

A Gestão Francesa de Recursos Hídricos: Descrição e Análise dos Princípios Jurídicos¹

Carlos José Saldanha Machado

Doutor em Antropologia pela Sorbonne; Professor Visitante da UERJ
Av. Epitácio Pessoa, 5076/302, Lagoa, CEP.22471-001; Rio de Janeiro-RJ
cjsmac@uerj.br; cjsmac@unisys.com.br

Recebido: 25/01/03 – revisado: 11/08/03 – aceito: 12/11/03

RESUMO

A água é um recurso natural limitado, mesmo se ela possa parecer localmente abundante. Diagnósticos sobre o modo de apropriação e os tipos de relações mantidas pelos atores da dinâmica territorial (agentes econômicos, poderes públicos, população local, indivíduos, grupos organizados, movimentos sociais, associações e redes de natureza diversas) com os recursos hídricos conduziram, sobretudo ao longo das últimas quatro décadas, a um processo de revisão das atribuições do aparelho de Estado, do papel dos usuários e do próprio uso da água. O presente artigo tem como objetivo descrever e analisar o arcabouço institucional-legal que dá forma a uma das experiências de gestão da água potável e de saneamento da água servida mais bem-sucedidas da Europa ocidental: a gestão francesa de recursos hídricos. Trata-se de dar uma visão de conjunto dos princípios jurídicos do arcabouço regulamentar e institucional de tal experiência, a fim de que os diversos atores da gestão territorial brasileira possam dispor de uma visão de conjunto de uma realidade extremamente complexa. Em termos metodológicos, a realização desse objetivo implicou em levantamento de bibliografia, documentação, dados e informações existentes junto às instituições francesas, bibliotecas e livrarias, bem como em entrevistas com atores e responsáveis pela gestão de recursos hídricos. O trabalho conclui afirmando que a França nunca negligenciou o setor, dotando-se de uma regulamentação precisa, de instituições originais e de mecanismos financeiros adaptados para modernizar e universalizar seu sistema de distribuição de água potável e de promover a criação e a difusão dos sistemas de saneamento de águas servidas.

Palavras-chave. Europa, Direito da Água, França, Gestão de Água Potável, Gestão de Saneamento de Águas Servidas, Políticas Públicas, Recursos Hídricos.

INTRODUÇÃO

Recurso natural indispensável à vida dos homens, a água constitui-se num bem absolutamente necessário e essencial para a sobrevivência de agrupamentos humanos, comunidades, coletividades, cidades e nações, que dela dependem tanto para existir simplesmente quanto para satisfazer as suas necessidades sociais e econômicas. Ora, a necessidade de água, em particular de água potável, não foge a construções discursivas que têm colocado o problema da ausência ou carência de água como vital para a humanidade. Com efeito, a idéia de que a água é essencial à vida, assim como o próprio ar que se respira, não é mais um simples enunciado que se refere ao conjunto de propriedades e qualidades que mantêm a vida no nosso planeta. Nos dias de hoje, a água doce é indubitavelmente um dos bens mais preciosos e importantes que se conhece e que de algum modo se considera imprescindível para as populações.

Preocupação antiga e constante dos responsáveis por governos e órgãos que exercem funções de caráter administrativo, a gestão das águas, incluindo o saneamento

das águas servidas, é hoje mais do que nunca uma questão que dá margem a discussões políticas. Tal preocupação decorre da constatação de que os homens nem sempre encontram-se diante de um contexto de abundância. Longe disso, a escassez de água potável foi, é e continuará sendo, por muitos e muitos anos, um problema para grande parte das populações do globo.

A água é um recurso natural limitado, mesmo se ela possa parecer localmente abundante. Ainda assim, diagnósticos sobre o modo de apropriação e os tipos de relações mantidas pelos atores da dinâmica territorial (agentes econômicos, poderes públicos, população local, indivíduos, grupos organizados, movimentos sociais, associações e redes de natureza diversas) com os recursos hídricos conduziram, sobretudo ao longo das últimas quatro décadas, a um processo de revisão das atribuições do aparelho de Estado², do papel dos usuários, isto é, daqueles que fazem uso da água em sua atividade econômica e do próprio uso da água³.

No continente europeu, esse processo de revisão tem ocorrido nos Estados-membros da União Européia – uma associação de Estados soberanos que decidem por

consenso ou selando compromissos –, e encontram-se em fase de aperfeiçoamento os instrumentos institucionais, jurídicos e econômicos de gestão do ciclo da água.⁴

O presente artigo tem como objetivo descrever e analisar uma das experiências de gestão de água potável e de saneamento das águas servidas praticadas no continente europeu, a gestão francesa de recursos hídricos. Há duas razões principais para tanto. Primeiro, como tem sido mostrado por diversos especialistas, o modelo de gestão implementado na França a partir da segunda metade do século passado serve de exemplo a outros países, inclusive para o Brasil, na formulação de suas políticas de águas e criação de sistemas de gerenciamento sem que, no Brasil, se tenha ainda uma descrição de conjunto de tal modelo⁵. Segundo, uma característica básica do direito francês da água superficial (e subterrânea) é ser um labirinto resultante de uma acumulação de textos esparsos, desde o Código Civil de Napoleão de 1804 (França, 2002) até a nova lei da água de 1992, passando pela lei de 1964 que ordenou o território em bacias hidrográficas, e pelos Códigos Geral das Coletividades Territoriais (França, 2001d), de Saúde (França, 2001c), Rural (França, 1994), de Urbanismo (França, 1998), de Construção e de Habitação (França, 1997a) e o recente Código do Meio Ambiente (França, 2001b). Essa estratificação permite o exercício de uma “geologia jurídica” que chega, em alguns casos, a uma datação dos textos tão pouco precisa quanto uma datação por carbono 14 (Salgado-Labouriau, 1994, p. 46), autorizando, de tempos em tempos, alguns operadores do direito a exumar velhos textos que se acreditavam desaparecidos para sempre do arsenal jurídico. Por outro lado, a complexidade da organização administrativa do território e do direito francês da água torna-se gritante quando se observa o recorte administrativo, tanto no nível das estruturas encarregadas de pôr o direito em prática, quanto no nível das competências dessas estruturas, que são, se não concorrentes, ao menos tão intrincadas que é preciso criar outras para coordená-las.

Para estudar um domínio tão importante, com tal complexidade, e conduzir o leitor através do labirinto do direito, sem pretender a exaustividade, é possível abordá-lo, sucessivamente, através do quadro legislativo, das regras particulares e dos atores que intervêm na organização administrativa do setor de recursos hídricos do Estado francês. Antes, porém, a fim de que o leitor possa situar geograficamente os princípios jurídicos do arcabouço regulamentar e institucional, faremos uma caracterização dos recursos hídricos na França, descrevendo-os a partir da divisão e da organização administrativa do território francês.

Em termos metodológicos, a realização desse estudo implicou em levantamento de bibliografia, documentação, dados e informações existentes junto a instituições francesas, bibliotecas e livrarias, bem como em entrevistas

com atores e responsáveis pela gestão de água potável e de saneamento de águas servidas.

RECURSOS HÍDRICOS, TERRITÓRIOS ADMINISTRATIVOS E TERRITÓRIOS HÍDRICOS

A rede hidrográfica natural que se distribui entre os 549 mil quilômetros quadrados do território metropolitano francês compreende 260 mil quilômetros de cursos d'água, dos quais 8.500 são navegáveis. Os principais rios que formam a malha hídrica são: Loire (1.102 quilômetros), Rhône (812 quilômetros), Garonne (647 quilômetros) e Seine (775 quilômetros). Os lençóis freáticos são abundantes. A água de origem subterrânea fornece 60% da água potável consumida e a água de superfície, 40%. Dos 6.500 lençóis freáticos ou aquíferos, 200 são de tamanho regional. Os aquíferos da bacia parisiense cobrem 75 mil quilômetros quadrados e contêm 400 milhões de metros cúbicos de água, ou seja, um quinto de todas as águas subterrâneas. As precipitações, que representam em média 800 milímetros por ano, e a evapo-transpiração, 500 milímetros, contribuem com aproximadamente 3 mil metros cúbicos por ano e por habitante.

Em 1964, afastando-se da abordagem tradicional da administração do território, isto é, recortá-lo em circunscrições administrativas (regiões, departamentos e comunas ou municípios), a Lei n° 64-1.245 (Art. 13°) tomou como base o quadro geográfico natural do ciclo da água para resolver os problemas relacionados à água. Esses problemas passaram a ser tratados no contexto da bacia hidrográfica de um curso de água de uma certa importância e de seus afluentes. Delimitaram-se, então, seis grandes bacias hidrográficas ou grupamentos de bacias hidrográficas (ver figura 1): quatro delas foram organizadas em torno dos quatro cursos d'água mais importantes (Loire, Rhône, Garonne, Seine); as duas outras abrangem zonas de baixa dimensão (curso d'água do norte da França) ou são cortadas por fronteiras (Rhin, Meuse). Para cada bacia, criou-se um Comitê e uma Agência financeira de bacia, renomeada, após 14 de novembro de 1991, como Agência de Água. Em 1992, com a nova Lei da Água, n° 92-3, o recorte que abrangia o conjunto do território metropolitano foi ampliado aos quatro departamentos além-mar. Guadalupe, Guiana, Martinica e Reunião passaram a se constituir em bacias hidrográficas, com seus respectivos Comitês de Bacia e escritórios de água, ao invés de agências de água.

O Departamento é uma fração do território situada entre a região e a comuna, constituindo-se ao mesmo tempo numa circunscrição administrativa dos serviços do Estado e numa coletividade territorial. Seu domínio de competência compreende o ordenamento territorial⁶ e a infra-estrutura, bem como as ações sociais, educativas e culturais. Por sua vez, a região é uma fração do território

que representa, ao mesmo tempo, uma coletividade territorial descentralizada, intermediária entre o departamento e o Estado, e a área geográfica de competência do chefe da região (ou *préfet*).⁷ Ainda que importantes, as regiões estão circunscritas principalmente aos setores econômico, sanitário, social, cultural e, geralmente, limitadas à infraestrutura. Constitui igualmente uma região cada um dos quatro departamentos além-mar. As comunas, por sua vez, são coletividades territoriais de base da organização territorial francesa, bastante desiguais do ponto de vista de seus recursos e de suas populações, geridas segundo um regime jurídico em princípio uniforme, por uma assembleia eleita (o Conselho Municipal) e uma autoridade executiva (o Prefeito). Das mais de 36 mil comunas, 90% têm menos de 2 mil habitantes e 60% desse total têm menos de 500.

