

UM BREVE HISTÓRICO DA AGÊNCIAS FRANCESAS DE ÁGUA

Jaildo Santos Pereira¹

Resumo - As discussões que têm acompanhando o processo de definição e montagem do sistema de gestão de recursos hídricos contribuíram para melhorar o conhecimento da sociedade em relação aos problemas relacionados com os usos da água e também para tornar mais conhecidos os resultados possíveis de serem alcançados com esse modelo. Mesmo que o sistema ainda não teve sua montagem completada, as inquietações, dúvidas e ansiedades por parte da sociedade em geral e mesmo de muitos técnicos já são sensíveis. Os parâmetros utilizados para nortear a cobrança são os mais representativos? A participação da sociedade será mesmo efetivada com os comitês de bacias? O formato institucional da ANA é o mais apropriado? Enquanto no Brasil a ANA completa seu terceiro ano, ainda sem sua estruturação completada, depois de mais de 30 anos de funcionamento, os franceses avaliam os resultados obtidos e discutem a reformar de suas agências. A história dos primeiros passos das Agencias francesas pode ser útil para nos anteciparmos às possíveis dificuldades que a agencia brasileira terá para cumprir sua missão. Este artigo propõe, sem querer esgotar o assunto, extrair algumas lições da prática francesa que possa ser útil para o caso brasileiro.

Abstract - The discussions during the definition and construction of the Brazilian water resources management system contributed to improve the societies information about problems related to the water uses and also helped to show possible results which can be achieved by this model. Even if the system is not yet entirely implemented, one can already conceive the concerns, doubts and fears of the population in general and of many experts. Are the principles that define the bulk water charges the most representative ones? Will the societies participation really be carried out by the water basin committees? Is the institutional form of National Water Agency (ANA) appropriate? While in Brazil ANA is completing her third year, still without concluding the definitive formation of her structures, the French are evaluating the results they achieved in the thirty years of their water management system and are discussing a reform of their agencies. The history of the first steps of

¹ Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
SCN Quadra 02, Bloco A, Ed. Corporate Financial Center, Sala 1102 - 70712-900 Brasília - DF
Tel.: 61-424-9600 Fax.: 61-424-9659 E-mail: jaildo@yahoo.com

the French agencies might be useful for us to anticipate future difficulties the Brazilian agency might have in the execution of its mission.

Palavras-chave - Agência de água; Gestão de Águas,

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira, depois de enfrentar inúmeras crises relacionadas com os recursos hídricos, despertou para a necessidade de gerenciar esse precioso recurso. Ao nível de ilustração, pode-se considerar que numa primeira etapa desse processo aconteceram os debates com o objetivo de definir qual modelo de gestão deveria ser adotado e, para isso, as análises das experiências internacionais foram de grande valor, sendo o caso francês o que mais influenciou. Definido o modelo, a transcrição para o arcabouço legal foi a etapa seguinte. Desta etapa pode-se listar a própria constituição federal de 1988; a Lei 9.433/97, que define a política e institui o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos; e mais recentemente a Lei 9.984/2000 que criou a Agência Nacional de águas. Com a reestruturação da SRH/MMA, a instalação da ANA e do uso efetivo de alguns dos instrumentos previstos na política de recursos hídricos, a outorga dos direitos de usos da água principalmente, encontra-se efetivamente no estágio de implementação do sistema de gestão.

Mesmo que o sistema ainda não teve sua montagem completada, as inquietações, dúvidas e ansiedades por parte da sociedade em geral e mesmo de muitos técnicos já são sensíveis. Os parâmetros utilizados para nortear a cobrança são os mais representativos? A participação da sociedade será mesmo efetivada com os comitês de bacias? O formato institucional da Agência de Águas é o mais apropriado? Não falta quem aponte outras alternativas, desde pequenos ajustes até mudanças mais profundas atingindo o próprio modelo de gestão.

Considerando a influência recebida da *escola* francesa, a história dos primeiros passos das Agências de Água daquele país pode ser útil para uma melhor compreensão das possíveis dificuldades que a agência brasileira terá que enfrentar para cumprir sua missão. Este artigo propõe, sem querer esgotar o assunto, extrair algumas lições das diversas etapas na montagem do sistema de gestão francês de águas.

O NASCIMENTO DAS AGÊNCIAS DE ÁGUA FRANCESAS

Antes da segunda guerra mundial (1939-1945), as necessidades de água na França eram compatíveis com os recursos disponíveis ou facilmente mobilizáveis. Esta situação favorável predomina em quase todo país, a exceção de raras zonas muito populosas e com forte atividade econômica, como a região Parisiense (Valiron, 1990). Essa situação favorável permitia uma *gestão por usos*, bem adaptada a uma divisão de responsabilidades entre diferentes Ministérios.

Os anos seguintes ao final da guerra assistiram uma transformação rápida da sociedade francesa e, por consequência dessas transformações, um forte crescimento das necessidades de água e dos rejeitos sem tratamento. Os recursos hídricos são pressionados pelo crescimento do consumo e pelo crescimento da poluição. Esta realidade aparece muito claramente ao nível de Governo que cria em 1959 uma *Comissão de Água* para buscar alternativas para este problema.

Os trabalhos dessa comissão começaram com a identificação dos numerosos problemas relacionados com os recursos hídricos, nas diversas regiões da França e, de outra parte, identificou a grande dispersão dos órgãos da administração pública, responsáveis pela gestão das águas.

À medida que os problemas iam se tornando conhecidos o debate ia ganhando corpo no seio da Comissão de Água, por exemplo: era necessário proceder a uma reforma na legislação e nas estruturas ou um ajuste mínimo, localizado nas zonas críticas, era suficiente? era necessário utilizar instrumentos econômicos de maneira incitar os usuários a reduzirem seus consumos e poluição, ou continuar apenas com os instrumentos regulatórios?

Efetivamente, os trabalhos da Comissão de Água e dos ministérios resultaram na redação de um projeto de lei formado por cinquenta artigos que previa uma série de medidas, acrescentando meios complementares àqueles já existentes para a administração e gestão das águas. Foram lançadas idéias inovadoras como a criação de uma categoria jurídica dita de “Curso de água misto”, destinada a atenuar a disparidade entre os cursos de água dominiais e não dominiais, assim como concedia ao governante a possibilidade de criar estabelecimentos públicos locais para resolver alguns problemas relacionados com os recursos hídricos.

