

CRISE HÍDRICA DO VALE DO JEQUITINHONHA: uma análise da participação cidadã no Município de Pedra Azul

André Rubião Resende ¹

Thiago Ribeiro Castro ²

Fabíola Fonseca Fragas de Almeida ³

RESUMO

A escassez de água do Vale do Jequitinhonha permeia a história dos 300 anos do estado de Minas Gerais, contribuindo para que a região fosse conhecida como Vale da Miséria. Durante duas décadas, as agruras do Município de Pedra Azul diminuíram em razão da construção da barragem no Córrego Soberbo. Contudo, no primeiro semestre de 2019, nova situação de crise hídrica recaiu sobre a cidade. A partir desse contexto, utilizando o método de abordagem dedutivo, através de procedimento bibliográfico e documental, o presente artigo tem como objetivo principal realizar uma abordagem jurídica-sociológica sobre a participação popular no enfrentamento do problema. Como resultado, constatou-se que a crise hídrica analisada revelou que a população local não mais se contenta com a democracia representativa em sua concepção pura, demandando uma aproximação com o Poder Público através de espaços voltados para o diálogo e efetiva participação dos cidadãos.

85

1 Doutor em Ciência Política (Universidade Paris 8). Mestre em Filosofia do Direito (Universidade Paris 2). Professor da Faculdade de Direito Milton Campos. E-mail: rubiao.andre@gmail.com

2 Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos, bolsista FAPEMIG; Pós-graduado em Direito Ambiental pela Universidade Gama Filho do Rio de Janeiro; Graduado em Direito pela Universidade FUMEC; Advogado. E-mail: thiago0301@gmail.com

3 Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos, bolsista FAPEMIG. Graduada pela Universidade Estadual de Montes Claros. Advogada. E-mail: fabiolafmattos@hotmail.com

Palavras-chave: Água. Vale do Jequitinhonha. Democracia participativa. Políticas públicas.

JEQUITINHONHA VALLEY WATER CRISIS: an analysis of citizen participation in the municipality of Pedra Azul

ABSTRACT

The scarcity of water in the Jequitinhonha Valley permeates Minas Gerais's 300 years history, contributing to being known as "Valley of Misery". For two decades, suffering in the city of Pedra Azul decreased because of the construction of the Soberbo dam. However, in the first half of 2019, the city had a new water crisis. From this context, using the deductive approach method through a bibliographic and documentary procedure, the main objective of this article is to do a legal-sociological approach on popular movement in coping with the problem. As a result, it was found that the analyzed water crisis revealed that the local population is no longer satisfied with representative democracy in its pure conception, demanding an approximation with the Public Power through spaces aimed at dialogue and effective citizen participation.

Keywords: Water. Jequitinhonha Valley. Participative Democracy. Public policy.

JEQUITINHONHA VALLEY CRISIS DEL AGUA: um análisis de la participación ciudadana en el Municipio de Pedra Azul

RESUMEN

La escasez de agua en el Valle de Jequitinhonha impregna la historia de 300 años de Minas Gerais, lo que contribuye a ser conocido como

“Valle de la miseria”. A lo largo de dos **décadas**, la ciudad de Pedra Azul ha sufrido debido a la construcción de la presa de Corriente Soberbo. Sin embargo, en la primera mitad de 2019, la ciudad tiene una nueva crisis de agua. Desde este contexto, utilizando el **método de enfoque** deductivo, a través de un procedimiento bibliográfico y documental, el objetivo principal de este artículo es proporcionar un enfoque legal sociológico al movimiento popular para enfrentar el problema. Como resultado, se encontró que la crisis del agua analizada reveló que la población local ya no está satisfecha con la democracia representativa en su concepción pura, exigiendo una aproximación con el Poder Público a través de espacios centrados en el diálogo y la participación ciudadana efectiva.

Palabras clave: Agua. Valle de Jequitinhonha. Democracia Participativa. Políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

87

A escassez de água no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, é um dos entraves ao desenvolvimento socioeconômico da região. O curto período de chuvas se concentra entre os meses de novembro e março, remanescendo a estiagem durante os outros meses do ano, gerando prejuízos na pecuária e a agricultura. Além do impacto econômico, o fenômeno da seca faz com que a população sofra interrupção do abastecimento de água, elemento essencial para a efetivação de todos os direitos fundamentais.

No Município de Pedra Azul, no final da década de 1990, a construção do reservatório de água do Soberbo trouxe um alívio à questão do abastecimento de água à população, que estava acostumada a buscar galões de água em bicas e cisternas públicas e particulares. Porém, no primeiro semestre de 2019, o reservatório esgotou sua capacidade em razão da grave estiagem, levando o Município a decretar situação de calamidade pública. Em decorrência dessa conjuntura, houve a

interrupção no fornecimento de água à população por mais de 15 dias.