A LEI DAS ÁGUAS E SUA VISÃO SISTÊMICA

Na década de 1960, a lei relativa ao regime de repartição das águas e à luta contra a poluição, de n° 64-1.245, de 16 de dezembro de 1964, previu o essencial do atual modelo de gestão, instituindo uma concepção global da problemática da água. Vinte e oito anos depois, a nova lei da água, de n° 92-3, complementou o modelo, ao instituir um procedimento de programação original, a ser comentado mais adiante: a elaboração de Planos-diretores de Aproveitamento e de Gestão das Águas, bem como de Planos de Aproveitamento e de Gestão das Águas. Essas leis têm em comum o fato de se basearem numa concepção de conjunto dos problemas relacionados à água e integrarem uma *démarche* de programação, combinando várias características, concepção esta ao mesmo tempo global, solidária, descentralizada e responsável.

Uma concepção global

Mesmo existindo especificidades a respeito das águas superficiais, dos rios e do mar, da água potável, do saneamento das águas servidas, principalmente domésticas e, eventualmente, das águas industriais, há uma dimensão global dos problemas da água, uma interação entre as diversas problemáticas da água, que justifica um quadro de reflexão e um dispositivo legal único. Esse princípio, que foi adotado em 1964, foi reafirmado em 1992.

Assim, o Artigo 2° da lei atual, que defende uma “gestão equilibrada do recurso água”, é abrangente, ao dizer que ela visa a assegurar: a) a preservação dos ecossistemas aquáticos, áreas de interesse paisagístico, histórico, arqueológico e cultural e das zonas úmidas (áreas de transição entre as terras firmes e as águas); b) a preservação contra toda poluição e a restauração da qualidade das águas superficiais e subterrâneas e das águas do mar; c) o desen-

volvimento e a proteção do recurso água; d) a valorização da água como recurso econômico.

Essa enumeração, não sendo hierárquica, indica bem a escolha do legislador, segundo o qual a política da água é um todo, onde o que é aceito como objetivo nacional deve ser também aceito em nível regional de cada bacia ou sub-bacia. É assim que o Plano-Diretor de Aproveitamento e de Gestão das Águas fixa os objetivos gerais da utilização, da valorização e da proteção quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos e dos ecossistemas aquáticos, bem como da preservação das zonas úmidas. A água faz parte de um sistema e esse sistema é o objeto da lei.

Uma concepção solidária

A partir do esquema de solidariedade territorial baseado nas bacias hidrográficas, numerosos parceiros foram associados ao processo de concepção e de implantação da política da água. Em nível nacional, é o Ministério do Meio Ambiente, em associação com outros departamentos ministeriais (Agricultura, Saúde e Infra-Estrutura), que coordena uma política que, localmente, reúne num sistema de relações solidárias, impostos pela lei ou, com mais frequência, escolhidos, os prefeitos, os presidentes de estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal, os conselhos gerais e as agências de água, às vezes os chefes de departamentos. Esse princípio de solidariedade é afirmado com:

1) A prevalência das instituições intercomunais no setor da água potável e do saneamento das águas servidas. Assim, 73,9% da população que se beneficia de um serviço de saneamento e 87,6%, de serviço de água potável, estão ligados a um grupamento de comunas⁸. Isso traduz as escolhas comunais por fórmulas de mutualismo para as modalidades de gestão que ultrapassam o quadro da ação comunal. Essa vontade de inscrever a solidariedade nos objetivos comunais leva, às vezes, a fórmulas complexas, do tipo “redes intercomunais”. Assim, em certas regiões francesas, as comunas criaram sindicatos de distribuição que, por sua vez, são abastecidos por sindicatos de produção, cujos delegados são delegados comunais dos sindicatos de distribuição.

2) Fórmulas contratuais originais entre parceiros. Isso ocorre, notadamente, quando uma agência de água firma um contrato estabelecendo engajamentos conjuntos com um departamento e/ou com uma comuna ou um estabelecimento público de cooperação intercomunal. É desse modo que, por exemplo, a Agência de Água Seine-Normandie apresenta, no seu VII° Programa (1997-2001), o que ela qualifica de “contratos departamentais” – os contratos concluídos entre a Agência de Água e os conse-

lhos gerais, para facilitar a programação das obras e permitir o financiamento de instalações rurais de água potável e de saneamento de um montante inferior a trezentos e cinco mil euros.

3) Uma cooperação entre parceiros públicos e privados. Assim, os industriais e os agricultores podem, em certas condições, quando se engajam em trabalhos de despoluição, beneficiarem-se da ajuda de parceiros com o estatuto de pessoas públicas, como a Agência de Água, o Conselho Geral e até mesmo com o Conselho Regional. Por exemplo, na política de controle das poluições de origem agrícola, as agências de água, os departamentos e as regiões têm um dispositivo conjunto de ajuda que corresponde a dois terços do montante dos trabalhos engajados. No mesmo espírito, os representantes de coletividades territoriais, do Estado e dos usuários são associados para elaborar o Plano de Aproveitamento e de Gestão das Águas no quadro da Comissão Local da Água, a ser abordada mais adiante.

4) A disponibilização dos recursos financeiros recolhidos junto aos usuários, a fim de que a Agência de Água possa financiar sua política de intervenção. De fato, as verbas das Agências de Água são garantidas pelo recolhimento das taxas de poluição e de captação de água denominadas *redevance*⁹.

5) A destinação dos recursos coletados, em nível nacional, ao Fundo Nacional para o Desenvolvimento das Aduções de Água (FNDAE) em meio rural, criado em 14 de outubro de 1954, por intermédio de uma taxa sobre o consumo da água distribuída em todas as comunas que se beneficiam da distribuição de água potável.

Uma concepção de descentralização

A gestão da água potável e do saneamento das águas servidas é uma atribuição das comunas desde o final do século XIX. Mesmo se elas delegam, freqüentemente, essa competência a um estabelecimento público de cooperação intercomunal (sindicatos de comunas, de aglomeração nova, comunidades urbanas, de aglomeração, de comunas)¹⁰, ou se o Estado central se reserva um poder de controle, legítimo, esse fato na França é indiscutível. Trata-se de uma experiência histórica que foi aprimorada nos últimos 20 anos com a institucionalização da democracia local¹¹ através de uma série de dispositivos jurídicos, dentre eles a atual Lei da Água de 1992.

Uma concepção responsável

A implantação do modelo de gestão de água e do saneamento de águas usadas, enquanto gestão de um serviço público¹² de caráter geral, teve por efeito a introdução do princípio de responsabilidade das pessoas jurídicas e físicas encarregadas do serviço. Alguns exemplos podem

ser citados: 1) o Artigo L. 2212-1, do Código Geral das Coletividades Territoriais, que enumera os poderes de polícia do prefeito; 2) o Artigo 22º, da Lei da Água de 1992, que determina a punição com multas e prisões para todas as pessoas que lançaram ou deixaram escorrer nas águas superficiais, subterrâneas ou do mar, no limite das águas territoriais, direta ou indiretamente, uma ou várias substâncias quaisquer cujas ações ou reações resultaram, mesmo que provisoriamente, em efeitos nocivos para a saúde ou tenham causado danos à flora ou à fauna. Esse artigo, ou o artigo homólogo de nº 232.2 do Código Rural, foi utilizado pelo Judiciário em 1994 para condenar prefeitos por terem deixado escorrer nas águas substâncias nocivas aos peixes; 3) o Artigo L. 19, do Código da Saúde Pública, que impõe ao distribuidor de água¹³ assegurar que a água vendida esteja sempre própria para consumo humano. Desse modo, um decreto de 26 de dezembro de 1994 prevê a criação de procedimentos pelo qual o prefeito deve informar aos usuários quando a água está de má qualidade. Um outro decreto, de 5 de abril de 1995, atribui ao Chefe de Departamento um poder de injunção em caso de distribuição de água não conforme às normas em vigor.

Em matéria de responsabilidade penal, uma evolução menos desfavorável aos fiscais do Estado e das coletividades territoriais, encarregados de prescrever a execução das despesas e das receitas públicas no setor da água e do saneamento, deu-se com a introdução de dois novos dispositivos introduzidos no Código Penal, consistindo em: a) a instituição do regime de responsabilidade de pessoas jurídicas (Artigos 121.2 do Código Penal e 81 da lei de 2 de fevereiro de 1995). Esta seria suscetível de limitar a responsabilidade penal das pessoas físicas; b) a apreciação *in concreto* da responsabilidade penal dos eleitos locais. Assim, depois da lei de 13 de maio de 1996 sobre a responsabilidade penal por imprudência ou negligência, o Artigo 2.123-34 do Código Geral das Coletividades Territoriais prevê que o prefeito ou aquele que ele acordou uma delegação (mas também o presidente de estabelecimento público de caráter industrial) só pode ser condenado por culpa de imprudência ou de negligência se ficar estabelecido que ele não pôde dar andamento às diligências normais inerentes às suas competências face ao poder e aos meios de que ele dispunha, bem como das dificuldades próprias às missões que a lei lhe confia.

Agindo de modo planejado

A idéia de um planejamento do recurso água sob a forma de plano remonta a 1966, quando o Ministério da Agricultura havia concebido planos de bacia. Com base nessa experiência e a fim de coordenar o conjunto das ações dos parceiros locais e poder chegar a uma gestão equilibrada do recurso água, a lei sobre a água impôs uma

nova *démarche* de programação que conduz à elaboração de dois documentos essenciais de orientação: o Plano-Diretor de Aproveitamento e de Gestão das Águas e o Plano de Aproveitamento e de Gestão das Águas, esse último concebido como um subconjunto do primeiro. O Plano-Diretor de Aproveitamento e de Gestão das Águas é elaborado pelo Comitê de Bacia. O segundo é concebido pelas novas instâncias descentralizadas (Art. 5º, lei da água de 1992): as Comissões Locais da Água. A função dessas Comissões é elaborar, revisar e acompanhar a realização do Plano de Aproveitamento e de Gestão das Águas. Sendo unicamente um órgão de articulação entre os atores locais, e não um estabelecimento público encarregado da realização de obras que disponham de meios próprios para tal, a lei previu a possibilidade, para as coletividades territoriais interessadas e seus grupamentos inseridos no perímetro do plano que desejarem se associar, de realizar em conjunto estudos e obras, e de o fazerem através da constituição de uma nova forma de estabelecimento público: a Comunidade Local da Água.

