escopos da deliberação pública, respeitadas as condições de paridade entre os participantes e suas capacidades de manifestação.

A política obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação da opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à expectativa de uma *qualidade* racional de seus resultados. Por isso, o nível

²⁵⁹ BOHMAN, James. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. P.31-84.

discursivo do debate público constitui a variável mais importante.²⁶⁰

A questão, então, parece ser se o resultado alcançado passou ou não pela legitimação, com a participação paritária dos afetados e interessados, por um procedimento racionalmente discursivo, para a tomada de decisão, através da escolha da melhor argumentação.

Para escolha do melhor argumento, supõe-se que vários foram discursivamente analisadas e debatidas; pelo menos, os que são considerados mais relevantes, para evitar, assim, a parcialidade na apresentação das razões.

Portanto, o mínimo desejado e esperado, numa deliberação pública, segundo os parâmetros constitucionais e infraconstitucionais, seria a apresentação de um relatório independente detalhado, custeado pela solicitante, sobre a qualidade e quantidade da água, com suas repercussões sistêmicas e ambientais na bacia. E pensando, também, na possibilidade da multiplicidade de usos e na apresentação de alternativas, além da apresentada pelo pleiteante, para subsidiar a discussão e a decisão dos integrantes do Colegiado.

O que, aparentemente, não foi realizado pela mineradora, que se preocupou, apenas, em apresentar as especificações técnicas da execução do rebaixamento do lençol freático, como, por exemplo, a vazão pretendida e a destinação da água retirada, academicamente embasados na hidrologia.

Alegou que o relatório das condições dos recursos hídricos não foi solicitado, como condicionante, para a aprovação da pilha de rejeitos pelo Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM/MG, que virá da nova área de exploração liberada pelo rebaixamento.

Além disso, a região já seria monitorada pela Comissão integrada pela Prefeitura de Belo Horizonte, pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas e pela mineradora, formada por exigência do acompanhamento das condições ambientais, por causa das outras minas, que operam na mesma região.

E, como a Comissão já funciona há algum tempo, parece que a monitoração realizada se mostrou incapaz de deter ou reverter a degradação da água, como parece advir da própria proposta da mineradora de ceder água subterrânea de qualidade, para Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, em vez de tentar captá-la na superfície, local que é monitorado.

E, também, parece que o licenciamento ambiental da pilha de rejeitos, sem condicionantes, não implica, necessariamente, na dispensa da

²⁶⁰ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. V. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. P. 27-28. 352 p.

apresentação de um relatório sobre o impacto do rebaixamento na integralidade do sistema hídrico da região.

Após um longo debate entre as representantes das entidades ambientalistas e os empregados da mineradora e da COPASA, observado, na maioria do tempo, em silêncio, pelo restante dos representantes dos integrantes do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas – CBH Velhas, o representante da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FHIEMG expôs sua opinião, achando que o debate já se encontra encerrado.

O assunto apreciado demanda um conhecimento técnico de hidrologia profundo, segundo destacou. Os técnicos da mineradora e da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA realizaram uma apresentação e uma defesa segura, embasada cientificamente, sobre o deferimento da outorga e da aprovação do acordo negociado entre elas. As duas empresas, devido a seus reconhecidos conhecimentos técnicos, respaldaram as propostas analisadas e discutidas. E tanto a outorga, como o acordo convencionado, eram do interesse de ambas as empresas.

Por fim, encaminhou seu voto pela aprovação do pleito, esperando que, assim, o acordo articulado entre a mineradora e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, também, se concretizasse. A maioria acompanhou o seu voto e o item foi aprovado.

Realmente, a outorga era interessante para a mineradora, que continuaria a explorar e a lucrar com a mina, e para a COPASA, que receberia água limpa, diretamente, na sua rede, diferente da qualidade da água superficial da região, poluída por causa da mineração e do esgoto doméstico, de um local em que não estava captando nenhuma quantidade.

Entretanto, parece que nem todos os argumentos foram apresentados e debatidos, de forma discursivamente racional, pois não foram devidamente internalizados e discutidos, intersubjetivamente, as condições da qualidade e da quantidade das águas e os impactos do projeto.

Parece, pelo exemplo do estudo de caso apresentado, que conseguir uma verdadeira deliberação pública, é mais complicado do que supõe a teoria procedimentalista, de Habermas. Os afetados e os interessados, que se reúnem para debater, possuem condições e habilidades diferentes, algumas mais valorizadas do que outras, o que dificulta a paridade de oportunidades de expressão de opiniões e de convencimento.

Nem sempre a decisão tomada numa deliberação pública, é o resultado da escolha do melhor argumento, como sugere a teoria procedimentalista. Pode acontecer de representar a opinião do grupo com

maior poder de agregação ou de convencimento, que agindo estrategicamente, articula as alianças necessárias ao favorecimento dos seus interesses.

Vale fazer um parêntese para explicar que a ideia de Direito, constituído pela tensão entre facticidade e validade, vale dizer, entre imposição de suas normas e pretensão de legitimidade das mesmas, e que torna possível compreender a relação de moral e Direito como equiprimordiais, é defendida em *Direito e Democracia – entre factidade e validade*. A posição de Habermas sobre o Direito em obras anteriores difere bastante. Em *Teoria do agir comunicativo*, em que ele trabalha com a ideia de “comunidade ideal de comunicação”, a explicação do que seja Direito pode levar a uma interpretação com base em uma dualidade platônica entre ideal e real: ora o Direito se apresentaria como ação comunicativa, ora, como sistema.²⁶¹

A impressão é que houve uma negociação entre duas empresas, a mineradora e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, onde a água foi reificada, como interesse, como mercadoria, nas vantagens que as duas empresas tiveram com o acordo.

Em nenhum momento, foi levada em consideração a melhor gestão das águas, visando a preservação e a defesa do *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, usando um *bem de uso comum do povo*, como se fosse propriedade das duas empresas.

Foi mais importante do que as próprias palavras, para a decisão da deliberação pública, quem as proferiu e como as proferiu. De que maneira foram proferidas, entoadas, embaladas, prevaleceu sobre o agir comunicativo, sobre o significado da sua validade.

O poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou transformar a visão do mundo e, desse modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for *reconhecido*, quer dizer, ignorado como arbitrário.²⁶²

²⁶¹ SALCEDO REPOLÊS, Maria Fernanda. *Habermas e a desobediência civil*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2.003. P. 105.

²⁶² BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. P. 14-15. 311 p.

5.3.2) CERH/MG e o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Fhidro

A *accountability* e a publicidade são dois momentos fundamentais, para caracterizar um procedimento como deliberação pública. A *accountability*, palavra de origem inglesa, sem tradução correspondente em português, pode ser compreendida como a prestação de contas dos representantes dos segmentos aos seus representados, afetados e interessados.

A *accountability* também pode ser pensada, em sentido amplo, como uma espécie de troca entre os representantes e o público em geral, numa explicação dos procedimentos efetuados, para ouvir as opiniões e interesses das pessoas, procurando estabelecer uma relação de legitimidade. Para que também se sintam como participantes da elaboração da decisão, quem a ela será submetido. Próximo, talvez, de uma espécie de manifestação de concordância; porém, sem substituir o consentimento pela votação direta.

Assim, a *accountability* é primeiramente entendida em termos de "prestar contas" acerca de algo, ou seja, é um processo no qual uma política pública é articulada, explicada e, mais importante, justificada publicamente.²⁶³

Publicidade, na deliberação pública, aparentemente, significa que o procedimento deliberativo deve ser público, no sentido de aberto a participação de todos, os afetados e interessados, no tema discutido, em igualdade de condições de expor suas opiniões e argumentação.

E, mais, com a certeza de que suas opiniões expressadas serão analisadas, ponderadas intersubjetiva e reflexivamente, com respeito e sem pré-condições determinadas, acompanhadas da maior publicidade de divulgação possível, como uma garantia da prevalência do interesse público, no sentido de interesse majoritário, que atenda os anseios da maioria das pessoas envolvidas.

E, também, que o procedimento deliberativo se desenvolva publicamente, aberto a observação e a crítica do público em geral, seja direta ou indiretamente, conforme as normas procedimentais, previamente escolhidas. Evita-se, assim, qualquer desconfiança de manipulação ou de favorecimento a interesses específicos, garantido sua validade e legitimidade.

Na segunda Reunião Plenária, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG acompanhada, foi discutida a minuta do Edital de 2013

²⁶³ CHAMBERS, Simone. A teoria democrática deliberativa. In: *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Ângela Cristina Salgueiro Marques (Org. e trad.). Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. P.239-261.

do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Fhidro.²⁶⁴

O Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Fhidro tem como escopo o financiamento de projetos, que visam a melhoria da gestão das águas, segundo parâmetros qualitativos e quantitativos, inclusive quando ligados a ação preventiva à enchentes e erosão do solo.²⁶⁵

O assunto surgiu quando foi comentada a dificuldade de atingir o quórum mínimo necessário para abertura da Reunião Plenária, como tinha ocorrido na última Reunião, que não se realizou, devido a falta de quórum, na qual deveria ter sido discutido o Edital.

