

EVOLUÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA: EXEMPLO DA BACIA RHÔNE-MÉDITERRANÉE-CORSE (FRANÇA) DE 1969 A 2011

Patrick Laigneau¹

Resumo – Esse trabalho apresenta a evolução histórica dos valores de cobrança pelo uso da água e dos valores das ajudas financeiras arrecadadas ou pagas aos usuários pela Agência de Bacia Rhône-Méditerranée-Corse, na França. A análise abrange todo período de atuação desta agência, de 1969 a 2011, e coloca em perspectiva os dados financeiros com a atuação do comitê de bacia e os diversos eventos políticos ou institucionais do período.

Palavras-Chave – Agência de Bacia, Cobrança, França.

EVOLUTION OF THE WATER CHARGING: EXAMPLE OF BASIN RHÔNE-MÉDITERRANÉE-CORSE (FRANCE) 1969 TO 2011

Abstract – This paper presents the historical evolution of the values of charging for water use and the values of financial subsidies paid to or collected from users Basin by the Rhône-Méditerranée-Corse Water Agency, in France. The analysis covers the whole period of operation of this agency, from 1969 to 2011, and puts into perspective the financial data with the acting of the watershed committee and various institutional and political events of the period.

Keywords – Water Agency, Charging for water use, France.

Na França, a Lei da Água de 16 de dezembro de 1964 organizou a gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica e previu estruturas inovadoras de gestão da água, assim como mecanismos de financiamento por meio de cobrança pelo uso da água e ajudas financeiras. Foram criados seis Comitês e Agências de Bacia, conforme mapa da figura 1.

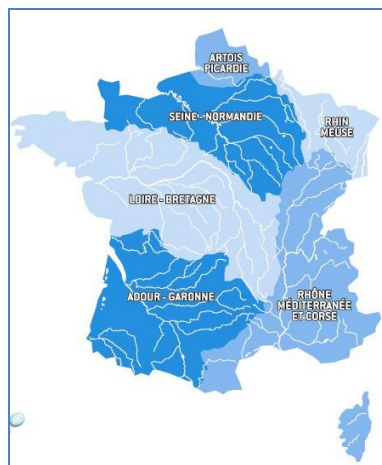


Figura 1 – Comitês e Agências de bacia na França

¹ Doutorando na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e na AgroParisTech (Paris), bolsista CNPQ. Email: patrick.laigneau@ufrgs.br

A bacia Rhône-Méditerranée-Corse, objeto do presente artigo, abrange a bacia hidrográfica do rio Rhône e várias outras bacias de menor tamanho, com foz no mar Mediterrâneo. O estudo de sua atuação ao longo do tempo constitui parte de meu doutorado em andamento no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFRGS. Além da bibliografia citada no final deste texto, o presente estudo foi realizado a partir da análise das atas de reunião do Comitê de Bacia Rhône-Méditerranée-Corse e do Conselho de Administração da Agência.

COMITÊ DE BACIA E CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

O Comitê de Bacia Rhône-Méditerranée-Corse se reuniu pela primeira vez em 10 de novembro de 1967. Era composto de 63 membros titulares (e o mesmo número de suplentes) nomeados por um período de seis anos, distribuídos entre as seguintes categorias:

- representantes de usuários e pessoas competentes (21 membros);
- representantes de prefeitos e demais políticos eleitos (21 membros);
- representantes do Estado (21 membros).

Em sua primeira reunião, cada categoria do Comitê de Bacia elegeu seus representantes no Conselho de Administração da Agência de Bacia Rhône-Méditerranée-Corse, sendo quatro representantes dos usuários e pessoas competentes e quatro representantes de prefeitos e demais políticos. Os oito representantes do Estado no Conselho de Administração foram nomeados pelo Governo, assim como seu Presidente.

Durante o ano de 1968, o Conselho de Administração se reuniu algumas vezes para definir os mecanismos e os valores das primeiras cobranças pelo uso da água, assim como as modalidades das ajudas financeiras correspondentes. Essas primeiras cobranças, denominadas “cobranças por estudo”, foram definidas em caráter provisório e com valores baixos, definidos para fornecer à Agência de Bacia os recursos necessários para realizar os estudos de definição do primeiro programa de intervenção.