A nível local, o Plano de Aproveitamento e de Gestão das Águas tem um caráter comparável para a água do que tem o Plano-Diretor de ordenamento e de urbanismo para o urbanismo.

O Plano-Diretor de Aproveitamento e de Gestão das Águas

O Comitê de Bacia tem por missão elaborar, com base na opinião dos respectivos Conselhos Gerais e Regionais, um ou vários Planos-diretores de Aproveitamento e de Gestão das Águas (artigo 3 da Lei sobre a Água). Esses planos, os primeiros adotados até cinco anos após a promulgação da Lei sobre as Águas, isto é, 3 de janeiro de 1997, fixam as orientações fundamentais da gestão equilibrada do recurso hídrico. Eles levam em consideração os programas definidos pelas coletividades públicas, fixando objetivos de qualidade e de quantidade. Esses planos devem, além disso, delimitar o perímetro “das sub-bacias correspondendo a uma unidade hidrográfica”. São essas sub-bacias ou grupamentos de sub-bacias que constituem o perímetro de um Plano de Aproveitamento e de Gestão das Águas.

O artigo 5 da lei sobre a água estabelece que o perímetro do Plano de Aproveitamento e de Gestão das Águas é determinado pelo Plano-Diretor de Aproveitamento e de Gestão das Águas. Na sua falta, ele é definido pelo representante do Estado, após consulta ou sobre proposição das coletividades territoriais e após consulta do Comitê de Bacia.

Assim, o Plano-Diretor de Aproveitamento e de Gestão das Águas constitui o quadro geral, o documento de referência no qual devem se inscrever os Planos de

Aproveitamento e de Gestão das Águas, cujo perímetro normalmente é definido no Plano-Diretor.

O Plano de Aproveitamento e de Gestão das Águas

Cada região de água é dividida em zonas homogêneas, cuja superfície compreende, em média, entre 1.000 e 2.000 km², efetivando uma unidade sobre o plano hidrográfico, justificando uma coordenação das ações em função de dificuldades bem avaliadas, ações estas orientadas com base em objetivos bem determinados. Um dos objetivos da Lei sobre a Água consiste também em forçar os diferentes parceiros locais, num espírito de solidariedade, a refletirem, programarem e agirem em comum dentro de um Plano de Aproveitamento.

Mas quem tem credenciais para elaborar o Plano de Aproveitamento? Os parceiros locais, evidentemente, reunidos numa instância nova, a Comissão Local da Água. Criada pelo Chefe de Departamento, elas têm por missão elaborar um projeto, implantá-lo, assegurar o seu acompanhamento e, até mesmo, revisá-lo. A fase de elaboração é lançada através de um ato administrativo do Chefe de Departamento, que autoriza a delimitação da área de abrangência do Plano de Aproveitamento pelo Comitê de Bacia e organiza a instalação da Comissão Local da Água. Em seguida, cabe à Comissão, sob impulsão de seu presidente, organizar o trabalho de reflexão, de consulta e de deliberação que se deve iniciar, logicamente, por um balanço que desemboca num diagnóstico global, permitindo apreender as tendências e, sobretudo, escolher as estratégias. A fase de elaboração é encerrada quando o conjunto das orientações e das prescrições transcritas num relatório, são adotadas pela Comissão Local da Água. Por sua vez, nessa fase de aprovação, o relatório da Comissão Local da Água não pode ser imposto a quem quer que seja enquanto o procedimento previsto pelo decreto n. 92-1042 de 24 de setembro de 1992 não tenha chegado a seu termo. Este prevê que: a) as comunas dos departamentos e regiões envolvidas, bem como as Câmaras Consulares devam ser consultadas; b) o próprio Comitê de Bacia seja consultado. Este deve, notadamente, pronunciar-se sobre a coerência do projeto de Plano de Aproveitamento ou Plano-Diretor; c) o projeto, consolidação das opiniões emitidas, é posto à disposição do público durante 2 anos em todas as prefeituras envolvidas; d) o projeto, eventualmente modificado em função das opiniões, é submetido uma nova vez à apreciação da Comissão Local da Água. A deliberação é, então, transmitida ao Chefe do Departamento que pode, enfim, aprová-lo. Finalmente, uma vez o Plano de Aproveitamento sancionado através da aprovação do Chefe do Departamento, ela entra em fase de implantação, de acompanhamento e de revisão. É assim que todos os atores, todos os

parceiros do serviço público da água e do saneamento devem referir-se e conformar-se ao Plano.

Quanto à Comissão Local da Água, seu papel ainda não terminou. Ela deve zelar para que os objetivos e prescrições por ela definidos sejam bem respeitados. Com esse propósito, ela deve manter atualizada uma espécie de painel de controle, permitindo: a) uma avaliação dos resultados obtidos em relação aos objetivos do Plano de Aproveitamento; b) uma avaliação dos meios implantados em relação aos sugeridos pelo Plano de Aproveitamento; e c) uma avaliação e um ajuste do modo de funcionamento da Comissão Local da Água.

Um relatório anual sobre o acompanhamento da aplicação do Plano de Aproveitamento deve ser elaborado pela Comissão Local da Água. Ele é transmitido ao Chefe do Departamento, depois ao Comitê de Bacia. Se, enfim, o Plano de Aproveitamento pode ser objeto de uma revisão, esta não pode, contudo, ter início antes de um prazo de 5 anos a partir da data da aprovação inicial do Plano de Aproveitamento.

AS REGRAS PARTICULARES

Um certo número de dispositivos contidos em leis diversas ou decretos e circulares editadas ao longo dos últimos sete têm anos exercido uma incidência sobre a vida corrente das instâncias de deliberação da água potável ou de saneamento ou ocasionando modificações na concepção dos sistemas de organização dos serviços públicos (Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 2001). A primeira categoria está relacionada às regras sobre como informar os usuários; a segunda, diz respeito às obrigações impostas às comunas em matéria de saneamento.

As regras que organizam a ação de informar os usuários

O princípio de transparência é inerente ao funcionamento das coletividades territoriais, de seus grupamentos e serviços públicos. As leis mais recentes integram assim, explicitamente, regras visando organizar a transparência do funcionamento dos serviços públicos. No que diz respeito à água e ao saneamento, um certo número de obrigações impostas aos diferentes parceiros, comunas, estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal e delegados, visam beneficiar os usuários com um máximo de informações. Elas são incluídas no relatório anual sobre o preço e a qualidade do serviço da água potável, no relatório obrigatório dos delegados, assim como em sínteses e balanços analíticos oriundos da Direção Departamental dos Assuntos Sanitários e Sociais.

O relatório anual

Segundo o artigo L. 2224-5 do Código Geral das Coletividades Territoriais (CGCT), oriundo da lei nº 95, de 2 de fevereiro de 1995, *“o Prefeito apresenta no Conselho municipal ou ao Presidente do Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunal presente na sua assembleia deliberativa um relatório anual sobre o preço e a qualidade do serviço público de água potável destinado, notadamente, à informação dos usuários”*.

É uma obrigação que, ainda que prevista explicitamente para a água potável, é extensiva ao saneamento das águas servidas. Embora destinado aos usuários, esse relatório deve ser apresentado ao Conselho municipal e à assembleia deliberativa do estabelecimento público de cooperação intercomunal.

O procedimento a ser seguido pelo poder público na ação de informar varia em função da comuna exercer suas competências sobre o conjunto dos serviços de água ou de saneamento, ou de esta ter delegado totalmente ou parcialmente suas competências a um estabelecimento público de cooperação intercomunal. No primeiro caso, o Prefeito deve apresentar o relatório (que pode ser único) ao Conselho municipal, antes do dia 30 de junho, subsequente ao encerramento do exercício. É assim que, por exemplo, o relatório anual para o ano de 1996 deve ser apresentado antes de 30 de junho de 1997. No segundo caso, para o (ou os) respectivo(s) serviço(s), o relatório anual deve ser apresentado pelo Presidente do estabelecimento público de cooperação intercomunal à sua assembleia deliberativa antes 30 de junho do ano subsequente ao do encerramento do exercício. Os Prefeitos das comunas que aderiram ao estabelecimento público de cooperação intercomunal têm, então, até 31 de dezembro do ano seguinte ao do encerramento do exercício para apresentar o relatório ao conselho municipal.

Assim, o prefeito de uma comuna que explora o serviço de saneamento autônomo gerido pelos funcionários de sua coletividade, mas que delegou a um sindicato a gestão do serviço de distribuição de água potável deve apresentar, por exemplo, para o exercício de 1997, ao Conselho municipal, dois relatórios: o primeiro, antes de 30 de junho de 1998, sobre saneamento; o segundo, antes de 31 de dezembro de 1998, sobre água potável.

O relatório anual e a opinião do Conselho municipal, expressos em deliberação, são colocados à disposição do público para leitura e julgamento. Nas comunas com mais de 3.500 habitantes, um procedimento de publicidade deve ser organizado por meio de cartaz fixado na prefeitura, em local destinado à fixação de cartazes. Para não ser acusado juridicamente de sonegar informações, a prefeitura deve estar atenta para o fato de que os documentos devem estar à disposição dos usuários.

No que concerne ao conteúdo do relatório anual, o decreto nº 95.635 de 6 de maio de 1995 determina que ele

deve, evidentemente, relembrar as características do (ou dos) serviço(s) e fornecer indicações técnicas e financeiras sobre estes. No plano técnico, o relatório deve conter informações sobre as características quantitativas e qualitativas do serviço. No plano financeiro, todos os elementos relacionados à tarificação da água e do saneamento, à estrutura e evolução do preço devem figurar no relatório anual. A fim de permitir comparações, o decreto recomenda que o nível do preço e sua estrutura (entre custo da água, taxas de poluição e de captação de água e taxas diversas) sejam avaliados para um consumo anual de referência de cento e vinte metros cúbicos (120 m³) por usuário¹⁴.

