



NICE-DAY (ARCHIVE.ORG)
"river-and-hood", fotografía, 2009.

AS AGÊNCIAS FRANCESAS DE ÁGUA TÊM 50 ANOS:

lições a tirar dessa experiência controversa

BERNARD BARRAQUÉ*

RESUMO As agências de águas francesas é o tema central do presente artigo que relata as dificuldades e resistências encontradas para sua institucionalização na estrutura política francesa. Ao discutir a polêmica da cobrança pelo uso da água, o texto destaca, além dos custos econômicos e ambientais, questões relacionadas à aceitabilidade social e à equidade. Analisa em particular a política de custos e taxas de água e de serviços de saneamento ambiental, estabelecendo um paralelo entre serviço público e bem comum.

PALAVRAS-CHAVE Agências francesas de água. Custo da água. Bem comum.

THE FRENCH WATER AGENCIES ARE 50 YEARS OLD: *lessons to take from this controversial experience*

ABSTRACT The French water agencies are the central theme of this paper that reports the difficulties and resistance against their institutionalization in the French political structure. In discussing the controversy of charging for water use, the article highlights issues related to social acceptability and equity, besides the economic and environmental costs. The article especially examines the policy of costs, water and environmental sanitation services taxes, drawing a parallel between the public service and the common good.

KEYWORDS French water agencies. Water cost. Common good.

*Diretor de Pesquisa CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique) lotado no CIRED (Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement). Professor da AgroParisTech (École Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts).

Revisão técnica: Nilo de Oliveira Nascimento, Professor Associado do Departamento de Engenharia Hidráulica e Recursos Hídricos da Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Como financiar uma ambiciosa gestão de recursos hídricos, que possibilite seu uso, de maneira razoável e respeitando o meio aquático? Com o nascimento do capitalismo, os Estados modernos apoiaram a nova economia de “welfare”, contratando engenheiros sem grandes projetos de infraestrutura ligados à água: inicialmente pontes, canais de navegação ou de irrigação, em seguida barragens e aquedutos. Inspirando-se na experiência inglesa, alguns engenheiros vislumbraram o abastecimento domiciliar de água. Com isso, o consumo de água, pouco diferenciado na época, aumentou significativamente, o que levou as cidades a buscar água de fontes cada vez mais distantes. Nova York e Madri precedem Paris, no que diz respeito à captação de fontes localizadas em um raio aproximado de 100 quilômetros. Em Paris, esses trabalhos foram realizados pelo engenheiro Belgrand, a pedido do célebre prefeito Haussmann.

Pretendia-se mesmo ir muito além da bacia parisiense: em 1890, engenheiros sa-boianos tiveram a ideia de abastecer Paris com a água do lago Léman. Esse projeto encontra-se ainda nos arquivos da empresa *Eau de Paris*¹. Foi abandonado depois da Primeira Guerra Mundial, acreditando-se numa nova invasão alemã. No final do século XIX, uma epidemia de febre tifoide colocou sob suspeita uma das fontes longínquas, o que fez os engenheiros e higienistas reconhecerem a necessidade de tratar a água, não importando de onde viesse.

Os parisienses decidiram, então, imitar os ingleses e tratar a água de abastecimento, à época por meio de filtração, o que tornou viável a captação da água de superfície nas proximidades. A água tratada passou a ter seu custo vinculado aos volumes produzidos, o que motivou a iniciativa de levar os usuários a pagar por sua utilização.

O objetivo na época era mesmo o de fazer da água um serviço comercial pago por seus beneficiários, de acordo com os volumes consumidos, mas na forma de serviço público submetido a regras, contrapondo-se à situação de monopólio: igualdade das tarifas, continuidade do serviço e inovação². A generalização do emprego de hidrômetros para medir o consumo de água (entre 1870 e 1900, em Paris) facilitou as mudanças

1. Eau de Paris (Água de Paris) é a autarquia municipal responsável pelo abastecimento de água da cidade (NT).

2. Obrigação de incorporar, sem demora, as inovações técnicas à medida em que aparecem.

tecnológicas (tratamento da água fornecida, em seguida, sob pressão, o emprego de torneiras estanques) assim como agilizou a gestão municipal, ao financiar com recursos locais grandes projetos hidráulicos até então considerados investimentos de responsabilidade do Estado nacional. Existe, aliás, nesse momento, em Languedoc, um projeto de rede regional de água bruta, *Aqua Domitia*³, que demanda um financiamento por fundos públicos, sob pretexto de que ele ofereceria um serviço de interesse coletivo. Mas é tipicamente um projeto que não responde a uma demanda e, sim, a cria! É surpreendente que ainda estejamos nesse ponto, pois isso se traduz em “antieconomia”.

Se podemos hoje criticar esse tipo de projeto é porque a situação mudou. A crescente preocupação com o meio ambiente, nos anos 1970, fez eclodir a gestão integrada e participativa, em oposição ao modelo anterior, o da gestão hidráulica multifuncional (exemplo: a Tennessee Valley Authority). Interessa agora a auto-gestão, com o propósito de partilhar o recurso existente e gerir as demandas, antes de pedir ao Estado que aumente sua oferta por meio de grandes obras hidráulicas. Esse é o espírito da Diretiva Quadro da Água da União Europeia (CE 2000/60).