Ao nível da Assembléia Nacional, o debate foi muito breve e puramente político. Em contrapartida, o debate foi bem mais longo no Senado que constituiu uma Comissão especial para estudar o projeto de lei. Dois debates maiores ocorreram no seio da Comissão do Senado e, depois no próprio Senado e que pela importância merecem destaque:

- ✓ Um sobre o Direito das Águas - o presidente da Comissão especial do Senado, encarregado de analisar o projeto de lei, defendia que uma ação nova de envergadura não seria possível sem unificar os regimes jurídicos das águas superficiais e subterrâneas, atribuindo responsabilidade da gestão ao Estado. Esta idéia foi rejeitada, pois na época não pareceu nem necessário, nem útil

privar os proprietários rurais de toda França de seus direitos, ainda mais considerando que em muitos locais os problemas relacionados com os recursos hídricos ainda eram irrelevantes;

- ✓ O segundo debate trata das estruturas - os senadores ficaram chocados com o fato do projeto de lei não conter estruturas eficazes ao nível de bacia hidrográfica. Eles se chocaram igualmente pelo fato do projeto de lei não prever nenhum meio financeiro novo, mesmo sabendo que as necessidades de investimentos eram consideráveis;
- ✓ Um debate essencial tratou da conveniência de continuar usando simplesmente instrumentos regulatórios ou introduzir instrumentos econômicos.

Os economistas propuseram considerar a água como outros bens econômicos: um produtor de eletricidade, por exemplo, vende seu produto a seu custo e o cliente adapta suas técnicas de produção a este preço. Em outros termos, seria necessário criar um organismo em cada bacia que fizesse o usuário pagar por cada metro cúbico de água captado ou carga de poluição lançada. A transposição para a água da idéia geral de tarifação ao custo marginal, cuja aplicação pura e simples parecia impossível sem um período de adaptação suficientemente longo. Por conta dessas dificuldades, essas idéias foram organizadas sobre vários pontos: As receitas seriam utilizadas para conceder empréstimos e subvenções aos usuários que executassem, eles mesmos, obras úteis para a conservação e/ou recuperação dos recursos hídricos; As receitas e despesas deveriam imperativamente se equilibrar no programa de cinco anos; os usuários agrícolas, grandes consumidores de água, seriam submetidos a uma “*redevance*” reduzida, porém sua contribuição seria ‘representada’ pelas subvenções do Ministério da Agricultura; e enfim, os consumidores abaixo de um certo nível de consumo estariam isento de pagamento.

Dessa forma, após longos meses de preparação e de negociação, foi introduzido o artigo criando as **Agências Financeiras de Bacia**.

O INÍCIO DO FUNCIONAMENTO DAS AGÊNCIAS E DOS COMITÊS

Esse item é baseado em Pereira (2002) e em entrevistas realizadas pelo próprio autor durante o ano 2000, quando estive na École Nationalde des Ponts et Chaussées realizando uma parte de sua tese de doutorado.

A Etapa de pré-implementação: Algumas questões cruciais

No período que antecedeu os Decretos de implementação da Lei francesa de Águas de 1964, aconteceram importantes debates alimentados por diversas questões que se mostraram muito importantes para o aprimoramento do sistema de gestão de águas. Dentre estas, algumas merecem

destaque porque irão influenciar não somente o modo francês de gerir suas águas como também influenciarão diversos países, o Brasil dentre eles.

Como os comitês de bacia poderiam funcionar com sua composição agrupando representantes do Governo, dos usuários e da sociedade civil? Os antagonismos encontrados na prática entre os defensores da natureza (pescadores, ecologistas, etc.) e os poluidores (industriais, agricultores e comunidade) não seriam levados por controvérsias e a tomada de decisões por uma maioria frágil ou de consensos limitados ou mesmo decidindo por “*redevances*” simbólicas sobre uns e outros?

Em relação à poluição, mesmo dentre aqueles que geravam (indústria, agricultura, usuários domésticos), cada um dentre eles, reconheciam a presença de uma poluição, e rejeitava a nocividade desta sobre os outros. Questões como quais parâmetros deveriam servir de base para o cálculo das “*redevances*”, eram freqüentes.

Deveria ser utilizada a Demanda Bioquímica de Oxigênio – DBO – com um peso importante para a poluição orgânica, que faria pagar mais os usuários domésticos e as indústrias agro-alimentares? Ou a Demanda Química de Oxigênio – DQO – privilegiando os aspectos químicos em detrimento das outras indústrias? Deveria ser feita referência aos rejeitos tóxicos, apesar de que alguns dentre eles tinham sido interditados ou ainda em relação aos materiais em suspensão, mais fáceis de serem eliminadas? E finalmente, qual o peso recíproco a ser atribuído a cada um desses parâmetros?

Como deveria ser a administração das Agências? Também seria compartilhada, como os Comitês de Bacia? Cada um dos três ministérios – indústria, agricultura e equipamento – competente em seu domínio e gestor em parceria da polícia de água, desejava uma divisão equitativa para não perder suas prerrogativas.

Algumas lições da etapa pré-implantação

A Secretaria permanente, vinculada ao Ministério do Interior, responsável pela condução desse trabalho, fez algumas escolhas com muita habilidade, de forma não criar maiores insatisfações nos poluidores.

Os grupos de trabalho eram formados por especialistas e baseavam-se em dados concretos e conhecimentos científicos os mais seguros possíveis. Enfim, analisaram a possibilidade de considerar as substâncias tóxicas e chegaram a uma unidade de medida aceitável, “EQUITOX”. Finalmente, decidiram dividir o território francês em seis bacias, agrupando alguns rios secundários aos grandes rios, ou aos exutórios através da Bélgica, permitindo assim sua divisão por três – duas bacias para cada Ministério, ao menos provisoriamente sem “bagunçar” a geografia.

As designações rápidas dos futuros gestores das bacias os fizeram participar ativamente dos trabalhos seguintes, o que permitiu que eles compreendessem a complexidade dos problemas e

desenvolvessem uma boa estratégia para discussão. Eles tiveram por missão preparar, juntamente com parte de suas futuras equipes, monografias evidenciando os problemas que deveriam ser resolvidos e esboçar as soluções possíveis, esforçando-se para reunir todos os dados disponíveis concernente às retiradas de água dos principais grupos de usuários e seus rejeitos.

Dessa forma, essas "Missões Técnicas", constituídas um ano antes dos Comitês de Bacias, lançaram as bases dos "Livros Brancos" que cada um dos comitês teriam que estabelecer, fornecendo aos Municípios uma documentação sólida para seus trabalhos. Assim, as lições tiradas desta experiência frutífera e desses contatos puderam ser utilizadas para a implementação das Agências e dos Comitês de Bacia.