O relatório do delegado

O artigo L. 1411-3 do CGCT determina que o delegado produza a cada ano, antes de primeiro de junho, para a autoridade delegante, um relatório comportando notadamente as contas, retratando a totalidade das operações referentes à execução da delegação de serviço público, e uma análise da qualidade do serviço.

Contudo, esse relatório, que dá conta de elementos vizinhos daqueles que contém o relatório anual, é distinto deste último. Juridicamente, existem duas obrigações distintas sobre dois temas conexos, devendo ser apresentados, portanto, dois relatórios, eventualmente ao longo da mesma sessão do Conselho municipal

As informações sobre a qualidade da água potável

O artigo 13-III da lei de 3 de janeiro de 1992 estabelece que os dados sobre a qualidade da água destinada ao consumo humano e, notadamente, os resultados das análises realizadas no quadro do controle sanitário e das análises realizadas entre os particulares, são públicos e devem ser comunicadas a terceiros. A informação aos usuários assume duas modalidades complementares: 1) A Direção departamental de assuntos sanitários e sociais deve produzir notas de síntese legíveis para não especialistas sobre a qualidade da água distribuída. Essas notas devem ser transmitidas aos Prefeitos pelo Chefe de Departamento; 2) as notas de síntese devem ser fixadas publicamente durante dois dias a partir da data de sua recepção. Nas comunas com mais de 3.500 habitantes, essas notas de síntese devem ser transcritas no livro das atas administrativas.

As disposições específicas ao saneamento

Algumas regras originais referentes à gestão da água e do saneamento merecem um exame especial, à luz das particularidades jurídicas oriundas da Lei sobre a Água e de

seus decretos e circulares de aplicação. Essencialmente, elas dizem respeito aos serviços de saneamento visados pelos artigos L. 2224-7 do Código Geral das Coletividades Territoriais e seguintes, onde certas despesas têm um caráter obrigatório e outras, permanecendo facultativas, podem tornar-se obrigatórias por decisão das comunas.

Caráter obrigatório de certas despesas de saneamento

A alínea 1 do artigo L. 2224-8 do Código Geral das Coletividades Territoriais é categórica: *“As comunas assumem obrigatoriamente as despesas relativas aos sistemas de saneamento coletivos, notadamente as estações de saneamento das águas usadas e a eliminação dos lodos por elas produzidos, e as despesas de controle dos sistemas de saneamento não coletivo”*.

Esta disposição ocasiona obrigações diferentes, caso haja saneamento coletivo ou saneamento autônomo, segundo uma escolha delimitada num Plano de saneamento.

As obrigações em matéria de saneamento coletivo

As comunas devem obrigatoriamente estabelecer um Plano de saneamento (artigo L. 2224-10 do Código Geral das Coletividades Territoriais) que delimita as zonas de saneamento coletivo e de saneamento não coletivos sendo estas últimas as partes do território nas quais a instalação da rede de coleta não se justifica *“ou porque ela não apresenta interesse para o meio ambiente, ou porque seu custo será excessivo”* (artigo 2 do decreto n. 94-469 de 3 de junho de 1994).

Para as partes aglomeradas das comunas que praticam o saneamento coletivo, as prescrições impostas pelo decreto nº 94-469 de 3 de junho de 1994 variam em função do equivalente por habitante da carga orgânica comunal, estimada em 60 gramas diárias de Demanda Bioquímica de Oxigênio¹⁵ por habitante da aglomeração.

Esse decreto determinou as seguintes obrigações: 1) relativas à coleta, que as comunas estejam equipadas com um sistema de coleta na parte servida por *tout-à-l'égout* ou sistema unitário de esgotos¹⁶; a) antes de 31 de dezembro de 2000, para aquelas cuja carga de poluição é equivalente a 15.000 habitantes ou mais; b) antes de 31 de dezembro de 2005, para aquelas cuja carga é equivalente a uma população compreendida entre 2.000 e 15.000 habitantes; 2) relativas ao saneamento das águas servidas, que tenha feito circular água nas obras adotadas antes de: a) 31 de dezembro de 2000 para as aglomerações equivalentes à 15.000 habitantes ou mais; b) 31 de dezembro de 2005 para as aglomerações com população equivalente compreendida entre 10.000 e 15.000; e c) 31 de dezembro de 2005 para as aglomerações com população equivalente compreendida

entre 2.000 e 10.000 habitantes, quando os lançamentos são praticados nas águas doces e nos estuários.

As obrigações em matéria de saneamento não coletivo

Em 6 de maio de 1996, um dispositivo jurídico editado pelos Ministérios do Trabalho, do Meio Ambiente e da Habitação definiu o saneamento não coletivo como sendo todo sistema de saneamento que efetue a coleta, o pré-tratamento, a purificação, a filtração e o lançamento dos esgotos domésticos dos imóveis não ligados à rede pública de saneamento. Trata-se, portanto, do conjunto das atividades de coleta e tratamento que permitem eliminar o esgoto de um imóvel sem transporte, ao passo que o saneamento coletivo corresponde ao modo de saneamento constituído de uma rede pública de coleta e de transporte das águas servidas em direção a um sistema de equipamentos encarregado de tratá-las. O saneamento não coletivo pode ser individual ou grupal. Ele diz respeito tanto às residências unifamiliar quanto às zonas de habitação, de lazer ou aos hotéis e restaurantes.

A respeito do saneamento não coletivo, a Lei sobre a Água impôs que as comunas assumam o controle dos sistemas de saneamento não coletivo “no mais tardar em 31 de dezembro de 2005” (Artigo L. 2224-9 do Código Geral das Coletividades Territoriais). Tal obrigação gera algumas consequências, sendo descritas a seguir as mais importantes.

Em primeiro lugar, o controle que deve ser operado diz respeito tanto às instalações existentes quanto às novas instalações. É, sobretudo, em relação às instalações existentes que dificuldades poderiam surgir. De fato, as instalações de saneamento autônomo “devem ser mantidas em bom estado de funcionamento” (artigo L.33 do Código da saúde pública) mas, na realidade, o diagnóstico inicial mostrará que um bom número de dispositivos de saneamento individual não funcionam conforme às normas em vigor. Nesses casos, a comuna poderá substituir-se aos proprietários para efetuar a reabilitação necessária? Em princípio não, um vez que a lei limita a obrigação das comunas ao controle (até mesmo à manutenção), mas não prevê dotação orçamentária em matéria de investimento. Contudo, uma Circular de 22 de maio de 1997 do Ministério do Meio Ambiente define que: 1) a limitação do controle das obrigações comunais não deveria impedir a coletividade de intervir, no caso onde o exercício do controle ou da manutenção das instalações torna indispensável a reconstrução ou a reabilitação prévia destas, num quadro contratual com o proprietário e o residente; 2) o artigo 31 da Lei sobre a Água de 1992 permite às comunas, como é o caso em outros domínios vizinhos (como a dragagem dos rios ou a defesa contra as inundações), realizar trabalhos ou obras

cujas finalidades ela tenha indicado com exatidão, desde que a utilidade pública delas tenha sido reconhecida (após uma enquête de utilidade pública).

Em segundo lugar, o direito de acesso as proprietários privados é garantido aos agentes do serviço de saneamento encarregados do controle (e, eventualmente, da manutenção). A lei sobre a água modificou, assim, o Código da saúde que prevê doravante (artigo L. 35-10 do Código da Saúde Pública): “Os agentes do serviço de saneamento têm acesso às propriedades privadas... para assegurar o controle das instalações de saneamento não coletivo e sua manutenção, se a comuna decidiu assumir o controle do serviço”.

A fim de garantir o respeito dos direitos e liberdades dos indivíduos, um dispositivo jurídico editado em 6 de maio de 1994 prevê que uma nota prévia sobre a intervenção seja enviada, e que um relatório sobre a intervenção notificará os proprietários das instalações controladas.

Finalmente, o controle é uma missão de serviço público realizada no quadro dos serviços públicos de saneamento municipais. É o que sobressai de um dispositivo jurídico editado pelo Conselho de Estado em 10 de abril de 1996. O controle é, assim, uma atividade de caráter industrial e comercial. Seu financiamento está assegurado, portanto, pela cobrança de uma taxa que só pode ser feita aos usuários. Pelo fato desta cobrança encontrar sua contrapartida direta nas prestações distribuídas aos usuários, ela deve ter um caráter específico. Está excluída a possibilidade da taxa adotada para financiar o controle do saneamento não coletivo ser do mesmo montante que aquela que é prevista para financiar o serviço de saneamento coletivo (a qual integra no custo do serviço encargos oriundos de amortizações e de juros relativos ao sistema coletivo), pois os proprietários de instalações autônomas não a suportariam. Assim, em numerosas comunas, coabitam doravante dois sistemas de cobrança de taxas: 1) a taxa de saneamento autônomo, que cobre o custo do controle (e, eventualmente, a manutenção, se a comuna a escolheu) imposta aos proprietários ou aos locatários de sistemas de saneamento não coletivos; 2) a taxa de saneamento coletivo, que cobre os encargos de gestão do sistema de saneamento coletivo, imposta aos proprietários ou locatários de instalações de saneamento interconectados.

Caráter facultativo das despesas de manutenção dos sistemas de saneamento autônomo

A alínea 2 do artigo L. 2224-8 do Código Geral das Coletividades Territoriais determina: “Elas (as comunas) podem assumir as despesas de manutenção dos sistemas de saneamento não coletivo”. Assim, o funcionamento dos sistemas de saneamento não coletivo pode ser assumido pela comuna, do mesmo modo que o saneamento coletivo,

desde o momento em que uma deliberação do Conselho municipal o preveja. Essa escolha ocasiona um certo número de conseqüências, dentre as quais destacam-se seis, a saber:

1) Inicialmente, há um caráter irrevogável, porque o serviço público assim criado encontra-se imediatamente submetido ao princípio de continuidade.

2) A responsabilidade pelo funcionamento diz respeito tanto às instalações que serão realizadas no futuro como às instalações existentes. A esse respeito, observa-se que a responsabilidade pelo funcionamento das instalações existentes não minimiza os problemas, notadamente quanto à divisão do custo do enquadramento das instalações conforme às normas estabelecidas.