As agências de água ou o rateio de custos dos investimentos em meio ambiente

A água é um “ativo específico”: requer investimentos pesados que se amortizam em períodos muito longos. Esse é um problema presente em todas as épocas, que sempre demandou soluções tais como o rateio dos investimentos entre os beneficiários dos projetos a fim de evitar que cada envolvido, captando água ou lançando efluentes nos corpos receptores, vá à ruína.

Prever o rateio dos investimentos leva eventualmente a considerar uma redefinição da água como um bem comum, isto é, nem um bem público, que seria financiado pelo Estado, nem um bem de mercado, financiado com recursos privados. Foram os alemães que primeiro conceberam as instituições nos novos moldes, e os franceses os imitaram no que se chamou a “volta da colônia”: com efeito, os engenheiros de *Pontset Chaussées*⁴ muitas vezes iniciavam suas carreiras nas colônias e, em razão da guerra,

3. O nome deste projeto joga com as palavras: A via Domita era a estrada romana que corria às margens do rio Ródano e chegava à Espanha. Mas o que poderia ter sido sustentável à época (primeiras barragens, aquedutos romanos) não o seria mais hoje: a mão de obra da época era escrava!

4. Os engenheiros de Pontset Chaussées compõem o corpo de engenheiros do Estado francês com responsabilidade sobre a concepção, projeto e gestão da infraestrutura do país.

viram-se confrontados com outras culturas, sobretudo as norte-americanas. Isso parece ter-lhes despertado o interesse pela inovação. Eles foram repatriados no momento da descolonização na África, no início dos anos 1960. Eram em grande número, e o Governo confiou-lhes diferentes funções e tarefas.

Ivan Chéreté um desses profissionais. Ele trabalhou na *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* – DATAR [Delegação de Ordenamento do Território e de Ação Regional], vinculada ao *Secrétariat Permanent pour l'Étude des Problèmes de l'Eau* – SPEPE [Secretaria Permanente para o Estudo dos Problemas da Água]. François Valiron⁵, outro exemplo, quando voltou da Tunísia, foi conduzido à *Caisse des Dépôts* [Caixa de Depósitos]. Chéret se destacava entre os membros de sua geração: de origem em parte russa, falava várias línguas, o que lhe facilitava os contatos com outros países. Em 1964, levou um grupo de senadores e de deputados à Alemanha para visitar os *Genossenschaften* do Ruhr, uma região que havia vivido um formidável desenvolvimento industrial, entre 1870 e 1914.

O crescimento nessa região industrial foi tão rápido que os problemas ambientais e de saúde tornaram-se dramáticos. Os engenheiros, os industriais e as cidades do Ruhr haviam obtido do império prussiano a possibilidade de se auto-organizarem, de maneira cooperativa, a fim de melhor gerir seus três rios. O rio Emscher, ao centro, tornou-se uma rede de esgotos a céu aberto, gerido pelo *Genossenschaft*, isto é, um sindicato cooperativo de usuários da água. O rio Lippe, ao norte, destinado a fornecer os recursos hídricos necessários aos processos industriais e agrícolas, dispunha de um comitê de gestão desses recursos. O Ruhr, ao sul, tornou-se o rio “nobre”, com duas instituições cooperativas de gestão: a primeira dedicada à construção de estações de tratamento de esgotos e à sua operação, em comum; a segunda destinada à construção de barragens-reservatórios ao longo do rio, a fim de oferecer água potável a todos e possibilitar atividades aquáticas de lazer. Hoje, as duas instituições fundiram-se, e a Ruhrverband festejou seus 100 anos em 2013⁶. O modelo foi copiado, em seguida, em toda a região do Reno do Nord-Westphalie (mas não em outras partes da Alemanha). Foram essas instituições que inspiraram a criação das agências financeiras de bacia, transformadas depois em agências de água, e a formação dos comitês de bacia na França, em 1964.

Essa criação está pautada no *princípio de subsidiariedade* criado pelo bispo Ketteler, na Alemanha, no fim do século XIX. Em sua versão institucional, esse

5. Alguns de nossos amigos brasileiros conheceram esse grande engenheiro que terminou sua carreira sobretudo como professor de gestão da água, na École Nationale des Ponts et Chaussées.

6. Ela teve como diretor, entre as duas Guerras, o célebre Karl W. Imhoff, pioneiro do tratamento de esgotos e que também contribuiu para exportar o modelo de gestão de bacias hidrográficas nos Estados Unidos.

princípio estabelece que a ação pública deve se dar ao nível mais local possível, desde que as autoridades responsáveis, nesse nível, sejam capazes de conduzi-la. Se essas autoridades se mostram incapacitadas para agir, instâncias vizinhas, de mesmo nível territorial, podem ajudá-las em suas ações. Apenas quando as instâncias locais e vizinhas não são capazes de implantar as ações requeridas, instâncias territoriais superiores podem intervir.

Nesse modo de gestão de tipo comunitário, o Comitê é composto por representantes de diferentes instituições: políticos, industriais, agricultores, etc. Os *Genossenschaften* e as agências de água, que nele se inspiraram, fornecem um modelo distorcido daquele teorizado por Elinor Ostrom, sobre a “governança econômica de bens comuns dos comuns”. Seu estudo sobre as capacidades de auto-organização das comunidades para a gestão de bens comuns valeu-lhe o Prêmio Nobel de economia. Sobre esse tema, a questão que hoje emerge é a seguinte: é possível falar de gestão “ostromiana”, ou seja, aquela em que as instituições gerenciam a água em escala de distritos hidrográficos, envolvendo milhões de habitantes como os da França? Esse é um bom tema de pesquisa.