Diante desse contexto, o presente trabalho, através do método de abordagem dedutivo, visa realizar uma análise crítica de realidade, através de procedimento bibliográfico e documental, realizado através de revisão de literatura sobre o tema e coleta de dados indiretos (SOUZA, 2020), com o objetivo de contribuir para um enfoque jurídico-sociológico da crise hídrica do Município de Pedra Azul, a fim de aumentar e valorizar a participação cidadã na busca de soluções para a questão socioambiental. Para tanto, adota-se como referencial teórico a democracia procedimental e deliberativa de Jürgen Habermas (1993), no sentido de que é necessário ampliar o conceito de esfera pública, inserindo nela novos atores, advindos da sociedade civil, para que o momento chave da democracia passe a ser a formação de uma opinião pública esclarecida, onde esses novos atores, dialogando com os antigos, teriam uma efetiva participação.

88

O tema proposto é atual e relevante, considerando que a gestão de recursos hídricos representa uma questão de preocupação global, fazendo parte inclusive dos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, devendo, portanto, ser analisado sob diferentes enfoques. O desenvolvimento do trabalho será realizado em três seções. Na primeira seção, analisar-se-á algumas características próprias do Município de Pedra Azul, enquanto parte integrante de uma das regiões mais pobres do Estado de Minas Gerais, o Vale do Jequitinhonha. Também serão destacados dados da bacia hidrográfica do Rio Jequitinhonha e as formas de abastecimento de água da cidade de Pedra Azul. E, ainda, serão observados os fatos que aconteceram no decorrer da crise hídrica do Município no primeiro semestre de 2019.

Será abordada, na segunda seção, a importância da gestão sustentável da água, com destaque à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Examinar-se-á outros marcos legislativos brasileiros referentes à participação popular na criação de políticas públicas sobre a questão hídrica. Na terceira seção, analisar-se-á a crise da democracia representativa e o surgimento de teorias democráticas que valorizam a participação efetiva dos cidadãos através de uma maior aproximação com o Estado. Por fim, será realizada uma análise das formas de participação cidadã ocorridas durante a crise hídrica do Município de Pedra Azul, no primeiro semestre de 2019, a partir da teoria habermasiana.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O MUNICÍPIO DE PEDRA AZUL

Com a chegada dos portugueses, o Brasil foi inicialmente dividido em 14 capitanias hereditárias, seguindo o modelo administrativo adotado nos Açores e na ilha da Madeira (BUENO, 2012, p. 39). Apesar da tentativa de colonização portuguesa, Minas Gerais não foi uma terra fácil de colonizar, tanto pelas entradas quanto pelas bandeiras, que sofreram forte resistência dos índios botocudo, habitantes dos Vales do Rio Doce e do Mucuri. Não obstante, a colonização mineira foi exitosa, sendo a primeira fase iniciada na segunda metade do século XVI, nas chamadas entradas, tendo a segunda perdurado deste período até meados do século XVIII, no que ficou conhecido como bandeiras, dando início ao ciclo do ouro, com reflexos para o Brasil, Portugal e boa parte da Europa (RABÊLO, 2018, p. 37-38).

Minas Gerais, juntamente com Rio de Janeiro e São Paulo, formavam uma única capitania, sendo que o Rio de Janeiro foi separado em 1709, enquanto Minas Gerais e São Paulo foram desmembradas somente em 1720, dando origem à Capitania Real de Minas Gerais (VELLOSO, MATOS, 1998, p. 74). Durante o período colonial, apesar

de ser a capitania mais populosa desde o final do século XVIII, Minas Gerais possuía apenas uma cidade, Mariana, uma vez que apenas sedes de dioceses eram consideradas cidades pela lei portuguesa. Os demais núcleos urbanos relevantes, como Ouro Preto e Sabará, eram apenas vilas (PAULA, 2018, p. 117).

90 Minas Gerais experimentou ainda acelerado desenvolvimento no século XVIII, passando de aproximadamente 30 mil habitantes no alvorecer do século a mais de 400 mil no início do século XIX. Durante muitas décadas Minas Gerais foi o maior exportador de ouro e o maior importador de escravos africanos do mundo (AMARAL, 2018). Antes mesmo dos bandeirantes, diversos exploradores percorreram a bacia do Jequitinhonha, dentre eles Francisco Bruzza Espinosa, em 1553, e Sebastião Fernandes Tourinho, em 1573, todos com o mesmo objetivo, encontrar metais preciosos (SILVA, 2008, p. 2). Apesar da relevância de Minas Gerais no cenário nacional, a diversidade entre as partes do estado é marcante, sendo uma de suas regiões mais tradicionais, o Vale do Jequitinhonha, marcado fortemente por dois pilares, a cultura e a pobreza. Enquanto a produção cultural é composta por música, poesia e sofisticado artesanato, a pobreza da região rendeu ao Vale do Jequitinhonha o título de “Vale da Miséria”, conferido pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1974 (MARQUES *et al*, 2004, p. 66), após a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) considerar a região como uma das mais pobres do mundo. Segundo Jonathan Warren:

In the 1960s the Jequitinhonha Valley was considered by UNESCO to be one of the poorest regions in the world and was widely referred to by Brazilians as the Valley of Misery. At that time, there were no telephones, running water or sidewalks (WARREN, 2017, p. 147).