3) A responsabilidade pelo funcionamento dos sistemas de saneamento autônomo não resulta na transferência de sua propriedade para a comuna. Mesmo se a comuna decide se engajar, assegurando a manutenção, as instalações não mudam de proprietário. Nesse caso, existe uma divisão de responsabilidade entre o proprietário, encarregado dos investimentos e de grandes consertos, e a comuna, encarregada da manutenção.

4) A exploração do serviço de manutenção do saneamento não coletivo depende de um orçamento de serviço público de interesse comercial submetido à regra do equilíbrio. Eventualmente, tal orçamento pode ser dispensado, notadamente para comunas com menos de 3.000 habitantes e estabelecimentos públicos de caráter industrial com mais de 3.000 habitantes.

5) O orçamento do serviço de saneamento autônomo pode ser individualizado ou associado ao orçamento do saneamento coletivo. Contudo, mesmo se existe um orçamento único, as contas devem operar uma dissociação dos encargos e das receitas, permitindo uma previsão específica do custo dos serviços prestados aos usuários do saneamento coletivo, de um lado, e aos usuários do saneamento não coletivo, de outro lado. Pois, se os encargos oriundos da amortização e do financiamento do sistema unitário de esgotos devem ser atribuídos aos custos do serviço prestado aos usuários do sistema de saneamento coletivo, eles não podem de modo algum ser levados em consideração no cálculo do serviço prestado aos proprietários dos sistemas de saneamento autônomo.

6) Como conseqüência lógica, a cobrança de taxa de saneamento autônomo deve ser diferente da cobrança de taxa cobrindo o custo do serviço de saneamento coletivo. Isso faz com que as decisões da assembléia deliberativa devam fixar, nesse caso, duas taxas, uma para os usuários do sistema de saneamento coletivo, outra para os usuários do sistema de saneamento não coletivo.

Observações sobre o caso particular do saneamento das águas pluviais

Observa-se uma anomalia na concepção da despoluição dos esgotos, no que diz respeito ao tratamento das águas pluviais, uma vez que este não depende do serviço público de água potável e de saneamento de água servidas e constitui uma despesa que deve fazer parte do orçamento da própria comuna. Assim, quando a rede de saneamento é unitária (quando ela recebe o conjunto dos esgotos domésticos e industriais e as águas pluviais numa mesma canalização), os encargos correspondentes devem ser objeto de uma divisão entre a comuna e o serviço público. Contudo, isso não é suficiente por duas razões principais.

Primeiro, o sistema de ajudas das Agências de Água não prevêem financiamento para as instalações de tratamento das águas pluviais.

Segundo, o tratamento contábil e orçamentário das operações voltadas para as águas pluviais é habitualmente complexo. Mas merece destaque o fato de que, a partir do início dos anos 80, o sistema de separação passou a ter a preferência das comunas.

OS ATORES DA POLÍTICA DA ÁGUA E SANEAMENTO

Numerosos são os parceiros encarregados de impulsionar e dirigir a política da água e saneamento. Nos últimos anos, o estímulo veio com mais freqüência da Comunidade Européia por meio de diretivas para um novo arcabouço legislativo¹⁷ cuja implantação no território francês é da competência do Ministério do Meio Ambiente, mesmo se este deva se apoiar sobre diretivas que dizem respeito a outros ministérios (Ministério da Agricultura, da Saúde...).

Nos espaços geográficos dos departamentos, das regiões e das comunas onde se desenrolam, localmente, as ações de gestão da água potável e de saneamento das águas servidas, os parceiros encarregados da missão de serviço público da água são, atualmente, o Chefe de Departamento e de Região (representando os diferentes ministérios), as coletividades territoriais, a Agência de Água e o Fundo Nacional para o Desenvolvimento das Aduções de Água, aos quais se juntaram as Comissões Locais da Água.

O Chefe de Departamento e de Região

Os chefes de departamento e de regiões têm por vocação dirigir, em nome do Estado, a política da água (França, 1997b, 1995). Entre suas numerosas funções, está a de representar o primeiro-ministro e cada um dos ministros. Ele tem poder sobre o conjunto dos serviços descentralizados do Estado no departamento e, a não ser em

alguns casos, assume o controle administrativo das coletividades territoriais do departamento. Segundo o Artigo 4 da Lei de 1992, ele é encarregado de impulsionar e coordenar, em nome do Estado, a política deste em matéria de polícia e de gestão dos recursos hídricos. A esse respeito, convém lembrar que, historicamente, na França a polícia da água é uma responsabilidade do Estado desde a Revolução Francesa, isto é, há mais de dois séculos. Por isso, a Lei sobre a Água, como os decretos que a completam, atribuem um papel particular ao Chefe da Região onde o Comitê de Bacia tem sua sede. Ao mesmo tempo, ele deve zelar pelo respeito às regras gerais de preservação da qualidade e de repartição das águas superficiais, subterrâneas e das águas do mar. Essas regras repousam no Artigo 8 da Lei de 1992, sobre:

- 1) As normas de qualidade, sendo que o Chefe deve tomar todas as medidas necessárias a sua aplicação e manutenção.
- 2) As modalidades de repartição das águas de maneira a conciliar os interesses das diferentes categorias de usuários.
- 3) As condições nas quais poderiam ser proibidos ou regulamentados o derramamento e o lançamento de substâncias poluentes, que podem alterar a qualidade das águas.
- 4) As condições de proibição ou de regulamentação da venda de produtos ou dispositivos que podem causar danos a qualidade da água.
- 5) As condições de exercício dos diferentes tipos de controle das instalações de captação ou de lançamento de efluentes.

O Chefe coordenador, em comum acordo com os chefes dos departamentos da área de atuação do Comitê de Bacia dispõe, assim, de importantes prerrogativas na matéria.

Os chefes de departamento podem, além disso, em tempo de crise, tomar medidas excepcionais (artigo 9), notadamente limitar ou suspender provisoriamente os usos da água para fazer face à uma ameaça e às consequências de acidente, de seca, de inundação ou a um risco de penúria. Um decreto de 24 de setembro de 1992 (n. 863-104122) determina que essas medidas, proporcionais ao objetivo a ser alcançado, só podem ser prescritas por um período limitado, eventualmente renovável.

No quadro do dispositivo de proteção das águas contra a poluição por nitrato, de origem agrícola¹⁸, um decreto de 27 de agosto de 1993 (n. 93-1038) preceitua uma outra missão para o Chefe, que consiste em fazer um inventário das zonas vulneráveis. Estabelecido em comum acordo com as organizações profissionais agrícolas, os representantes dos usuários, as comunas e as pessoas públicas e privadas de distribuição de água, o inventário das

zonas vulneráveis, após ter sido submetido ao Conselho departamental de higiene, ao Conselho Geral e ao Conselho Regional, é transmitido pelo Chefe de departamento ao Chefe coordenador que, após opinião do Comitê de Bacia, institui a delimitação das zonas através de ato administrativo.

As Coletividades Territoriais

Em matéria de política de água potável e saneamento, o papel determinante é assegurado pelas comunas e seus grupamentos, em cooperação com os departamentos e as regiões.

O papel determinante das comunas e de seus grupamentos

Para o saneamento, a lei é bem precisa. Nesse sentido, o artigo L. 2224-8 do Código Geral das Coletividades Territoriais é imperativo: “As comunas assumem obrigatoriamente as despesas relativas aos sistemas de saneamento coletivo, notadamente as estações de tratamento de esgoto e a eliminação dos lodos que elas produzem e as despesas de controle dos sistemas de saneamento não coletivo”.

Assim, para as comunas ou os grupamentos constituídos por elas para este fim, o saneamento está incluído nas despesas obrigatórias. Isso traz consequências, tanto no plano financeiro quanto no plano da responsabilidade penal, dado que, se o chefe ou o presidente do grupamento envolvido não recorrer aos dispositivos necessários para aplicar a Lei sobre a Água, ou se ele não empreender as diligências necessárias, sua responsabilidade pode ser configurada (artigo 22 da Lei).

No que diz respeito à água potável, onde tradicionalmente as comunas ou seus grupamentos asseguram a distribuição, o fundamento jurídico da obrigação assumida é muito mais fraco; nenhum artigo do Código das comunas ou do atual Código Geral das Coletividades Territoriais, menciona a obrigação das comunas assegurarem a distribuição da água! Contudo, não se pode duvidar que a distribuição da água é um serviço público comunal por determinação da lei. É somente ao efetuar uma leitura combinada de textos, onde alguns são explícitos e outros implícitos, que se pode inferir sobre uma obrigação comunal. Ao se combinar o artigo 31-10 da lei de 18 e 20 de julho de 1837, o artigo L. 133-10 da lei de 5 de fevereiro de 1884 e o artigo 9 da lei de 15 de fevereiro de 1902, a doutrina que fundamenta a competência comunal em matéria de água potável se torna evidente.

Assim, como para o saneamento, a missão da gestão dos serviços de água potável é confiada às comunas e seus grupamentos.

Os Departamentos e as Regiões

Se, por um lado, os Departamentos e as Regiões não têm competências atribuídas em matéria de água e de saneamento de águas servidas, por outro lado, eles participam ativamente, notadamente os Departamentos, na implantação da política seguida nesse âmbito em razão da importância do aporte de recursos financeiros que eles destinam às comunas e seus grupamentos que investem no domínio da água e do saneamento. Nesse sentido,

1) os Departamentos e Regiões são consultados no quadro do procedimento de elaboração dos Planos de Aproveitamento e de Gestão das Águas e dos Planos-diretores de Aproveitamento e de Gestão das Águas;

2) os Departamentos são encarregados da alocação de fundos distribuídos pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento das Aduções de Água (FNDAE). Os artigos L. 3232-2 e L.3232-3 do Código Geral das Coletividades Territoriais estipulam que compete ao Departamento a regulação da repartição das dotações do FNDAE entre as comunas rurais e seus grupamentos. Na prática, a grande maioria dos Departamentos estabelece uma programação para as ajudas alocadas nos trabalhos de adução de água das comunas rurais, em parte sobre as dotações do FNDAE e em parte sobre seus próprios fundos;

3) os Departamentos, através de convênios com as Agências de Água, coordenam conjuntamente o sistema de ajudas financeiras para investimentos destinados aos serviços públicos locais de água e de saneamento;

4) o artigo 40 da Lei sobre a Água indica que o Departamento pode pôr à disposição das comunas ou de seus grupamentos um Serviço de Assistência Técnica às Organizações que Exploram as Estações de Tratamento. Como seu nome indica, o Serviço têm por missão ajudar as empreiteiras ou organizações responsáveis pela exploração do serviço de estações de tratamento, com vistas a melhorar o rendimento e o funcionamento delas. As missões do Serviço têm como objetivo o exame do funcionamento das estações de tratamento, aconselhar aquelas organizações, dar assistência às empreiteiras e transmitir informações para as Direções de Assuntos Sanitários e Sociais, a polícia da água e as Agências de Água.