Um dos fatores que desanimam as Prefeituras de mandarem seus representantes para a Reunião Plenária, segundo um dos representantes dos municípios, é a política estadual de contingenciamento de verbas, como, por exemplo, dos recursos do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Fhidro.

Uma das motivações para a presença das Prefeituras Municipais no Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG é financeira, a possibilidade de canalizarem recursos para os municípios, o que é muito importante para os municípios, que atravessam, na sua maioria, uma situação financeira complicada.

Parecem que fazem um balanço do tipo custo - benefício, analisando o custo do deslocamento do representante municipal até a Capital, com o montante de verbas e de recursos que conseguem dirigir para investimentos no município. E, aparentemente, o resultado dessa conta não agrada.

Sem menosprezar as necessidades de recursos dos municípios, parece que a participação, nos Órgãos Colegiados de Gestão de Políticas Públicas, não podem ser reduzidas, exclusivamente, as possibilidades de liberação de recursos públicos.

O objetivo, aparentemente, é a democratização e descentralização da gestão das políticas públicas, através de uma maior participação da

²⁶⁴ MINAS GERAIS. Lei MG nº 15910. 21 dez. 2005. Dispõe sobre o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais - Fhidro, criado pela Lei nº 13.194, de 29 de janeiro de 1999, e dá outras providências. Disponível em <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15910&comp=&ano=2005&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 14 nov. 2013.

²⁶⁵ PORTALMEIOAMBIENTE MG. Introdução. Fhidro. Disponível em <<http://www.igam.mg.gov.br/fhidro>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

população e dos entes federativos, na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas.

A justificativa apresentada é que nas cidades, não atendidas pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, a responsabilidade pelo abastecimento e o saneamento é da Prefeitura. E, somente se resolve o problema de melhorar a qualidade de tratamento e de aumentar a produção de água e do recolhimento e tratamento do esgotamento sanitário, se tiver investimento em planejamento e execução de novos projetos.

E não adianta o caixa do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Phidro, ficar guardando 400 milhões de reais, segundo as estimativas apresentadas pelos participantes, e os municípios continuarem a míngua.

A liberação de, apenas, 20 milhões de reais para o Edital, é considerada insuficiente, para atender as principais e mais urgentes demandas. E, mesmo do valor comprometido no Edital anterior, que é igual ao da minuta do atual, somente uma parte insignificante foi empenhada, segundo os órgãos responsáveis, pela ausência de apresentação de projetos qualificados.

Segundo os representantes do Poder Público municipal, é a Prefeitura quem recebe as cobranças pelos problemas do setor e pela falta de investimentos. Enquanto o problema está localizado no município, os recursos permanecem contingenciados na Secretaria de Planejamento. Isso, provavelmente, deixa os municípios muito desanimados de participar.

Inclusive a opinião externada é que existe somente a previsão orçamentária do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Phidro, a rubrica determinada no orçamento, mas não o recurso em espécie. E, por isso, o recurso nunca é liberado. É escriturado no orçamento estadual, atendendo, assim, a exigência legal; porém, não executado.

O Presidente do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG, que é também o Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, reconhece que o contingenciamento dos recursos do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Phidro é preocupante e polêmico.

Lembra que o caixa do Governo Estadual é único, mas que o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Fhidro é a única conta vinculada a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD/MG, que tem uma linha contábil específica. E o governador assumiu o

compromisso de aplicar, integralmente, os recursos até o final da sua gestão, em dezembro, de 2014.

Os recursos destinados ao Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Fhidro são provenientes de várias fontes,²⁶⁶ sendo a principal delas a compensação financeira por áreas inundadas por reservatórios, para a geração de energia elétrica.²⁶⁷

E são recursos vinculados, com destinação especificada legalmente, pagos pelas geradoras de energia elétrica, diretamente, para o Governo Federal, que faz a divisão entre os estados e os municípios, conforme as determinações legais.²⁶⁸

E a legislação estadual determina a aplicação vinculada, de metade do que é repassado pelo Governo Federal, diretamente nas ações do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Fhidro.²⁶⁹

Segundo informações disponibilizadas pelo Presidente, o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Fhidro possui, historicamente, recursos da ordem de, aproximadamente, R\$ 355 milhões. Mas que esses recursos não estão, propriamente, contingenciados, mas, sim, apenas contabilmente disponibilizados.

Apesar de não ter explicado, nem ter sido questionado, sobre o que quis falar com *apenas contabilmente disponibilizado*, parece que é apenas uma conta lançada no orçamento geral do Estado, mas sem a efetiva presença dos recursos em pecúnia.

Continuou explanando que, em média, anualmente, são disponibilizados entre R\$ 80 e R\$ 90 milhões no orçamento da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD/MG, para serem gastos e, infelizmente, consegue-se R\$ 20 milhões em projetos apenas.

²⁶⁶ Art. 3º, da Lei MG nº 15910/05.

²⁶⁷ Art. 3º, VII, da Lei MG nº 15910/05.

BRASIL. Lei nº 7990. 28 dez. 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF) Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm>. Acesso em: 14 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº 8001. 13 mar. 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001compilado.htm>. Acesso em: 14 nov. 2013.

²⁶⁸ Art. 1º, da Lei nº 8001/90.

²⁶⁹ Art. 3º, VII, da Lei MG nº 15910/05.

Segundo ele, falta qualidade na elaboração dos projetos. Essa não é a opinião dos demais Conselheiros.

Em 2011, foram disponibilizados R\$ 36 milhões para o Edital do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Phidro. E foram apresentados apenas R\$ 13 milhões em projetos. Devido à baixa apresentação e aprovação de projetos, a minuta do Edital, que deverá ser aprovado para o próximo ano, próximo item da pauta, disponibilizou apenas R\$ 20 milhões.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD/MG cobra, permanentemente, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MG e da Secretaria de Estado de Fazenda – SEF/MG a liberação dos recursos aprovados. Inclusive resolveu-se notificar, oficialmente, as Secretarias responsáveis, a respeito da disponibilidade desses recursos.

Pelo levantamento realizado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD/MG, os projetos aprovados até hoje, totalizam recursos da ordem de R\$ 83 milhões. Os projetos aprovados e conveniados, mas que os recursos ainda não foram repassados, totalizam R\$ 20, 5 milhões. E não existe nenhuma justificativa para a não liberação dos recursos aprovados e conveniados.

E a melhor estratégia para assegurar a liberação, segundo a opinião do Presidente, é a aprovação, pelo Conselho, do Edital para o próximo ano, para evitar o descumprimento da exigência legal.²⁷⁰

A própria forma de contabilização dos recursos destinados a área ambiental, foi questionada, pelo Presidente, dando como exemplo os recursos oriundos da cobrança pelo uso das águas. Os recursos arrecadados com a cobrança, também, são vinculados. Portanto, somente podem ser aplicados para financiar programas e intervenções previstas, previamente, no Plano de Recursos Hídricos.²⁷¹

Porém, apesar da legislação determinar que os recursos arrecadados sejam depositados numa conta própria, diferente da do órgão arrecadador, eles são contabilizados no orçamento do órgão arrecadador. Fato que gera confusões administrativas e possíveis distorções na sua aplicação.

²⁷⁰ MINAS GERAIS. Decreto MG nº 45230. 3 dez. 2009. Regulamenta a Lei nº 15.910, de 21 de dezembro de 2005, que dispõe sobre o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – FHIDRO. Disponível em <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45230&comp=&ano=2009&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 15 nov. 2013.

Art. 5º, II, do Decreto MG nº 45230/09.

²⁷¹ Arts. 19, III e 22, da Lei nº 9433/97.

Art. 24, parágrafo único, III, da Lei MG nº 13199/99.

Principalmente, distorce qual é o montante exato de recursos, que o Estado aplica, diretamente, nas questões ambientais, sem ser proveniente da arrecadação dos recursos pelo uso das águas, que é a contribuição do usuário para a gestão dos recursos hídricos.

E, segundo parece ser a interpretação constitucional mais adequada e progressista, o compartilhamento da responsabilidade pela defesa e preservação do meio ambiente, implica, também, no custeio dessa cogestão. O que parece significar que o Estado, tem de alocar recursos próprios na gestão ambiental e das águas, oriundos de fontes diferentes da arrecadação pela cobrança pelo seu uso, que é o custeio pela comunidade.

Foi, então, apresentada a sugestão, já que o Secretário Adjunto de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MG, é integrante do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG,²⁷² para que ele faça uma exposição sobre a liberação dos recursos discutidos, para esclarecer as dúvidas levantadas.

Os Conselheiros consideram que a questão da liberação efetiva dos recursos, está interligada com a votação do Edital pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG. Ficam com a sensação de que a aprovação do Edital é puro formalismo, sem nenhum efeito prático, porque a liberação dos recursos está muito atrasada.

Segundo os Conselheiros, deve-se discutir com mais profundidade a aprovação do Edital. E, inclusive, deve-se pensar se não seria um gesto político, mais incisivo, mais significativo de tomada de posição dos integrantes do Colegiado, a não aprovação do Edital pelo Plenário.

A Presidência recomenda seguir a orientação do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, de realizar a apresentação do Projeto, como estava programado, e o Conselho fazer a aprovação por blocos. A proposta se parece mais com uma ratificação automática do que é apresentado, do que com uma discussão sobre o assunto.