No dia 21 de outubro de 1968, as deliberações sobre essas primeiras cobranças, já adotadas pelo Conselho de Administração, foram aprovadas na unanimidade pelo Comitê de Bacia.

PRIMEIRO PROGRAMA DE INTERVENÇÃO (1969-1972)

Durante o ano de 1969, os serviços técnicos da Agência de Bacia, junto com o Conselho de Administração, trabalharam na elaboração do primeiro programa de intervenção da Bacia Rhône-Méditerranée-Corse. Os estudos realizados pela Agência e o planejamento já existente ao nível do Estado permitiram definir um programa de construção de sessenta estações de tratamento de esgoto doméstico, por um valor total de 424 milhões de euros (atualizados na data de janeiro de 2013), um conjunto de estações de tratamento de esgoto industrial, por um valor de 79 milhões de euros, e operações diversas por um valor de 39 milhões de euros. O subsídio previsto da Agência era, em média, de 25% para as estações de esgoto doméstico (levando em conta a existência de outras verbas disponíveis) e de 50% para as estações industriais. O programa foi inicialmente previsto para uma duração de cinco anos, o que resultou num valor anual de 31 milhões de euros a ser financiado pela cobrança.

Os valores de cobrança pagas pelos usuários domésticos e industriais foram definidas de maneira a garantir o financiamento do programa previsto, prevendo ainda um aumento progressivo ao longo dos primeiros anos.

As primeiras ajudas financeiras foram atribuídas desde 1969 para construção de estações de tratamento de esgotos domésticos, na forma de subsídios a fundo perdido e empréstimos com taxa reduzida. A partir de 1970, foram também atribuídas as primeiras ajudas financeiras para o setor industrial, embora em ritmo mais lento, por conta da falta de projetos adequados do ponto de vista técnico e financeiro.

Como mostra o gráfico da figura 2, as ajudas financeiras atribuídas foram, desde o início, superiores aos valores de cobranças arrecadadas. Essa situação ocorre porque o pagamento correspondente a uma ajuda financeira é efetivado de maneira distribuída durante os anos seguindo a decisão da ajuda, conforme avanço das obras financiadas.