As Agências de Água

No conjunto das medidas tomadas para lutar contra a poluição das águas e chegar ao equilíbrio dos recursos e das diversas necessidades de água, a lei n. 64-1245 de 16 de dezembro de 1964 criou, em nível das regiões geográficas que constituem uma “bacia”, um estabelecimento público administrativo qualificado de “Agência Financeira de Bacia”, renomeada como “Agência de Água” depois de 1992,

cujo papel é o de motivar os serviços públicos locais para uma utilização racional dos recursos hídricos, utilizando o instrumento das ajudas financeiras geradas por taxas de cobrança diversas pagas pelos usuários, principalmente taxas de poluição e de captação de água.

As Agências de Água estão sob a tutela do Ministério do Meio Ambiente, dotadas de personalidade civil e de autonomia financeira. Elas exercem um papel de programação, de orientação e de informação. Foram fundadas sobre o princípio da participação e da descentralização e dispõem dos recursos financeiros necessários (as taxas).

O papel das Agências de Água

Destinadas a impulsionar a longo prazo a política de luta contra as poluições e a melhoria do sistema de distribuição de água, as Agências de Água foram dotadas de competência para a elaboração dos Planos de Aproveitamento e de Gestão de Águas e dos Planos-diretores de Aproveitamento e Gestão de Águas. O artigo 3 da Lei sobre a Água estabeleceu que o Plano-Diretor de Aproveitamento e de Gestão das Águas fosse adotado pelo Comitê de Bacia num prazo máximo de 5 anos, a contar da data da publicação da atual Lei sobre a Água (isto é, a partir de 3 de janeiro de 1997) e fosse aprovado pela autoridade administrativa.

Baseando-se num diagnóstico das dificuldades e necessidades, os Planos-diretores assumem a forma de orientações ou ações coordenadas, que os organismos que representam a Agência de Água se fixam, com o objetivo implantá-las.

As Agências de Água não intervêm como empreiteiras. As ações propostas só são suscetíveis de se traduzirem na prática através de uma mobilização de meios financeiros quando, baseando-se num programa preciso, as empreiteiras solicitam sua ajuda.

A esse respeito, observemos que os beneficiários das ajudas distribuídas pelas Agências de Água são de natureza jurídica diversa, podendo ser, principalmente: a) os serviços públicos locais ou pessoas jurídicas de direito público, e b) pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Portanto, podem se beneficiar das ajudas das Agência de Água: 1) os industriais, no quadro de seu programa de luta contra as poluições ou pelo melhor controle do acesso a um recurso hídrico específico; 2) os criadores de animais notadamente, no quadro do Programa de Controle das Poluições de Origem Agrícola e 3) os irrigantes.

As ações abarcadas e as ajudas definidas fazem parte de um programa plurianual de intervenção fixado para cinco anos. A execução desse programa plurianual de investimento é uma das seis funções das agências de Água, essencialmente financeira, independentemente da função de vigilância administrativa, que integra as funções de: 1) recebimento das taxas cobradas àqueles que usam a água,

cuja arrecadação será usada para a realização de obras de interesse comum na bacia; 2) distribuição de subvenções e empréstimos destinados a cobrir uma parte dos custos de capital das estações de tratamento das coletividades locais e das indústrias; 3) concessão de prêmios para o tratamento da água potável e servida, em benefício das entidades envolvidas no tratamento, a fim de permitir a manutenção das instalações; 4) participação no financiamento de obras destinadas à melhoria da disponibilidade do recurso; 5) execução de estudos e pesquisas.

O programa quinquenal constitui o quadro de ação da Agência de Água e é materializado em documentos comportando três partes: 1) análise dos problemas existentes na bacia; 2) lista ou tipos de ações a serem realizadas e sua avaliação financeira acompanhadas da ajuda prevista da Agência; 3) tipos de taxas a serem cobradas com vistas a constituir o suporte financeiro da Agência.

Aprovado pelo Primeiro Ministro, após um parecer da Missão Interministerial da Água, o programa plurianual de intervenção fixa o montante global das taxas suscetíveis de serem cobradas pela Agência em função das despesas de toda natureza que lhe são incumbidas.

O orçamento global das seis Agências alcançou, no ano 2000, dois bilhões de euros. Globalmente, o montante das ajudas destinadas a obras alcançou um milhão, seiscentos e noventa mil euros, sendo que um milhão quinhentos e dezessete mil euros desse valor foram financiados pelas *redevances* líquidas. Desde a sua criação até 2000, as Agências alocaram um montante global de dezenove milhões e meio de euros de ajuda aos usuários da água. A maior parte desse aporte de recursos, por volta de dezesseis milhões de euros, serviu para o financiamento de trabalhos destinados à melhoria da qualidade das águas e três milhões e meio de euros, para o aproveitamento dos recursos hídricos (França, 2001a, p. 11).

Os órgãos representativos: Comitê de Bacia e Conselho de Administração

O funcionamento das Agências de Água repousa sobre duas instâncias representativas: o Comitê de Bacia e o Conselho de Administração.

1) Os Comitês de Bacia foram instituídos pelo artigo 13 da lei n 64-1245, de 16 de dezembro de 1964, e são indissociáveis da Agência de Água, com as quais compartilham um verdadeiro poder de decisão, particularmente em matéria financeira. Sua composição lhes confere, além disso, uma legitimidade particular no nível da bacia, valendo-lhe, às vezes, o qualificativo de “Parlamento da Água”. Do mesmo modo, eles estão estreitamente associados ao funcionamento das Agências, por intermédio de seus representantes designados para compor o Conselho de Administração das Agências. Com a lei da água de 1992, o

peso político e institucional dos Comitês de Bacia foi reforçado, ao lhes conferir a responsabilidade de elaboração do Plano-Diretor de Aproveitamento e de Gestão das Águas da bacia. As Agências, sem serem mencionadas na lei, ajudaram bastante os Comitês de Bacia nessa elaboração, bem como no acompanhamento dos Planos.

Criado em cada uma das seis grandes bacias hidrográficas, os Comitês de bacia são formados com uma composição tripartite por representantes: 1) das regiões e das coletividades locais situadas no todo ou em parte na bacia; 2) dos usuários e de pessoas designadas devido às suas competências profissionais; 3) do Estado e do meio sócio-profissional.

Em maio de 1977 a composição dos comitês de bacia foi modificada, no sentido do reforçar a representação dos usuários e do meio sócio-profissional, particularmente dos consumidores de água, dos agricultores e das associações sindicais autorizadas; isso, em função das características próprias de cada bacia. Devem fazer parte, igualmente, o Prefeito ou seu secretário encarregado da água ou do tratamento, bem como o presidente ou vice-presidente dos estabelecimentos públicos que exercem uma competência no domínio da água. Vinte e dois anos depois, foi melhorada a representação das grandes cidades e grandes aglomerações, das associações de consumidores, das associações de proteção da natureza, bem como das organizações agrícolas com a introdução da representação das pequenas e médias empresas e pequenas e médias indústrias (Decreto n° 99-764, 6 setembro de 1999). O que se pode inferir da observação da composição e da representação dos atores nos Comitês de Bacia é que eles se beneficiam de uma ampla independência em relação ao Estado. Este não exerce nenhum poder de tutela sobre eles. Isso se traduz no fato de os representantes da administração pública se constituírem em minoria em cada um dos comitês, refletindo assim o forte traço da descentralização da política da água.

Os Comitês de Bacia têm três missões essenciais: 1) adotar um Plano-Diretor de Aproveitamento e de Gestão das Águas; 2) emitir um parecer sobre os programas de trabalho das Agências. Segundo o Artigo 13, da Lei de 16 de dezembro de 1964, o Comitê de Bacia é consultado sobre a pertinência dos trabalhos e os ordenamentos territoriais de interesses comuns na área de sua competência. Esses trabalhos são mencionados num programa quinquenal; 3) votar os percentuais das taxas a serem cobradas pelo uso da água e recolhidas pelas Agências de Água para o funcionamento destas.

2) O Conselho de Administração das Agências é composto sob o mesmo princípio de representação do Comitê de Bacia descrito anteriormente, dirigido por um presidente nomeado por decreto, que é encarregado, mais especificamente, da execução das decisões. Sob a condução

do presidente, o Conselho é encarregado, sobretudo, de deliberar sobre as ajudas destinadas para resolver esse ou aquele problema em função de um regime adotado previamente, decorrente do programa quinquenal.

O Fundo Nacional para o Desenvolvimento das Aduções de Água (FNDAE)

O Fundo Nacional para o Desenvolvimento das Aduções de Água é um programa de financiamento do Tesouro, cujo objetivo original é reduzir as despesas anuais arcadas pelas coletividades locais com operações de transporte da água desde o ponto de captação até a rede de distribuição nas comunas rurais.

Desde a lei orçamentária de 1985, um recurso específico foi acrescido ao precedente. Trata-se de um recolhimento sobre as somas empenhadas nas apostas de jogos de azar e nas corridas de cavalo. A cada ano, é fixado o percentual de recolhimento destinado ao FNDAE. A partir da adoção da lei orçamentária de 1997, o FNDAE alocou, por exemplo, uma parte de seus recursos no financiamento do programa de controle das poluições de origem agrícola. Isso traduz uma ampliação das competências do Fundo.

As ajudas financeiras autorizadas pelo Fundo são alocadas nos orçamentos dos Departamentos em função de um mecanismo de repartição que leva em conta as necessidades estimadas por meio de um inventário departamental, mas considerando também seu potencial fiscal.

O princípio adotado para a alocação das ajudas financeiras nos orçamentos dos departamentos exige que, sob as respectivas orientações orçamentárias, os Departamentos aloquem recurso igual ao montante da ajuda do FNDAE destinada à adução de água em meio rural.