Também faz um apelo para que o Colegiado separe os dois assuntos: a aprovação do Edital, apresentado pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, devido à exigência legal da apresentação, para a aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/MG, pelo menos, de um edital de demanda induzida por ano.²⁷³

E a liberação dos recursos aprovados e conveniados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MG e pela Secretaria de Estado de Fazenda – SEF/MG. A questão da liberação dos recursos seria,

²⁷² Art. 5º, I, b, da Deliberação Normativa CERH/MG nº 1/99.

²⁷³ Art. 5º, II, b, do Decreto MG nº 45230/09.

então, discutida na próxima Reunião Plenária, com o representante da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MG.

Lembrou-se que, na última reunião do ano passado (2011), o Edital foi apresentado e aprovado, sem nenhuma modificação, como uma imposição, com a mesma argumentação do cumprimento da exigência legal. De certa maneira, a situação estava se repetindo este ano e, segundo a opinião dos Conselheiros, é uma situação inadmissível.

Consideraram que a Diretoria do Instituto Mineiro de Gestão de Águas – IGAM deveria fazer os esclarecimentos devidos, esperados por todos os integrantes do Colegiado, sobre essa situação que se repete habitualmente, pois o assunto é relevante para a gestão das águas.

E a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD/MG parece que se faz de surda, sem tomar nenhuma atitude de apresentar com antecedência a minuta, para que se possa fazer uma discussão detalhada sobre seu conteúdo.

O Presidente e Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável esclareceu que a minuta do Edital está pronta desde maio/2012, mas sem a dotação orçamentária respectiva, que somente foi liberada em novembro/2012, pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MG.

E, como na última reunião do Plenário do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG, marcada para o dia 30 de outubro de 2012, não foi obtido o quórum mínimo para a abertura oficial, a minuta está sendo, então, apresentada nesta reunião.²⁷⁴

Foi questionado ao departamento jurídico do IGAM se o Conselho é obrigado, legalmente, a aprovar, pelo menos, um Edital por ano. Segundo a resposta, não existe a obrigação de aprovação por parte do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG, mas, sim, a obrigação do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM de apresentar um Edital, por ano, para ser submetido ao Conselho.

Os Conselheiros resolveram pedir vista do Edital e formar uma comissão, integrada por membros do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG, para formularem um novo Edital, com a dotação orçamentária de R\$ 330 milhões, que é o total de recursos que estão disponíveis para o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais - Fhidro.

²⁷⁴ Art. 21, *caput*, da Deliberação Normativa CERH/MG nº 1/99.

Parece que a preocupação dos integrantes do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG é com a data final do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Phidro, que termina, segundo a legislação, em dezembro de 2013.²⁷⁵ Por isso, a pretensão de incluir a soma total dos recursos disponíveis e vinculados aos recursos hídricos, em um único e último Edital.

O resultado do debate, onde foram apresentadas e analisadas, de forma intersubjetiva e reflexiva, em um procedimento racionalmente discursivo, as opiniões e posições dos afetados e interessados, apuradas pela *accountability* e a publicidade, parece que garantiu, à decisão, a legitimidade e validade necessária para orientar a ação governamental, que aceitou a formação da Comissão, para a elaboração de um novo Edital.

O fluxo comunicacional que serpeia entre formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, garante a transformação do poder produzido comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação.²⁷⁶

O importante é que o procedimento da Reunião Plenária se realizou publicamente, para que as pessoas, interessadas ou não, pudessem acompanhar ou participar no seu desenvolvimento, garantindo, assim, sua lisura e equidade, evitando que fosse utilizada como instrumento de manobra estratégica por algum grupo de interesse específico.

A ideia de que a justiça das instituições esteja "nos olhos do público", por assim dizer - para que o público possa submetê-la ao escrutínio, ao exame e à reflexão -, é fundamental. Do ponto de vista do modelo deliberativo de democracia essa ideia também é crucial.²⁷⁷

E não apenas acompanhar e observar, mas garantir a participação das pessoas, que se mobilizam através de redes formais e informais, como, por exemplo, as famílias, escolas, clubes, amigos, associações, partidos políticos, para a circulação de informações, opiniões e temas, através de instrumentos comunicativos, que exigem posicionamentos coletivos.

A sociedade civil e suas associações não são públicas no sentido de sempre permitirem acesso universal a todos, mas

²⁷⁵ Art. 1º, § 1º, do Decreto MG nº 44314/06.

²⁷⁶ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. V. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. P. 22. 352 p.

²⁷⁷ BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Siqueira (Org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 109-142.

elas são públicas no sentido de serem parte de uma conversação pública anônima em uma democracia.²⁷⁸

Na Reunião Plenária seguinte, prevista para fevereiro ou março/2012, a Comissão designada apresentaria a nova minuta de Edital, conforme a decisão majoritária de licitar o montante total de recursos disponíveis.

Assim, evitaria que os recursos não utilizados, até o prazo final da existência do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Fhidro, fossem revertidos, permanentemente, ao caixa único do Estado.

Apesar da pressa e da relevância do assunto, a primeira Reunião Plenária, de 2013, somente foi marcada para o mês de maio/2013, diferente da periodicidade normal, que era, habitualmente, no máximo, bimestral; chegando, em raríssimos casos, a trimestral. O hiato de cinco meses entre as duas Reuniões Plenárias pode, provavelmente, ser debitado a dificuldade das negociações, que foram travadas na Comissão e no Governo.

Na Reunião Plenária, de maio/2013, o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM fez uma apresentação sobre o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Phidro, seus objetivos, estrutura administrativa, legislação, recursos disponíveis, critérios para seleção de projetos, projetos aprovados e executados, liberação de recursos e Editais para a seleção de projetos, sem apresentar nenhuma novidade relevante.

Logo após, foi apresentado o relatório da Comissão, criada na Reunião Plenária anterior, para elaborar a proposta do Edital de 2013, do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Phidro, que, anteriormente, gerou muita polêmica.

Porém, a questão que gerou a maior discordância, que foi a dotação orçamentária de apenas R\$ 20 milhões e o contingenciamento do restante dos recursos, que são vinculados, pela legislação, ao Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais - Fhidro, parece que nem foram discutidos nesses cinco meses.

As sugestões da Comissão, que na sua maioria foram aprovadas pelo Plenário do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG, se

²⁷⁸ BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 109-142.

limitaram aos aspectos referentes aos procedimentos de apresentação, análise, classificação e aprovação de projetos. Aspectos importantes, sem dúvida, mas, simplesmente, burocráticos, que também foram questionados na última Reunião Plenária.

O Edital 2013, do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Phidro, com a mesma dotação orçamentária de R\$ 20 milhões, criticada na Reunião Plenária anterior, foi aprovado, com algumas modificações nas regras procedimentais, sugeridas pela Comissão.

O Presidente do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG comunicou que o Executivo estava elaborando um projeto de Lei para a prorrogação do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Phidro, que terminaria em dezembro de 2013, segundo a legislação atual.²⁷⁹

E, assegurou, que a minuta do projeto de lei, que garante sua prorrogação, será apresentado para sugestões ao Plenário do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/MG, com prazo para o encaminhamento de sugestões até 20 de maio de 2013. A minuta foi discutida com o Fórum de Comitês e com a Secretaria Executiva do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais - Fhidro, que é exercida pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM.²⁸⁰

Parece que os Conselheiros ficaram satisfeitos com a possibilidade de prorrogação, por prazo indeterminado, que resolveram aprovar o Edital, com a mesma dotação orçamentária proposta em dezembro.

Se a primeira Reunião Plenária mostrou a importância da apresentação da argumentação racionalmente discursiva dos afetados e interessados, consentida e controlada pela *accountability* e pela publicidade, para a produção de um resultado efetivamente deliberativo e participativo, conforme a teoria procedimentalista, de Habermas.

Já o período entre as duas Reuniões Plenárias, provavelmente, foi preenchido com encontros da Comissão designada e negociações entre as partes envolvidas, visando a melhor maneira de liberar os recursos reunidos no Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – Fhidro.

Porém, parece que as negociações ocorridas dispensaram a metodologia da teoria procedimentalista, pois faltou a publicidade fiscalizadora

²⁷⁹ Art. 1º, § 1º, do Decreto MG nº 44314/06.

²⁸⁰ Art. 7º, § 2º, da Lei MG nº 15910/05.

necessária para legitimar e validar o procedimento, como uma deliberação pública. Provavelmente, ficou mais próxima da teoria do poder simbólico, de Bourdieu, onde os participantes mostram seus poderes implícitos para a construção de uma decisão, que foi imposta, como não sendo imposta, aos afetados e interessados.

Mesmo alegando que a sobrevivência e a execução dos projetos e objetivos das Prefeituras, associações e entidades da sociedade civil representa, também, indiretamente, a conservação da qualidade e da quantidade da água, parece que a preocupação imediata é garantir o repasse das verbas.

E, mais uma vez, ressurgem a tensão entre a água, elemento da natureza, fundamental para o equilíbrio ambiental e para a saúde humana, além de outros usos; e o recurso hídrico, a água apropriada apenas como insumo de produção, como bem econômico, favorecendo a monetização da água, sua valorização pecuniária.