A água é um “ativo específico”: requer investimentos pesados que se amortizam em períodos muito longos.

As agências de água: o descompasso em relação às instituições territoriais francesas

As agências de água foram criticadas, de imediato, desde 1964, em particular por aqueles a quem a noção de bem comum era estranha – caso, particularmente, dos engenheiros do Estado, no Ministério das Finanças, e também de muitas lideranças políticas locais.

Ivan Chéret disse que o *corps des Eaux et des Forêts* [corpo técnico de engenheiros de Águas e Florestas], em particular, temia perder, para as agências de água, o monopólio dos trabalhos públicos que seus agentes faziam em prol das coletividades rurais, pelos quais recebiam seus honorários. No entanto, o principal adversário das agências foi e continua sendo a *Inspection des Finances* [Inspeção de Finanças], que não compreende que se possa aplicar o princípio poluidor-pagador por meio de rateio de custos e que,

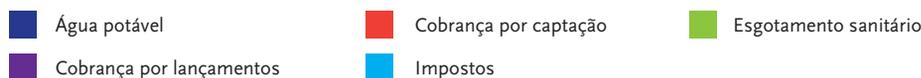
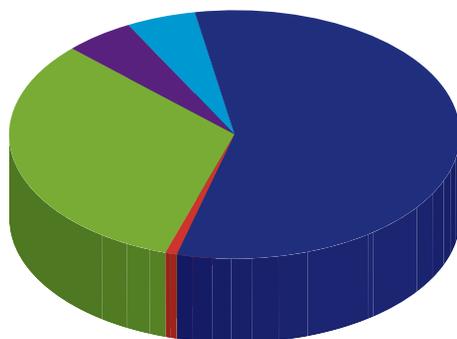
de fato, trabalha desde o início para integrar, no orçamento do Estado, os recursos obtidos da cobrança pelo uso da água.

Entre a implantação da lei de 31 de dezembro de 1964, a instalação efetiva das agências e o recebimento dos primeiros recursos da cobrança, em 1970, o debate foi acalorado quanto à natureza das agências de água e ao seu estatuto. Atribuiu-se a elas, finalmente, o poder de fixar os valores da cobrança pelo uso da água e de cobrá-los dos usuários, mas não foi dado a elas nenhum poder de fiscalização nem mesmo autonomia para contratar e gerir obras: as agências não constroem nada. Trata-se, pois, de uma aplicação bastante limitada do princípio de subsidiariedade. Até esse poder de taxação atribuído às agências sempre lhes foi contestado em razão de que a cobrança de impostos de qualquer natureza faria delas estabelecimentos públicos do Estado que deveriam, em consequência, ser controlados todos os anos pelo Parlamento. Ainda assim, a associação dos prefeitos da França não aceitou que seus membros pagassem taxas a instituições que eles julgavam, em geral, menos soberanas que eles, eleitos por sufrágio universal. É por isso que a negociação dos anos 1960 terminou por estabelecer, como meio de cobrança, a inclusão, nas contas de água, dos valores devidos às agências pelo uso da água. Isso conduziu também ao financiamento das redes de esgoto sanitário e pluviais com os mesmos recursos captados via fatura de água e não por meio dos impostos territoriais locais (IPTU e outros). Os recursos auferidos pelas agências via cobrança pelo uso da água deveriam ser considerados como remuneração pelos serviços por elas prestados e não como impostos. Assim, elas escapariam da obrigatoriedade do controle orçamentário anual pelo Estado. Entretanto, não foi o que aconteceu; voltaremos oportunamente sobre esse tema.

Como compreender a economia da cobrança?

Se nos debruçarmos sobre os valores cobrados pelo uso da água que constam nas faturas de água, podemos verificar o papel das agências em relação ao conceito de recuperação dos custos totais. Como 80% ou mais dos recursos obtidos pela cobrança pelo uso da água, destinados às agências vêm dos usuários domésticos, raciocinemos sobre a fatura de água desses consumidores.

Preço médio da água na França em 1990: 1,5 Euro/m³ (9,88 FF/m³)



Uma fatura de água compõe-se do preço da água potável, da cobrança pelo serviço de esgotamento sanitário⁷, dos impostos nacionais (entre as quais a TVA, ou seja, o imposto sobre valor agregado) e de dois recursos fiscais destinados à gestão de recursos hídricos na bacia: (i) a cobrança pela captação de água e (ii) a cobrança pelo lançamento de efluentes e suas cargas poluentes (fig. 1). Ao se adicionarem esses recursos de cobrança, o primeiro à tarifa de água potável e o segundo à cobrança pelo serviço de saneamento, ilustra-se o conceito de que esses recursos servem para custear os investimentos necessários a atender ao princípio de pagamento dos “custos sociais” segundo Ronald Coase. Há um custo social associado ao lançamento de dejetos poluentes nos meios receptores e outro vinculado aos riscos de escassez de água. Esses valores adicionados de pagamento pelos serviços e pelo uso dos recursos hídricos aproximam-se dos custos de longo prazo que os usuários devem pagar para dispor de água em quantidade e qualidade adequadas e de maneira financiável. Na França, os investimentos necessários para reduzir as cargas poluentes eram e continuam sendo nitidamente mais importantes que aqueles necessários para captar, tratar e distribuir a água de abastecimento. É por isso que a cobrança pelo lançamento de efluentes é muito mais elevada que a cobrança pela captação de água. A proteção contra

As agências de água foram criticadas, de imediato, desde 1964, em particular por aqueles a quem a noção de bem comum era estranha.

