

**ARGUMENTAÇÃO TÉCNICA, DELIBERAÇÃO PÚBLICA E DECISÃO POLÍTICA:  
estudo sobre a participação nos organismos de Bacias de Águas.**

**TECHNICAL ARGUMENT, PUBLIC DELIBERATION AND POLITICAL  
DECISION: a study on participation in Watershed Committees.**

Agnelo Corrêa Vianna Júnior, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da UFMG, na Linha de Pesquisa História, Poder e Liberdade.

Maria Fernanda Salcedo Repolês, Doutora em Direito e Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da UFMG, na Linha de Pesquisa História, Poder e Liberdade.

**RESUMO**

Com base na análise da 1ª. Pesquisa com Membros de Organismos de Bacias, realizada pelo Projeto Marca d'Água em 2004, o texto discute as assimetrias entre os participantes da deliberação pública decorrentes das desigualdades de conhecimentos técnicos especializados que redundam na legitimação das decisões políticas tomadas por esses órgãos. Assim, buscase analisar um aspecto do funcionamento de instituições jurídicas que são criadas com o intuito de democratizar os processos de deliberação e de formação da vontade política. Quer se trazer à tona nesse debate, os usos do conhecimento técnico como argumento de autoridade que desqualifica outros saberes e conseguem preponderar como fundamento de decisão, e que coloca em risco a própria possibilidade de participação. Os dados demonstram que as assimetrias atuam como forma de dominação e desmobilização. Defende-se a intensificação de procedimentos deliberativos, paralelos e interconectados, para a superação das assimetrias anotadas.

**Palavras-chave:** Deliberação pública; assimetrias; Comitês de Bacias Hidrográficas; decisão política.

**ABSTRACT**

Based on the 1<sup>st</sup> Survey with participants of Watershed Organisms done by the Watermark Project in 2004, this text discusses the asymmetries between the participants of public deliberation that come from the inequalities of technical expertise from which derives the legitimacy of political decision making in these organisms. Thus, the text aims to discuss one aspect of the functioning of legal institutions that are created to increase democracy in

deliberation processes and in the formation of political will. The goal is to expose in this debate, the uses of technical knowledge as an authoritative argument that disqualifies other kinds of knowledge and succeeds to become the imperative foundation of decisions, putting in risk participation possibilities. The data demonstrate that the asymmetries act as domination and demobilization. The text supports the intensification of deliberative procedures, parallel and interconnected to overcome asymmetries noted.

**Keywords:** Public deliberation; asymmetries; Watershed Committees; political decision.

## INTRODUÇÃO

Na medida em que novos processos de deliberação pública são incorporados aos processos de decisão política das democracias ocidentais, e esses processos se tornam cada vez mais intrincados, as assimetrias se tornam, também, cada vez mais evidentes. Isto evidencia que todo processo democrático carrega em si o seu oposto, a possibilidade de não democracia, algo que a sociologia tem buscado descrever como paradoxos (LUHMANN), tensões (HABERMAS), riscos (BECK), mas, enfim, como fator irresolúvel da complexidade moderna.

Neste texto buscamos trazer à tona uma dessas assimetrias comuns a órgãos de deliberação de composição plural, que são formatos cada vez mais recorrentes na busca por decisões políticas mais democráticas e participativas: a preponderância dos argumentos técnicos que acabam sendo tomados como fundamentos suficientes e oniscientes a legitimar as decisões dos órgãos. O argumento técnico requer conhecimentos específicos, base científica, objetividade, e domínio de uma linguagem não dominada por todos os atores sociais. É assim, algo difícil de contrapor a argumentos pragmáticos, do senso comum, ligados a valores culturais, religiosos ou políticos, que transparecem como carregados de subjetivismo e de irracionalidade. Os órgãos de deliberação com composição plural buscam a participação ampla da “sociedade civil” e por isso, em tese, se abrem para formas distintas de saber, não sempre racionalizadas ou organizadas, e que lançam mão dessas formas argumentativas. Ao mesmo tempo, esses órgãos têm representantes que diferem dos outros por sua *expertise* técnica, pelo domínio da linguagem e dos temas científicos que permeiam a deliberação pública.

Essa assimetria pode se manifestar de modos diversos, tanto na capacidade, por determinado membro não ter conhecimento técnico específico para discutir determinados

temas, quanto nas condições, isto é, na falta de oportunidade adequada ou por desconhecer a melhor maneira de manifestar suas posições durante o desenvolvimento do procedimento. A assimetria pode, inclusive, não ser percebida pelo próprio portador, nem durante o desenvolvimento do procedimento, nem posteriormente, quando se sinta, enganosamente, integrado e igualmente representado no grupo deliberativo. Fato é que ela é usada como vantagem para a imposição de um determinado discurso que agrega e que muitas vezes carrega em si interesses não coletizáveis. Assim, as bases para o convencimento deixam de ser a do melhor argumento. O domínio do melhor argumento permite distorção do processo de deliberação democrática e se torna uma questão de dominação.

Desse modo, a utilização e estruturação de um discurso pela facção dominante, mesmo minoritária, que pareça ser comum à defesa dos interesses de todos os envolvidos, indiscriminadamente, aproxima, momentaneamente, os integrantes, por uma espécie de liame intersubjetivo delimitado ou temporário, que aparenta agrupar em um consenso mutuamente proveitoso, porém, nem sempre verdadeiro, todos os interesses representados na deliberação, como afirmam Dryzek e Niemeyer (2008). O pseudoconsenso aparenta conciliar o interesse de todos os envolvidos na discussão, indiscriminadamente, porém, concretamente, favorece, parcial ou integralmente, apenas os dos dominantes.

Para ilustrar esse ponto da dinâmica de deliberação pública e da tomada de decisão política em órgãos de composição plural que buscam o aprofundamento da democracia, escolhem os organismos criados para a gestão de bacias hidrográficas que seguem o modelo de Consórcios e Comitês com participação dos usuários, da sociedade civil organizada e do poder público. Esses organismos buscam diversificar os seus membros de maneira a respeitar as diretrizes legais de sua criação, conforme a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei Federal nº 9433/97<sup>1</sup>, que idealiza um modelo descentralizado em regiões. Demonstraremos, auxiliados pelos dados levantados em pesquisa inédita<sup>2</sup> sobre o seu funcionamento, conduzida pelo Projeto Marca d'Água<sup>3</sup>, que mesmo com o respeito à

---

<sup>1</sup> BRASIL. Lei nº 9433, de 8 de janeiro 1987. 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 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm)> Acesso em 22 mar. 2012.

<sup>2</sup> PROJETO MARCA D'ÁGUA. 1ª Pesquisa com Membros de Organismos de Bacia. 2004. Disponível em <http://www.furb.br/ipa/marcadagua/index.php?a=c#>. Acesso em: 20/02/2012.