CAPÍTULO 6

CONCLUSÃO

*Atravessamos campos. Dias, tão claros, céu de toda altura.
Assaz voavam eram os gaviões. E Goiás estava pondo fogo
nos seus pastos. Arte que fumaçava, fumaceava, o tisne.²⁸¹*

Esse trecho, do consagrado romance Grande Sertão: Veredas, de Guimarães Rosa, publicado em 1956, mostra a dificuldade das mudanças culturais, enraizadas nas tradições populares, independente de conferências internacionais, constituições e legislações.

A expressão “limpar pasto”, para o roçado ou a cria, condição indispensável à subsistência mínima do interiorano, concretizada na arte técnica platônica do fogo controlado. Era prática comum por todo o sertão mineiro e na sua expansão, incontrolável, pelo brasileiro, que virava Goiás e que virava nordeste. Servia, inclusive, de inspiração às artes, agora, entretanto, literárias, como demonstra o trecho acima.

Atualmente, transformou-se em “queimada”, crime federal tipificado em lei,²⁸² perseguido por satélite e outras tecnologias, para salvar a floresta amazônica do inexorável desmatamento.²⁸³ Paulatino; porém, constante, anual.²⁸⁴ As profundas mudanças legais, iniciadas em 1972, já conseguiram ganhar a guerra midiática, colocando a opinião pública mundial, majoritariamente, contra a degradação ambiental. Mas, parece que esqueceram de combinar, o resultado, com os demais participantes do conflito, os capitalistas, os ambientalistas, os políticos, as comunidades.

Com efeito, um significado de governança se destaca nesta seara, qual seja, o que remete a idéia de “gestão”, inscrito na crença de um consenso inerente à noção de crescimento sustentável. Este consenso aposta na possível conciliação

²⁸¹ ROSA, Guimarães. *Grande sertão: veredas*. V. II. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994. P. 761. 875 p.

²⁸² BRASIL. Lei nº 9605. 12 fev. 1988. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Art. 41. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em 28 dez. 2013.

²⁸³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. INPE monitora Amazônia. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/inpe-monitora-amaz%C3%B4nia>>. Acesso 28 dez. 2013.

²⁸⁴ EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS – INPE. Levantamento de informações de uso e cobertura da terra na Amazônia – 2010. Projeto TerraClass 2010. Disponível em <http://www.inpe.br/cra/projetos_pesquisas/sumario_terraclass_2010.pdf>. Acesso 28 dez. 2013.

entre os interesses “econômicos”, ecológicos e sociais, abstraindo dessas dimensões as relações de poder que, de fato, permeiam a dinâmica dos processos sociais.²⁸⁵

A preocupação ambiental, holística e integral, apesar de relativamente recente, é fundamental para a valorização da dignidade e da sobrevivência das pessoas. Portanto, nenhuma crítica à positividade da legislação ambiental, independente da sua inspiração interna ou externa. Inclusive, pode ser considerada como um progresso da inclusão cidadã, as características democráticas e participativas estabelecidas, como o caso, por exemplo, da Política Nacional do Meio Ambiente e da Política Nacional de Recursos Hídricos.

A questão é se a hipótese, proposta pela dissertação, se há efetividade democrática e emancipativa na legislação da Política Nacional de Recursos Hídricos, foi confirmada ou não pelos estudos empreendidos e pela observação empírica dos estudos de casos realizados. E as conclusões parecem tão plurais, quanto a complexidade do assunto.

A aplicação formal e objetiva da legislação, mesmo que contenha aspectos marcantes de procedimentos democráticos e participativos, parece que, em certo sentido, acaba os anulando. Restringe, assim, seus efeitos e possibilidades de transformação e emancipação. Cria-se, assim, a impressão, contraditória, de uma legislação progressista acabar por representar uma opção de manutenção conservadora.

[...] outro aspecto relevante a considerar é que a sociedade civil chamada a participar daquela governança é aquela “organizada”, e organizada nos moldes eleitos pelos segmentos dominantes da sociedade. Portanto, são aqueles participantes “capacitados”, ou seja, aqueles que dominam o capital social requerido pelo campo social em questão (Bourdieu, 1.993; Carneiro, 2.003; Zhouri, Laschefski e Pereira, 2.005, p, 16). No campo ambiental, os requisitos principais são qualificação técnica e computacional, domínio idiomático da língua inglesa, linguagem dos projetos etc. A grande maioria dos cidadãos, sobretudo membros de comunidades rurais e étnicas ou das periferias urbanas, permanece excluída desta participação. (grifos da autora)²⁸⁶

²⁸⁵ ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para governança ambiental. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 23, nº 68, p. 97-107, out./2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n68/v23n68a07.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2013.

²⁸⁶ *Ibidem*.

Percebe-se, de uma forma ou de outra, que o desenho de Colegiado proposto pela legislação de recursos hídricos, oferece, em alguma medida, um compartilhamento de responsabilidades, antes concentrada apenas no Governo, entre o Poder Público, os usuários e as entidades da sociedade civil, abrindo, significativamente, a possibilidade de representatividade aos segmentos políticos e sociais.

Pode-se até questionar que essa abertura ainda não consegue absorver e integrar a pluralidade necessária, para caracterizar uma inclusão transformadora própria de uma cidadania efetivamente democrática e participativa, como mostra, por exemplo, os artifícios legais para a garantia da maioria governamental nos Organismos de Bacia e a ausência dos segmentos políticos e sociais menos organizados das Reuniões Plenárias acompanhadas.

Porém, pode ser estimulante ver o Poder Público precisar sentar, discutir e negociar com os segmentos políticos e sociais as políticas públicas de gestão das águas, o que, por si só, já é uma mudança considerável na posição geralmente adotada pela burocracia tecnocrática. É um exemplo que pode acabar se replicando em outras esferas da sociedade, incentivando outros afetados e interessados ausentes a tentarem se manifestar também.

Essa paridade entre os integrantes dos Organismos, que surge do estudo de caso, que permite a igualdade de oportunidade de expressão de opiniões, tanto as entidades com recursos acadêmicos, científicos e técnicos disponíveis para apoio, como, também, as que não os têm. Mas que possuem o mesmo peso nas decisões, fiscalizadas pela publicidade dos procedimentos, que serve como modelo de ação para outros segmentos.

Mesmo quando, aparentemente, deixam de funcionar perfeitamente, como no Organismo menos estruturado, onde os órgãos de assessoramento invertem o sentido legal e passam a ditar a pauta de discussões, repetindo o desenho hierárquico dos entes federativos tradicionais. Ou quando o movimento social mais organizado impõe os seus objetivos, metas e reivindicações como sendo as do Colegiado. Inibem, assim, a pluralidade de manifestações e de usos.

E, também, impede a pluralidade de usos e a diversidade cultural, quando apenas o aspecto econômico passa a prevalecer, como no caso da monetização da água, quando, por exemplo, a garantia da arrecadação financeira se torna mais importante do que a discussão pública dos critérios da distribuição dos recursos, fomentando as negociações de gabinete não deliberativas, pela ausência da publicidade fiscalizadora.

Ou a negociação direta de vantagens para empresas privadas na utilização da água, como se fosse um bem qualquer privado; e, não, constitucionalmente designado como um bem de uso comum do povo, o que

impede, terminantemente, a sua apropriação exclusivamente particular e individual, mas que foi completamente ignorada na decisão do rebaixamento do lençol freático.

Conforme exposto na Introdução, não era pretensão dessa dissertação a compatibilização entre a teoria procedimentalista, de Habermas, com a teoria do poder simbólico, de Bourdieu. Reconhece-se a contradição inerente a elas, quando Habermas trabalha com a sociologia do consenso; enquanto Bourdieu, com a do conflito.

Porém, reconhece-se, também, a capacidade e habilidade de cada uma delas, com suas características teóricas, para destacar, analisar e explicar certos recortes delimitados e específicos da complexidade social, sem comprometer a ideia de unicidade que pode imperar. Possibilita mostrar, assim, ângulos diferentes e diferenciados; opiniões complementares, convergentes ou divergentes sobre uma mesma situação empírica dada.

A observação da capacidade do desenho institucional poder proporcionar um maior espaço de manifestação da representatividade cidadã e participativa dos afetados e interessados, em um contexto de discussão racionalmente dialógica e pública, assegurando-se a igualdade de oportunidade de expressão aos integrantes, parece indicar, então, o uso da teoria procedimentalista, de Habermas.

Como, também, a aparente desconformidade paritária na divisão do Poder Público em dois segmentos distintos, garantindo, assim, sua posição majoritária; ou a negociação longe da legitimação e fiscalização da publicidade, são situações que podem ser destacadas como contrárias ao procedimento racional da teoria procedimentalista, de Habermas.

Já a preponderância excessiva das decisões justificadas pelo acadêmico, científico e técnico ou privilegiam os interesses dos setores mais organizados e capitalizados com os recursos considerados como mais valorizados, como se fossem de interesse público, como ocorre com a organização social mais estruturada e com as instituições públicas, podem ser percebidos pela aplicação da teoria do poder simbólico, de Bourdieu.