A estratégia adotada nos processos de discussão nos Comitês de Bacias

Na etapa de preparação dos Decretos de regulamentação da Lei das Águas foram feitos muitos questionamentos sobre como funcionariam os comitês, tendo uma composição tripartite (usuários, Governo e sociedade civil). Havia receios de que os antagonismos encontrados na prática pudessem levar a tomadas de decisões por uma maioria frágil ou de consensos limitados, etc. No entanto, graça as estratégias adotadas pelos dirigentes dos Comitês de Bacias esses receios não se confirmaram.

Os dirigentes do Comitê apresentavam previamente um conjunto de proposições bem argumentadas às comissões e aos grupos de trabalho da Agência, de tal forma que esses grupos pudessem estudá-las e, eventualmente, corrigi-las. Dessa forma, o que chegaria a reunião do Comitê de Bacia não seria simplesmente proposições de "tecnocratas", mas propostas já discutidas e melhoradas pelas comissões e grupos de trabalho da Agência de Água. Com esse método, e graças a uma negociação permanente, os programas ou os níveis das "redevances" seriam pré-debatidos, remodelados em função das sugestões de cada um. Quando essas proposições chegavam à sessão plenária do Comitê de Bacia, muito dos arbitramentos já tinham sido produzidos. O texto proposto já era um compromisso, no qual não restaria mais que um ou dois descontentes e um ou dois indecisos e, finalmente, com uma nítida maioria já engajada.

Algumas das proposições não eram unânimes, mas seriam aceitas com uma maioria de 90 a 95% porque resultariam de discussões aprofundadas, e permitiriam começar agir. Dessa forma, puderam ser votados programas significativos com recursos financeiros necessários para implementação. As propostas votadas buscavam um melhor resultado ao custo mínimo, por exemplo, fixando claramente no início um nível de "redevance" mais elevado sobre matéria em suspensão, menos custosa para eliminar. Essa estratégia progressiva, bem explicitada, incitaria agir rapidamente com investimentos modestos. Cada um compreenderia então que seria necessário em

seguida aumentar progressivamente os níveis das outras “redevances”, e que deveria facilitar as votações posteriores.

O papel determinante dos dirigentes das Agências e dos Comitês de Bacias

Com certa frequência, a possibilidade de um cargo de direção de algum dos organismos que compõem o sistema de gerenciamento dos recursos hídricos vir a ser ocupado por um detentor de algum cargo eletivo é visto com muita preocupação. Como compatibilizar as atuações políticas, desenvolvidas por aqueles que ocupam cargos eletivos, com as necessidades do sistema de gestão de águas? Como assegurar a independência? Como garantir que, com a participação dos ocupantes de cargo eletivos, os conflitos gerados pelos usos da água não serão confundidos com as diferentes ideologias políticas? Essas preocupações são reforçadas quando o sistema de gestão de águas não está plenamente consolidado.

Antecipando um pouco o que mais adiante será debatido neste trabalho, na situação atual o sistema francês conta com diversos detentores de cargos eletivos (prefeitos, deputados, senadores, etc.) ocupando cargos de direção em algum dos organismos de bacia (Comitê ou Agência). A pergunta que se faz é: estes já detinham cargo eletivo e ocuparam cargo nos organismos de bacia ou, ao contrário, primeiro ocuparam cargo nos organismos de bacia para depois obterem cargos eletivos? Como ocorreu nos primeiros anos do sistema francês?

Um outro resultado positivo deste método, que associou todos os membros do comitê em torno de problemas reais identificados através de relatórios técnicos bem atualizados, foi à divulgação desses conhecimentos técnicos para todos os atores e o desenvolvimento de um espírito de equipe e de solidariedade entre eles. É necessário notar que esta política tinha se apoiado sobre um certo número de personalidades do primeiro plano, escolhidos na origem pelo poder público para presidir os Conselhos de Administração das Agências de Bacia. Os presidentes, apesar de terem suas agendas já ocupadas com suas funções normais, aceitaram consagrar muito de seu tempo a esta tarefa suplementar. Eles tinham compreendido bem as complexidades dos problemas envolvidos e, no momento futuro, poderiam utilizar suas experiências para fazer funcionar estas estruturas dinâmicas e eficazes.

Paralelamente, os Comitês de Bacias elegeram os melhores nomes para ocupar os postos mais elevados e, rapidamente a presidência de diversas comissões foi ocupada por personalidades competentes. Assim o senador Maurice Lalloy, que tinha sido encarregado de apresentar a Lei de água de 1964 no senado, presidiu durante mais de cinco anos o Comitê da Bacia Seine-Normandie; André Bettencourt, diversas vezes ministro; Pierre Messmer, futuro Primeiro Ministro da República, entre outros ocuparam o posto de presidente de algum dos Comitês de Bacias. Todos esses dirigentes conseguiram criar um excelente ambiente de trabalho e obtiveram êxito em superar

rapidamente os antagonismos ou interesses divergentes, insistindo sobre a missão de interesse público que seria confiada a essas novas instâncias e responsabilizando cada um de seus membros.

Alguns dos debates que marcaram o desenvolvimento das Agências de Água

O Conflito com a Associação das Prefeituras da França

Desde o início, esta organização entrou em conflito com o sistema das Agências. Seu presidente nacional, Lionel de Tinguy du Pouet, Conselheiro de Estado, Prefeito de um pequeno município, achou inconcebível que um organismo como os Comitês de Bacia, composto por funcionários, de representantes profissionais e de apenas um terço de representantes eleitos, pudessem votar “*redevances*”. Ele achava ainda mais incongruente que essas “*redevances*” pudessem ser cobradas de municípios dirigidos por representantes do povo. Ele questionava, nem tanto o princípio das “*redevances*”, mas a composição do comitê que a decidia. Segundo ele, o Comitê de Bacia não deveria ser composto senão por representantes diretamente eleito pela maioria da população e recomendou que os associados que não pagassem as “*redevances*”. Essa recomendação foi compreendida diferentemente, segundo orientação política das associações dos municípios e dos próprios prefeitos. Assim mesmo, ela foi um incômodo muito grande neste período inicial, pois qualquer bloqueio poderia servir de exemplo para outros atores.

Dois anos depois, para tentar avançar, o Conselho de Estado Francês – o equivalente ao Supremo Tribunal Federal - foi consultado sobre qual seria a natureza das “*redevances*”. O Conselho de Estado reconheceu que as “*redevances*” têm uma característica “*sui generis*”. Não seriam impostos, pois, contrariando os impostos sem destinação, elas têm uma destinação direta, o financiamento dos programas de intervenção; elas não são tarifas por serviços disponibilizados pois não existe ligação entre a *redevance* paga por um contribuinte e o serviço que ele receberá da Agência em contrapartida. Assim, as “*redevances*” constituem uma categoria “*sui generis*”, não prevista na constituição e as leis que tratavam dos impostos e taxas.