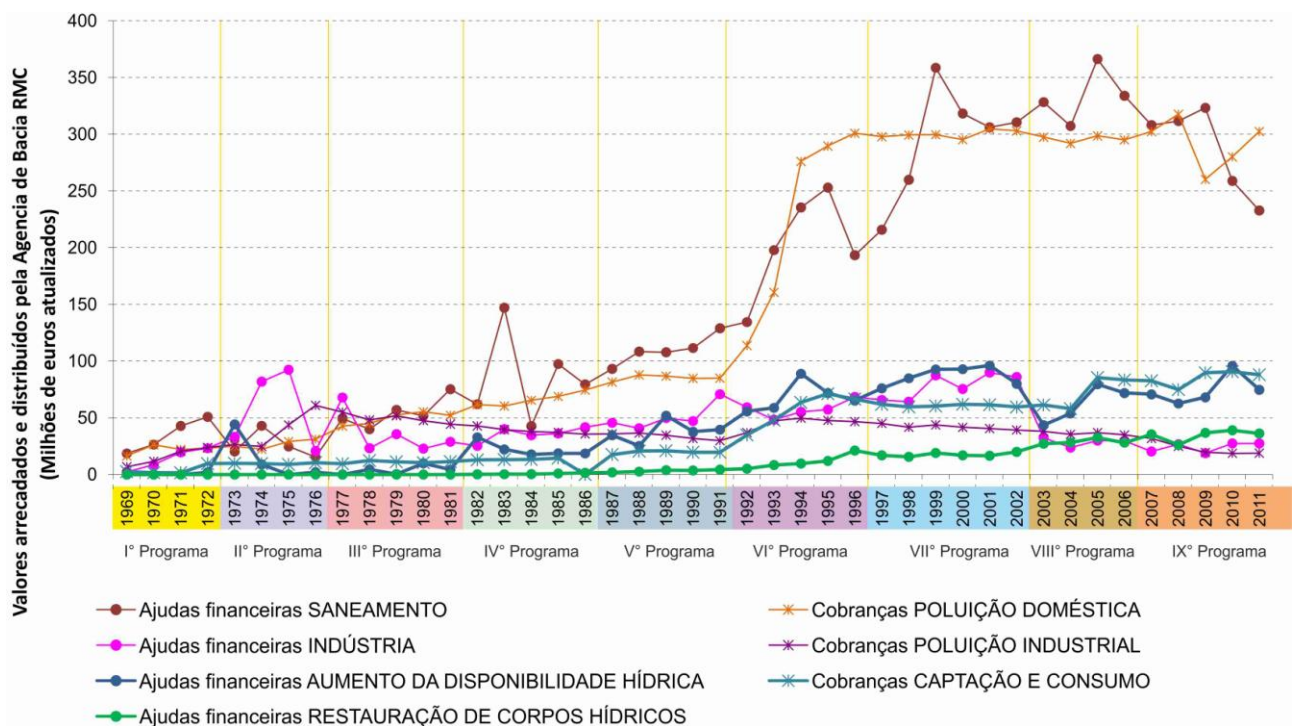


Figura 2 – Ajudas financeiras e cobranças na Bacia Rhône Mediterranée-Corse no período 1969 - 2011

SEGUNDO PROGRAMA DE INTERVENÇÃO (1973-1976)

Em termos de poluição, a prioridade do segundo programa de intervenção da Agência de Bacia Rhône-Méditerranée-Corse foi colocada no tratamento dos efluentes industriais, com subsídios importantes para essa categoria, e aumento dos valores da cobrança, inclusive através da introdução de novos parâmetros como as matérias tóxicas. Ao mesmo tempo, as indústrias mais poluidoras beneficiaram de uma ajuda financeira para pagar os valores de cobrança excedendo certo percentual do volume de negócios da empresa, em contrapartida do engajamento em cumprir um programa de eliminação progressiva de suas poluições.

Ao mesmo tempo, o esforço de tratamento dos esgotos doméstico foi mantido, na continuação do primeiro programa.

O segundo programa também foi marcado por importantes investimentos para aumento da disponibilidade hídrica através de subsídios de 61 milhões de euros (incluindo o financiamento parcial de uma barragem de grande porte na região sudeste da bacia, representando 29 milhões de euro de subsídio). Para permitir esses investimentos, os valores das cobranças por captação e consumo foram aumentados (aumento que já tinha sido antecipado no último ano do primeiro programa).

TERCEIRO, QUARTO E QUINTO PROGRAMAS DE INTERVENÇÃO (1977-1991)

A partir do terceiro programa de intervenção da Agência Rhône-Méditerranée-Corse, os valores da cobrança de poluição industrial foram estabilizados, resultando em uma diminuição em moeda constante, considerando a inflação relativamente importante. Essa diminuição pode ser explicada por parte pela diminuição da poluição, resultando em valores de cobrança mais baixos, e por outra parte pela atuação dos representantes da categoria no Conselho de Administração da Agência e no Comitê de Bacia, argumentando no sentido de diminuir os parâmetros de cobrança com impacto na sua atividade. Ao mesmo tempo, os subsídios recebidos pela categoria continuaram aumentando levemente.