<sup>3</sup> O Marca D'Água consiste em um conjunto articulado de iniciativas voltadas para a produção e disseminação de informações sobre a gestão de águas no Brasil. Os conhecimentos daí decorrentes são destinados aos organismos de bacia e entidades interessadas. Recebe financiamento da Fundação MacArthur – EUA (Recurso administrado pela FINATEC da UnB), Fundação Hewlett – EUA (Recurso administrado pela FINATEC da UnB) e CNPq,

pluralidade na composição dos membros, os argumentos que acabam preponderando e servindo de base para a decisão política são técnico-científicos, o que suscita uma assimetria na participação dos membros, interferindo na meta de geração de deliberação democrática por meio de sua criação. E mais, essa assimetria propicia a dominação de facções e de interesses sobre as de outros, não mais sob a base do melhor argumento, e sim sob o silêncio daqueles que não sendo ou não se sentindo qualificados para a participação simétrica cedem a um discurso hegemônico que correntemente é acompanhado sub-repticiamente por interesses não coletizáveis. O intuito é debater maneiras de identificar a existência ou não das assimetrias e as melhores formas de amenizá-las ou superá-las.

O texto se divide em três partes. Inicialmente, discute-se a teoria da democracia deliberativa, com ênfase na igualdade entre os participantes e na ponderação dialógica racional das argumentações, a partir da busca por um modelo descentralizado e mais democrático de gestão das águas, refletido na legislação que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e na obrigatoriedade dessa lei de constituição dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Em seguida é apresentada a Teoria do Poder Simbólico, desenvolvida por Pierre Bourdieu, com o objetivo de interpretar e compreender as relações de forças existentes na sociedade e que refletem e influenciam os trabalhos dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Os conceitos de Bourdieu permitem acrescentar uma reflexão sobre o ponto cego da teoria deliberativa, que não concebe teorizar sobre o aspecto perlocucionário dos atos sociais, apostando em uma teoria pragmática dos atos ilocucionários. A teoria da democracia deliberativa, com a característica de franquear a discussão e as decisões das políticas públicas ao maior número possível de interessados, é capaz de aferir a efetividade e a legitimidade da gestão participativa e descentralizada da água. E a Teoria do Poder Simbólico, de Pierre Bourdieu, pode colaborar na identificação e compreensão das relações de poder e de dominação que agem na sociedade e, portanto, refletem na composição dos Comitês, que passam despercebidas, pois, quem a elas está submetido, as considera como relações sociais naturais e justificadas.

---

Fundo Setorial de Recursos Hídricos CT-Hidro – Brasil. É utilizada a estrutura da Universidade de Brasília (UnB) – Brasil, Universidade de Michigan (UMICH) – EUA, Universidade de São Paulo (USP) – Brasil, Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Brasil, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) – Brasil, Universidade Johns Hopkins (JHU) – EUA, Universidade Regional de Blumenau – Brasil para operacionalização dos projetos. E é coordenado pela Prof<sup>a</sup>. Beate Frank, Maria Manuela M.A. Moreira, Prof<sup>a</sup>. Rebecca Abers e Prof<sup>a</sup>. Rosa Maria Formiga Johnsson.

Após, apresenta-se a pesquisa empírica utilizada, procurando analisar, principalmente, as motivações dos votos dos participantes, se houve livre manifestação de opinião pessoal e do grupo que representa ou se foi induzido e/ou influenciado, mesmo que sub-repticiamente, por interesses diferentes, alheios ou contrários aos seus. E também a percepção dos integrantes sobre o funcionamento da democracia nas atividades dos Comitês. Para concluir, apresentamos alternativas de amenização ou superação das assimetrias porventura constatadas através da intensificação dos procedimentos deliberativos democráticos.

## **A TEORIA DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA E OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS**

Os Comitês de Bacias Hidrográficas são órgãos colegiados e regionalizados, circunscritos a uma bacia hidrográfica, a uma sub-bacia ou a um conjunto de sub-bacias, com competência exclusiva para a gestão democrática e descentralizada das águas nesta determinada região, que se compõe de representantes do Poder Público, dos usuários das águas e de entidades da sociedade civil com atuação comprovada na sua área de influência. O principal instrumento de gestão é o Plano de Recursos Hídricos, que fundamenta e organiza o gerenciamento dos recursos hídricos, conforme o arts. 6º, 7º, 8º, 37, 38, 39 e 40, da Lei Federal nº 9.433/97, cuja aprovação e fiscalização da execução são de responsabilidade dos Comitês. Os Comitês de Bacias Hidrográficas funcionam conforme o modelo da democracia deliberativa, com a gestão descentralizada e com a participação do Poder Público, dos usuários e da comunidade, conforme estabelece os incisos IV, V e VI, do art.1º, da Lei 9433/97, onde estão definidos os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. A literatura constitucionalista brasileira discute os modelos de democracia representativa ou indireta, referente aos partidos políticos e eleições periódicas, e a democracia participativa ou direta, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa legislativa popular; porém, pouco comenta sobre a democracia deliberativa.

Os cientistas políticos argumentavam, nas décadas de 70 e 80 do século passado, que a democracia representativa, instituída nos Parlamentos, com os partidos políticos e as eleições periódicas, apesar de sua incontestável importância, seria insuficiente para garantir uma cidadania ativa, surgindo, assim, propostas como a de Macpherson, da introdução de instrumentos participativos nos partidos políticos, ou a de Pateman e Barber, de criação de arenas participativas para exercerem uma espécie de função de educação democrática, como comentado por Abers (2009). Segundo Avritzer (2009:7-8) a democracia deliberativa

diferencia-se, basicamente, da democracia representativa por quatro elementos: (i) a importância da argumentação e da possibilidade de mudança de opinião para a tomada de decisão, superando a concepção agregativa do voto; (ii) justificção de valores, preferências e identidades como racionalidade democrática; (iii) inclusão efetiva dos afetados e interessados pela decisão na discussão da solução; e (iv) instituições capazes de operacionalizar amplas discussões.

Assim, os procedimentos deliberativos que ocorrem nos Comitês Gestores de Políticas Públicas, como no caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas, vêm, recentemente, despertando o interesse dos estudiosos, mas também mostram que não são apenas modismos efêmeros e passageiros e, sim, eficientes instrumentos de democratização e participação dos cidadãos na elaboração, execução e fiscalização das atividades estatais (MARQUES, 2009:11).

No começo da década de 90, aconteceu, nos estudos da teoria democrática, o que é denominado por muitos autores, como, por exemplo, John Dryzek (2000) e Leonardo Avritzer (2009), como a “virada deliberativa”, num processo parecido com a “virada linguística” que ocorreu na filosofia nos anos 70. O termo “virada” reflete uma mudança paradigmática ocorrida na filosofia e na teoria democrática. Apesar de alguns autores como Joseph Bessette, Bernard Manin e Joshua Cohen já se utilizarem, na década de 80, da expressão “democracia deliberativa”, cunhada por Bessette, esta somente se tornou predominante na década de 90.