Qualquer que seja a figura das “*redevances*”, a Associação dos Prefeitos questionaria igualmente a possibilidade dos municípios serem cobrados pelas agências. A Associação de Prefeitos avaliou que o município, quando administra a rede de esgotamento sanitário, não poderia ser considerado como poluidor lançando no meio natural, mas simplesmente como um intermediário, transportando para o meio natural a poluição produzida pelos usuários domésticos ou indústrias, conectados a rede de esgotamento sanitário.

A situação não evoluiu durante quatro anos; os municípios rebeldes seguiram com sua greve de pagamentos das “*redevances*” e não poderiam se beneficiar das subvenções. A negociação foi retomada em 1974: os municípios administradores de rede de esgotamento sanitários não seriam considerados com poluidor, mas como intermediário transportando a poluição em suas redes. Desde

então, a redevance de poluição poderia ser cobrada do usuário, sendo incluída no tarifa do saneamento que pagam aos municípios. Finalmente, esse conflito foi benéfico pois conduziu a uma solução realista e estimulou o melhor funcionamento das obras de depuração, melhorias na coleta de efluentes, etc.

A articulação entre regulamentação e a intervenção das Agências de Água

As orientações das Agências e as responsabilidades dos demais organismos do Estado procedem de filosofias diferentes: os organismos do Estado tinham por objetivo aplicar uma regulamentação restritiva, funcionando por “sim ou não”, enquanto que as agências deveriam buscar uma espécie de restrição modular, onde o usuário tivesse a possibilidade de escolher dentre algumas alternativas, segundo o interesse coletivo. Dessa forma, um poluente, em teoria, poderia ser interdito por um dos organismos do Estado e, ao mesmo tempo, ser objeto de redevance ao título da Agência que ainda poderia subvencionar a obra de despoluição concernente. Por exemplo as “redevances” sobre substâncias tóxicas, introduzidas a partir de 1976 em diferentes bacias, no início se chocavam com uma incompreensão do caráter exclusivo dos organismos do Estado, encarregados da fiscalização: como a Agência poderia receber “redevances” sobre o lançamento de substâncias tóxicas, cujo lançamento estava interdito? Conviver com essas posições sem risco de bloqueios era impossível. Assim, representantes dos organismos do Estado e das Agências foram conduzindo pouco a pouco suas posições, permitindo que elas se adaptassem.

Do lado das Agências, não subvencionariam nenhuma obra de despoluição que não estivessem de acordo com os demais organismos do Estado. Do lado dos serviços do Estado, aplicariam a regulamentação progressivamente e em coerência com o programa das Agências, de forma evitar impor que todas as obras fossem realizadas ao mesmo tempo, o que poderia inviabilizar o financiamento.

Por outro lado, os organismos do Estado foram conduzidos a trabalharem em coerência com eles próprios, graças a coordenação instituída pela Missão Delegada de Bacia, organismos de articulação para aplicação dos regulamentos sobre captações, lançamento de efluentes, etc.

Até 1979, o diretor da Agência de Água era ao mesmo tempo o secretário geral da Missão Delegada de Bacia. Dessa forma funcionava muito bem, tanto pela coordenação entre administrações, quanto pela troca de informações com a agência. A partir de 1979 o diretor da Agência de Água não é mais o secretário geral da Missão Delegada. No entanto, qualquer que seja o secretário o sistema continuou funcionando bem.

A integração dos agricultores ao sistema das Agências

A agricultura na França é um mundo a parte. Ela não obedece as leis de mercado, pois sua economia é fortemente governada por um sistema de preços controlados e subsidiados. É mais a mão do Ministro da Agricultura e de seus representantes, sustentada pela mão da comissão da União Européia, que governa, do que a mão invisível de Adam Smith (Cheret, et al., 1998).

O mundo da agricultura é igualmente a parte que paralisa regularmente algumas vias de comunicação ou alguns prédios públicos para mostrar sua força e demonstrar sua insatisfação em relação às medidas de orientação do mercado. Ao agir assim eles se beneficiam da simpatia que inspiram os pequenos, primeiras vítimas da evolução dos mercados.

Os organismos do Estado que fiscalizavam o uso das águas na agricultura eram poucos desenvolvidos: captações nos cursos de água ou nos aquíferos, rejeitos de instalação agrícola de criação de animais, excesso de fertilizantes e pesticidas, etc., eram ignorados ou tolerados.

A intervenção das agências deveria ser traduzida rapidamente através de restrições sobre as captações de água nos mananciais superficiais ou subterrâneos, destinados a irrigação. As captações excessivas provocavam esgotamento dos mananciais no período de estiagem. Essas situações aconteciam, especialmente, nas regiões sul e oeste da França - bacia Adour-Garonne, por exemplo -, onde as culturas irrigadas são numerosas. As Agências tinham que estimar as vazões de estiagens nas barragens que elas mesmas financiavam através da cobrança pela captação de água.

Nessas barragens, largamente subvencionadas pelo Estado, os preços da água para os agricultores eram fixados em níveis muito baixo. Assim mesmo, a implementação dessas cobranças foi objeto de conflitos, as vezes violento. Em contrapartida a poluição de origem agrícola, diante da ameaça dos conflitos políticos inadmissíveis, não foi objeto de cobrança.

Somente a partir de 1992 o problema da poluição de origem agrícola foi retomado. Era um verdadeiro escândalo: aquíferos e rios poluídos por pesticidas, dejetos de animais ameaçando a salubridade e a segurança do abastecimento de água. A opinião pública estava pronta para o debate.

Decidiu-se pela introdução do uso 'criação de animais', principal fonte concentrada de poluição, no sistema das Agências. Porém de forma gradativa, ao longo de vários anos e começando pelos grandes usuários.

Simultaneamente, deveria ser estabelecido um programa de saneamento, destinado tratar os efluentes da atividade criação de animais. Nesse caso, as "redevances" deveriam ser cobradas em função dos rejeitos, porém uma subvenção pública (Estado e Departamentos) reduziria seus valores, de forma não desestabilizar economicamente a atividade criação de animais. Essa subvenção deveria ser decrescente ao longo do tempo. No final do programa, as instalações de tratamento dos efluentes construídas com ajuda financeira das Agências e da coletividade abaterão a poluição e a

redevance, cobrada em função da carga residual, bastante reduzida, deverá ser suportável, sem grandes problemas.