Os índices de pobreza e a carência de recursos hídricos são determinantes para o baixo desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha. O fato de ter sido considerada uma das regiões mais pobres do mundo fez com que diversas ações governamentais, em âmbito federal e estadual, fossem aplicadas na região. Contudo, nenhuma delas obteve êxito por não atacar as causas estruturais da miséria e da seca (CARDOSO, ano 2003, p. 102). A nascente do Rio Jequitinhonha fica no Município do Serro, na Serra do Espinhaço, sendo que sua bacia hidrográfica é dividida em alto, médio e baixo Jequitinhonha (IEPHA, 2017). O artigo 84, §2º, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado de Minas Gerais realizou o tombamento para fins de conservação e a declarou monumento natural a bacia hidrográfica do rio Jequitinhonha (MINAS GERAIS, 1989, p. 195). A bacia hidrográfica dos afluentes mineiros do médio e baixo Jequitinhonha possui a área de 29.617 Km², representando 45,04% do território total da bacia do Rio Jequitinhonha, compreendendo, conforme dados do CENSO 2010, uma população total de 380.341 mil habitantes, sendo 258.788 mil em área urbana e 121.553 mil na área rural. (IGAM, 2020). Parte significativa desta bacia hidrográfica fica “sob o clima semiárido, caracterizado por pouca chuva, altas temperaturas e altas taxas de evaporação”. (IEPHA, 2017)

91

Localizada no baixo Jequitinhonha, encontra-se a cidade de Pedra Azul, com população estimada de 24.324 pessoas e ocupando uma área de 1.594,651 km² (IBGE, 2019). A área do atual município se encontra no interior de onde ficava a sesmaria de Antônio Guedes de Brito, conhecida como Domínios da Casa da Ponte, indo do norte de Minas ao sul da Bahia (SILVA, 2008, p. 3). Há grande probabilidade de que o atual município de Pedra Azul tenha sido habitado originalmente por silvícolas, uma vez que há registros de pinturas rupestres nas amplas grutas, as quais serviriam de moradia aos primeiros habitantes (IBGE, 2020). Em razão dos achados

arqueológicos, é factível que os primeiros moradores pertencessem à chamada tradição nordeste, uma vez que os membros da referida tradição dominavam a indústria lítica e produziam pinturas rupestres, o que não acontecia com os membros das demais tradições, agreste e ibicuí, sendo a última proveniente do Sul do país (BUENO, 2012, p. 13-14). Apesar de terem sido os primeiros a ocupar a região, pouco se sabe sobre os índios que habitavam na área do atual Município de Pedra Azul, fato comum na história brasileira, que pouco guardou da memória dos povos indígenas.

O primeiro domicílio do que viria a se tornar Pedra Azul foi a residência de um português, Manoel José Botelho, no distrito de Cateriongongo, por volta de 1809. Poucos anos depois, por volta de 1830, já havia alguns núcleos familiares no arraial de Nossa Senhora da Bôca da Caatinga, ou simplesmente Caatinga, que teve seu nome alterado para Fortaleza no ano de 1891, sendo elevada à condição de cidade no ano de 1912. Em 1943, a cidade mudou seu nome para Pedra Azul em razão das riquezas minerais existentes no subsolo do município (IBGE, 2020). A pedra que deu nome ao município se chama água-marinha.

A vocação econômica de Pedra Azul encontra-se ligada à agricultura e à pecuária, sendo sede, no ano de 1911, da primeira exposição pecuária da região (IBGE, 2019). A mineração também é muito relevante na cidade, como em boa parte do Estado de Minas Gerais, sendo encontrada, na década de 1980 a maior água-marinha do mundo em Pedra Azul, pesando 45 quilos (GEOLOGYIN, 2017). Parte dessa pedra deu origem à escultura Dom Pedro, em exposição no Museu Smithsonian, em Washington (ADLER, 2013). Apesar da riqueza mineral, Pedra Azul não é uma exceção no Vale do Jequitinhonha, sofrendo dos mesmos problemas que o restante da

região, principalmente a escassez de água, o que reflete diretamente na economia local, pautada na agricultura e pecuária.

A Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA-MG) é a concessionária responsável pelo abastecimento de água do Município desde 1974, tendo renovado a concessão em 2010, com validade de 30 anos. Contudo, as interrupções no abastecimento de água eram frequentes, levando a população a buscar água para consumo próprio, sem o devido tratamento, em chafarizes localizados em áreas principais da cidade (SILVA, 2008, p. 43), além do fornecimento através de caminhões pipa⁴. A situação, além de gerar impacto negativo na saúde pública, revelava indivíduos, desprovidos de cidadania efetiva, buscando salvar a si próprios, enquanto aguardavam o fim da estiagem.