FIGURA 1 - Composição de uma fatura de água em 1990, na França. Unindo-se a área azul clara à azul escura, passa-se do custo presente do serviço de água ao custo de longo prazo, (incluindo o “custo de captação dos recursos hídricos”). E unindo-se a área verde clara à verde escura, passa-se da cobrança por lançamento ao custo em longo prazo, incluindo-se o custo da despoluição necessária.

7. Antes de 1968, tratava-se da taxa de saneamento paga via impostos locais. O termo cobrança pelo serviço de saneamento em substituição ao de “taxa” corresponde à passagem da coleta de um imposto ao pagamento por um serviço prestado.

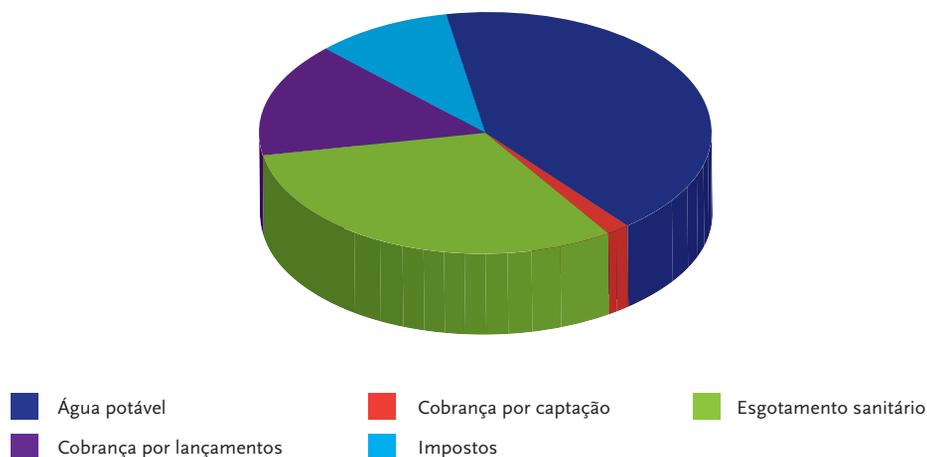
as inundações poderia ter sido igualmente confiada às agências, mas estas naturalmente criariam um mecanismo adicional de cobrança para financiar suas ações nesse campo. O governo recusou-se a atribuir às agências essa responsabilidade, argumentando que os problemas de gestão de risco e de segurança eram de sua competência e dependiam de seu orçamento geral.⁸

As cobranças pela captação e pelo lançamento tiveram seu impacto, o financiamento de milhares de estações de tratamento de esgotos e de algumas barragens reservatórios ao longo dos rios Sena e Loire, para aumentar a oferta de água em períodos de estiagem. Em consequência, o montante dos custos do setor de esgotamento sanitário e pluvial aumentou tanto que entre 1990 e 2000 a composição da fatura de água mudou significativamente. Além disso, a adoção, em 1991, da Diretiva Europeia “águas residuárias urbanas” (91/271 CE) levou todos os países europeus a fazerem um esforço considerável de melhoria do esgotamento sanitário e pluvial e do tratamento de esgotos. Foi preciso, então, aumentar os valores cobrados pelos lançamentos para modernizar as estações francesas de tratamento de esgotos, renovar e concluir a implantação das redes de esgotamento sanitário, conceber uma gestão por rateio de custos das fossas sépticas *Service Public de l'Assainissement non Collectif* – SPANC [Serviço Público de Saneamento não Coletivo]. Desde 1996, o custo de longo prazo do esgotamento sanitário para os usuários conectados a redes (sistemas dinâmicos) ultrapassou o da água potável (fig. 2).

8. Sobre a história da prevenção de inundações na França, ver minha análise e síntese (Barraqué, 2014).

FIGURA 2 - Composição de uma fatura de água, na França, em 2000. Em 10 anos, o peso do esgotamento sanitário, incluindo o tratamento de esgotos (presente e potencial) aumentou muito; desde 1996, na França, essas duas partes da fatura tornaram-se mais importantes que as duas partes da água potável incluindo o custo de captação.

Preço médio da água na França em 2000:
2,65 Euro/m³ (17,36 FF/m³)



Em 2000, a União Europeia adotou Diretiva a Quadro (*Directive Cadre*) da água (2000/60 CE), que recomenda que os beneficiários paguem os “serviços prestados pela água”, custo completo ou valores a ele aproximados⁹. Devemos admitir que a água não é paga pelo seu custo total, mesmo na Europa, onde as agências de água colocam a França em posição de originalidade. Podemos, com efeito, considerar, lendo a definição de custo completo de autoria de Peter Rogers (1998), professor em Harvard, que a cobrança pela captação de água corresponde aos custos de oportunidade e do uso do recurso hídrico (*users' cost*), ao passo que a cobrança pelo lançamento de efluentes corresponde ao custo social ambiental (*environmental cost*). Esses dois mecanismos de cobrança ajudam os usuários a aproximarem-se do pagamento pela recuperação completa dos custos pelo uso da água. Apesar de isso não ser estritamente aplicado, uma vez que os valores cobrados são muito baixos, o conceito de recuperação dos custos é esse. Relendo o livro de Ivan Chéret (1967), é surpreendente constatar que, antes mesmo da popularização do princípio poluidor-pagador pelo OCDE (1972), os mecanismos de cobrança implantados pelas agências eram concebidos como internalização das externalidades produzidas pelos poluentes, por um lado, e como pagamento pelo “custo do recurso”, por outro.