Essa abordagem análoga àquela utilizada com as grandes indústrias poluidoras em 1968, deveria permitir resolver os problemas da poluição agrícola relacionadas com a criação de animais. Mesmo que ela funcione, ainda restará o problema da poluição difusa (pesticidas, fertilizantes).

RESULTADOS OBTIDOS COM A ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE ÁGUA

Quando em 1964 o Governo francês criou as Agências Financeiras de Bacia, seria relativamente fácil empreender uma política ambiental, pois tudo, ou quase, estava por fazer. A quase totalidade das águas utilizadas pelos domicílios e pelas indústrias retornavam aos mananciais sem tratamento (Gibey, 1999). Era, então, urgente a construção de estações de tratamento e no espaço de três décadas a taxa global de despoluição passou de 9% para 64%, conforme ilustra a Tabela 1.

Tabela 1 – Poluição produzida e abatida (em milhões de equivalentes-habitantes)

	Município e Indústria			Indústria			Total		
	1967	1995	Var.	1967	1995	Var.	1967	1995	Var.
Poluição produzida	11.0	13.8	25%	6.0	8.8	47%	17.0	22.6	33%
Capacidade das estações de tratamento	1.5	16.0	967%	1.4	9.0	543%	2.9	25.0	762%
Poluição abatida	0.7	7.7	1000%	0.8	6.8	750%	1.5	14.5	867%
Poluição residual	10.3	6.1	-41%	5.2	2.0	-62%	15.5	8.1	-48%
Poluição abatida (%)	6%	56%	777%	13%	77%	480%	9%	64%	627%

Fonte: adaptado de Gibey (1999)

Entretanto, apesar dos enormes esforços empreendidos pela sociedade francesa ao longo desses anos, a poluição das águas continua sendo uma preocupação maior. Diante desse quadro, algumas questões são recorrentes: porque o problema da poluição das águas ainda preocupa? os resultados obtidos são satisfatórios? foram obtidos com os menores custos? As respostas são muitas e variadas.

Alguns, como Gibey (1999), afirmam que as explicações podem ser obtidas na avaliação das mudanças sofridas pela sociedade francesa nesse período: evolução demográfica, concentração urbana, elevação do nível de vida, desenvolvimento industrial e o fato de as práticas agrícolas terem se industrializados. Outros, como Godard (1998), Commissariat Général du Plan (1997), Gatty (1998), atribuem a responsabilidade diretamente às Agências. Segundo esses autores, as Agências de Água não aplicam o princípio poluidor-pagador, adotam um procedimento para atribuição de ajudas que não leva em consideração critérios de otimização econômica, entre outras falhas que serão melhor discutidas no capítulo seguinte.

AVALIAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DAS AGÊNCIAS DE ÁGUA

Por ocasião das comemorações dos trinta anos das Agências de Água, as opiniões quanto ao seu desempenho se dividiam entre aqueles que, mesmo reconhecendo algumas limitações nas atuações das Agências, preferiam valorizar seu caráter original bem como os resultados obtidos e aqueles que, dentre outras críticas, acusavam as Agências de terem perdido a motivação de combater a poluição.

O debate estava posto. Alguns defensores do sistema das Agências defendiam até que a principal aquisição da lei de 1964 não havia sido o instrumento econômico e sim a solidariedade desenvolvida na bacia, onde os próprios atores (usuários, municípios e Governo) decidiam sobre os programas de intervenção e os meios necessários para executá-los (Roussel, 1998). Os críticos, geralmente, baseando-se em argumentos econômicos, acusavam as Agências de não utilizarem, na prática, o princípio poluidor-pagador; de subvencionarem investimentos sem considerar suas eficácias econômicas; de contribuírem para a elevação do preço da água e da falta de transparência em suas ações.

Diante desses debates, muitos especialistas entendiam que o problema era puramente político. Segundo Barraqué (2000), por trás desses questionamentos sobre os mecanismos do sistema francês de gestão de águas, estavam questões mais abrangentes como, por exemplo, em que nível do território deveria ser colocado o poder. Roussel (1998), corroborando com a tese de que o problema era político, defendia que competia ao Governo e ao Parlamento encontrar uma solução.

Em resposta a esses debates, no dia 20 de junho de 1996 o Primeiro Ministro Francês decidiu confiar ao Comissariado Geral do Plano (*Commissariat Général au Plan*) a missão de analisar o funcionamento das Agências. A partir dessa delegação, foi criada uma comissão formada por diversos especialistas e atores partícipes do sistema de gestão de águas, em geral, que produziu diversos documentos, onde apresentaram um diagnóstico bastante completo do funcionamento das Agências, bem como de seus mecanismos. Esses documentos vão nortear as propostas de reforma da lei francesa de gestão de águas.

O Estado é representado na Agência de Água por meio de seu Diretor e do Presidente do Conselho de Administração, tem seus representantes no Comitê de Bacia e, além disso, através dos Ministérios do Meio Ambiente e das Finanças, deve dar sua aprovação ao plano de intervenção e ao valor da cobrança. Os valores da cobrança que definirão as receitas das Agências de Água, são fixados pelo Comitê sobre proposição da própria Agência, de forma a equilibrar os financiamentos das subvenções e empréstimos que elas aportam aos programas de intervenção, conforme ilustra a Figura 1. A seguir, serão discutidas as principais críticas que são endereçadas ao sistema de cobrança, aos procedimentos adotados pelas Agências para atribuição de ajudas e aos métodos de elaboração dos planos de intervenção.