Em compensação, os valores da cobrança de poluição doméstica aumentaram de maneira contínua, embora progressiva. Esse aumento pode ser explicado por parte pelo modo de cálculo da cobrança pela poluição doméstica, que, ao contrário do caso da poluição industrial, não toma em consideração a poluição tratada. Por outra parte, esse aumento pode ser explicado pelo sistema de representação dos usuários domésticos no Conselho de Administração da Agência e no Comitê de Bacia: são representados principalmente pelos Prefeitos e demais políticos eleitos, que argumentam a maior parte do tempo a favor do aumento dos valores de cobrança para permitir um maior volume de subsídios para a categoria. O aumento dos subsídios da categoria, no período considerado, aumentou ou ultrapassou o aumento dos valores de cobrança. O montante excepcionalmente elevado das ajudas financeiras para o setor de saneamento para o ano de 1983, por exemplo, explica-se pela decisão, no mesmo ano, de subsidiar a construção de duas estações de tratamento para cidades de grande porte (Toulon e Marseille). Outra novidade, a partir do IV programa, é a introdução de um coeficiente adicional no cálculo da cobrança pela poluição doméstica, para considerar a necessidade de financiar redes de coleta de esgotos.

SEXTO PROGRAMA DE INTERVENÇÃO (1992-1996)

O sexto programa de intervenção da Agência de Bacia Rhône-Méditerranée-Corse caracterizou-se por uma triplicação dos valores da cobrança pela poluição doméstica durante os três primeiros anos do programa. Essa situação excepcional pode ser explicada pela grande necessidade de investimentos na construção de estações de tratamento e de redes de esgoto doméstico. Muitos investimentos foram adiados durante o quarto e o quinto programa de intervenção da Agência, quando o aumento mais rápido dos valores de cobrança, projetado pelo Conselho de Administração e pelo Comitê de Bacia, foi vetado pelo governo por conta de uma política de controle da inflação e de redução das despesas públicas.

No mesmo momento, em 21 de Maio de 1991, foi adotada a Diretiva Européia relativa às águas residuais urbanas, exigindo que todas as cidades disponham de sistemas de coleta e tratamento de esgotos no mínimo em nível secundário (até 31 de dezembro de 2000 para as cidades

com população superior a 15.000 habitantes; e até 31 de dezembro de 2005 para as cidades com população entre 2.000 e 15.000 habitantes).

Finalmente, o sexto programa foi adotado em um contexto político nacional coincidindo com a adoção de uma nova Lei das Águas e com a presença no governo de pessoas-chave favoráveis às Agências de Bacia.

Um aumento significativo das ajudas financeiras ao setor de saneamento antecipou e depois acompanhou esse aumento dos valores da cobrança. A partir da metade do sexto programa, contudo, o aumento das ajudas financeiras ficou limitado em um nível inferior ao aumento dos valores de cobrança, devido à dificuldade dos municípios em investir na altura do que fora planejado (cabe lembrar que o subsídio da Agência de Bacia, no máximo, representa 50% do montante dos investimentos).

A cobrança pela poluição industrial e a cobrança pela captação e o consumo também aumentaram durante o sexto programa, mas em proporções muito menores que a cobrança pela poluição doméstica. Essa diferença entre as categorias foi obtida principalmente pelo aumento do coeficiente de cobrança relativo à coleta de esgotos, que se aplica unicamente à poluição doméstica, assim como pelo modo de cálculo diferente entre a cobrança de cada categoria.

O sexto programa de intervenção caracterizou-se também pela introdução de ajudas financeiras para restauração de corpos hídricos. Essas novas intervenções da Agência de Água não correspondiam a uma nova cobrança específica, e foram possíveis graças ao aumento significativo das outras cobranças. Foram acompanhadas de um investimento importante na gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, e resultaram em uma profunda transformação das práticas de gestão na bacia, incluindo a elaboração de tecnologias alternativas.

SÉTIMO, OITAVO E NONO PROGRAMAS DE INTERVENÇÃO (1997-2012)

Os três últimos programas de intervenção se caracterizaram, de maneira geral, por uma estabilização dos valores de cobrança pela poluição doméstica no nível do final do sexto programa e por uma diminuição progressiva dos valores de cobrança pela poluição industrial. O nível das intervenções financeiras foi mantido, em média, no mesmo valor para o setor de saneamento, enquanto que foi reduzido de maneira importante para a indústria a partir do oitavo programa. As ajudas financeiras para restauração de corpos hídricos continuaram aumentando progressivamente.