No final da década de 1990, com a construção da Barragem do Soberbo, reservatório do tipo barragem de acumulação implementada no Córrego do Soberbo, juntamente com a barragem de nível do Rio São Francisco (não confundir com o “Rio da Integração Nacional”) e poços artesianos abertos pela COPASA, a cidade usufruiu de um período de capacidade hídrica. Porém, a má conservação desses afluentes do Rio Jequitinhonha e a estiagem própria da região, fizeram com que, em 2019, o Município de Pedra Azul ficasse um período de aproximadamente 15 dias sem o devido abastecimento de água. Em 13 de maio de 2019, foi declarada situação de emergência, mediante Decreto 030/2019, onde o Poder Executivo Municipal fez um levantamento dos prejuízos para a agricultura e pecuária, com perda de 85% da lavoura de milho, 15% da cana-de-açúcar, 30% da lavoura de mandioca, 77,5% da lavoura de feijão e 45% de hortifrutigranjeiro, assim como 25% de perda do rebanho de gado de corte e 40% de perda do rebanho de gado de leite, totalizando

93

4 Caminhões equipados com um grande reservatório para o transporte de água.

quase R\$ 6.000.000,00 em prejuízos (MUNICÍPIO DE PEDRA AZUL, 2019).

Destaca-se nesse contexto a participação da população local para se fazer ouvida e para ouvir as instituições envolvidas na questão, tanto que foi realizada Audiência Pública em 24 de maio de 2019, na Câmara Municipal de Pedra Azul, momento em que os cidadãos tiveram oportunidade de discurso. Resignação e conformismo de outrora, representados pela espera ansiosa pelas chuvas, abriu espaço para a participação cidadã, através de mecanismos institucionais de diálogo na relação entre Estado e sociedade civil.

3 A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA

94

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas representa um importante compromisso assumido pelo Brasil perante a comunidade internacional de cooperar para que o mundo se direcione para um futuro mais resiliente, através da implementação de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), subdivididos em 169 metas. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 6 (ODS 6) consiste em “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos” (ONU, 2015). Dentre as metas desse ponto do plano de ações, destaca-se com relação ao abastecimento de água:

6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos.

[...]

6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o

número de pessoas que sofrem com a escassez de água. (ONU, 2015)

A escassez de água abrange tanto a indisponibilidade em razão da falta física quanto a falta de acesso, derivada de “interrupções ou ausência de suprimento regular com infraestrutura adequada” (IPEA, 2018, p., 168). Ainda dentro desse objetivo, o Brasil se comprometeu a “apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão de água e do saneamento”, conforme item 6.b (ONU, 2015). Esse ponto da Agenda 2030 reflete diretamente a concepção de que o acesso à água é um direito humano, assim reconhecido explicitamente pela Resolução 64/292, de 28 de julho de 2010, da Assembleia Geral das Nações Unidas, além de ser imprescindível para a efetivação de todos os outros direitos humanos (IPEA, 2018, p. 161-162). A meta 6.5 consiste na implementação de gestão integrada dos recursos hídricos (ONU, 2015), o que coaduna “com o conceito de gestão participativa, ou seja, um modelo de administração que prevê a participação de representantes de vários segmentos da sociedade na tomada de decisão” (IPEA, 2018, p. 170).

95

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elenca no rol de direitos fundamentais o direito à vida e o direito à saúde, abrangendo, de forma lógica, o acesso a uma quantidade adequada de água própria ao consumo humano para satisfazer as necessidades básicas da pessoa, inclusive para reduzir a mortalidade e incidência de doenças com melhores práticas de higiene. Segundo pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, em 2011, o grau de cobertura do sistema de abastecimento de água nas sedes municipais era de 67,66% na região do médio e Baixo Jequitinhonha, passando para 76,09% em 2014 (FPJ, 2017). A escassez de água não decorre tão somente de fatores climáticos, mas também é provocada pela

“expansão demográfica e industrial das últimas décadas, bem como por uma cultura de desperdício e de falta de regulamentação estatal” (ACEVEDO et al, 2020, p. 37).

Além de reconhecer o direito à vida e à saúde como direitos fundamentais e, conseqüentemente, o acesso à água, a Constituição da República Federativa do Brasil ainda assegurou, em seu artigo 1º, parágrafo único, a participação popular na tomada de decisões acerca dos rumos a serem perseguidos pelo Estado brasileiro. Nesse contexto ganham importância todos os mecanismos de diálogo entre o Estado e a sociedade civil. Seguindo a concepção da Constituição Cidadã, o artigo **3º da Lei nº 11.445**, de 05 de janeiro de 2007, prevê o controle social da prestação do serviço público de saneamento básico, a fim de garantir à sociedade “informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico” (BRASIL, 2007). Em consonância, o artigo 47 da referida lei prevê a participação dos usuários dos serviços e das organizações da sociedade civil nos órgãos colegiados no controle social.