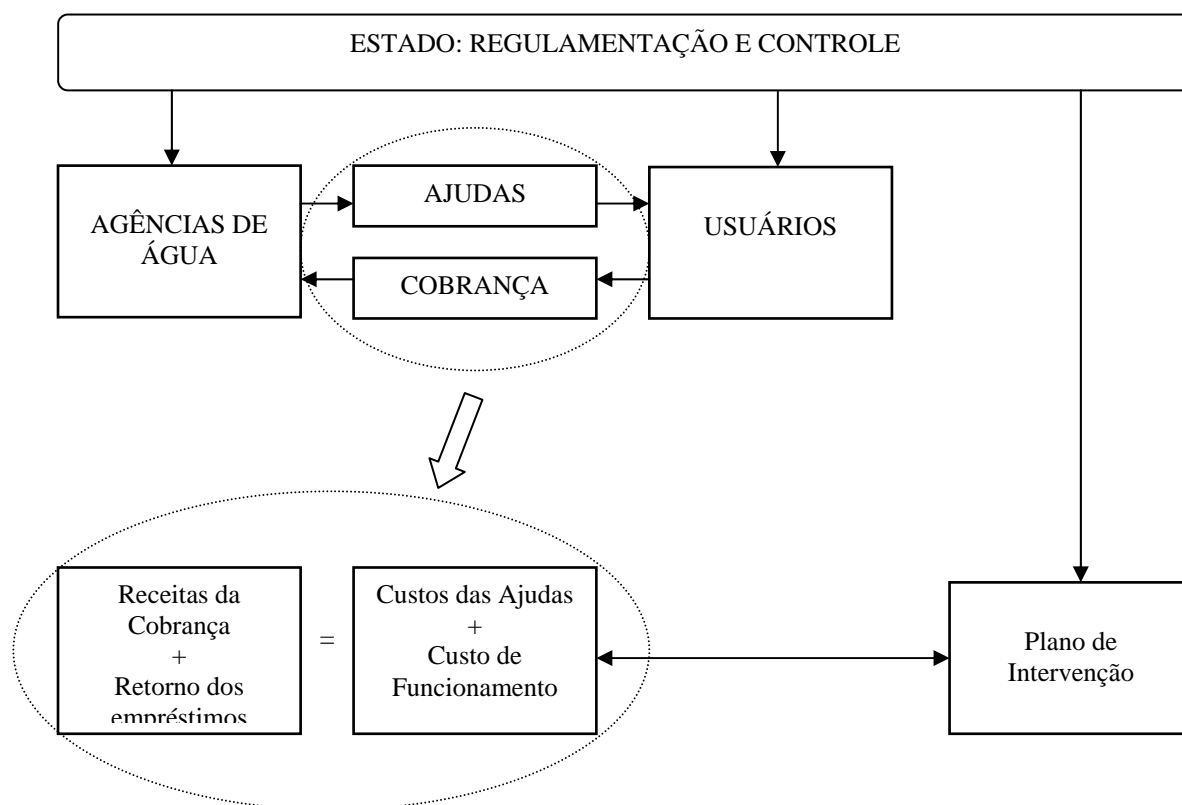


Figura.1 – Esquema de financiamento das Agências de Água e os três pilares do sistema de gestão (regulamentação, incitação econômica e ajudas)

A principal crítica refere-se ao fato do sistema de cobrança ter se afastado do *princípio poluidor-pagador* e se aproximado do *princípio poluidor-societário*, convertendo as Agências em mutuais, em que pagadores são transformados em sócios. As demais críticas são, praticamente, consequência dessa primeira, o que levou o sistema de Agências a ser guiado por motivações de ordem financeira, em detrimento da busca da eficiência econômica. Pequena variação espacial dos valores da cobrança, manipulação de coeficientes utilizados no sistema de cobrança, ausência de doutrina econômica, etc.

As Agências não aplicam o PPP no sentido que os economistas, normalmente, atribuem a essa expressão. Ao contrário, a cobrança se organiza segundo outra lógica: PPS. Nesse sistema, os participantes têm um sentimento de que pagam uma espécie de cota, que lhes assegura um justo retorno do montante pago.

A grande vantagem dessa abordagem, baseada no PPS, é a contribuição para a legitimação do sistema de gestão de águas. Além dos aspectos políticos, os usuários são considerados ‘sócios’ do sistema, também no aspecto financeiro. Porém, desse fato decorre a grande dificuldade: as regras de repartição das ajudas não conduzem ao uso mais racional dos recursos hídricos.

Originalmente, o sistema de cobrança pretendia revelar, para os usuários, a verdade dos preços, levando-os a suportar os custos induzidos pela sua utilização de um recurso disponível em

quantidade e qualidade limitada. Quando esses custos tomassem a forma de poluição, o poluidor deveria assumir os encargos financeiros pela preservação ou pela restauração da qualidade da água e, nesse sentido, ele poderia ser ajudado, segundo uma fórmula que as Agências de Água divulgam largamente: “*Quem polui paga, quem despolui recebe ajuda*”. Dessa forma, o funcionamento das Agências seria compatível com o PPP. Porém, tal afirmação não resiste a uma análise mais apurada.

Não é difícil encontrar exemplos que demonstram que o dispositivo atual da cobrança não está em conformidade com o PPP. Mesmo se esse princípio fosse reduzido ao slogan ‘*o poluidor deve pagar*’, disposições particulares que beneficiam alguns usuários (os agricultores, mas também a EDF – *Électricité de France*) são suficientes para demonstrar que o princípio não é sempre respeitado.

Godard (1998), invocando o artigo 14.2 da lei de 1964, que determina que a cobrança deva ser calculada em função do montante previsto no programa de intervenção, afirma que o dispositivo das Agências de Água não é organizado para atingir, ao menor custo, os objetivos de qualidade e de quantidade definidos pelos poderes públicos. Tendo em vista essa constatação, como pode ser julgado o sistema atual de cobrança?

Outro registro importante, o sistema de cobrança parece inadequado para tratar dos problemas emergentes ou futuros: não existe uma cobrança específica que permita considerar os problemas causados pelas águas pluviais, por exemplo. O sistema de cobrança também é muito criticado por ser pouco incitativo. Ou seja, os valores cobrados, segundo alguns autores, não são suficientemente elevados para estimular o poluidor modificar seu comportamento. Para isso, segundo Valiron (1998), seria necessário multiplicar os atuais valores da cobrança por 3 ou 4. Ainda segundo Valiron (1998), a própria lei de 1964, ao impor que haja equilíbrio entre o montante obtido com a cobrança e as despesas previstas, dificulta uma forte elevação da cobrança e limita sua incitatividade. Roussel (1998) concorda que os atuais valores de cobrança oferecem poucos estímulos para que o usuário modifique seu comportamento e afirma que isso é consequência das próprias definições contidas na lei de 1964.

Também o sistema de Agência de Água parece uma mutual em dois níveis: no primeiro, a função principal da cobrança é fornecer recursos financeiros para equilibrar um programa plurianual de intervenção; desse ponto de vista, a cobrança aparece como cotização, certas obrigações que dão direitos ao benefício das subvenções, empréstimos, etc. e não como sinal orientador do comportamento dos usuários na direção desejada. No segundo nível, cada categoria funciona aproximadamente como uma sub-mutual. As Agências de Água permitem um engajamento financeiro das indústrias, das coletividades locais e dos agricultores no domínio das águas, sem dúvida, com condições vantajosas em relação àqueles que elas encontrariam nos bancos ou no mercado financeiro. Essa mutualização assegura sobretudo uma boa visibilidade e estabilidade das

massas financeiras engajadas para a gestão de água na França, o que legitima o sistema aos olhos dos interventores principais desse domínio e convida um organismo como o Banco Mundial a promover fortemente esse que é denominado “modelo francês de gestão de águas” no estrangeiro. Na prática, o que se fez foi passar de um PPP para um PPS (Commissariat Général du Plan, 1997).