A ligação entre a “virada linguística” da filosofia e a “virada deliberativa” da ciência política não se limita apenas a coincidência de denominação, senão que significa também que a primeira propiciou um impulso considerável para o futuro desenvolvimento da democracia deliberativa. Dentro da concepção da “virada linguística”, como afirma John Austin, “dizer é fazer, falar é uma espécie de ação”, isto é, provoca uma transformação concreta na realidade. A “virada linguística” marcou o distanciamento da filosofia da consciência, onde tudo dependia da percepção interior, e a aproximação da filosofia da linguagem, que aposta na comunicação intersubjetiva como forma de atuar no mundo real, por uma dimensão pragmática do discurso. Essa concepção foi fundamental para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento da democracia deliberativa, que trabalha com a mediação racional discursiva. Portanto, pode-se afirmar que a democracia deliberativa, como procedimento discursivo de manifestação de opiniões e argumentos e de busca de decisões políticas, é uma consequência direta da “virada linguística” filosófica. Inclusive Habermas, inicialmente, com a Teoria da Ação Comunicativa e, posteriormente, com a Teoria Procedimentalista da Democracia Deliberativa, participou, respectivamente, dos dois movimentos.

A Teoria Procedimentalista de Democracia Deliberativa de Habermas (1997) encontrou rápida aceitação entre muitos teóricos por incentivar a interação entre o discurso institucional e o diálogo entre os cidadãos em arenas periféricas à esfera pública. Ao mesmo tempo ela foi alvo de diversas críticas, entre elas, a de parcelas de cientistas políticos que leem na proposta de abertura de canais de discurso racional calcados na força do melhor argumento, um idealismo impossível de ser alcançado. Eles interpretam que Habermas teria defendido a igualdade de oportunidade de manifestação de opiniões para todos os participantes, afetados ou interessados, diretos e indiretos, em busca de um consenso, como um evento fático, somente verificável em algumas circunstâncias nos países centrais ocidentais. Assim levantam o problema da garantia da participação igualitária e paritária ser complexa, como esclarece a Prof<sup>a</sup>. Ângela Marques:

A construção de 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 ligado 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. (MARQUES, 2009: 20)

Essas críticas focam a sua preocupação na garantia de oportunidade de manifestação paritária de todos os participantes em contextos de déficit de participação e de condições para fazê-lo. Trata-se de questionar em que medida o agir estratégico na defesa dos interesses particulares ou de classes colonizam o mundo da vida, a ponto de distorcer a utilização das instituições sociais para favorecer interesses individuais e particulares ou de classes, de maneira a favorecer a dominação de facções sobre o todo ao invés de aprofundar os mecanismos de participação democrática.

A teoria de Habermas aposta no controle e no constrangimento provocado pela publicidade do procedimento de deliberação para ajustar as eventuais tentativas de colonização do mundo da vida. Os procedimentos construídos nas redes institucionais e não institucionais de deliberação, que se comunicam entre si, permitiria assentar bases para a produção de consensos e seriam suficientes para lidar com o problema das assimetrias entre os afetados e interessados manifestarem suas visões de mundo a fim de efetivar decisões com base no melhor argumento. Depreende-se disso três condições importantes para efetivação de

um procedimento democrático deliberacionista: a busca pela igualdade entre os afetados e interessados na manifestação de opiniões; a estruturação racional da discussão das argumentações apresentadas que permita a prevalência do melhor argumento, em prol do interesse comum e coletivo e a manutenção de mecanismos de controle e constrangimento a partir da publicidade dos procedimentos e manifestações.

Outras críticas à teoria habermasiana e importantes para o objetivo deste texto, qual seja, o de discutir a deliberação nos Comitês de Bacias Hidrográficas, são resumidas no artigo do Professor Jorge Lubenow (2010), da Universidade Federal do Piauí: o formalismo, a necessidade de consenso e a falta de preocupação social. Segundo Lubenow, reproduzindo a crítica de autores como Dryzek, Bohman e Warren; com a ênfase dada ao formalismo procedimental acontece uma institucionalização excessiva da deliberação. Privilegia-se o acesso dos setores mais organizados e institucionalizados, que, por já ocuparem um espaço social considerável, tanto na esfera pública, quanto na privada, não almejam mudanças radicais, dificultando, assim, uma discussão mais ampla de reivindicações e ações alternativas e a abordagem de temas políticos mais complexos e polêmicos.

Alega também o autor, lembrando as críticas de Cooke (2000) que a deliberação pública independe do resultado ser o consenso ou a decisão, e resulta em aprendizado e em avanço na capacidade de diálogo e de respeito à pluralidade. Por isso uma teoria da deliberação que se concentre excessivamente na necessidade de consenso compromete uma das principais vantagens da deliberação pública, que é a reunião do maior número possível de interessados para que possam discutir racionalmente suas opiniões e diferenças, proporcionando a cada um a oportunidade de conhecer e sentir o interesse do outro em um ambiente de respeito mútuo. Inclusive com a liberdade e o incentivo para a mudança de opinião perante a força da argumentação contrária. Sensível a essa crítica Habermas discutiu a questão em escritos posteriores (HABERMAS, 1996).

A crítica mais contundente apresentada pelos cientistas políticos e resumida por Lubenow diz respeito à falta de preocupação social da teoria habermasiana, pois isso compromete a noção de igualdade e equidade que são essenciais à existência da própria democracia deliberativa, além de ser uma posição contraditória em si mesma, já que a ideia de democracia contemporânea está explicitamente carregada de preocupação com a questão da emancipação, da igualdade material política e social, o respeito aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana. Encampano a crítica de Chambers, Baynes e Fraser, Lubenow identifica a ausência de princípios de justiça social e de mecanismos suficientes e necessários para romper e superar as diferenças socioeconômicas, evitando a influência econômica e de

poder nas manifestações dos participantes e nas decisões deliberacionistas na busca imprescindível de um consenso.

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”. (BOHMAN, 2009: 36)

Ângela Marques por sua vez define deliberação pública 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 interesse geral. (MARQUES, 2009:13)

Os princípios, que regem a deliberação pública, foram também reunidos por Marques: (i) igualdade entre os participantes; (ii) a maior publicidade possível de todo o procedimento; (iii) reciprocidade de tratamento, tratando o outro como um igual; (iv) reflexividade, absorvendo o interesse do outro e o internalizando para senti-lo como nosso; (v) accountability ou responsividade, prestação de contas dos participantes tanto aos representados, quanto ao público externo; (vi) independência e autonomia do procedimento deliberativo na sua capacidade de discussão e decisão; (vii) ausência de coerção no procedimento deliberativo; e (viii) respeito mútuo e recíproco entre os participantes em relação às opiniões divergentes. (MARQUES, 2009: 11)

Filipe Carreira da Silva (2004) reúne outros aspectos do avanço desse debate. Ele lembra as dificuldades quanto à representatividade dos participantes, a desigualdade de forças

de argumentação e convencimento entre eles, a exclusão de minorias, a necessidade de consenso e a legitimidade e efetividade das decisões pelo constrangimento da publicidade.