Alguns segmentos da ecologia política, de considerável relevância, costumam declarar que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas ambientais são meras agências mediadoras de consensos, que acabam por inibir a conflituosidade política das relações culturais e sociais. E que os processos de licenciamento ambiental, por outro lado, são os instrumentos adequados para a manifestação dessa conflituosidade política.

Os conselhos gestores do meio ambiente (por exemplo, Conama, Copam etc.) e os comitês de bacia são instâncias institucionalizadas que representam essa forma de governança

chamada a efeito na prática. Eles são vistos como agências de arbitragem ou de mediação de conflitos, estes entendidos como resultado dos divergentes interesses entre atores individualizados. Processa-se, pois, um deslocamento da esfera da política para a esfera da economia, em que direitos e sujeitos coletivos são invisibilizados e substituídos pelo foco em interesses e atores particulares. A governança ambiental assim proposta promove um esvaziamento do sentido político das lutas ambientais expresso no processo de licenciamento.²⁸⁷

Em que pese à importância dos estudiosos que aderem a esse entendimento, parece importante salientar que os procedimentos de licenciamento ambiental são simplesmente consultivos, inclusive as audiências públicas, o que desobriga o cumprimento das suas recomendações pelas autoridades governamentais.

Enquanto o Comitê da Bacia Hidrográfica possui competência deliberativa e vinculante, podendo, assim, decidir e executar sua decisão, independente da necessidade de qualquer espécie de ato do Poder Executivo ou do Legislativo, o que o transforma no local adequado de manifestação da cidadania democrática e participativa.

Porém, a questão não se resume a uma disputa de qual é o melhor instrumento para a manifestação da cidadania. O fundamental é viabilizar a maior gama possível de mecanismos de efetividade da cidadania democrática e participativa, sejam os Comitês da Bacia Hidrográfica ou as audiências públicas dos procedimentos de licenciamento ambiental, ou qualquer outro modelo de democracia deliberativa, participativa, representativa, popular, direta, indireta, etc.

²⁸⁷ ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para governança ambiental. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 23, nº 68, p. 97-107, out./2.008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n68/v23n68a07.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2.013.

BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca Neaera (Org.). *Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010. 246 p.

ABBERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. Descentralização da gestão das águas: por que os comitês de bacia estão sendo criados? Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n2/28607.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013.

ABERS, Rebecca Neaera et al. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos Comitês e Consórcios de Bacias Hidrográficas no Brasil. *In: Ambiente & Sociedade*, v. XII, n. 1, enero - junio, p. 115-132, 2009. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade - Brasil. Disponível em <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/317/31713420009.pdf>> Acesso em: 24 set. 2011.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. População desconhece fórum de gestão das águas, diz ambientalista. Mar. 2013. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/438241-POPULACAO-DESCONHECE-FORUM-DE-GESTAO-DAS-AGUAS,-DIZ-AMBIENTALISTA.html>>. Acesso em: 28 out. 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: 2013. Brasília: ANA, 2013. 432 p. Disponível em <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/spr/conjuntura/ANA_Conjuntura_Recursos_Hidricos_Brasil/ANA_Conjuntura_Recursos_Hidricos_Brasil_nov.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2013.

_____. Banco de Informações de Geração – BIG. Atualiz. 30 dez. 2013. Disponível em <<http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.cfm>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Usina Hidrelétrica Brecha. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/noticias/Output_Noticias.cfm?Identidade=4392&id_area=90>. Acesso em: 30 out. 2013.

AMORIM, João Alberto Alves. *Direito das águas: o regime jurídico da água doce no Direito Internacional e no Direito Brasileiro*. São Paulo: Lex, 2009. 383 p.

ANDRADE, E. O. A Comuna de Paris e a democracia de conselhos. *Revista Espaço Adêmico*. Nº 118, mar. 2011. P. 1-9. Disponível em <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/12640>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de; PONTES, Ricardo José Soares; MARTINS JUNIOR, Tomaz. A descentralização no marco da Reforma Sanitária no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 2000. Disponível em <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892000000700026>. Acesso em: 19 ago. 2013.

ASSOCIAÇÃO EXECUTIVA DE APOIO À GESTÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS PEIXE VIVO – AGB PEIXE VIVO. Contrato de gestão nº 003/09. Disponível em <<http://www.agbpeixevivo.org.br/images/noticias/Contrato%20de%20Gest%C3%A3o%20Velhas%2003-2009.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 47, nº 4, 2.004, P. 703-728. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n4/a03v47n4.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

AZEVEDO, André Nunes de. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. *Revista Rio de Janeiro*. Nº 10, mai.-ago. 2003. Disponível em <http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_10/10-AndreAzevedo.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2013.

BANCO MUNDIAL. Governance and development. Whashington: Banco Mundial, 1.992. 61 p. Disponível em <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26ª Ed. Malheiros: São Paulo, 2009. 1102 p.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washigton: a visão neo-liberal dos problemas latino-americanos. 1.994. 36 p. Disponível em <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2013.

BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 109-142.

BIGNOTTO, Newton. Um conceito em evolução. *Diversa: cidadania, Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*. Ano 3, nº 8, outubro de 2005. Disponível em <<https://www.ufmg.br/diversa/8/artigo-umconceitoemevolucao.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

BLACK, Laura W.; BURKHALTER, Stephanie; GASTIL, John; STROMER-GALLEY, Jennifer. Methods for Analyzing and Measuring Group Deliberation. In: BUCY, E.; HOLBERT, L. (Ed.), *Sourcebook of Political Communication Research: Methods, Measures, and Analytical Techniques*. New York: Routledge, 2009. 44f.

BOAVENTURA, Edivaldo M. Anísio Teixeira e a autonomia da educação baiana. *Revista da Bahia*. Salvador, v. 32, nº. 31, jul. 2000. P. 70-83. Disponível em <<http://www.bvanisio Teixeira.ufba.br/artigos/boaventura4.html>>. Acesso em: 3 out. 2013.

BODIN, Jean. *Os seis livros da República*. Livro primeiro. Trad. José Carlos Orsi Morel. 1ª ed. São Paulo: Cone, 2011. 328 p.

BOHMAN, James. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. *In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e trad.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 31-84.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. 311 p.

BRASIL. Constituição da República. 5 out. 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 29 jul. 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. 15 mar. 1967. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm#art189>. Acesso em: 3 out. 2013. Art. 181.

_____. Decreto nº 5407. 27 dez. 1904. Art. 1º. Disponível em <http://infoener.iee.usp.br/legislacao/legisla_nac/eletrico/leis/dec5407.htm>. Acesso em: 19 set. 2013.

_____. Decreto nº 8659. 5 abr. 1911. Organização do ensino - Autonomia didactica e administrativa - Institutos de ensino superior e fundamental - O Conselho Superior do Ensino - O patrimonio, sua constituição e applicação. Disponível em <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/4_1a_Republica/decreto%208659%20-%201911%20lei%20org%E2nica%20rivad%E1via%20correia.htm>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. Decreto nº 19402. 14 nov. 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública.

Disponível em
<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=19402&tipo_norma=DEC&data=19301114&link=s>. Acesso em: 18 ago. 2013.

____ Decreto nº 19850. 11 abr. 1931. Cria o Conselho Nacional de Educação.
Disponível em
<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=19850&tipo_norma=DEC&data=19310411&link=s>. Acesso em: 18 ago. 2013.

____ Decreto nº 24429. 20 jun. 1934. Cria o Conselho Federal do Comércio Exterior.
Disponível em
<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=24429&tipo_norma=DEC&data=19340620&link=s>. Acesso em: 3 out. 2013.

____ Decreto nº 24643. 10 jul. 1934. Decreta o Código de Águas. Art. 8º.
Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643compilado.htm>. Acesso em: 1º set. 2013.

____ Decreto nº 68063. 14 jan. 1971. Extingue o Conselho Técnico de Economia e Finanças e dá outras providências. Disponível em
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-68063-14-janeiro-1971-409975-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 3 out. 2013.

____ Decreto nº 73030. 30 out. 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e da outras providências.
Disponível em
<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=73030&tipo_norma=DEC&data=19731030&link=s>. Acesso em: 22 dez. 2013.

____ Decreto nº 82871. 18 dez. 1978. Transfere da Companhia Industrial Oupretana para a ALCAN ALUMÍNIO DO BRASIL S.A. concessão para o aproveitamento da energia hidráulica, para uso exclusivo, no Município de Ponte Nova, Estado de Minas Gerais. Art. 1. Disponível em
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-82871-18->

dezembro-1978-432096-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 out. 2013.

_____ Decreto nº 99274. 6 jun. 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em: 22 dez. 2013.

_____ Decreto-Lei nº 14. 25 nov. 1937. Institui o Conselho Técnico da Economia e Finanças, no Ministério da Fazenda, e dá outras providências. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/outros/linha-do-tempo/Decreto-Lei_14_de_25_de_novembro_de_1937.pdf>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____ Decreto-Lei nº 1285. 18 mai. 1939. Cria o Conselho Nacional de Águas e Energia, define suas atribuições e dá outras providências. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1285&tipo_norma=DEL&data=19390518&link=s>. Acesso em: 30 dez. 2013.