9. A Diretiva impõe, no entanto, calcular o desvio entre o preço pago e o que corresponderia à recuperação dos custos completos.

A aceitabilidade social do preço da água

Apesar de tudo, o preço da água aumentou consideravelmente desde 1990. Hoje a média ultrapassa 3,5 Euros/m³. A redução no consumo de água que se observa na atualidade contribuiu também para aumentar o seu preço unitário, uma vez que o essencial dos custos do serviço de água é custo fixo a repartir entre os volumes consumidos. Quanto menor o consumo, mais caro é o m³ (é o caso de países que consomem pouco, como a Alemanha e a Dinamarca). Mas, com o aumento rápido do custo e alguns casos de corrupção nos contratos de água, a França viu-se diante de uma nova problemática da sustentabilidade que a levou a uma nova fase de inventividade financeira: agregam-se à questão da contabilidade dos custos econômico e ambiental a questão da aceitabilidade social e a da equidade. Inúmeros atores, inclusive alguns dos concessionários privados de serviços de saneamento, perguntam-se, hoje, se alguns elementos incluídos na fatura da água não deveriam

ser retirados, uma vez que, a exemplo da Inglaterra depois da privatização, algumas famílias não podem mais pagar pela água, cuja fatura é “imbebível”! Inúmeros deputados, representantes políticos locais e associações de defesa do meio ambiente ou de consumidores estimam que a fatura de água tornou-se pesada demais (embora eles, de fato, não conheçam seu montante).

Surge, nesse contexto, uma controvérsia originada da constatação (parcial e partidária) de que os usuários domésticos pagam 85% dos valores coletados pela cobrança pelo uso da água, ao passo que não utilizam mais de 15% do recurso. Paul-Louis Te-naillon, antigo Presidente do *Comité Nationale de l' Eau* [Comitê Nacional da Água], já havia utilizado esse argumento, o que demonstra o limite da reflexão dos representantes públicos da Nação. A maior parte dos recursos da cobrança das agências é revertida às coletividades locais para melhorar o esgotamento sanitário e o tratamento de esgotos para os cidadãos que, de fato, gastam pouca água, mas poluem muito. Esse debate fez das agências as responsáveis por esses aumentos de tarifas. Procuramos, então, se tal era o caso.

10. Seria mais adequado reconstituir os dados sobre o conjunto de um plano de ação quinquenal para se ter números mais confiáveis, mas o objetivo aqui é apenas mostrar os princípios que os valores brutos indicam.

Estabelecido somente para o ano 2000, graças a Pierre Alain Roche, então diretor da Agência de Água Sena-Normandia, o quadro 1, a seguir, decompondo as receitas e as despesas das seis agências, mostra que os usuários domésticos pagaram efetivamente 85% do total¹⁰. Mas as coletividades locais, das quais eles são os eleitores e os administrados, recuperaram mais de quatro quintos dos recursos de cobrança provenientes dos usuários domésticos. Os três quartos dos recursos coletados pelas agências iriam ajudar as coletividades locais nesse momento. Os industriais não conectados às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário pagam às agências de forma independente dos usuários domésticos 14%. Vê-se que, depois de terem investido em infraestrutura de tratamento de efluentes industriais, nos anos precedentes, eles preferem receber das agências os “benefícios de tratamento”, ou seja, pagar menos pelos mecanismos de cobrança e receber menos como financiamento das agências. Mas os serviços públicos de água e de esgotamento sanitário, ao contrário, preferem limitar os benefícios que poderiam obter pelo nível de tratamento de efluentes, o que diminuiria as contribuições devidas pela cobrança pelo uso da água da parte dos usuários domésticos, e receber das agências mais recursos financeiros para adequar o esgotamento sanitário às normas. Mas, são os

usuários domésticos que pagam por isso. Poderíamos supor que se os investimentos decididos pelos responsáveis políticos não são adequados, isso significa que são eles que “roubam os usuários”.

Contrariamente ao que foi expresso por alguns membros de uma aliança heteroclita de ecologistas e de consumidores, os industriais não “roubam os usuários domésticos”. Em contrapartida, não se pode ignorar que os poluentes emergentes são produzidos essencialmente pela indústria, à semelhança dos famosos Policlorinatos Bifenil, os PCB. Seria necessário aumentar a cobrança sobre esses poluentes, para conduzir os industriais a reduzi-los¹¹. Porém, qual governo aceitaria fazê-lo nesse período de crise? Cabe, então, responsabilizar as agências de água por uma injustiça feita aos usuários? Quanta má-fé!

Há um custo social associado ao lançamento de dejetos poluentes nos meios receptores e outro vinculado aos riscos de escassez de água.

11. Yves Martin, engenheiro de Minas e primeiro diretor da agência de água Artois-Picardie, pensava, por exemplo, que era preciso cobrar dos industriais também pela poluição produzida no passado.