O gráfico da figura 3 permite ilustrar várias evoluções no funcionamento da Agência de Bacia Rhône-Méditerranée-Corse entre o período anterior e o período posterior ao sexto programa de intervenção: até o final do quinto programa, os valores recebidos por cada categoria na forma de ajudas financeiras ficavam um pouco superiores aos valores pagos pela mesma categoria na forma de cobrança, a diferença sendo compensada pelo ressarcimento dos empréstimos dos anos anteriores (mesmo deduzindo o custeio da Agência).

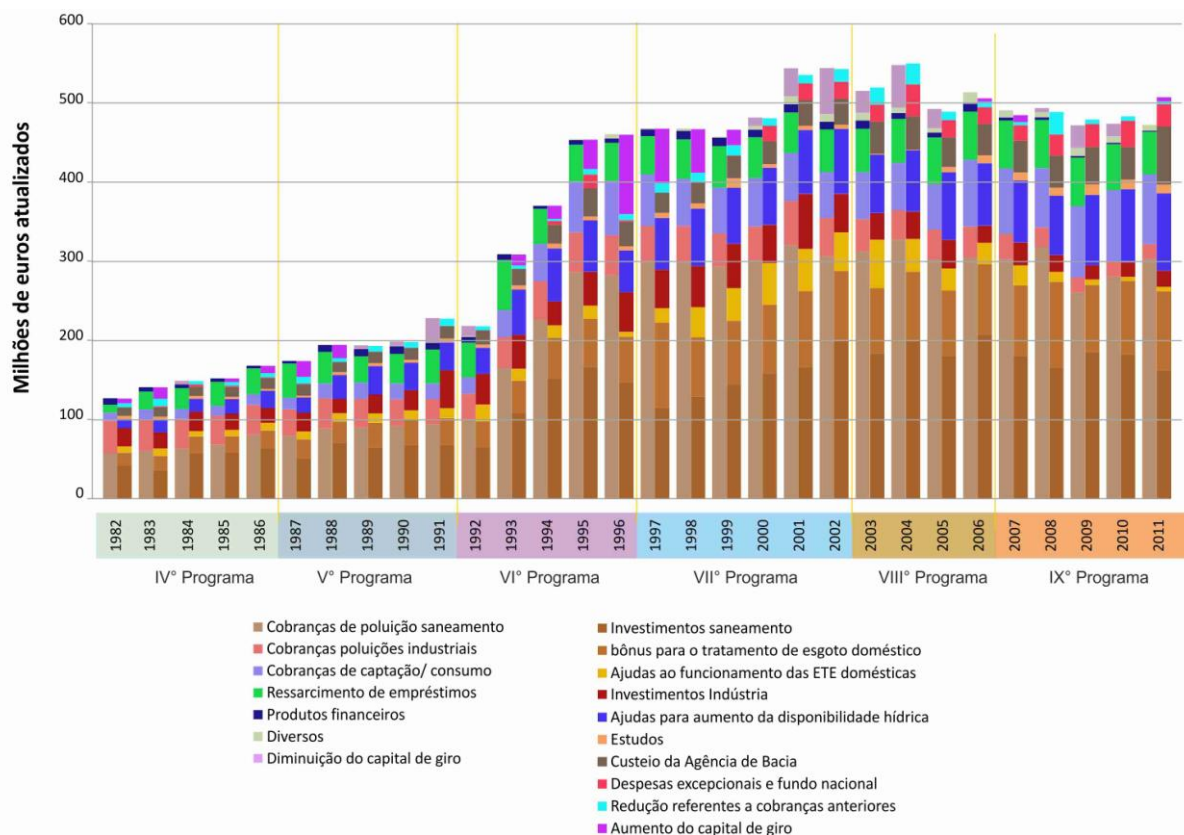


Figura 2 – Orçamento da Agência de Bacia Rhône Méditerranée-Corse no período 1982-2011

Durante o sexto programa, os valores de cobrança (principalmente pela poluição doméstica, como já foi visto anteriormente) aumentaram mais rapidamente de que as ajudas financeiras. Resultou um aumento importante do capital de giro, que teve como conseqüências a punção pelo governo de parte do orçamento da Agência, através da criação de um fundo nacional (à revelia do Comitê de Bacia). Pela primeira vez na história da Agência, os valores da cobrança não foram investidos integralmente na bacia onde foram arrecadados. Essa situação, a princípio provisória, continua até hoje.