_____ Decreto-Lei nº 1699. 24 out. 1939. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica e seu funcionamento e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1699.htm>. Acesso em: 30 dez. 2013.

_____ Decreto-Lei nº 8031. 3 out. 1945. Autoriza a organização da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del8031.htm>. Acesso em: 30 dez. 2013.

_____ ESCOLA. Governo Fernando Henrique Cardoso. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/historiab/governo-fernando-henrique-cardoso.htm>>. Acesso em: 2 set. 2013.

_____ Lei nº 174. 6 jan. 1936. Organiza o Conselho Nacional de Educação. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-174-6-janeiro-1936-556088-publicacaooriginal-75752-pl.html>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____ Lei nº 970. 16 dez. 1949. Dispõe sobre as atribuições, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Economia. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0970.htm>. Acesso em: 3 out. 2013. Art. 13.

_____ Lei nº 1145. 31 dez. 1903. Fixa a despesa geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1904, e dá outras providencias. Art. 23. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1145&tipo_norma=LEI&data=19031231&link=s>. Acesso em: 19 set. 2013.

_____ Lei nº 1920. 25 jul. 1953. Cria o Ministério da Saúde e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1920.htm>. Acesso em: 20 ago. 2013.

_____ Lei nº 3890-A. 25 abr. 1961. Autoriza a União a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. - ELETROBRÁS, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3890Acompilada.htm>. Acesso em: 30 dez. 2013.

_____ Lei nº 6229. 17 jul. 1975. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Saúde. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6229.htm>. Acesso em: 22 ago. 2013.

_____ Lei nº 6938. 31 ago. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm>. Acesso em: 28 dez. 2013.

_____ Lei nº 7990. 28 dez. 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF) Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm>. Acesso em: 14 nov. 2013.

_____ Lei nº 7998. 11 jan. 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____ Lei nº 8001. 13 mar. 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001compilado.htm>. Acesso em: 14 nov. 2013.

_____ Lei nº 9433. 8 jan. 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7990, de 28 dezembro de 1989. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 29 jul. 2013.

_____ Lei nº 9605. 12 fev. 1988. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Art. 41. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em 28 dez. 2013.

_____ Lei nº 10257. 10 jul. 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____ Lei nº 11445. 5 jan. 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6766, de 19 de dezembro de 1979, 8036, de 11 de maio de 1990, 8666, de 21 de junho de 1993, 8987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 5 out. 2013.

_____ Mensagem nº 870. 6 ago. 1997. Razões do veto ao art. 35, VIII. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/vep26-97.htm>. Acesso em: 19 dez. 2013.

_____ Ministério da Educação e da Cultura. *Histórico do Conselho Nacional de Educação*. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14306%3Aacne-historico&catid=323%3Aorgaos-vinculados&Itemid=754>. Acesso em: 17 ago. 2013.

_____ Ministério das Relações Exteriores. Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972. V. I. Disponível em <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/conferencia_internacional_c_e_p/estocolmo_72_Volume_I.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2012.

_____ *Ibidem*. V. II.

CAVALCANTE, Maria Madalena de Aguiar e SANTOS, Leonardo José Cordeiro. Hidrelétricas no Rio Madeira – RO: tensões sobre o uso do território e dos recursos naturais na Amazônia. *Confins: revista franco-brasileira de geografia*. Nº 15. Disponível em <<http://confins.revues.org/7758>>. Acesso em: 1º ago. 2013.

CETESP. Disponível em < <http://www.cetesb.sp.gov.br/agua/%C3%81guas-Superficiais/38-Historico-da-Legisla%C3%A7%C3%A3o-H%C3%ADdrica-no-Brasil>>. Acesso em: 12 set. 2013.

CHAMBERS, Simone. A teoria democrática deliberativa. *In: A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Ângela Cristina Salgueiro Marques (Org. e trad.). Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. P.239-261.

COGGIOLA, Osvaldo. A primeira Internacional Operária e a Comuna de Paris. *Aurora*. Marília, ano V, nº 8, p. 165-183, ago. 2011. Disponível em <www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/.../1274/1136>. Acesso em: 14 ago. 2013.

COHN, Amélia. Caminhos da reforma sanitária. *Lua Nova*, nº 19, novembro 1989, São Paulo. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451989000400009&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 mar. 2013.

COMITÊ DA BACIA HIFROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS. A Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Disponível em <<http://cbhvelhas.org.br/index.php/more-about-joomla/a-bacia.html>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS. Histórico. Subcomitês. Disponível em <<http://cbhvelhas.org.br/index.php/module-positions.html>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. Deliberação Normativa nº 1. 10 abr. 2000. Estabelece o Regimento Interno do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Disponível em <<http://cbhvelhas.org.br/index.php/joomla-overview/legislacao/regimento.html>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. Deliberação Normativa nº 2. 31 ago. 2004. Estabelece diretrizes para a criação e o funcionamento dos sub-comitês, vinculados ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Disponível em

<<http://www.cbhvelhas.org.br/images/subcomites/deliberacoesubcomites/dn%2002%2004%20alterada%20pela%20dn%2001%2009.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____ História. Disponível em <<http://www.cbhvelhas.org.br/index.php/more-about-joomla/historia.html>>. Acesso em: 31 out. 2013.

_____ Histórico. Subcomitês. Disponível em <<http://www.cbhvelhas.org.br/index.php/module-positions.html>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PIRANGA. Deliberação Normativa CBH Piranga nº 2. 13 mai. 2010. Estabelece o Regimento Interno do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga. Disponível em <http://comites.igam.mg.gov.br/images/deliberacao/DO1_cbhPiranga/regimento_interno_do1.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2013.

CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS – CERH/MG. Deliberação nº 269. 1º abr. 2011. Estabelece a composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/MG para o biênio 2011-2013 e dá outras providências. Disponível em <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=16676#_ftn3>. Acesso em: 6 nov. 2013.

_____ Deliberação Normativa nº 1. 17 ago. 1999. Estabelece o Regimento Interno do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH-MG. Disponível em <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=10350#_ftn1>. Acesso em: 6 nov. 2013.

_____ Deliberação Normativa nº 4. 18 fev. 2002. Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento de Comitês de Bacia Hidrográfica, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=176>>. Acesso em: 27 out. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS – CNRH. Deliberação nº 5. 10 abr. 2000. Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Disponível em <http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14>. Acesso em: 28 dez. 2013.

_____. Resolução nº 145. 12 dez. 2012. Estabelece diretrizes para a elaboração de Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas e dá outras providências. Disponível em <http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14>. Acesso em: 28 dez. 2013.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAOPEBA. Importância para o abastecimento de água da Grande BH. Secretaria executiva do CBH - Paraopeba. Disponível em <<http://www.aguadoparaopeba.org.br/texto.php?p=abastecimento>>. Acesso em: 31 out. 2013.

COOKE, Maeve. Five Arguments for deliberative democracy. *In: Political Studies*. Oxford: Blackwell, v. 48, p. 947-969, 2000.

CORRÊA, Maria Letícia. Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil: o Código de Águas de 1934 e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica. *Política & Sociedade*, nº 6, abr. 2005, p. 225-291. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC4QFjAA&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.ufsc.br%2Findex.php%2Fpolitica%2Farticle%2Fview%2F1955&ei=0r_AUpjIEMm3kQeVnoCYDQ&usg=AFQjCNHhzfug9-qQZXJ1gogsQmw3e5h-sQ&bvm=bv.58187178,d.eW0>. Acesso em: 29 dez. 2013.

COSTA, A. C. S.; ARGUELES, Delmo de Oliveira. A higienização social através do planejamento urbano de Belo Horizontenos primeiros anos do século XX. Disponível em <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.publicacoesacademicas.uniceub.br%2Findex.php%2Funiversitashumanas%2Farticle%2Fdownload%2F878%2F61>>

2&ei=g0sTUrTfAoiqyAHkp4HIDA&usg=AFQjCNF_BspDQUlcl6JV2x8yUzM0cBhh1w&sig2=jm6iz3G86BqeBsZscC_ikA&bvm=bv.50952593,d.aWc>. Acesso em: 20 ago. 2013.

COSTA, Silvio. Importância e atualidade da Comuna de Paris de 1871. *Revista Espaço Acadêmico*. Nº 118, mar. 2011. P. 16-24. Disponível em <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/12603/6697>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. *In: Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Jessé Souza (org.). Brasília: Universidade de Brasília, 2001. P. 11-38.

DEUTSCHE WELLE. 1973: termina a Guerra do Vietnã. Calendário histórico. Notícias. DW. 2014. Disponível em <http://www.dw.de/1973-termina-a-guerra-do-vietn%C3%A3/a-417493>. Acesso em: 28 dez. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvi Zanella. *Direito administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. 253 p. P. 932.

DRYZEK, Jonh S. *Deliberative democracy and beyond: liberal, critics, contestation*. Oxford: Oxford University, 2000.