As desigualdades socioeconômicas e de poder entre os participantes é um dos aspectos mais comprometedores da efetividade e da legitimidade da deliberação pública, pois perturba a paridade entre os integrantes, prejudicando, assim, a necessária discussão racionalmente mediada de argumentos para a construção de uma decisão ou para a sua continuidade. Manin, citado por Ângela Marques (2009: 11), coloca claramente que “a habilidade de se mostrar em público para tomar a palavra é, nós o sabemos, *amplamente determinada pelas hierarquias sociais e culturais*, independentemente de suas formas históricas”. (grifo nosso) O ponto fundamental é certificar a existência da igualdade, formal e material, de manifestação livre de opiniões entre os integrantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas para a legitimidade e efetividade das suas decisões, respeitando os princípios legais da gestão democrática e descentralizada das águas determinadas pela legislação, sabendo que os processos de deliberação instituídos legalmente abrem para um leque de problemas de efetividade e legitimidade.

Jane Mansbridge (2010) reconhece a impossibilidade de blindar a teoria da democracia deliberativa de interesses individuais ou de classes. Ela defende então o reconhecimento de que alguns atos de comunicação nos processos de deliberação são espécies de negociações deliberativas, procedimentos não coercitivos, onde determinados interesses pessoais ou de grupos são colocados e defendidos, prévia e abertamente, e mediados discursivamente, visando uma posição comum e mutuamente satisfatória. A legitimidade do processo é garantida através do constrangimento proporcionado pela mais ampla publicidade possível, tanto interna, para todos os integrantes da arena deliberativa, quanto externamente, para toda a sociedade. Desta forma, a dialogicidade racionalmente intersubjetiva, conjuntamente com a ampla e irrestrita visibilidade, também resultaria em deliberação, pois a mediação do agir racionalmente comunicativo inibiria e controlaria o excesso do estratégico. Sua proposta é uma tentativa válida de aproximar a deliberação da realidade social aceitando a existência de assimetrias “naturalizadas”.

Buscando frisar os processos de naturalização das assimetrias que afetam diretamente os processos racionais de deliberação pública, apresentamos a seguir a teoria do poder simbólico de Pierre Bourdieu que nos ajuda a pensar possibilidades de teorizar não apenas sobre os aspectos ilocucionários dos atos de fala que são a base da deliberação, mas também sobre os seus aspectos perlocucionários, relações de poder que influenciam silenciosamente o “fazer pelo falar”.

## **A TEORIA DO PODER SIMBÓLICO, E A TOMADA DE CONSCIÊNCIA DO PROCESSO DE PRODUÇÃO DE CONSENSO E DE DECISÃO.**

A teoria de Pierre Bourdieu foi desenvolvida como uma ferramenta de trabalho para suas pesquisas. Portanto, é uma tecnologia testada e constantemente aperfeiçoada na dinâmica da sua aplicação, checada e questionada pelos resultados consolidados, dentro dos princípios da sociologia reflexiva. É uma abordagem sociológica das complexidades contemporâneas, sem, entretanto, perder a capacidade de analisar as sociedades mais arcaicas, pois seus principais elementos, como o *habitus*, capital social, campo social, poder simbólico, são objetivamente capazes de se adaptarem as características imanentes de qualquer cultura, independente do seu grau de desenvolvimento. Bourdieu esclarece seu objeto de estudo que é a:

[...] luta simbólica pela conservação ou pela transformação do mundo social por meio da conservação ou da transformação da visão do mundo social e dos princípios de di-visão deste mundo: ou, mais precisamente, pela conservação ou pela transformação das divisões estabelecidas entre as classes por meio da transformação ou da conservação dos sistemas de classificação que são a sua forma incorporada e das instituições que contribuem para perpetuar a classificação em vigor, legitimando-a. (1989: 174)

A democracia deliberativa pretende engajar na elaboração, gestão e fiscalização das políticas públicas o maior número possível e representativo de afetados e interessados, diretos e indiretos, nos assuntos debatidos, proporcionando um embate entre a diversidade de posições e argumentações existentes, num procedimento racionalmente discursivo. Porém, é provável, segundo Bourdieu, que o grupo de participantes reunidos, apesar da representatividade, tenda, simplesmente, a reproduzir a sua posição ou seu papel social, aceitando, como “naturalizadas”, as assimetrias de poderes estruturados objetivamente no espaço social.

Florit e Noara concordam com este raciocínio:

Nesse sentido, nosso ponto de vista teórico alinha-se com a perspectiva de síntese entre o objetivismo e o subjetivismo proposta por Bourdieu, para quem as categorias de percepção do mundo social são, no essencial, produto da incorporação das

estruturas objetivas do espaço social e, em consequência, tende a que os agentes recebam o mundo social tal como se apresenta, aceitando-o como natural e não se rebelando contra ele. (2010: 69)

E, mesmo quando discutimos a natureza, um elemento físico e invariável, do qual a água é um dos componentes, lembram os autores que:

(...) convém apontar que se for considerado o conhecimento produzido pela antropologia cultural, a filosofia da ciência e a sociologia, evidencia-se que aquilo a que se chama “natureza” é na verdade uma construção social, e que as ideias de natureza são decorrentes de visões de mundo que obedecem a condições sociais. (2010: 71)

Portanto, as diferentes classes procuram estabelecer suas visões de mundo, impondo o seu poder de nomear e classificar o mundo de acordo com que lhe é mais favorável, conforme sua capacidade de acumulação de força simbólica ou de capital específico para ocupar posições e espaços dominantes nos campos sociais. Bourdieu assim escreve:

As diferentes classes e frações de classes estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social mais conforme aos seus interesses, e imporem o campo das tomadas de posições ideológicas reproduzindo em forma transfigurada o campo das posições sociais. (1989: 7)

Porém, esta luta ocorre de maneira camuflada, sem violência explícita, pois, sem provocar o atrito direto e a reação dos submetidos, o processo torna-se muito mais eficiente e arraigado, diminuindo seus custos sociais, dificultando a sua percepção e reversão. E Bourdieu confirma a função política dos “sistemas simbólicos”, como forma eficiente de imposição da dominação:

É enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimentos que os “sistemas simbólicos” cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre a outra (violência simbólica) dando o reforço da sua própria força às relações de forças que as fundamentam e contribuindo assim, segundo a expressão de Weber, para a “domesticação dos dominados”. (1989: 7)