QUADRO 1: O ORÇAMENTO DAS AGÊNCIAS DE ÁGUA CHEGA À MATURIDADE

DESPESAS	VALORES (EUROS)	RECEITAS	VALORES (EUROS)
RECURSOS E MEIOS	231	REMBOLSOS	354
COLETIVIDADES LOCAIS	1069	USUÁRIOS DOMÉSTICOS	1346
INDÚSTRIAS NÃO CONECTADAS À REDE PÚBLICA	191	INDÚSTRIAS NÃO CONECTADAS À REDE PÚBLICA	196
AGRICULTORES (PMPOA)	72	AGRICULTORES	15
AÇÕES, CONTROLES	49		
FUNIONAMENTO DAS AGÊNCIAS	118		
TOTAL	1730	TOTAL	1911
FUNDOS DE SOLIDARIEDADE ÁGUA	76	SALDO, PROVISÕES, FUNDOS	105

Despesas e receitas acumuladas das seis agências de água da França no ano 2000, em milhões de euros

Uma parte dos recursos das agências provém do pagamento de empréstimos feitos a usuários, sem juros e sem subvenções. A primeira linha mostra que uma parte não negligenciável das receitas das agências provém do reembolso desses empréstimos, que permite investir em domínios não imputáveis a esta ou àquela categoria de usuários, por exemplo, aquisições áreas. Ao fim do ano 2000, restaram 180 milhões de euros em caixa. Talvez isso tenha ocorrido porque os investimentos em curso tenham atrasado,

uma vez que as agências só repassam o dinheiro depois das obras concluídas. Ou talvez também porque, em ano pré-eleitoral, políticos tenham preferido adiar investimentos para depois das eleições, a fim de evitar aumento do preço da água antes das eleições. O governo aproveitou essa margem financeira em caixa para “recuperar” 76 milhões de Euros para o Ministério do Meio Ambiente, que queria acelerar a realização dos planos de prevenção dos riscos de inundação. Ora, conforme já mencionado, essa parte da política de água havia sido considerada fora do campo de competência das agências.

O quadro na página anterior mostra que, relacionando despesas e receitas para o ano 2000, as grandes categorias de usuários resgatam, pouco a pouco, recursos que verteram às agências por meio dos mecanismos de cobrança, com exceção dos agricultores que recebem aproximadamente o quádruplo do que contribuiram. Nessa época, as somas em jogo representavam menos de 5% do orçamento das agências. Ainda assim, não se pode verdadeiramente acusar as agências de “roubar” os usuários domésticos para beneficiar os agricultores, mesmo porque essa ajuda financeira aos agricultores foi imposta às agências pelos sucessivos governos¹².

12. Nos anos de 1990, sobretudo, o Estado lançou um programa de controle das poluições de origem agrícola (PMPOA, da sigla em Francês) visando subvencionar a construção de estações de tratamento de efluentes para os maiores criatórios industriais, que só seriam submetidos à cobrança pelo uso da água, em seguida, com base na poluição não depurada. Isso resultava claramente em subvencionar essas empresas, sem contrapartida, e o programa foi um fracasso denunciado pelo Tribunal de Contas.

13. Enquanto que o desafio europeu é, sobretudo, em relação aos nitratos, com uma Diretiva (CE 91/676), que recomenda a redução do uso desses fertilizantes nas ‘zonas vulneráveis’, onde a contaminação ultrapasse 40mg/l.

A lei das águas e meios aquáticos

As críticas dos adversários das agências levaram o governo de coalizão socialista-ecologista, eleito em 1997, a querer integrar o orçamento das agências de água em seu novo projeto de ecotaxa generalizado. Com a TGAP, todos os poluidores (do ar, da água, dos dejetos) pagariam taxas ao Ministério das Finanças, e, segundo a versão neoclássica do princípio poluidor-pagador, o nível da taxa deveria fazer mudar os comportamentos; logo, não seria necessário devolver o montante equivalente ao valor das taxas, sob forma de subvenções ou de empréstimos bonificados. Nessa visão, a ecotaxa substituiria impostos tradicionais, preservando as relações de força entre o Ministério das Finanças e os industriais submetidos ao imposto sobre o lucro, criando um mercado suplementar para investimentos em meio ambiente e, em consequência, gerando empregos. É o que chamam, com um entusiasmo demasiadamente exagerado (pelo menos no caso da França), de noção de “duplo dividendo”. A cobrança praticada pelas agências de água não sofreu essa interferência do Ministério, mas uma nova cobrança sobre a poluição difusa, limitada aos pesticidas¹³, foi criada segundo o modelo

da TGAP. A experiência evidentemente fracassou, porque os agricultores conseguiram obter uma cobrança limitada a valores muito baixos, e o Ministério não conseguiu por meio dessa medida senão uma pequena arrecadação suplementar. Essa TGAP “pesticidas” foi oferecida (mas suprimida) às agências de água pela lei de 2006, chamada de “Lei da Água e dos Meios Aquáticos”.

Essa lei estava em preparação desde a volta da esquerda ao poder, em 1997. Na França, a esquerda sempre foi mais resistente, senão hostil às instituições dirigidas por comitês de usuários, constituídos por representantes dos industriais e da sociedade civil, tendo o poder de aumentar impostos e gastar dinheiro público. Ora, desde o primeiro mandato de François Mitterrand, a esquerda havia recebido um parecer do Conselho Constitucional sobre o estatuto da cobrança pelo uso da água. Uma vez que o Conselho de Estado não havia feito distinção entre “serviço prestado” e “imposições de toda natureza”, o Conselho Constitucional, adotando o segundo critério, julgou inconstitucional o orçamento das agências.