96

A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil), sendo impossível se pensar em vida digna sem acesso a quantidade suficiente de água potável, uma vez que esta se encontra na base das necessidades humanas, ao lado da alimentação e do sono. Em audiência pública realizada na Câmara de Vereadores de Pedra Azul, convocada para tratar da crise hídrica no Município, o representante da COPASA, Magno Gomes dos Santos, retratou como a interrupção no abastecimento de água fere a dignidade humana:

O Senhor Magno diz que não consegue ver solução hídrica isolada, que é um conjunto de

ações começando pela ação individual para sanar o problema. Fala que em 33 anos de profissão nunca viu uma situação como a de Pedra Azul em que as pessoas se amontoam, lutam, perdem a dignidade para conseguirem água em um caminhão pipa, que ficou muito chocado ao ver a referida situação e ao saber por moradores que já passaram por isso e que é uma situação normal (CÂMARA DE VEREADORES DE PEDRA AZUL, 2019).

Por ser recurso indispensável à vida e dignidade humana, a gestão da água deve se submeter ao princípio solidariedade hídrica⁵, visando o incremento global, regional e local da hidrodemocracia. “Daí se espera que, de posse das informações e dos mecanismos de participação, a coletividade exerça sua hidrocidadania” (D´ISEP, 2006, p. 72).

O Brasil é, inclusive, signatário do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) com a obrigação de respeitar, proteger e cumprir a realização de diversos direitos, dentre os quais se insere o direito a água (COSTA, 2014, p. 146-151), tendo que criar todas as condições para a sua efetivação por meio de políticas públicas que assegurem esse direito de forma crescente e contínua. Consta, no artigo 12 do referido documento internacional, a necessidade de observância de medidas para assegurar “a) A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil”, bem como a “b) A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente;”, o que pressupõe a devida distribuição de água, como também ela é pressuposto para “c) A prevenção e o tratamento

97

5 Segundo D’Isep (2006, p. 72): “Por solidariedade hídrica entende-se manter diálogo e troca de informação, com o objetivo de cooperar para a promoção global, regional e local da hidrodemocracia. Daí se espera que, de posse das informações e dos mecanismos de participação, a coletividade exerça sua hidrocidadania, logo o cuidado hídrico demonstrado, pois é na cooperação que se terá assegurada a sociabilidade dos seres humanos, em prol da dignidade hídrica de todos.

das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças;” e também para “d) A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade” (BRASIL, 1992).

O cumprimento do PIDESC é monitorado pelo Comitê das Organizações das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 16). No entanto como não há no PIDESC um sistema específico de como se deve implementar os direitos, tendo apenas parâmetros, os Estados signatários têm o dever de enviar relatórios sobre os avanços e dificuldades que encontram no desenvolvimento desses direitos. Em razão disso, fica clara a importância de que todos os entes da federação se esforcem ao máximo para que o Brasil seja considerado um Estado adimplente com seu dever de realização progressiva dos direitos sociais.

98

4 A ESCASSEZ DE ÁGUA REVELANDO O EMPODERAMENTO SOCIAL

A participação cidadã é um elemento importante das democracias contemporâneas. Hoje em dia é difícil imaginar uma governança que não incorpore mecanismos institucionais de diálogo com a sociedade. Muito além disso, a participação mais efetiva dos cidadãos nas democracias contemporâneas, não se limitando somente ao momento das eleições, vem sendo vista, em especial na perspectiva do “constitucionalismo aberto” (HÄBERLE, 2002; BONAVIDES, 1993), como parte integrante dos direitos humanos (“Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”, Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 21) (ONU, 1948).

Até porque, embora já tenha sido considerada um ápice, a democracia representativa entrou em crise (BOUGNOUX, 2006), tendo em vista o distanciamento havido entre os eleitores e eleitos (TORMEY, 2015), a diminuição do número de militantes (DALTON e WATTENBERG, 2002), a influência exagerada dos dirigentes partidários (BRAGA e AMARAL, 2013) e a busca por mecanismos capazes de democratizar a democracia (SANTOS e AVRITZER, 2002).

No Brasil, esse novo modelo democrático se consolidou com a Constituição de 1988, não só com sua promulgação, mas em especial com as emendas populares (MICHILLES, 2002), que permitiram inserir na Constituição Cidadã diversos mecanismos de participação social, com previsões expressas de inclusão da sociedade civil na gestão de políticas públicas.⁶ A partir daí, foram se consolidando diversos mecanismos – conselhos, audiências públicas, conferências de políticas públicas etc. – que transformaram o Brasil de um país de baixa propensão associativa, marcado pela exclusão e o autoritarismo, para um dos países com o maior número de práticas ligadas à democracia participativa (Avritzer, 2008).