DRYZEK, John S.; NIEMEYER, Simon. Discursive representation. *American Political Science Review*, v. 102, n. 4, p. 481-483, 2008.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS – INPE. Levantamento de informações de uso e cobertura da terra na Amazônia – 2010. Projeto TerraClass 2010. Disponível em <http://www.inpe.br/cra/projetos_pesquisas/sumario_terraclass_2010.pdf>. Acesso 28 dez. 2013.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Balanço Energético Nacional 2012: ano base 2011. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2012. P. 44. 282 p. Disponível em <https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio_Final_BEN_2012.pdf>. Acesso em: 19 set. 2013.

ENCONTRO NACIONAL DE COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS, 13, 2011, São Luis. Disponível em <<http://www.ecoagencia.com.br/?open=noticias&id=VZISXRFWWNIYHpkeTxGahN2aKVVVB1TP>> Acesso em: 22 fev. 2012.

ESCELSA ENERGIAS DO BRASIL. *História da energia elétrica no Brasil*. Disponível em <<http://www.escelsa.com.br/aescelsa/historia-ee-brasil.asp>>. Acesso em: 19 set. 2013.

ETTEMA, James S. Journalism as reason-giving: deliberative democracy, institutional accountability, and the News Media's Mission. *Political Communication*, v. 24, n. 2, p. 143-160, 2007.

FLORIT, Luciano Félix; NOARA, Cleci Teresinha. Visão de mundo: desenvolvimento, meio ambiente e democracia nos Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil. *In: ABERS, Rebecca Neaera (Org.). Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010. P. 69 – 104.

FORMIGA-JOHNSSON, R. M.; KUMLER, L.; LEMOS, M. C. The politics of bulk water pricing in Brazil: lessons from the Paraíba do Sul Basin. *Water Policy*, v. 9, n. 1, p. 87–104, 2007.

FRANK, Beate. Formação e experiência: os Organismos de Bacias Hidrográficas são capazes de lidar com a complexidade da gestão de recursos hídricos? *In: ABERS, Rebecca Neaera (Org.). Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010. P. 40 – 68.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a06n70.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. A era Vargas: dos anos 20 a 1945. Conselho Federal de Comércio Exterior. Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil – CPDOC. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/ConselhoComercioExterior>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. A era Vargas: dos anos 20 a 1945. Conselho Técnico de Economia e Finanças. Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil – CPDOC. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/ConselhoFinancas>>. Acesso em: 3 out. 2013.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ – FIOCRUZ. Reforma sanitária. Biblioteca virtual Sergio Arouca. Disponível em <<http://bvsarouca.icict.fiocruz.br/sanitarista05.html>>. Acesso em: 4 out. 2013.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, Vera Shattan; NOBRE, Marcos (Orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. P. 173-209.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas*: disciplina jurídica das águas doces. 3ª ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2006. P. 27-28. 252 p.

GOMES, Antônio Claret S *et al.* O setor elétrico. Disponível em <http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial14.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2013.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia*: entre a facticidade e a validade. V. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 1997.

_____. *Teoria do agir comunicativo. Racionalidade da ação e racionalização do social.* Trad. Paulo Astor Soethe. V. I. São Paulo: Martins Fontes, 2012. 704 p.

_____. *The Theory of Communicative Action, Volume 2: Lifeworld and system – a critique of functionalist reason.* Boston: Beacon Press, 1987.

_____. *The Inclusion of the Other: studies in political theory.* MIT Press, 1996.

HELD, David. *Modelos de democracia.* Trad. Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. 297 p.

HENDRIKS, C.; DRYZEK, J.; HUNOLD, C. Turning up the Heat: Partisanship in Deliberative Innovation, *Political Studies*, vol. 55, no. 2, p. 362-383.

HOUAISS, Antônio. *Grande dicionário Houaiss beta da língua portuguesa.* Verbetes coletividade. Disponível em <<http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=coletividade>>. Acesso em: 7 ago. 2013.

_____. *Grande dicionário Houaiss beta da língua portuguesa.* Verbetes paridade. Disponível em <<http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=paridade>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. *Grande dicionário Houaiss beta da língua portuguesa.* Verbetes sociedade. Disponível em <<http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=sociedade>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

INSTITUTO BIO ATLÂNTICA. IBio AGB Doce. Disponível em <<http://www.ibioagbdoce.org.br/index.asp>>. Acesso em: 26 dez. 2013.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS – IGAM. Glossário de termos relacionados à gestão de recursos hídricos. I Oficina do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos, junho 2008. Disponível em <http://comites.igam.mg.gov.br/images/glossario/glossario_termos.pdf>. Acesso em: 1º set. 2013.

JACOBI, Pedro. Movimento ambientalista no Brasil: representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. Disponível em <http://www.cpd1.ufmt.br/gpea/pub/jacobi_movimento%20ambientalista-brasil-edusp.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2013.

JACOBI, Pedro Roberto e BARBI, Fabiana. *In: II SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2.007*, Florianópolis. Disponível em <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/fabiana_barbi_pedro_jacobi.pdf >. Acesso em: 26 jul. 2013.

LEÃO, Delfim Ferreira; FERREIRA, José Ribeiro; FIALHO, Maria do Céu. *Cidadania e paideia na Grécia antiga*. Coimbra: Clássica Digitalis, 2010. Disponível em <https://bdigital.sib.uc.pt/jspui/bitstream/123456789/33/1/cidadania_e_paideia.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2012.

LEMOS, M. C. Whose water is it anyway? Water management, knowledge, and equity in NE Brazil. *In: PERRY, R.; INGRAM H.; WHITELEY, J. (Org.). Water, Place and Equity*. Cambridge, MA: MIT Press, 2008. p. 249-270.

LUBENOW, Jorge Adriano. Política deliberativa: modelo teórico e referências empíricas. *In: I SEMINÁRIO INTERNACIONAL E III SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2010*, Florianópolis. Anais... Disponível em <<http://www.sociologia.ufsc.br/npms/mspd/a038.pdf>> Acesso em: 11 mar. 2011.

MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 668 p.

MALAGUTI, Gustavo Abreu. Regulação do setor elétrico brasileiro: da formação da indústria da energia elétrica aos dias atuais. Universidade Federal Fluminense – UFF, dezembro, 2009. Disponível em <http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD254.pdf>. Acesso em: 19 set. 2013.

MANSBRIDGE, Jane et al. The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, v. 18, n. 1, 2010, p. 64–100.

MANSBRIDGE, Jane et al. The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, v. 18, n. 1, 2010, p. 64 – 100.

MARCA D'ÁGUA. 1ª Pesquisa com Membros de Organismos de Bacias – 2004. Base de dados disponível em meio eletrônico. Disponível em <<http://www.furb.br/ipa/marcadagua/index.php?a=c#>> Acesso em: 20 de fevereiro de 2012.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. *In*: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MARX, Karl. *A guerra civil na França*. Ridendo Castigat Mores.

MEAD, George Herbert. *Mind Self and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist*. Chicago: University of Chicago, 1934.

MINAS GERAIS. Decreto MG nº 26961. 28 abr. 1987. Cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, CERHI. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1165>>. Acesso em: 28 out. 2013.

_____ Decreto MG nº 37191. 28 ago. 1995. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH-MG - e dá outras providências. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=550>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

_____ Decreto nº 38782. 12 mai. 1997. Altera o Decreto nº 37.191, de 28 de agosto de 1995, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH-MG. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1471>>. Acesso em: 6 nov. 2013.

_____ Decreto nº 39692. 29 jun. 1998. Institui o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=39692&comp=&ano=1998>>. Acesso em: 29 out. 2013.

_____ Decreto nº 41578. 8 mar. 2001. Regulamenta a Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, que dispõe sobre Política Estadual de Recursos Hídricos. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=689>>. Acesso em: 27 out. 2013.

_____ Decreto nº 43101. 20 dez. 2002. Institui o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43101&comp=&ano=2002>>. Acesso em: 28 out. 2013.

_____ Decreto nº 43373. 5 jun. 2003. Altera o Decreto nº 37.191, de 28 de agosto de 1995, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH-MG. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1930>>. Acesso em: 6 nov. 2013.

_____ Decreto nº 45230. 3 dez. 2009. Regulamenta a Lei nº 15.910, de 21 de dezembro de 2005, que dispõe sobre o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – FHIDRO. Disponível em

<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45230&comp=&ano=2009&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 15 nov. 2013.

_____ Edital de convocação IGAM nº 9. Dez. 2012. Processo eleitoral para a nova composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piranga. Art. 4º e Anexo III. Disponível em <http://comites.igam.mg.gov.br/images/edital_do1%20processo_eleitoral_%2012.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2013.

_____ Edital de convocação IGAM nº 16. 19 dez. 2012. Processo eleitoral para a nova composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Art. 4º e Anexo III. Disponível em <http://comites.igam.mg.gov.br/images/edital_processo_eleitoral_n16%20velhas.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2013.

_____ Lei nº 13199. 29 jan. 1999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5309>>. Acesso em: 16 ago. 2013.

_____ Lei nº 15910. 21 dez. 2005. Dispõe sobre o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais - Fhidro, criado pela Lei nº 13.194, de 29 de janeiro de 1999, e dá outras providências. Disponível em <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15910&comp=&ano=2005&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 14 nov. 2013.

MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA, BANCO MUNDIAL. Produto 09: minério de ferro. Relatório técnico 18: perfil da mineração de ferro. Projeto de Assistência Técnica ao Setor de Energia. QUARESMA, Luiz Felipe. Ago. 2009. Disponível em <http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/a_mineracao_brasileira/P09_RT18_Perfil_da_Minerao_de_Ferro.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Glossário. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_consumo/_arquivos/10%20-%20mcs_glossario.pdf>. Acesso em: 1º set. 2013.

_____. INPE monitora Amazônia. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/inpe-monitora-amaz%C3%B4nia>>. Acesso 28 dez. 2013.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. A ONU e o meio ambiente. Disponível em <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>>. Acesso em: 24 out. 2013.

NUNES, Antonietta D'Aguiar. Fundamentos e políticas educacionais: história, memória e trajetória da educação na Bahia. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/humanas/article/view/637/620>>. Acesso em: 3 out. 2013.

NUNES, Edson; BARROSO, Helena Maria; FERNANDES, Ivanildo. O Conselho Nacional de Educação: trajetória, competências, deliberações e restrições ao futuro. Documento de trabalho nº 72. Observatório universitário: Databrasil: ensino e pesquisa. NUNES, Edson; MENEZES NETO, Paulo Elpídio de (Coord). Rio de Janeiro, jun. 2008, 89 p. Disponível em <http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_72.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2013.

OLIVEIRA, Giuliano Contento de; MAIA, Geraldo; MARIANO, Jefferson. O sistema de Bretton Woods e a dinâmica do sistema monetário internacional contemporâneo. *Pesquisa & Debate*, v. 19, nº 2(34), p. 195-219, São Paulo, 2008. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=17&ved=0CFQQFjAGOAo&url=http%3A%2F%2Frevistas.pucsp.br%2Findex.php%2Ffrpe%2Farticle%2Fdownload%2F7570%2F5510&ei=5RJPUpnuBYzpkAeMhYF4&usq=AFQjCNEd_6e1dyehjMiwK5relwsGjHwAlg&sig2=We5D_4iQdwgTM2xyoZV-0Q>. Acesso em: 24 out. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972 (Declaração de Estocolmo). *In*: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 5 a 16 jun. 1972, Estocolmo. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

_____. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, jun. 1992. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2013.

ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. Conferência internacional sobre água e meio ambiente. Declaração de Dublin sobre água e desenvolvimento sustentável. Disponível em <<http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/dublin.htm>>. Acesso em: 7 ago. 2013.

POMPEU, Cid Tomanik. Águas doces no direito brasileiro. *In*: Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação. REBOUÇAS, Aldo da Cunha *et al.* (Org.) 3ª ed. São Paulo: Escrituras, 2006. P. 677-718. 748 p.

PORTAL DOS COMITÊS DE BACIA – MG. Bacia Hidrográfica do Rio Piranga. Disponível em <<http://comites.igam.mg.gov.br/comites-estaduais/bacia-do-rio-doce/do1-cbh-do-rio-piranga/1204-conheca-a-bacia-do1>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

PORTAL MEIOAMBIENTE MG. Introdução. Fhidro. Disponível em <<http://www.igam.mg.gov.br/fhidro>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

_____. SUPRAM CENTRAL – METROPOLITANA. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/suprams-regionais/supram-central-metropolitana>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Complexo arquitetônico projetado por Niemeyer valoriza a atmosfera do bairro. Pampulha. História. Portal PBH. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=historia&lang=pt_BR&pg=5780&tax=14388>. Acesso em: 28 dez. 2013.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 5ª ed. Dalloz: Paris, 2004. P. 714. 1001 p.

PROJETO MANUELZÃO. Projeto Manuelzão/UFMG: as bases conceituais da Meta 2010 e 2014 para o Rio das Velhas: o objetivo maior da Meta 2014 é a conquista de uma sociedade com nova visão-de-mundo. Meta 2014. Disponível em <http://www.manuelzao.ufmg.br/sobre_o_projeto/posicionamento/meta-2014>. Acesso em: 26 dez. 2013.

RANCIÈRE, Jacques. *A partilha do sensível*. São Paulo: Exo Experimental; Ed. 34, 2009. 72 p.

_____. A política da arte e seus paradoxos contemporâneos. *In*: SÃO PAULO S/A, ENCONTRO INTERNACIONAL SITUAÇÃO # 3: ESTÉTICA E POLÍTICA, 2005, São Paulo. Disponível em <<http://www.sescsp.org.br/Sesc/conferencias/subindex.cfm?Referencia=3562&ID=206&ParamEnd=6&autor=3806>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

_____. *O desentendimento: política e filosofia*. São Paulo: Ed. 34, 1996. 144 p.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. *Habermas e a Desobediência Civil*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

RIBEIRO, Renato Janine. Não há pior inimigo do conhecimento que a terra firme. *In*: Tempo Social. São Paulo: USP, maio de 1999. pp.189-195.

ROSA, Guimarães. *Grande sertão: veredas*. V. II. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994. P. 761. 875 p.

ROSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Disponível em <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2013.

SABINO DE FREITAS, Márcia Araújo. *Capacidade, transtorno mental e consentimento: as novas fronteiras do discurso médico-jurídico*. 2012. 238 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2012.

SÃO PAULO. Lei nº 7663. 30 dez. 1991. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em <http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/lrh2000/LE/Leis/03_LEI_n_7663_de_30_de_dezembro_de_1991.htm>. Acesso em: 17 dez. 2013.

_____. Plano Estadual de Recursos Hídricos. Sistema de Informações para o Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Disponível em <http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_carrega.exe?f=/index/index.html&lwgactw=39.6569489967078>. Acesso em: 17 dez. 2013.

SAVIANI, Demerval. Organização da educação nacional: sistema, Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/07.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2013.

SEPÚLVEDA, Rogério de Oliveira. Subcomitês como proposta de descentralização da gestão das águas na bacia do rio das Velhas: o Projeto Manuelzão como fomentador. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Disponível em <<http://www.cbhvelhas.org.br/images/subcomites/estudo%20sobre%20subcomites%20rogerio%20sepulveda.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

SILVA, Filipe Carreira da. Democracia deliberativa: avaliando seus limites. In: II CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE CIÊNCIA POLÍTICA, FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN, 2004. Disponível em <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/203/203.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23ª ed. Rev. e atualiz. São Paulo: Malheiros, 2004. 900 p.

SILVA, Leonardo Alves de Oliveira. A desorganização do espaço urbano em Ponte Nova (MG) frente às grandes enchentes de 1951, 1979, 1997 e 2008. Monografia apresentada à disciplina GEO 481, curso de Geografia, Universidade Federal de Viçosa, dez. 2009, F. 52/53. Disponível em <<http://www.novoscursos.ufv.br/graduacao/ufv/geo/www/wp-content/uploads/2013/08/Leonardo-Alves-de-Oliveira.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2013.

SOUTO, Cíntia Vieira. Multilateralismo na política externa brasileira: um novo papel no século XXI. Associação Nacional de História – ANPUH. XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina, 2005. Disponível em <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.1157.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2013.

Rio das Velhas rejuvenesce com melhoria da qualidade das águas. 28 abr. 2010. Disponível em <<http://www.afagouveia.org.br/SCVelhas.htm>>. Acesso em: 1º ago. 2013.

TADDEI, R. *Of clouds and streams, prophets and profits: The political semiotics of climate and water in the Brazilian Northeast*. New York, NY, 2005. Tese (Doutorado) - School of Arts and Sciences, Columbia University.

TERRA. Há 20 anos, moratória mexicana marcava início da “década perdida”. Disponível em <<http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=657633>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. História. Projeto Manuelzão. Disponível em <http://www.manuelzao.ufmg.br/sobre_o_projeto/historia>. Acesso em: 21 dez. 2013.

_____. Projeto Manuelzão. Nadando no Velhas: as conquistas devem ser comemoradas, mas ainda há o que fazer. Disponível em <<http://www.manuelzao.ufmg.br/comunicacao/noticias/nadando-no-velhas-as-conquistas-devem-ser-comemoradas-mas-ainda-h%C3%A1-o-que-fazer>>. Acesso em: 7 ago. 2013.

VALADÃO, Alfredo. Exposição de Motivos. Projeto de Código das Águas e da Indústria Hidrelétrica, 1907. In: VALADÃO, Haroldo Teixeira. Parecer Processo Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica nº 234-47. Consultor Geral da República. 5 fev. 1948. P. 326-339. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/11273/10243>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva; MENDONÇA, Sandro Augusto Teixeira; MARTINS, Rodrigo Constante. Da tarrafa ao tanque-rede: o processo político-institucional de extinção de uma categoria de trabalhadores das águas. In: MARTINS, Rodrigo Constante; VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva (orgs). Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil: desafios teóricos e político-institucionais. V. II. São Carlos: RiMa, 2003. P. 271-293. 293 p.

WARREN, M. What can Democratic Participation mean Today?, In: Political Theory, n. 30, p. 677-702, 2002.

_____. Institutionalizing Deliberative Democracy. In: ROSENBERG, S. Deliberation, participation and democracy: can the people govern? New York: Palgrave MacMillan, 2007. p. 272-288.

ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para governança ambiental. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 23, nº 68, p. 97-107, out./2.008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n68/v23n68a07.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2013.