De fato, o artigo 34 da Constituição indica que os impostos devem ser controlados anualmente pelo Parlamento. Entretanto, os orçamentos das agências de água eram votados a cada cinco anos, pelos comitês de bacia, e, depois, controlados somen-

A maior parte dos recursos da cobrança das agências é revertida às coletividades locais para melhorar o esgotamento sanitário e o tratamento de esgotos para os cidadãos que, de fato, gastam pouca água, mas poluem muito.

te pelos ministérios de Meio Ambiente e de Finanças. Em vez de modificar a Constituição ou criar uma Constituição “para fiscalização do patrimônio comum”, os parlamentares decidiram pela avaliação anual do orçamento das agências, prometendo não modificá-lo durante o programa seguinte. Todavia, após as eleições, o Parlamento não se manteve fiel à promessa, e o Ministério das Finanças coloca em votação um corte de 10% do orçamento das agências, em 2014, em nome da redução geral das despesas do Estado.

Entre os desafios relacionados à cobrança, os parlamentares queriam retroagir em relação aos famosos coeficientes multiplicadores das fórmulas de cobrança, criados vinte anos antes: os coeficientes de coleta de esgotos para as cidades que não concluíram a implantação de suas redes de esgotos e os coeficientes de grandes aglomerações, que têm em conta o custo mais elevado de serviços e obras em grandes cidades.

14. No regime original, os habitantes de cidades com menos de 500 habitantes não eram submetidos à cobrança pelo uso da água. Doravante, uma política pública de gestão das fossas sépticas leva a criar também um mecanismo de rateio de custo, logo, uma cobrança por poluição (ou seja, por lançamentos).

15. Logo depois da criação da cobrança por lançamentos para financiar as estações de tratamento de esgotos, o Estado pediu às agências de água que se encarregassem de contribuir para a implantação das redes de esgoto inacabadas, que ele não queria mais financiar. As agências puderam então aumentar os valores cobrados pelo lançamento de efluentes por meio de um 'coeficiente de coleta'. Ou seja, quanto menos os moradores dispunham dos serviços de coleta e tratamento de esgotos, maior era a cobrança pelo seu lançamento nos meios receptores. Porém, as indústrias conectadas à rede pública de esgotamento sanitário eram exoneradas desse aumento.

16. Mas nunca a cobrança sobre os nitratos.

17. A ideia é poder financiar mecanismos de transposição de peixes e a restauração hidromorfológica dos sedimentos para todas as barramentos com altura superior a 5m.

18. Departamentos são uma unidade da divisão territorial da França (Nota de tradução).

19. São associações de municípios semelhantes aos consórcios, no Brasil (Nota de tradução).

No entanto, era necessário encontrar mecanismos para o financiamento de redes de esgotamento sanitário, que têm custo mais elevado. E, ainda, era preciso resolver um problema que se arrastava desde 1980: a gestão das águas pluviais urbanas. Como financiar uma gestão específica das águas pluviais em meio urbano, uma vez que não se podem embutir os custos dessa gestão na fatura de água potável? Afinal, as pessoas não compram a chuva! E, sobretudo, num país que escolheu o sistema separador absoluto, a rede pluvial deve ser financiada pelos impostos locais e não pela fatura de água.

Após longos debates, o sistema de cobrança pelo uso da água foi modernizado. As cobranças pela captação e pelos lançamentos são substituídas por sete novos objetos de cobrança:

- a cobrança por captação de água foi mantida, com adaptações;
- cobrança pelo lançamento de efluentes domésticos generalizada a todos os habitantes¹⁴;
- cobrança pela modernização das redes de esgotamento sanitário, inclusive de indústrias conectadas à rede pública¹⁵;
- cobrança pela poluição remanescente (após tratamento) de origem industrial (modulada geograficamente);
- cobrança pela poluição originária de criadouros, poluição difusa (chamada, na França, de TGAP *phyto*)¹⁶;
- cobrança pelo armazenamento de água nos períodos de estiagem, resultante do barramento de curso de água¹⁷;
- cobrança destinada à proteção do meio aquático (mapas de pesca).

Em compensação, a lei suprimiu a possibilidade de os departamentos¹⁸ estabelecerem um mecanismo de cobrança para financiar as redes de abastecimento de água e, posteriormente, as de esgotamento sanitários nas comunas rurais (exemplo: FNDAE). Por outro lado, essa lei possibilitou às aglomerações de comunas¹⁹ estabelecer uma cobrança pelo manejo de águas

pluviais, mas, atualmente, poucas cidades têm utilizado esse instrumento, tendo em vista a crise dos orçamentos públicos em todos os níveis de governo.

Ainda é cedo para fazer o balanço das novas bases de cobrança, mas teme-se que a cobrança sobre vários e diversos objetos não encontre correspondentes locais para ser efetivada. E como as agências não são obrigadas a gerir separadamente (ou seja, por objeto da cobrança) os recursos advindos da cobrança, a falta de transparência denunciada há 15 anos ainda está longe de acabar.

Por outro lado, a denúncia feita no passado pelos usuários, relacionada à transferência de recursos (“seu dinheiro”) para atender às demandas dos agricultores, parece procedente nos dias de hoje.

A agência de água Loire-Bretanha contribui para a construção de “pequenas bacias”, isto é, pequenos reservatórios para suprir uma demanda suplementar de água em benefício dos agricultores, embora estes não contribuam, via mecanismos de cobrança, com recursos suficientes a cobrir os custos reais de tais intervenções. E nenhum governo criou a cobrança pela poluição por “nitratos”, tão necessária para financiar a melhoria da qualidade da água dos mananciais. Os atrasos da aplicação da Diretiva Nitratos levam-nos diretamente a uma nova condenação pelas agências de água e pelo *Cour de Justice de l’Union Européenne* – CJCE [Tribunal de Justiça da União Europeia]. Tendo em vista os relatórios emitidos pelo *Conseil général de l’environnement et du développement durable* [Conselho Geral do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável] que demonstram o enorme custo social da poluição difusa, a situação poderia, no entanto, evoluir, desde que a *Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles* - FNSEA [Federação Nacional dos Sindicatos de Produtores Agrícolas] fosse convencida a permitir que seus membros assinassem contratos com as distribuidoras de água, que os indenizariam pelos lucros cessantes causados pelo abandono de práticas de fertilização intensiva (e, em consequência, da cultura de cereais à criação extensiva).