99

No âmbito da gestão hídrica, verificou-se a existência do Comitê da Bacia Hidrográfica do Médio e Baixo Rio Jequitinhonha, que foi criado pelo Decreto nº 44.955, de 19/11,2008, e é composto 48 conselheiros, dentre titulares e suplentes (IGAM, 2020). Em relação à crise hídrica em Pedra Azul, foi criada a Comissão de Avaliação e

6 Por exemplo, a art. 194, no seu paragrafo único, VII, prevê que o Poder Público deve organizar a seguridade social, com base no “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. O art. 204, que trata das ações governamentais na área da assistência social, prevê, no seu inciso II, a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. O art. 227, § 1º, prevê que o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais (...).”

Fiscalização dos Trabalhos realizados pela COPASA, nomeados pela Portaria 123/2019, de 06 de maio de 2019, do Município de Pedra Azul, contando com a participação de representantes da população local.

Entretanto, constata-se certa limitação na atuação desses colegiados, no caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Médio e Baixo Rio Jequitinhonha, por exemplo, o grande número de municípios sob sua atribuição resulta em uma coletânea diversificada de conflitos hídricos, afetando sua capacidade resolutive, conforme é possível verificar nas pautas e atas das reuniões (IGAM, 2019). Assim, como alerta Avritzer (2001), após o momento de edificação teórica e de implementação dos procedimentos e mecanismos de participação da sociedade civil, torna-se indispensável e desafiador demonstrar a efetividade dessas **práticas na** operacionalidade da democracia. Além desses colegiados, no caso da crise de abastecimento de água no Município de Pedra Azul, foi realizada uma audiência pública, realizada em 24 de maio de 2019, na Câmara Municipal. Nesse sentido, o representante do Ministério Público, Frederico Duarte Castro, disse:

A audiência pública é uma oportunidade para que os órgãos públicos possam prestar contas à sociedade, dizer o que está sendo feito, o que ainda pode ser feito e também ouvir a sociedade (CÂMARA DE VEREADORES DE PEDRA AZUL, 2019).

Dessa forma, a população demonstra a necessidade de diálogo com as instituições envolvidas na questão, deixando de lado a passividade de décadas passadas, em que a cidadania se restringia à concepção de sufrágio universal. Essa postura está em consonância com a teoria da democracia procedimental de Jürgen Habermas (1993), um dos autores mais importantes da “virada deliberativa” que se operou a partir dos anos 1970. Para Habermas, não se trata de

anular a democracia representativa, mas de destacar a necessidade de agregar formas inovadoras de participação cidadã. Sua ideia era ampliar o conceito de esfera pública, inserindo nela novos atores, no intuito de se obter uma opinião pública esclarecida, através do diálogo, e uma efetiva participação da sociedade (HABERMAS, 1993).

Com isso, Habermas buscava repensar a comunicação intersubjetiva, a partir de problemas sociais, propondo uma ética do discurso comunicativo em contraponto à razão instrumental, a fim de que a linguagem seja o caminho para a solidariedade e conexão entre os indivíduos (LIMA; KOSOP, 2019, p. 12-13). A ética do discurso não se preocupa com orientação de conteúdo, mas se apresenta como um procedimento rico de pressupostos, na busca da garantia da imparcialidade na formação do juízo (HABERMAS, 1990), razão pela qual deve-se valorizar os procedimentos encontrados pela população para agir de modo democrático.

101

Nesse sentido, o caso da crise hídrica foi colocado como um ponto nodal para se repensar a cidadania participativa no Município de Pedra Azul, porque o problema afetou toda a população, criando um momento equidade diante da necessidade vital da água, que favoreceu a existência de um ambiente de discurso ideal. Portanto, torna-se imprescindível o incentivo e o aperfeiçoamento dos mecanismos da participação popular na cidade, para que face problemas sociais que revelem impactos diferentes na comunidade, o diálogo não seja pautado pela razão instrumental e sucesso egocêntrico, mas sim em um discurso transparente e ético, revelador de um agir comunicativo.

4 CONCLUSÃO

Ao analisar o momento de crise hídrica ocorrido em Pedra Azul, no primeiro semestre de 2019, no Vale do Jequitinhonha, constatou-se

que os cidadãos necessitaram criar novos espaços para o diálogo com o Estado, não mais concebendo a democracia como meramente representativa e, para tanto, realizaram a audiência pública em 24 de maio de 2019, revelando o empoderamento da população local. Verificou-se, ainda, que a gestão sustentável da água pressupõe o acesso universal a esse bem essencial, assim como demanda a participação cidadã na construção e efetivação das respectivas políticas públicas. É necessário, então, melhorar a qualidade dos colegiados e mecanismos participativos existentes na região, verificando as condições deliberativas (TATAGIBA, 2002), os níveis de inclusão social nesses espaços (RIBEIRO, 2010) e as transformações da relação entre Estado e sociedade derivadas dessa forma de participação (CORNWALL; COELHO, 2006). Por fim, constatou-se que os mecanismos de participação são importantes para legitimar a tomada de decisão pelo Estado, atender à demanda da população quanto à ampliação da esfera pública e, ainda, por favorecerem a “escola da democracia” (MANSBRIDGE, 1999; TALPIN, 2011), pois ali as pessoas se capacitam para serem melhores cidadãos.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, Cláudia Rosa; SANTOS, Lívia Baena dos; CATÃO, Bruno Alves; SILVA, Tamires Tiemi Uiete da Silva. Foco Regulatório: uma análise sobre campanhas de economia de água. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. XIII, nº 25, p. 35-55, jan/jun 2020. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/2253>. Acesso em: 02 jul. 2020.