Fundamental para compreensão da teoria de Pierre Bourdieu é o conceito de poder simbólico:

O poder simbólico é um poder que aquele que lhe está sujeito dá àquele que o exerce, um crédito com que ele o credita, uma *fides*, uma *auctoritas*, que ele lhe confia pondo nele a sua confiança. É um poder que existe porque aquele que lhe está sujeito crê que ele existe. (1989: 188)

A única forma de erradicar a dominação exercida através do poder simbólico é o seu desmascaramento, torná-lo explícito, público, percebido por todos que estão subjugados ao seu domínio, pois, somente assim, as pessoas reagirão e contestarão a opressão. Conforme afirma Bourdieu:

A destruição deste poder de imposição simbólico radicado no desconhecimento supõe a *tomada de consciência do arbitrário*, quer dizer, a revelação da verdade objetiva e o aniquilamento da crença: é na medida 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 de subversão, poder de tornar atual o poder potencial das classes dominadas. (grifo do autor) (1989:15)

A teoria de Bourdieu permite fazer uma crítica mais profunda aos modos de colonização da deliberação pública, mas não se apresenta como um contraposto à teoria da democracia deliberativa na medida em que a tomada de consciência do arbitrário é também um processo linguístico e dialogal além de auto-reflexivo.

Em seguida, será apresentado o *survey* de onde foram extraídos os dados e numa parte final buscaremos integrar os elementos desenvolvidos ao longo do texto para refletir sobre esses dados. Assim, a teoria de democracia deliberativa, a explicitação do poder simbólico intrínsecos aos processos de deliberação e os elementos trazidos pela *survey* nos permitiram apontar desafios ao aumento de participação efetiva nas decisões políticas, finalidade última das reformas legislativas em torno das formas jurídicas de deliberação e de produção de decisão.

## **PESQUISA (SURVEY) SOBRE MEMBROS DE COMITÊS E CONSÓRCIOS DE ORGANISMOS DE BACIAS**

A pesquisa que subsidia o debate acadêmico empreendido por este texto foi realizada pelo Projeto Marca d'Água, de abril a dezembro de 2004, entrevistando 626 membros efetivos ou suplentes de 14 Comitês de Bacias Hidrográficas e 4 Consórcios Intermunicipais de várias partes do Brasil, conforme descreve Abers (2010). O *survey* foi elaborado com o apoio do Centro de Pesquisas Quantitativas em Ciências Sociais – CEPEQCS, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. A seleção dos Comitês pesquisados foi feita a partir de uma lista de 64 Comitês em funcionamento há pelo menos dois anos, organizada por uma pesquisa anterior de 2003 e já estudados pelo Projeto naquela ocasião. Devido à impossibilidade de elaborar uma lista similar de Consórcios Intermunicipais, foram escolhidos os que também já tinham sido pesquisados. Aproximadamente 87% dos membros de cada Colegiado selecionado foram entrevistados; os titulares, quando presentes, ou os suplentes, no caso de substituição. Conclui Abers (2010: 27):

(...) não podemos considerar a seleção de comitês como sendo uma amostra representativa, pois ela somente se assemelha ao universo de Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil. Da mesma forma, a análise estatística comparativa dos comitês é limitada, uma vez que tanto o universo quanto o número de organismos selecionados são pequenos.

Os dados levantados já foram analisados e estudados por especialistas de diversas áreas ligadas à gestão das águas, gerando um volume considerável de conhecimento, divulgados através de artigos publicados e trabalhos apresentados em Congressos e Seminários. Inclusive, foi editado um livro, organizado pela Prof<sup>a</sup>. Rebecca Abers, umas das coordenadoras do Projeto Marca D'água, reunindo artigos que analisaram aspectos específicos dos dados fornecidos pelo *survey*, com o título de Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil. (ABERS, 2010)

A pesquisa trabalhou com um número restrito de apenas 18 Organismos, enquanto as informações referentes a outubro de 2011 sugerem a existência de aproximadamente 180 Organismos<sup>4</sup> em funcionamento no Brasil. Portanto, os dados não devem ser generalizados

---

<sup>4</sup> 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.

aleatoriamente para a totalidade dos Organismos existentes no País, pois a amostra analisada é bastante restrita, não chegando a representar nem 10% dos Organismos. Há que se considerar também que a pesquisa foi realizada em 2004, tendo passado, portanto, oito anos, e que, provavelmente, muitos dos entrevistados foram substituídos. Mesmo assim, o trabalho continua válido e inédito por ser ainda o único a abranger um conjunto nacional, que chega aos 10% e alia pesquisa quantitativa e qualitativa. É importante frisar que não tivemos participação direta ou indireta em nenhuma das etapas da pesquisa e que nosso texto é elaborado a partir da pesquisa dos dados já tabulados e disponíveis no endereço eletrônico do Projeto Marca D'Água (2004), viabilizando, assim, o estudo sobre a efetividade do procedimento deliberativo nos Comitês de Bacias Hidrográficas, da forma que será tratado a seguir.

## **AS ASSIMETRIAS NO CONHECIMENTO TÉCNICO E O EMPODERAMENTO SOCIAL DOS DISCURSOS NÃO TÉCNICOS**

Os dados da pesquisa acima demonstram a dificuldade de se implantar mecanismos de democracia deliberativa na gestão das águas, além de sugerirem a existência de assimetrias entre os integrantes, principalmente em relação ao conhecimento técnico e ao poder econômico e político.

Como exemplos das assimetrias existentes, selecionamos os dados referentes às respostas a seguinte pergunta, formulada aos entrevistados, apresentada por Abers:

Em alguns comitês, existem algumas desigualdades entre membros, as quais podem dificultar a democratização do processo decisório (tomada de decisões). Em sua opinião, quais destes tipos de desigualdades têm dificultado a democracia no seu comitê? (2010: 225)

As respostas demonstram a percepção da existência de assimetrias que dificultam a democracia interna nos Organismos pesquisados, principalmente a desigualdade de conhecimento técnico, indicada por 67% dos membros; enquanto de poder político o foi por 51%; e o econômico, por 31%. É muito expressiva a quantidade de membros que reconhecem a existência de pelo menos uma destas dificuldades. Uma das principais justificativas para a institucionalização de arenas deliberativas e de fóruns de partilha de poder, como no caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas, é a ampliação da inclusão social e a democratização da decisão, gestão e fiscalização das políticas públicas. Se um índice desta magnitude de

integrantes percebe problemas na democracia interna significa que os mecanismos de democracia deliberativa não estão conseguindo cumprir sua função.