Para fazer frente a empenhos excepcionais assumidos no começo de ano, o FUNDO retém aproximadamente 10% de seus recursos no momento em que são publicados os empenhos para com os Departamentos, os quais serão alocados mais tarde em outras ações.

As Comissões Locais de Água

A fim de elaborar, revisar e acompanhar a realização do Plano de Aproveitamento e de Gestão das Águas, cujo perímetro é fixado pelo Plano-Diretor de Aproveitamento e de Gestão das Águas, é constituída uma Comissão Local de Água, segundo determinação do artigo 5 da Lei sobre a Água. Essa Comissão, de 20 a 50 pessoas (segundo a importância do perímetro do Plano de Aproveitamento), é composta: 1) pela metade de representantes das coletividades territoriais e estabelecimentos públicos (1º colégio); 2) por um quarto de representantes dos usuários ribeirinhos, organizações sócio-profissionais e associações (2º

colégio); e 3) por um quarto restante de representantes do Estado e de seus estabelecimentos públicos (3º colégio).

A Comissão é presidida por um membro do primeiro colégio eleito pelos seus pares.

Uma vez que o perímetro do Plano de Aproveitamento seja adotado pelo Comitê de Bacia, o Chefe de Departamento deve instituir a Comissão Local de Água, a qual deve dar início ao procedimento de elaboração do Plano. Uma vez o Plano adotado, a comuna tem por obrigação assegurar o acompanhamento e, eventualmente, a revisão.

CONCLUSÃO

Mesmo sendo correto dizer que a preocupação com a melhoria da qualidade da água potável e da redução da poluição de origem doméstica, industrial ou agrícola se consolidou na França nos últimos anos, sob a pressão das diretivas europeias nesse setor, é importante ressaltar que esse país nunca negligenciou o setor e que, ao contrário, de longa data, dotou-se de uma regulamentação precisa, de instituições originais e de mecanismos financeiros adaptados para modernizar e universalizar seu sistema de distribuição de água potável, bem como promover a criação e a difusão dos sistemas de saneamento de águas servidas. Resumindo a experiência francesa da administração pública da água, pode-se dizer que os principais atores são: 1) os seis Comitês de Bacia, que elaboram uma política de bacia coerente com as orientações nacionais, definidas pelo Ministério do Ordenamento Territorial e Meio Ambiente para proteger os recursos hídricos e assegurar sua despoluição; 2) as seis Agências de Água, que destinam uma ajuda financeira e põem à disposição dos atores os meios técnicos para as operações de interesse comum de aproveitamento dos recursos hídricos, da luta contra a poluição e de reabilitação dos ecossistemas aquáticos. As Agências são financiadas com as taxas de poluição e de captação de água recolhidas e administradas por elas, conforme aplicação do princípio “poluidor-pagador”, que estabelece que os usuários devem assumir os custos da reparação dos danos causados com as suas ações ao meio ambiente. A originalidade do sistema francês consiste em manter o quadro clássico de estabelecimento público de caráter administrativo ao mesmo tempo em que as missões da Agência são essencialmente de natureza financeira. Ela a exerce de maneira bem autônoma e descentralizada, determinando livremente suas receitas em função de suas atividades e mobilizando-as para responder às necessidades locais; 3) o Estado, que regulamenta as relações entre os atores da água, assegura a polícia das águas e define as condições de captação das águas brutas e de lançamento das águas servidas no meio natural. A Agência dá as orientações da política nacional de água, mas não decide sobre os preços dos

serviços; e 4) o Comitê Nacional da Água, que é uma instância de consulta sobre certas decisões públicas, onde os consumidores estão representados.

O presente artigo procurou contribuir para que os diversos atores da gestão territorial dos recursos naturais brasileiros disponham de uma visão de conjunto dos princípios jurídicos do arcabouço regulamentar e institucional de um país com larga experiência na gestão de um setor estratégico das sociedades ocidentais modernas: os recursos hídricos.

NOTAS

1. Este trabalho apresenta resultados da pesquisa de campo realizada em Paris durante os meses de dezembro de 2001 e janeiro de 2002 sobre a política da água e de saneamento das águas servidas na França. Trata-se de uma atividade vinculada ao Projeto de Professor Visitante “A Política de Recursos Hídricos no Estado do Rio de Janeiro: uma análise sociotécnica”, financiado parcialmente pela Sub-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. O autor agradece às senhoras Nelly Bobbin-Collet e Evelyne Joyeux e ao senhor Cyril Portalez, do *Ministère de l’Aménagement du Territoire et de l’Environnement*, pelas informações detalhadas sobre o atual arcabouço institucional-legal francês.

2. Por aparelho de Estado, entendo a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, estados-membros e municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, um corpo de funcionários e pela força militar (Machado, 2003a).

3. A título de ilustração, convém observar que, ao longo do século passado, o consumo europeu de água para os usos industriais foi multiplicado por 30, com a expansão da química, da siderurgia, da fabricação de papel e de têxteis – são precisos 5 metros cúbicos de água para fabricar 1 quilo de fibras sintéticas! – sem esquecer a explosão da indústria agro-alimentícia, que produz hoje 45% de rejeitos orgânicos e matérias em suspensão de todo o setor industrial. Além disso, sobre os 260 milhões de hectares irrigados no mundo (18% da superfície cultivada), os dois terços da água de irrigação são evaporados antes que as culturas tirem proveito. Na França, as superfícies irrigadas triplicaram desde a década de 1970 e consomem água cada vez mais.

4. A água doce representa apenas 2,5% de toda a água do planeta, concentrada em geleiras ou regiões subterrâneas de difícil acesso. Sobra, portanto, apenas 0,007% de água para o uso humano, disponível em rios, lagos e na atmosfera. Consciente dessa realidade, após 27 anos, a política europeia sobre a água pode ser dividida, grosso modo, em

três períodos. Inicialmente (1975-1988), ela visava, em primeiro lugar, à fixação de normas de qualidade para diferentes tipos de uso da água. Em seguida (1988-1996), ela se concentrou sobre as fontes de poluição, a fim de proteger a água. Enfim, nos cinco últimos anos ela passou a dar ênfase a uma política integrada e centralizada. Uma diretiva-quadro elaborada pela Comissão Europeia, a fim de melhorar a eficácia da política da água e harmonizar o conjunto das diretivas, objetivando lutar contra a poluição da água, foi adotada pelos Estados-membros e pelo Parlamento europeu em 23 de outubro de 2000, após três anos de discussão. Ela estabelece um quadro geral para a proteção de todas as águas subterrâneas e superficiais, nelas compreendidas as águas costeiras, fixando resultados a serem alcançados pelos Estados-membros em prazos compreendidos entre os anos de 2003 e 2015. A coordenação é a sua palavra-chave.

5. Para uma descrição e análise detalhada sobre os limites da implantação desse modelo num estado da federação brasileira, o Rio Grande do Sul, ver Cânepa *et al.* (2003).

6. O termo “coletividade” tem vários significados. No sentido que nos interessa aqui, o jurídico, as coletividades, ou mais precisamente as coletividades territoriais, são exclusivamente as comunas, os departamentos e as regiões, ou seja, as circunscrições administrativas dotadas de personalidade jurídica. As outras formas de agrupamento de pessoas jurídicas de direito público e os estabelecimentos públicos de cooperação intercomunais (sindicatos de comunas, comunidades urbanas, comunidades de aglomeração, comunidades de comunas, sindicatos de aglomeração nova etc.) não são coletividades *sensu stricto*: são estabelecimentos públicos.

7. Preferimos traduzir *préfet* por chefe para não confundir com prefeito de municípios, que em francês é *maire*. No Brasil, prefeito é aquele que está investido do poder executivo nas municipalidades, sendo eleito por voto direto dos cidadãos. Na França, ele é eleito pelo conselho municipal, entre seus membros, sendo ao mesmo tempo uma autoridade local e agente do poder central. Já o chefe de departamento e de região é o depositário único da autoridade do Estado central no departamento e na região, ocupando um posto na hierarquia do aparelho de Estado submetido à decisão discricionária do governo. No direito administrativo brasileiro, essa pessoa jurídica de direito público inexistente, pois, o Brasil é uma república federativa, ao passo que a França é uma república unitária.

8. Tendo em vista as limitações, em termos de capacidade técnica e financeira, de cada uma das coletividades, um grande número delas optou por se agrupar, a fim de assegurar de maneira satisfatória a constituição e a gestão dos serviços de água e de saneamento. Nesse sentido, para dar conta de sua competência legal, as comunas utilizam todo um leque de instituições de intercomunalidade, cuja diversidade jurídica envolve estabelecimentos públicos de coo-

peração intercomunal (sindicatos de comunas, de aglomeração nova, comunidades urbanas, de aglomeração, de comunas) e os sindicatos mistos.

9. A natureza jurídica das *redevances*, que são definidas na lei sobre a água de 1992, não tem precedente no direito francês e colocou um problema de legitimidade em termos de direito constitucional, fonte de debates desde a sua criação, sobretudo porque as somas recolhidas pelas agências de água não são devidas a um serviço prestado mas para subvencionar os encargos inerentes ao funcionamento dos serviços públicos. Essas somas são recolhidas pelas próprias agências e não vão para o caixa do Estado central – ficam nas próprias agências. Foram precisos 20 anos para que a natureza jurídica delas fosse apreciada pelo Conselho Constitucional, que classificou as *redevances* na categoria das imposições de outra natureza, onde o Artigo 34 da Constituição reserva ao legislador o cuidado de fixar as regras a respeito da base de cálculo, dos percentuais e das modalidades de cobertura, afastando ao mesmo tempo os qualificativos de “*redevances*” por serviços prestados, de taxas parafiscais ou imposições quase-fiscais. Por falta de um termo mais adequado, adotaremos a expressão “taxas de poluição e de captação de água”.

10. A delegação de um serviço público é um procedimento de gestão que consiste, para a pessoa pública que tem legalmente a sua responsabilidade, em confiar o seu funcionamento a uma outra pessoa (geralmente privada). A delegação se faz sob a forma de um contrato. A autoridade que representa os usuários (autoridade delegada) confia o funcionamento desse serviço público através de contrato a um terceiro (delegatário). Existem diversas variantes da delegação de serviço público (concessão, *affermage*, *régie intéressée*) que se distinguem pela extensão mais ou menos grande da missão confiada ao delegatário.