ADLER, Jerry. *Introducing the Dom Pedro Aquamarine*. **Smithsonian Magazine**, march 2013. Disponível em <https://www.smithsonianmag.com/science-nature/introducing-the-dom-pedro-aquamarine-22283399/>. Acesso em: 02 jul. 2020.

AMARAL, Alex Lombello. **As origens das Minas Gerais**. 2. ed. São João Del Rei: Editora Heráclito, 2018.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a valorização da participação no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

BERGER Peter; NEUHAUS Richard. **To Empower People**. From State to Civil Society. Washington: American Enterprise Institute, 1977.

BLONDIAUX, Loïc; SINTOMER, Yves. **L'impératif délibératif**. *Politix*, vol. 15, n. 57, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

BOUGNOUX, Daniel. **La crise de la représentation**. Paris: La Découverte, 2006.

103

BRAGA, Maria do Socorro Souza; AMARAL, Oswaldo E. Implicações do processo de seleção de candidatos na competição partidária: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e política**, v.21, n.46, jun. 2013, p.33-43

BRASIL. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. **Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais**. Brasília, DF: Poder Executivo, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 04 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em 02 jul. 2020.

BUENO, Eduardo. **Brasil**: uma história: cinco séculos de um país em construção. Rio de Janeiro, Leya, 2012.

CÂMARA DE VEREADORES DE PEDRA AZUL. **Ata de audiência pública sobre a falta de abastecimento de água pela COPASA.** Pedra Azul, 24 mai. 2019.

CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. **A democracia das águas na sua prática; o caso dos comitês de bacias hidrográficas de Minas Gerais.** Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Programa de Pós-graduação em Antropologia Social/Museu Nacional, 2003.

CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. (Ed.). **Spaces for Change: the politics of participation in new democratic arenas.** London: Zed Books, 2006.

COSTA, Jales Dantas. Direito humano à água. In: CONTI, Irio Luiz; SCHROEDEER, Edni Oscar (org.). **Convivência com o semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social.** Brasília: Editora IABS, 2013. Disponível em: http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/mostrar_bib.php?COD_ARQUIVO=17909. Acesso em: 04 jul. 2020.

104 CROSBY, Ned. **In search of the competent citizen.** Working Paper. Plymouth: Center for New Democratic Processes, 1975.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. Água juridicamente sustentável. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP/Brasil e Université de Limoges/França (co-tutela), 2006.

Dalton, R. J., Wattenberg M. P. (dir.). **Parties Without Partisans.** Oxford University Press, 2002.

DIENEL, Peter. **Techniken bürgerschaftlicher Beteiligung an Planungsprozessen.** Offene Welt, 101, 1970.

FISHER, Robert. Grass-roots organizing worldwide; common ground, historical roots, and tension between democracy and the State. In: FISHER, Robert; KLING, Joseph (dir.). **Mobilizing the Community.** Local Politics in the Era of the Global City. Urban Affairs Annual Review, n° 41, Sage Publication, Newbury Park/London/New Delhi, 1993.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Sistema Estadual de Informações sobre Saneamento** – Seis. Relatório publicado em

22 set. 2017. Disponível em: <http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/Seis/>. Acesso em: 02 jul. 2020.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik (Org.). **Deepening Democracy**. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London, New York: Verso, 2001.

GEOLOGYIN. The world's largest aquamarine gem. Postado em: jun. 2017. Disponível em: <http://www.geologyin.com/2017/06/the-worlds-largest-aquamarine-gem.html>. Acesso em: 02 jul. 2020.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional - A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **L'espace public**. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise. Paris: Payot, 1993

HABERMAS, Jürgen. **Moral consciousness and communicative action**. Christian Lenhardt and Shierry Weber Nichol森 (trans). Cambridge, MA: MIT Press, 1990.