A partir do sétimo programa, os valores recebidos pelo setor de saneamento na forma de ajudas financeiras passaram a ficar inferiores aos valores pagos pela mesma categoria na forma de cobrança. Ao mesmo tempo, o princípio de funcionamento das Agências de Bacia começou a ser questionado por órgãos do governo e da sociedade, o que se traduziu por sucessivos projetos de reforma e resultou finalmente em uma nova Lei das Águas em 2006 (no final do oitavo programa). Os mecanismos de cobrança foram modificados, sem que essas modificações tenham um impacto significativo nos valores pagos e recebidos por cada categoria de usuário.

CONCLUSÃO E DISCUSSÃO

A situação nas demais agências de bacia francesas não é muito diferente da situação apresentada neste trabalho no caso da Agência Rhône-Méditerranée-Corse. A análise histórica, mesmo simplificada para atender os limites desta comunicação, permite levantar alguns questionamentos pertinentes para as experiências de implementação ou consolidação de Agências de Bacias e processos cobrança pelo uso da água em outros contextos, como é o caso no Brasil. Por

outro lado, a análise histórica aqui apresentada sobre a situação francesa constitui um trabalho inédito, que foi inspirado pela observação Agências e Comitês de Bacia no Brasil, onde se apresentam alguns questionamentos que existiram no início da experiência francesa, mas foram perdidos de vista.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Bernard Barraqué (meu coorientador na França), aos funcionários da Agência de Bacia Rhône-Méditerranée-Corse, e ao CNPq, órgão financiador desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

- BARRAQUE, Bernard (1995). As políticas da água na Europa. Lisboa : Instituto Piaget.
- BOULEAU, Gabrielle (2007). La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre : analyse néo-institutionnelle de l'évaluation des cours d'eau en France. Thèse en Sciences de l'environnement. Paris : AgroParisTech. 457p.
- CESARI, Stéphane (1994). Les premiers pas d'une organisation publique dans la lutte contre la pollution de l'eau: l'agence de bassin Rhone-Méditerranée-Corse, 1966-1977. Genoble : IEP.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (2000). La réforme de la politique de l'eau. Paris : Conseil économique et social.
- FRANÇA (1964). Lei 64-1245, de 16 de dezembro de 1964. Relative au régime et à la répartition des eaux et à lute contre leur pollution. Journal Officiel de la République Française, Paris, 18 dez. 1964.
- FRANÇA (1992). Lei 92-3, de 3 de janeiro de 1992. Loi sur l'eau. Journal Officiel de la République Française, Paris, 4 jan. 1992.
- FRANÇA (2006). Lei 2006-1772 de 30 de dezembro de 2006. Loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Journal Officiel de la République Française, Paris, 31 dec. 2006.
- ISNARD, Laure (2005). L'évolution des référentiels de gestion au cours des programmes d'intervention de l'Agence RM&C. Rapport de stage. Magistère d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Paris : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Ile-de-France, 73p.
- LAIGNEAU, Patrick (2011). Cobrança pelos usos da água na França. In: XIX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2011, Alagoas. In: *Anais do XIX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos*, 2011.
- LAIGNEAU, Patrick (2012). Processo de implementação de Agências e Comitês de Bacia: estudo etnográfico no Brasil, perspectiva histórica na França. In: *Anais do VI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*.
- MARTINS, Rodrigo Constante (2008). Sociologia da governança francesa das águas. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 23, n. 67, jun.
- NICOLAZO, Jean Loïc (1997). Les Agences de l'Eau. Paris : Éditions Johanet.
- NICOLAZO, Jean-Loïc; REDAUD, Jean-Luc (2007). Les agences de l'eau - Quarante ans de politique de l'eau. Paris : Editions Johanet.