Todos os ‘sócios’ dessa mutual não estão, no entanto, postos em condições de igualdade: se a expressão poluidor-pagador-societário se aplica com razão às indústrias, ele parece menos pertinente para os agricultores que são poluidores-societários, e somente potencialmente pagadores. Quanto às coletividades locais, desde um recurso da Associação dos Prefeitos da França (Association des Maires de France) e que por meio da lei nº 74-1114 de 27 de dezembro de 1974, modificou a lei de 1964 - que previa que os municípios deveriam pagar a cobrança -, que eles não pagam, mas participam da mutual e são, então, “sócios”, enquanto que o usuário final é que paga, mas não pode ser considerado, nas condições atuais de representação, como sócio. A esses somente, um tal dispositivo não pode, em definitivo, atingir sua eficácia econômica, senão por um acaso. Além do que o sistema de cobrança está muito longe de uma tarifação economicamente fundada.

Em defesa do sistema atual, Barraqué (1998) defende que seria desastroso afirmar que as Agências não são eficazes porque não aplicam o PPP, pois esse princípio, contrariando os economistas, é utilizado pelos governos como um argumento moral que os conduz a fazerem o inverso em nome da igualdade da lei. Barraqué (1998) acredita que instituições do tipo mutual e solidária podem ser eficazes, desde que seus membros as legitimem, o que, globalmente, é o caso das Agências de Água; mas é necessário uma evolução para se adaptar aos novos problemas como a poluição agrícola.

A REFORMA DA POLÍTICA FRANCESA DE ÁGUA

Segundo Gibey (1999), até o início dos anos 90, as Agências de Água lutaram com eficiência contra a poluição industrial e urbana. Porém, com o passar dos anos os problemas se tornaram cada vez mais complexos, em parte porque os últimos níveis de poluição são sempre mais difíceis de serem eliminados e, por outro lado, pelas próprias limitações ou deficiências do sistema de gestão de água e de seus mecanismos. Um sistema de cobrança distante do PPP, um organismo de gestão de água que atua como uma mutual, critérios de seleção para atribuição de ajudas que obedece mais a uma lógica financeira que, nem sempre premia os projetos mais eficientes, entre outras críticas mostrou a necessidade do sistema de gestão de água evoluir.

Essas observações alimentaram notadamente dois relatórios, um oriundo da *Cour des Comptes* e outro do *Commissariat Général du Plan*, publicados no outono de 1997, e levaram o Governo a se engajar numa reflexão sobre os instrumentos públicos de gestão de água.

A Ministra do Meio Ambiente Dominique Voynet encaminhou para o Conselho de Ministros, inicialmente em 20 de maio de 1998 e, após algumas modificações, em 27 de outubro de 1999, uma proposta de reforma que se articula em torno de três grandes prioridades (Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 1999): reforçar a transparência e a democracia no setor de água; reforçar a aplicação do PPP no domínio da água; e aumentar a eficiência do Estado e de seus estabelecimentos públicos.

Em junho de 2001, o Ministério do Meio Ambiente encaminhou um projeto de lei sobre água para o Parlamento francês, que depois de transitar por algumas instâncias daquela casa, no dia 10 de janeiro de 2002 foi apresentado em uma primeira leitura na Assembléia Nacional e aguarda a votação final. A seguir, será apresentada uma descrição dos principais aspectos desse projeto de lei (Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 2002). O projeto de lei compreende seis títulos: Planejamento e descentralização em matéria da organização e de gestão das águas; Serviços públicos de água e de saneamento; Reforma das Agências de Água; Regime de proteção das águas; Gestão de Água nos Departamento do Além Mar (Guiana Francesa, etc.); e Disposições finais e transitórias.

O DEBATE SOBRE A PROPOSTA DE REFORMA DA POLÍTICA FRANCESA DE ÁGUA

A proposta de reforma da política de água, especialmente a parte que se refere à transformação da cobrança em tributo (taxa geral sobre atividades poluidoras – TGAP) e os métodos de elaboração dos planos de intervenção, ambos passando a depender de aprovação do Parlamento, provocou uma grande agitação nas diversas categorias que participam do processo de gestão de águas.

O pessoal das Agências ficou, naturalmente, inquieto por verem questionado um estabelecimento ao qual está muito ligado, cuja eficiência é muitas vezes reconhecida na França e no exterior. Além disso, com a conversão da cobrança em tributo, conseqüentemente, o destino da arrecadação será os cofres do Estado e, não mais as Agências, como atualmente. O pessoal das Agências argumenta que essa mudança colocará em risco a manutenção dos recursos financeiros para a política de águas.

O Governo defende sua proposta de reforma afirmando que o Estado continuará transferindo para as Agências de Água os recursos obtidos com a nova cobrança, iguais ou superiores aos montantes arrecadados atualmente pelas próprias Agências. Porém, muitos atores do sistema de gestão de águas rebatem a defesa da proposta de reforma, alegando que, legalmente, não existem garantias para a perenidade dessas transferências.

Os pontos de vistas dos especialistas divergem sobre muitos aspectos, no que se refere aos mecanismos do sistema francês de gestão de águas. A grosso modo, poderia ser colocado, de um lado, os economistas e ecologistas, maiores críticos do distanciamento do PPP e, do outro lado os próprios atores do sistema de gestão, entre outros, que defendem o sistema atual, afirmando que o maior ganho foi o desenvolvimento da solidariedade no interior da bacia. Em comum, estão de acordo que, depois de mais de 30 anos de existência, as Agências precisam evoluir.

Para Gibey (1999), evoluções necessárias e úteis podem ser conduzidas sem questionar o sistema de Agências de Água que, há mais de 30 anos, desenvolveu o maior dos dispositivos dos organismos de bacia, que é a solidariedade dos usuários em torno da preservação do patrimônio aquático. Godard (1998) defende a manutenção do sistema de Agências, mas propõe algumas melhorias: melhor conhecimento dos recursos hídricos e do meio natural; melhor conhecimento dos impactos causados sobre o ambiente; melhorar as avaliações sobre os custos econômicos envolvidos e avaliações contínuas do sistema.