105

HABERMAS, Jürgen. **Théorie de l'agir communicationnel**. Paris: Fayard, 1987.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pedra Azul**. História & Fotos, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/pedra-azul/historico>. Acesso em: 04 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros**, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/pedra-azul/panorama>. Acesso em: 01 de jul. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Agenda 2030**. IPEA, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em 02 de jul. de 2020.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS (IEPHA). **Bacia Hidrográfica do Rio Jequitinhonha**. Legislação, 05 jun. 2017. Disponível em: <http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/institucional/legislacao/14-patrimonio-cultural-protetido/bens-tombados/182-bacia-hidrogr%C3%A1fica-do-rio-jequitinhonha>. Acesso em: 02 jul. 2020.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). **Bacia hidrográfica dos afluentes mineiros do Médio e Baixo Jequitinhonha (JQ3)**. Comitês Estaduais, 2020. Disponível em: <http://comites.igam.mg.gov.br/conheca-a-bacia-jq3>. Acesso em: 02 jul. 2020.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). **Bacia hidrográfica dos afluentes mineiros do Médio e Baixo Jequitinhonha (JQ3)**. Pautas e documentos complementares, 2019. Disponível em: <http://comites.igam.mg.gov.br/pautas-jq3>. Acesso em: 04 jul. 2020.

LIMA, José Edmilson de Souza; KOSOP, Roberto José Covaia. O agir comunicativo inserido no consenso democrático: incursões do campo jurídico no contexto social a partir de Jurgen Habermas. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 23, n. 2, p. 10-25, jul. 2019. DOI: 10.5433/2178-8189.2019v23n2p10. ISSN: 2178-8189. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/32700>. Acesso em: 04 jul. 2020.

MANSBRIDGE, J. On the idea that participation makes better citizens. In: ELKIN, S.; SOLTAN, K. (eds.). **Citizen competence and democratic institutions**. Philadelphia: The Pennsylvania University Press, 1999.

MARQUES, M.; KNOPPERS, B.; LANNA, A.E; ABDALLAH, P. R.; POLETTE, M. **Brazil Current**, GIWA regional assessment 39. University of Kalmar, Kalmar, Sweden, 2004.

MICHILLES, Carlos. **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 25 ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br>

gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf. Acesso em: 02 jul. 2020.

MUNICÍPIO DE PEDRA AZUL. Decreto nº 030/2019, 13 de maio de 2019. **Declara situação de emergência nas áreas do Município afetadas por seca.** Disponível em: http://www.pedraazul.mg.gov.br/img/Publicacoes/2019-05-2008:42:22:000000decreto_30.pdf. Acesso em: 03 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030.** ONU, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods6/>. Acesso em 02 de jul. de 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Assembleia Geral da ONU, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 04 jul. 2020.

PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory.** London: Cambridge University Press, 1970.

PAULA, João Antônio de. Minas no século XVIII. In: RABÊLO, José Maria (coord.). **História Geral de Minas Gerais.** 1. ed. Ouro Preto: Livraria e Editora Graphar, 2018.

107

PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA AZUL. **Visita à COPASA em Belo Horizonte.** Notícias, 08 out. 2019. Disponível em: <http://www.pedraazul.mg.gov.br/noticiaCompleta.php?codigo=261>. Acesso em: 01 jul. 2020.

RABÊLO, José Maria. O começo oficial do Brasil. In: RABÊLO, José Maria (coord.). **História Geral de Minas Gerais.** 1. ed. Ouro Preto: Livraria e Editora Graphar, 2018.

RAWLS, John. **A theory of justice.** Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

RIBEIRO, Uriella Coelho. Saúde é assunto para as mulheres: um estudo sobre a dinâmica participativa de Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

RUBIÃO, André; ABIGAIL, Luena. Os conselhos de políticas públicas como instrumentos de consolidação do princípio fundamental da democracia direta no Brasil. In: TOMAZ, Carlos Alberto Simões de; CHEQUER, Farissa Maria Drumond (org.). **Democracia, direitos fundamentais e jurisdição**. 1 ed. Pará de Minas: VirtualBooks Editora, 2015, v. 3, p. 9-36.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

SILVA, Eder Machado. **Terras de Fortaleza**: Gênese política e social do Município de Pedra Azul – MG, 2008.

SILVA, Filipe Carreira da. **Espaço público em Habermas**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018.

SOUZA, Luciana C. **Estrutura lógica de organização da pesquisa científica texto básico para auxiliar pesquisadores**. Belo Horizonte, EdUEMG, 2020.

TALPIN, J. **Schools of democracy**. How ordinary citizens (sometimes) become more competent in participatory budgeting institutions. Colchester: ECPR Press, 2011.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TORMEY, Simon. **The end of representative politics**. Cambridge: Polity Press, 2015.

TOURAINÉ, Alain. **Le retour de l'acteur**. Paris: Fayard, 1984.

VELLOSO, André; MATOS, Ralfo. A rede de cidades do Vale do Jequitinhonha nos séculos XVIII e XIX. **Geonomos**, v. 6, i. 2, p.

73-87, jan. 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistageonomos/article/view/11472>. Acesso em: 01 jul. 2020.

WARREN, Jonathan. **Cultures of Development: Vietnam, Brazil and the Unsung Vanguard of Prosperity**. 1. ed. New York: Routledge, 2017.

Submetido: Julho de 2020

Publicado: Agosto de 2020