É importante levar em consideração que todo possuidor de conhecimento técnico é também, e antes de tudo, um ser social, constituído por valores políticos, éticos, morais e hábitos profissionais da cultura e da classe social a que pertence, que determinam e condicionam suas ações e escolhas individuais, como corroboram Florit e Noara:

Além disso, como nos tem ensinado as Ciências Sociais em geral, a Antropologia e a Sociologia, em particular, toda e qualquer decisão tomada com base em critérios técnicos serve a algum propósito político, quer se tenha (ou não) consciência disso. (2010: 99)

É necessário analisar a questão elaborada pela pesquisa, que começa com a afirmação taxativa de que existem desequilíbrios entre os participantes em alguns comitês que podem provocar distorções na democracia procedimental. Os entrevistados são induzidos a indicar qual desigualdade prejudica o processo de deliberação, sem espaço para dar uma opção diferente. Bem que, de uma forma ou de outra, o percentual de respostas confirmando as assimetrias de conhecimento técnico e de poder político superaram a metade dos entrevistados e a relativa ao poder econômico alcança quase um terço. São volumes significativos, especialmente quando se confere também a resposta negativa, a qual não supera os 2%.

Os resultados indicam a existência de sérios problemas referentes à prática democrática dentro dos Organismos. E, em seguida, é necessário problematizar o significado das expressões “conhecimento técnico”, “poder político” e “poder econômico”. Será que todos os entrevistados as utilizam e as compreendem no mesmo sentido? É fundamental buscar quais os significados das expressões utilizadas pelos elaboradores e aplicadores do *survey* para tentar esclarecer estas dúvidas.

Na tentativa de elucidar o significado proposto para conhecimento técnico pelos entrevistados deparamos com uma contradição. Trabalhando com o cruzamento de dados entre a formação acadêmica e a experiência profissional dos entrevistados, Abers (2010: 29) apresenta a constatação feita por Frank, de que:

[...] 80% (oitenta por cento) têm nível de graduação e quase metade já fez estudos pós-graduados. As formações e as experiências dos membros são extremamente diversas, incluindo engenheiros, pessoas treinadas em ciências naturais, direito,

ciências sociais, arquitetura, educação e medicina e outras áreas. *A maioria dos membros chega aos colegiados com ampla experiência profissional relacionada à água.* (grifo nosso) (FRANK, 2010: 47)

Reunindo as informações que apontam ser pelo menos 80% dos membros graduados; quase metade, pós-graduados, e que conjuntamente, a maioria possui ampla experiência profissional relacionada com a água, mesmo sem quantificar exatamente qual é esta ampla maioria e qual é esta experiência, é, no mínimo, estranho, que o mesmo grupo tenha apontado a desigualdade de conhecimento técnico como a maior dificuldade a democracia nos seus Comitês (67%). Os resultados ficam mais inconsistentes ainda quando se constata que, mesmo a significativa parte dos que não exercem atividade profissional diretamente ligada à água, exercem atividades de gestão ambiental ou de uso de solo, que, obviamente, exige algum conhecimento, mínimo que seja, sobre águas. Se o desconhecimento técnico alegado não está relacionado diretamente à capacidade administrativa e científica especializadas de gerenciamento das águas e suas implicações, a que está, então?

A hipótese proposta por Frank, é que “... apesar da experiência e da formação, aos membros falta um tipo específico de capacidade – a de trabalhar a partir de uma perspectiva transdisciplinar e multiescalar” (FRANK, 2010: 48), que impede a transformação dos saberes individuais em projetos coletivos. Mais do que uma desigualdade de conhecimento técnico, parece que a incapacidade apontada por Frank é a de uma habilidade política.

Ressaltamos que o autor acima deixa de considerar a hipótese, também viável, de que os entrevistados possuem amplo conhecimento em suas áreas técnicas específicas, sendo capazes de oferecer diversas alternativas de decisão e que talvez não o façam porque optam pelas que favorecem seus interesses individuais ou profissionais imediatos, sem refletir adequadamente sobre os aspectos sócio-políticos envolvidos. As soluções apresentadas devem sempre ser técnicas, no sentido de serem as mais viáveis e eficientes possíveis, mas a escolha de qual alternativa prevalecerá deverá ser uma decisão política, de negociação entre os grupos afetados e interessados, balizada pelas exigências legais da gestão democrática e descentralizada das águas e do seu uso múltiplo.

Continuando, o texto de Luciano Florit e Cleci Noara (2010) apresenta uma tendência dos participantes dos comitês “de superestimar o conhecimento técnico em detrimento da compreensão dos aspectos sociais envolvidos na gestão de recursos hídricos”. E também se deparam com mais um paradoxo, pois, “se por um lado os entrevistados

valorizam participação e decisão democrática”, por outro, acreditam “mais em competência técnica do que em procedimento democrático” para a gestão das águas. (2010: 49)

A conclusão de Abers, quando analisa os textos de Frank e de Florit e Noara, é que:

Os problemas encontrados são menos relacionados ao preparo formal que à falta de uma cultura de trabalho colaborativo num contexto em que diferenças de visão de mundo e de interesses são inevitáveis e em que a política precisa ser confrontada em vez de evitada, para que processos coletivos possam avançar” (ABERS, 2010: 9)

A resposta de qual desigualdade dificulta mais o procedimento democrático decisório, sendo a assimetria de conhecimento técnico a mais reconhecida, migra, então, na opinião expressa por Abers, do conhecimento técnico para a falta de capacidade de trabalho colaborativo em um ambiente plural e divergente. Esta opção estava ausente como resposta, porém, parece-nos mais próxima de uma assimetria de poder político do que de conhecimento técnico, da possibilidade de alcançar um compromisso que atenda a pluralidade dos interesses envolvidos do que uma decisão sobre a solução mais eficiente ou produtiva. Mas será esta a mesma opinião dos entrevistados? Se a pretensão era escolher a mesma ideia porque utilizaram duas expressões distintas? Se ambas as ideias eram tão semelhantes como interpretar a discrepância acentuada dos índices das respostas apresentadas - 67%, para conhecimento técnico; 51%, para poder político?

Outro aspecto é a questão do poder econômico. Inexiste uma análise teórica desta desigualdade, tanto na introdução, quanto nos demais capítulos do livro, apenas alguns comentários pontuais e ambíguos. Ao mesmo tempo em que é indicada como a terceira assimetria que mais dificulta a democracia (31%, pode não ser da mesma grandeza das outras, mas também não pode ser considerada irrisória), Abers (2008) declara que menos de 20% dos integrantes representam os grandes e médios usuários.