Conclusão

Por fim, desde o começo, o Estado e a representação política nacional não compreendem a noção de bem comum nem a de gestão integrada e participativa da água. Pior, fizeram as agências de água desempenhar o papel de bode expiatório, acusando-as

de serem responsáveis pelo que não vai bem. Certamente elas não estão ao abrigo de toda crítica, mas é preciso lembrar que elas contratam seu pessoal segundo o regime privado de contratos de trabalho, não tendo seus empregados o peso dos funcionários do Estado. Sobretudo, elas são frequentemente criticadas, por não terem feito o que, na verdade, foram impedidas de fazer. Existe, da parte da alta função pública, na França, em particular no Ministério das Finanças, e da parte da representação política nacional, uma perversidade fundamental em relação a essa inovação financeira.

Atualmente, na França, os trabalhos de Elinor Ostrom estão na moda, e muitos falam da gestão em comum de bens (*common pool resources*). Mas poucas pessoas compreendem que o domínio da gestão da água é uma esfera importante de aplicação desse modo de gestão.

Em várias escalas territoriais, tenta-se reunir os usuários em sua diversidade, na tentativa de fazê-los coesos quanto aos desafios que devem enfrentar na busca de uma regra de funcionamento e de distribuição das responsabilidades.

Apesar do desenvolvimento de uma política de consórcios de rio, de aglomerações, de mananciais de água de abastecimento, entre outros, e da criação do *Schémas d'aménagement et de gestion des eaux* – SAGE [Esquemas de Ordenamento e de Gestão das Águas], o sistema ainda não está suficientemente voltado à gestão integrada. Ora, a Diretiva Quadro água estabelece, com razão, o objetivo de reconquista da qualidade do meio aquático, do “bom estado da água”. Não se trata apenas de reduzir a poluição ou de encontrar recursos de substituição em caso de penúria. É preciso gerir o meio aquático, o que convida as agências a propor e a estabelecer contratos mais direcionados às ações territoriais e menos voltados aos investimentos em objetos técnicos.

As agências de água possibilitaram o aumento de nosso parque de estações de tratamento de esgotos de 1,4 mil para 17 mil estações, e de nossas redes de esgotos sanitários de 50 mil para 200 mil quilômetros de extensão, aos quais se somam 150 mil quilômetros de redes de água potável. No entanto, é necessário encontrar um novo modelo financeiro, porque será difícil gerir por muito tempo tais redes de água potável e de esgotamento sanitário. Será preciso, pois, renovar os serviços públicos em zonas de baixa densidade habitacional, adotando-se tecnologias autônomas (estáticas) ou semicoletivas para o esgotamento sanitário, e também pensar em novos sistemas de abastecimento de água, utilizando tecnologias gerenciadas em comum pelos moradores das pequenas cidades, como

outrora. Esse modelo ainda existe na Irlanda e em alguns estados (*Länder*) da Alemanha, de baixa densidade populacional, assim como em Portugal, na Espanha, no sul da Itália, na Suécia, na Finlândia e em todos os países da Europa do Leste. Será necessário também desenvolver a experiência dos *Service Publique d'Assainissement Non Collectif* – SPANC [Serviço Público de Esgotamento Sanitário Não-Coletivo] para melhor gerir um parque de cinco milhões de fossas sépticas, que teremos de manter. Enfim, é preciso pensar nas águas pluviais antes que elas cheguem às redes de drenagem, ou seja, pensar em políticas de “água na cidade”²⁰.

Além disso, é preciso permitir às agências financiarem essas novas políticas e adotarem um perfil de promoção e de liderança no sentido de melhor construir uma gestão de água como bem comum. Mas, se o enfoque mais liberal de gestão do meio ambiente pelo mercado por meio das novas “autoridades administrativas independentes” e de taxas do gênero TGAP roubam esse papel das agências, vamos talvez assistir, cada vez mais, à sua perda de identidade e à redução de seu papel.

20. Refere-se a políticas praticadas na França e em outros países, focadas na gestão integrada de águas urbanas, com o emprego de técnicas de manejo de águas pluviais fundadas mais em processos de infiltração e evapotranspiração em áreas verdes, coberturas verdes, trincheiras, e em armazenamento em bacias de detenção, microrreservatórios domiciliares e outros.

Referências

BARRAQUÉ, B. (2014) The common property issue in Flood control through land use in France, in *Journal of Flood Risk Management*, doi: 10.1111/jfr3.12092. (Virtual Special Issue: THE EUROPEAN FLOOD RISK MANAGEMENT PLAN, Guest Editors: Asst. Prof. Dr. Thomas Hartmann and Prof. Dr. Robert Juepner).

CHÉRET, Y. (1967) *L'eau*, Editions du Seuil, coll. Sociétés n°20, 128 p.

GOGERS, P. BHATIA, R. & HUBER, A. (1998) Water as a social and economic good: how to put the principle into practice, GWP – TAC Background paper n°2