John Stuart Mill participou, no século XIX, do estabelecimento da primeira rede pública de água e esgoto de Londres. Esse economista, notoriamente liberal, propôs a criação de um parlamento onde os usuários controlariam a gestão dessa rede. Ao contrário, os intervencionistas argumentaram que a administração central seria mais responsável do que a formada pelos representantes locais. Para esses, Mill respondeu que os erros locais seriam mais fáceis de serem corrigidos do que aqueles cometidos pelo planejamento em grande escala. O objetivo de Mill era conseguir a maior difusão possível do poder de gestão que fosse compatível com a eficiência. As Agências de Água oferecem um exemplo de equilíbrio entre subsidiariedade e eficácia proposto por esse economista clássico, que participou da fundação da política de água (Verges, 1998).

Assim como outros autores já mencionados, Barraqué (1998) concorda que o sistema francês de gestão de águas precisa de melhorias, mas questiona se é possível melhorar uma instituição desestabilizando-a. Com relação aos questionamentos sobre a eficiência das Agências no combate à poluição e de não ser suficientemente crítica sobre sua própria ação, Barraqué (1998) responde que jamais o Estado concedeu às Agências a legitimidade intrínseca para que elas cumprissem seu papel.

Roussel (1998) parece concordar com a proposta de reforma da lei de água pois, ao reconhecer as dificuldades que as Agências encontram para cumprirem seu papel, propôs algumas mudanças que constam no projeto de lei, como a aprovação pelo Parlamento dos planos de intervenção das Agências de Água.

A julgar pelo debate, parece um confronto entre a teoria econômica e a ciência política: eficiência econômica, aplicação do PPP, alcançar os objetivos ao menor custo, etc. ou solidariedade

entre os usuários da bacia, instituições comunitárias, subsidiariedade, etc. Quem sairá vencedor desse debate?

RECOMENDAÇÕES

As discussões que têm acompanhando todo o processo de definição e montagem do sistema de gestão de recursos hídricos, entre outras coisas, contribuíram para melhorar o conhecimento da sociedade brasileira em relação aos problemas relacionados com os usos da água e também para tornar mais conhecidos os resultados possíveis de serem alcançados com esse modelo. Nesse processo surgem dúvidas, apreensões e, as vezes, até mesmo oposição, podendo fazer o sistema de águas evoluir ou mesmo provocar interrupções na sua implementação.

O sistema francês de gestão de águas, preste a completar 40 anos, também enfrentou, além das dificuldades inerentes aos problemas relacionados com os recursos hídricos, forte oposição de parte da sociedade, questionamentos até mesmo judicial, tentativas de modificações através de intervenções do legislativo, entre outras, mas persistiu, negociou, aprendeu e evoluiu

No Brasil, tomando a ANA como referência para o estágio de implementação do sistema de gestão de águas, foram dedicados apenas três anos para a montagem de um sistema que demandou quase 20 anos para ser definido e para resolver alguns problemas que foram criados ao longo de séculos. Some-se a esses fatos a experiência nacional que está sendo adquirida com a própria instalação do sistema - o aprender fazendo. Alterações no modelo são possíveis e desejados à medida que o conhecimento do processo é melhorado. No entanto, urge que a continuidade do sistema de gerenciamento de recursos hídricos seja assegurado sob o risco do país perder o seu maior patrimônio que é o bem estar de seu povo e o uso racional de seus recursos naturais.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- BARRAQUE, B. 1998. Désir d'Ofwat Contre Patrimoine Commun. In: Les Institutions Françaises de Gestion de l'eau a l'Epreuve de la Theorie Economique et de la Science Politique. Paris. **Anais**. ACADEMIE DE L'EAU, p. 81-88.
- BARRAQUE, B. 2000. **Motivações para a Reforma do Sistema Francês de Gestão de Águas**. Comunicação Pessoal Durante Entrevista na École Nationale des Ponts et Chaussées. Paris.
- CHERET, I., SAGLIO, F., VALIRON, F. 1998. Témoignage sur la Mise en Place des Organismes de Bassin et leur Evolution. In: Les Institutions Françaises de Gestion de l'Eau a l'Epreuve de la Theorie Economique et de la Science Politique. Paris. **Anais**. ACADEMIE DE L'EAU, p. 3-20.

- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN. 1997. **Évaluation du Dispositif des Agences de l'Eau**. Paris: La documentation française. 216p.
- GATTY, J. 1998. Incertitudes d'une Fiscalité Écologique. In: Les Institutions Françaises de Gestion de l'Eau a l'Epreuve de la Theorie Economique et de la Science Politique. Paris. **Anais**. ACADEMIE DE L'EAU, p. 69-74.
- GIBEY, J. 1999. **Agences de l'Eau: 30 Ans Après, un Bilan Nuancé qui Justifie des Évolutions**. Disponível em <http://www.eau-loire-bretagne.fr>
- GODARD, O. 1998. A Propos de l'Efficacité Économique des Agences de l'Éau. In: Les Institutions Françaises de Gestion de l'Eau a l'Epreuve de la Theorie Economique et de la Science Politique. Paris. **Anais**. ACADEMIE DE L'EAU, p. 65-68.
- MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT. 2002. **Projet de Loi Portant Réforme de la Politique de l'Eau**. Disponível em http://www.environnement.gouv.fr/telch/2002-t1/loi_eau_senat.pdf
- MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT. 1999. **Communiqué: Dominique VOYNET Présente la Réforme de la Politique de l'Eau en Conseil des Ministres**. Disponível em <http://www.environnement.gouv.fr/actua/cominfos/comoct99/reforme-eau.htm>
- PEREIRA, J. S. 2002. A Cobrança Pelo Uso da Água Como Instrumento de Gestão dos Recursos Hídricos: Da Experiência Francesa à Prática Brasileira. Porto Alegre: UFRGS - Curso de Pós-Graduação em Recursos Hídricos e Saneamento. 110f. Diss. Mestr. Engenharia Civil.**
- ROUSSEL, P. 1998. Le point de Vue du Ministère de l'Environnement. In: Les Institutions Françaises de Gestion de l'Eau a l'Epreuve de la Theorie Economique et de la Science Politique. Paris. **Anais**. ACADEMIE DE L'EAU, p. 41-44.
- VALIRON, F. 1990. **La politique de l'Eau en France : de 1945 à nos Jours**. Paris: Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. 150p.
- VALIRON, F. 1998. Quelques Rappels et Observations sur le Système des Agences de l'Eau et sur la Théorie Économique Marginaliste. In: Les Institutions Françaises de Gestion de l'Eau a l'Epreuve de la Theorie Economique et de la Science Politique. Paris. **Anais**. ACADEMIE DE L'EAU, p. 21-32.