Portanto, a percepção da influência negativa do poder econômico é maior do que a sua participação efetiva nos Organismos, pois um grupo menor a 20% dos votantes teoricamente não deveria possuir força suficiente para encaminhar votações de acordo com seus interesses, o que exigiria quóruns majoritários. Será que esta diferença representa a ação dos agentes públicos, dos técnicos, dos usuários e comunidade em favor do poder econômico? E porque os representantes da sociedade civil, usuários de menor porte e comunidade votariam favoravelmente aos pleitos e interesses do poder econômico? Se a explicação da votação destes representantes favoravelmente aos interesses do poder econômico é considerar

suas propostas mais bem elaboradas e apropriadas tecnicamente, como parece indicar as resposta coletadas sobre a confiabilidade das informações, onde as provenientes das Câmaras Técnicas e dos Grupos de Trabalho dos Comitês e as das entidades empresariais alcançam o índice idêntico de 35%, talvez muitas das respostas justificadas pelas desigualdades de conhecimento técnico e de poder político também possam significar, neste sentido, desigualdade de poder econômico, misturando e confundindo ainda mais os resultados apresentados.

Uma versão anterior a da contida no livro *Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*, intitulado *Inclusão, Deliberação e Controle: Três Dimensões de Democracia nos Comitês e Consórcios de Bacia Hidrográfica no Brasil*, publicado na Revista Ambiente & Sociedade, em 2009, afirma, textualmente, o predomínio do poder econômico nas votações de seu interesse específico, apesar de minoritário. Fundamenta a tese em pesquisas qualitativas realizadas anteriormente, como se segue:

Um percentual pequeno de usuários de grande e médio porte, no âmbito dos comitês, parece desafiar a crítica frequente de que o processo decisório é dominado por elites econômicas. Contudo, evidências empíricas de estudos qualitativos aprofundados mostram o predomínio das elites em negociações específicas no âmbito de comitês de bacias, mesmo na ausência de maioria na representação (ABERS, 2009: 120)

Florit e Noara confirmam a presença destas hierarquias e classificações porque os princípios estruturantes da visão de mundo estão presentes nas estruturas objetivas do mundo social; as relações de força também estão nas consciências como percepções dessas relações. E afirmam:

Para Bourdieu (2005), o espaço social e as diferenças que nele se desenham “espontaneamente” tendem a funcionar simbolicamente como espaço e grupos caracterizados por visões, interesses e até estilos de vida diferentes. (FLORIT E NOARA, 2010: 171)

A questão também é abordada diretamente por Bourdieu quando declara a respeito do campo político:

Eles servem os interesses dos seus clientes na medida em que (e só nessa medida) se servem também ao servi-los, quer dizer, *de*

*modo tanto mais exato quanto mais exata é a coincidência da sua posição na estrutura do campo político com a posição dos seus mandantes na estrutura do campo social (grifo do autor).*  
(BORDIEU, 1989: 177)

Pelos dados apresentados pelos pesquisadores, entrevistadores e entrevistados é difícil conceituar e identificar especificamente as diferenças entre as desigualdades apontadas. E sem esquecer as interações e as tensões existentes entre conhecimento técnico, acadêmico e prático, e poderes político e econômico, que complicam ainda mais a classificação das assimetrias destacadas. Pois a formação acadêmica, além de fornecer o conhecimento técnico necessário, é também formadora e reprodutora das classes e interesses sociais objetivados vigentes. É essencial, portanto, problematizar a democracia deliberativa como uma complementaridade, sem antagonismo ou exclusão, das democracias representativa e direta, para o desenvolvimento e efetivação de uma teoria democrática plural e inclusiva, que propicie o pleno exercício de uma cidadania ativa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A igualdade entre os participantes, representada pela paridade de oportunidades de manifestação de opiniões e pensamentos e da respectiva obrigação de que eles serão discutidos de forma dialógica racional, é primordial para a legitimidade da deliberação. E proporcionar esta igualdade substancial é complicado, pois envolve o desenho de mecanismos e arenas com os instrumentos adequados para nivelar aspectos de formação social e cultural, favorecendo, assim, a inclusão dos setores mais desfavorecidos econômica e socialmente. Porém, os dados analisados demonstram a existência de assimetrias entre os integrantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas, que podem comprometer irremediavelmente os seus resultados, principalmente em relação às diferenças de conhecimentos técnicos e de poderes econômico e político. O poder simbólico, conceituado por Pierre Bourdieu, que possibilita a dominação implícita e naturalizada entre as classes sociais, reproduz as relações sociais de poderes objetivados direcionando e influenciando as decisões dos Comitês no sentido de favorecer os interesses das elites econômicas e sociais.

Um ponto relevante da Teoria da Democracia Deliberativa é a sua característica de *processum*, de continuidade, de permanência, sem finalização definitiva, pois uma decisão proveniente de uma deliberação deverá ser constantemente criticada, problematizada, verificada, checada, confrontada racionalmente com novas opiniões e perspectivas entre os mesmos participantes ou entre outros, na mesma arena deliberativa ou em outras resultantes

da ampliação da esfera pública. Essa incessante e contínua dinâmica é um eficaz instrumento de renovação e inclusão e de controle social das políticas públicas, além de retroalimentar indefinidamente a própria ciranda da deliberação. Porém, é impossível desacreditar ou menosprezar os problemas apontados pelos seus críticos, inclusive por serem consistentes e fundamentados, pois as assimetrias existentes são simplesmente reflexos das desigualdades e dos conflitos sociais inerentes à complexidade da sociedade atual. Seria um desprestígio à própria a teoria democrática deliberacionista evitar a discussão racional da argumentação refutadora, de forma transparente e pública, franqueando a possibilidade de expressão de suas opiniões igualmente a todos.

Segundo Renato Janine, “todo autor que é utilizado como referencial só conseguiu esse papel porque, em algum momento, inovou.” (1999: 189) Assim, a utilização da Teoria do Poder Simbólico de Pierre Bourdieu permite identificar e compreender as assimetrias discutidas, apesar dele próprio ser crítico da teoria da democracia deliberativa. Desse modo, sua teoria não permite somente identificar e compreender as assimetrias, mas, também, permite pensar formas de superação dos problemas apresentados.

O poder simbólico somente cumpre seu papel, de imposição sem violência, quando é reconhecido como válido e “naturalizado” pelo dominado, como forma irreconhecível, transfigurada e legitimada de outros poderes, “ignorado como arbitrário” (BOURDIEU, 1989: 14). A maneira de evitar a “naturalização”, portanto, a efetividade do poder simbólico, é mostrar as relações objetivas e subjetivas de poderes e de dominação que se camuflam por trás dele. E o melhor local para realizar este desmascaramento do poder simbólico é o próprio campo político porque é nele que são configuradas as principais relações de poderes sociais, pois:

Em política, “dizer é fazer”, quer dizer, fazer crer que se pode fazer o que se diz e, em particular, dar a conhecer e fazer reconhecer os princípios de di-visão do mundo social, as *palavras de ordem* que produzem a sua própria verificação ao produzirem grupos e, deste modo, uma ordem social. (grifo do autor) (BOURDIEU: 1989: 185-186)

Portanto, é no campo político que se deve agir para modificar as relações de dominação social que provocam indiretamente as desigualdades que desvirtuam as finalidades da deliberação pública, pois é nele que as lutas por posições e poderes entre as diversas classes sociais são definidas e estratificadas:

O campo político, entendido ao mesmo tempo como campo de forças e como campo das lutas que têm em vistas a transformar a relação de forças que confere a este campo a sua estrutura em dado momento, não é um império: os efeitos das necessidades externas fazem-se sentir nele por intermédio sobretudo da relação que os mandantes, em consequência da sua distância diferencial em relação aos instrumentos de produção política, mantêm com os seus mandatários e da relação que estes últimos, em consequência das suas atitudes, mantêm com as suas organizações. (BOURDIEU, 1989: 183-184)

E complementa:

O campo político é, pois o lugar de uma concorrência pelo poder que se faz por intermédio de uma concorrência que se faz pelos profanos ou, melhor, pelo monopólio do direito de falar e de agir em nome de uma parte ou da totalidade dos profanos. (BOURDIEU, 1989: 185)

É importante destacar alguns aspectos destas duas últimas citações. A ideia de profanos, dos cidadãos comuns que não são profissionais da política, que não possuem o capital cultural e social necessário para aspirar um posicionamento individual ou como representante de uma máquina partidária dentro do campo político e da impossibilidade de se apossarem dos instrumentos de produção política. Em nossa opinião, uma forma de superação das prejudiciais assimetrias é incentivar e intensificar ainda mais a deliberação pública, justamente como forma dos cidadãos conquistarem o controle direto dos instrumentos de produção política, evitando-se, assim, a intermediação deletéria dos profissionais da política, que defendem mais os seus interesses próprios ou de classe do que os dos representados. Quanto mais expostos discursiva e publicamente à argumentação de cada um dos envolvidos, mais explícitas e constrangidas ficarão as relações de poderes simbólicos que são reflexos das estruturas objetivas resultantes dos conflitos, dominações e submissões entre as classes sociais. As dificuldades criadas pela desigualdade de conhecimento técnico e de poder político e econômico para o procedimento democrático interno dos Colegiados são manipulações estratégicas para conservação das autoridades dominantes, independente dos conceitos e significados das expressões, como salienta Bourdieu. (1989: 11)

E a Teoria Democrática Deliberativa é um caminho interessante para escancarar as relações de dominação envolvidas e camufladas pelo poder simbólico e anular seus efeitos de

desmobilização. A deliberação, com a sua característica de confrontação racionalmente discursiva das mais variadas e divergentes argumentações possíveis, na mais ampla transparência e publicidade possíveis, é um mecanismo capaz de inibir e constranger a ação do poder simbólico e do agir estratégico e, ao mesmo tempo, de emancipação dos seus participantes dos seus efeitos letárgicos. O problema a se evitar é a utilização de uma aparência formal de deliberação para legitimar a conservação ou imposição do poder simbólico, amparada pela condução de procedimentos deliberativos mal arquitetados ou pela presença de assimetrias entre os participantes que impedem a paritária confrontação e refutação racional de argumentos. Também se deve ficar atento para que um novo poder simbólico simplesmente não substitua o anterior, aproveitando-se do momento de efervescência da tomada de consciência e de reação.

O acolhimento da Teoria da Democracia Deliberativa por meio de mecanismos idealizados na atual Constituição Federal do Brasil, conjunta e concomitantemente, com a democracia representativa ou indireta e a democracia participativa ou direta, é mais uma alternativa de viabilizar o pleno exercício da cidadania, incentivando a participação do cidadão na elaboração, planejamento, execução e fiscalização das políticas públicas. E a legislação que implantou a gestão democrática deliberativa e descentralizada das águas é um marco inovador e definitivo da opção do constituinte brasileiro pela democracia radical e social, pluralista e inclusiva. Porém, as reações sempre são proporcionais à intensidade das mudanças. As forças conservadoras e dominantes procuram ocupar todos os novos espaços deliberativos, aparentemente seguindo as melhores práticas recomendadas, porém com o intuito de impedir qualquer espécie de mudança real e significativa, que represente o enfraquecimento de seu poder de dominação. Utilizam-se do poder simbólico, como analisado por Bourdieu, para continuar dominando sem que os submetidos percebam, através de relações de poderes naturalizadas. E, em minha opinião, uma das formas de combater este movimento pela conservação do *status quo* é justamente radicalizar a implantação de arenas deliberativas, para que as decisões permaneçam em constante processo de discussão, como forma de controlar as características democráticas e inclusivas, que garantem sua efetividade.

Por fim, é importante ressaltar que o problema, em si, das assimetrias e desigualdades entre os participantes da deliberação pública não é, propriamente, o conhecimento ou as decisões técnicas, fundamentais para a administração racional e produtiva de qualquer tipo de recurso; mas, sim, a tentativa de impor tais decisões técnicas como as únicas opções políticas, que somente privilegiam o interesse das classes mais poderosas e dominantes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

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.

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.

BOHMAN, James. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. 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. 31-84.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, 311 p.

BRASIL. Lei nº 9433, de 8 de janeiro 1987. 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 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm)> Acesso em 22 mar. 2012.

COOKE, Maeve. Five Arguments for deliberative democracy. In: Political Studies. Oxford: Blackwell, v. 48, p. 947-969, 2000.

DRYZEK, John S.; NIEMEYER, Simon. Discursive representation. *American Political Science Review*, v. 102, n. 4, p. 481-483, 2008.

DRYZEK, John S. *Deliberative democracy and beyond: liberal, critics, contestation*. Oxford: Oxford University, 2000.

ENCONTRO NACIONAL DE COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS, 13, 2011, São Luis. Disponível em

<<http://www.ecoagencia.com.br/?open=noticias&id=VZISXRFWWNIYHpkeTxGahN2aKV VVB1TP>> Acesso em 22 fev. 2012.

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.

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.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre a facticidade e a validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 1997.

\_\_\_\_\_. *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.

HENDRIKS, C.; DRYZEK, J.; HUNOLD, C. Turning up the Heat: Partisanship in Deliberative Innovation, *Political Studies*, vol. 55, no. 2, p. 362-383.

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.

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: A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Ângela Cristina Salgueiro Marques (Org. e trad.). Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MEAD, George Herbert. *Mind Self and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist*. Chicago: University of Chicago, 1934.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. *Habermas e a Desobediência Civil*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

\_\_\_\_\_. O princípio da prevalência do interesse público em face do interesse privado em matéria ambiental: o desafio hermenêutico. *In: Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, ano 1, n.2, p. 163-176, jul./dez. 2008.

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.

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 11 jan. 2011.

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.

WARREN, M. What can Democratic Participation mean Today?, *In: Political Theory*, n. 30, p. 677-702, 2002.

WARREN, M. Institutionalizing Deliberative Democracy. *In: ROSENBERG, S. Deliberation, participation and democracy: can the people govern?* New York: Palgrave MacMillan, 2007. p. 272-288