11. A expressão “democracia local” designa, no direito administrativo francês o conjunto de meios e de procedimentos através dos quais os eleitos municipais, departamentais e regionais podem envolver da melhor forma possível os habitantes com as decisões e estas com a vida de sua coletividade local. Nesse sentido, a lei nº 82-213 de 2 de março de 1982, relativa aos direitos e liberdades das comunas, dos departamentos e das regiões, primeira lei de descentralização, instaurou a liberdade administrativa das coletividades locais, prevendo como contraponto uma lei sobre o desenvolvimento da participação dos habitantes na vida local. Dez anos mais tarde, a lei de orientação nº 92-125 de 6 de fevereiro de 1992, relativa à administração territorial da República veio complementar os dispositivos legislativos, organizando a descentralização através de medidas destinadas a favorecer a transparência das decisões e o desenvolvimento da democracia em nível local. Para uma visão de conjunto das disposições legislativas oriundas de diferentes leis – às vezes anteriores à descen-

tralização – ver o Código Geral das Coletividades Territoriais, onde a maioria delas está inserida (França, 2001d).

12. Serviço público é uma das noções-chave do direito administrativo francês. Denota toda atividade destinada a satisfazer a uma necessidade de interesse geral e, enquanto tal, deve ser assegurada ou controlada pela administração estatal, porque a satisfação contínua dessa necessidade só pode ser garantida por ela. Institucionalmente, os serviços públicos estão sob a responsabilidade das coletividades públicas territoriais (Estado, Região, Departamento, Comuna...) e de suas assembléias deliberativas (Assembléia Nacional, Senado, Conselho Regional, Conselho Geral, Conselho Municipal...) enquanto iniciadores, organizadores, controladores e tuteladores, formando um conjunto de atores que se pode denominar “poderes públicos”. Esses mesmos serviços públicos são geridos por administrações, estabelecimentos públicos, sociedades de economia mista e empresas públicas ou privadas. A organização francesa dos serviços públicos para os usuários domésticos assume duas formas bem contrastantes: monopólio do Estado para a eletricidade, o gás, os transportes ferroviários e os serviços de correio; gestão descentralizada, direta ou delegada às concessionárias privadas, através das comunas, que são responsáveis pela distribuição da água potável, saneamento das águas usadas, tratamento dos resíduos sólidos, transportes urbanos etc. Contudo, essa divisão entre dois “modelos” repousa menos sobre uma lógica jurídica, econômica ou técnica do que sobre contingências históricas. Esse tipo de regulação, para um serviço público, traz consequências importantes na prestação dos serviços, notadamente sobre os preços praticados. Assim, a ausência de igualdade geográfica na repartição da tarifa faz com que não exista hoje na França um preço único para a água, mesmo existindo um organismo responsável (o Observatório da Água, criada em 1996 e presidida pelo Ministério do Meio Ambiente) pelo desenvolvimento das informações necessárias para o estabelecimento do preço da água. Em 1998, o montante da fatura padrão (120 metros cúbicos por ano) variava numa relação de 1 para 7 entre os extremos de uma amostra de 738 comunas observadas pela Direção Geral da Concorrência, do Consumo e da Repressão das Fraudes.

13. O distribuidor de água é uma entidade econômica que possui as competências, nos planos técnico e financeiro, e os meios necessários para assegurar o funcionamento de um ou vários serviços de distribuição de água potável, bem como a gestão dos contratos de assinatura de consumo. Pode se tratar de um organismo público, de uma empresa privada ou de uma sociedade de economia mista.

14. Para uma análise mais detalhada do processo de fixação do preço da água, ver Machado (2003b).

15. Para ser mais preciso, trata-se da carga orgânica biodegradável, tendo uma Demanda Bioquímica de Oxigênio em

5 dias (DBO5) de 60 gramas de oxigênio por dia. Esse critério permite, notadamente, transformar a poluição lançada por uma fábrica, por exemplo, em equivalente por habitante. Assim, uma fábrica que lança 6.000 gramas de DBO corresponde a 100 equivalentes por habitante. A Demanda Bioquímica de Oxigênio, ou simplesmente DBO, é um dos métodos de quantificação indireta da matéria orgânica ou do seu potencial poluidor nos esgotos ou nos corpos d'água. Ela está associada aos parâmetros químicos de análise da qualidade da água e serve como indicação do potencial de consumo pelos microorganismos do oxigênio dissolvido.

16. Sistema unitário de esgotos é a tecnologia de saneamento empregada para canalizar as vazões de esgotos de origem doméstica para as galerias de águas pluviais. Trata-se de uma tecnologia desenvolvida no início do século XVIII na Europa e adotada pelas principais cidades do mundo da época, entre elas, Paris, Londres, Amsterdam, Hamburgo, Viena e Chicago.

17. As diretivas sancionadas pelo Conselho Europeu sobre o domínio da água são as de número: 75/440/CEE, de 16 de junho de 1975, a respeito da qualidade requerida para as águas superficiais destinadas à produção de água de abastecimento nos Estados membros; 98/83/CE, de 3 de novembro de 1998, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano, e diretiva anterior, número 80/778/CEE, de 15 de julho de 1980, sobre o mesmo assunto; 91/692/CEE, de 31 de dezembro de 1991, a respeito da proteção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas, e diretiva anterior, número 80/68/CEE, de 17 de dezembro de 1979; 91/271/CEE, de 21 de maio de 1991, a respeito do tratamento das águas urbanas residuais; 91/676/CEE, de 12 de dezembro de 1991, a respeito da proteção das águas contra a poluição por nitratos a partir de fontes agrícolas e Diretiva-quadro 2000/60/CE do Conselho e do Parlamento Europeu, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro geral para a proteção de todas as águas: superficiais, subterrâneas e costeiras.

18. Os agricultores consomem 69% da água utilizada e estão na origem do lançamento de dois terços de nitratos no meio ambiente. Segundo o jornal *Le Figaro* (08/01/2002, p. 8), baseando-se em dados do Instituto Francês do Meio Ambiente, os agricultores pagam menos de 1% das *redevances* contra 14% pagos pelos industriais e 85% pagos pelos consumidores domésticos!

REFERÊNCIAS

- CÁNEPA *et alli*, (2003). E. M., Zorzi, I., Grassi, L. A. T. e SOARES NETO, P., "Os Comitês de Bacia no Rio Grande do Sul: Formação, Dinâmica de Funcionamento e Perspectivas". In: MACHADO, C. J. S (Org.), *Gestão de Águas Doces: Usos Múltiplos, Políticas Públicas e Exercício da Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência, 2003, pp. 110-143.
- FRANÇA (2002), *Code civil*, 101ª ed., Paris: Dalloz, 1.030 páginas
- FRANÇA (2001a), *Projet de loi de finances pour 2002. Agences de l'eau*. Paris: Imprimerie Nationale, 127 páginas.
- FRANÇA (2001b), *Code de l'environnement - Partie législative*. Paris: Les éditions des Journaux Officiels, 449 páginas.
- FRANÇA (2001c), *Code de la santé publique – Partie législative*, Paris: Les éditions des Journaux Officiels, 902 páginas.
- FRANÇA (2001d), *Code general des collectivités territoriales*, Paris: Les éditions des Journaux Officiels.
- FRANÇA (2000), *La coopération intercommunale*. Paris: Les éditions des Journaux Officiels, 608 páginas.
- FRANÇA (1998), *Code de l'urbanisme - Parties Législatives et Réglementaire*, Paris: , 694 páginas.
- FRANÇA (1997a), *Code de la construction et de l'habitation – Parties Législatives et Réglementaire*, Paris: Les éditions des Journaux Officiels, 1.413 páginas.
- FRANÇA (1997b), *Les compétences juridiques du préfet, tome 1, Défense – Sécurité civil – Pouvoirs de police – Schengen – Collectivités territoriales – Associations – Enseignement*. Paris: Les éditions des Journaux Officiels, 362 páginas.
- FRANÇA (1995), *Les compétences juridiques du préfet, tome 5, Patrimoine et environnement*. Paris: Les éditions des Journaux Officiels, 414 páginas.
- FRANÇA (1994), *Code rural, tome 2, livre II: Protection de la nature*, Paris: Les éditions des Journaux Officiels, 402 páginas.
- MACHADO, C. J. S. (Org.) (2003a), *Gestão de Águas Doces: Usos Múltiplos, Políticas Públicas e Exercício da Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Interciência, 360 páginas.
- MACHADO, C. J. S. (2003b), "A Organização econômica e financeira da gestão da água e do saneamento da água servida na França", *Revista Brasileira de Administração Pública*, (em preparação).
- MINISTÈRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT (2001), *Recueil de textes sur l'assainissement*, Version 4, Paris: MATE, juin.
- SALGADO-LABOURIAU, M. (1994). *História Ecológica da Terra*. São Paulo: Ed. Edgar Blücher, 307 páginas.

French Water Resources Management: Description and Analysis of the Legal Principles

ABSTRACT

Water is a limited natural resource although it may appear locally plentiful. Diagnoses on the form of appropriation and types of relationship maintained by the actors of the territorial dynamics (economic agents, government, local population, individuals, organized groups, social movements, associations and different kinds of networks) with water resources, above all in the last four decades, led to a review process of the duties of the State system, the role of users and water use itself. The present article aims to describe and analyze the

institutional-legal framework which shapes one of the most successful experiences with the management of drinking water and wastewater treatment in Western Europe: the French management of water resources. This is a comprehensive view of the legal principles of the regulatory and institutional framework of this experience in order to provide the different actors of Brazilian territorial management with an overall view of an extremely complex reality. In methodological terms, achieving this goal implied a review of literature, documentation, data and information in French institutions, libraries and bookstores, as well as interviews with the actors and people responsible for water resource management. The study concludes that France never neglected this sector and created a precise regulation with original institutions and financial mechanisms adapted to modernizing and rendering universal its drinking water distribution system and to promote the creation and dissemination of systems to treat wastewater.

Key words: Europe, Water Law, France, Drinking Water Management, Wastewater Treatment Management, Public Policies, Water Resources