



Doctorat ParisTech

THÈSE

pour obtenir le grade de docteur délivré par

L'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement (AgroParisTech)

Spécialité : Sciences de l'environnement

présentée et soutenue publiquement par

Patrick LAIGNEAU

le 15 septembre 2014

Tristes eaux françaises

Tome I – Regarder l'histoire des agences et comités de bassin en France depuis les tropiques

Directeur de thèse : **Bernard BARRAQUÉ**

Co-directeur de thèse : **Carlos STEIL**

Jury

M. Carlos ALberto Steil, Professor Associado III, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brésil. Président du jury.

M. Bernard Barraqué, Directeur de Recherche, CIRED, AgroParisTech.

Mme Ana Paula Fracalanza, Professora Adjunta, Escola de Artes Ciências e Humanidade, Universidade de São Paulo (USP), Brésil. Examineur.

Mme Rosa Maria Formiga Johnsson, Professora Adjunta, Departamento de Engenharia Sanitária e do Meio Ambiente, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Brésil. Examineur.

Mme Fabíola Rohden, Professora Adjunta, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brésil. Examineur.

AgroParisTech

UMR CIRED-EHESS-AgroParisTech

Campus du Jardin Tropical

45 bis, avenue de la Belle Gabrielle

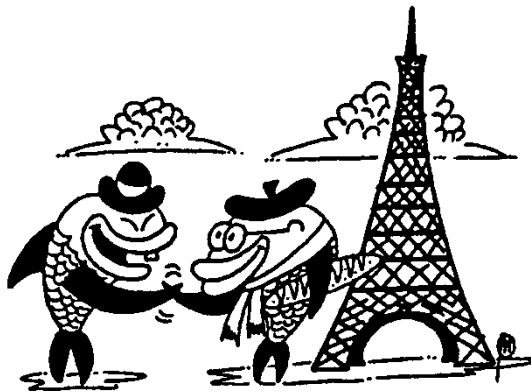
94736 Nogent-sur-Marne Cedex

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA SOCIAL

PATRICK LAIGNEAU

TRISTES ÁGUAS FRANCESAS

TOMO I – OLHAR A HISTÓRIA DAS AGÊNCIAS E COMITÊS DE BACIA NA FRANÇA
DESDE OS TRÓPICOS



PORTO ALEGRE
2014

PATRICK LAIGNEAU

TRISTES ÁGUAS FRANCESAS

TOMO I – OLHAR A HISTÓRIA DAS AGÊNCIAS E COMITÊS DE BACIA NA FRANÇA
DESDE OS TRÓPICOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Antropologia Social.

Orientador: Carlos Alberto Steil

Co-orientador: Bernard Barraqué
(AgroParisTech, França)

PORTO ALEGRE
2014

Information concernant la version française

J'ai réalisé cette thèse en co-tutelle entre le département d'anthropologie sociale de l'Université fédérale du Rio Grande do Sul et AgroParisTech, sous la direction du professeur Carlos Alberto Steil et la co-direction du professeur Bernard Barraqué.

La thèse est constituée de deux tomes.

Le premier tome – *Tristes Eaux Françaises : Regarder l'histoire des agences et comités de bassin en France depuis les tropiques* est rédigé en portugais. Il s'agit du document principal de la thèse, qui a été soumise au jury de l'Université fédérale du Rio Grande do Sul pour obtenir le titre de Docteur en anthropologie sociale.

Le second tome – *Evolution du mode de représentation des usagers domestiques dans le Comité de bassin Seine-Normandie (1967-2012)* constitue une annexe du premier. S'il ne porte pas ce nom, c'est parce que lui-même contient des annexes. Il est écrit en français, dans l'objectif de rendre une partie des résultats de ma thèse de doctorat directement accessible au public français. Pensant m'adresser en priorité à un public de l'Agence et du Comité de Bassin Seine-Normandie, j'ai adopté une méthodologie d'analyse et un style d'écriture hybrides entre un rapport technique d'ingénieur et une monographie anthropologique.

Le premier et le second tome, complémentaires l'un de l'autre, sont conçus de façon à pouvoir être lus de façon indépendante.

Bonne lecture!

Patrick Laigneau

*À água,
que torna palpável a solidariedade entre
tantos outros seres,*

*a todos que por ela trabalham,
especialmente aos funcionários de agências
de bacia e membros de comitês de bacia,*

*e a todos que nela brincam,
especialmente Helô, Guile e Isa.*

Agradecimentos

Agradeço aos Professores que, vindo de perto ou de longe, aceitaram participar de minha banca de defesa de tese e do seminário *Olhares Cruzados sobre experiências de Agências e Comitês de Bacia na França e no Brasil*, organizado na seqüência.

Agradeço aos financiadores desta pesquisa: o povo brasileiro e os usuários de água da França, através do CNPq, que me concedeu uma bolsa ao longo do doutorado e uma bolsa de estágio doutoral na França, da Agência de Água *Seine-Normandie*, que me forneceu um apoio financeiro complementar, permitindo elaborar o segundo tomo desta tese em francês, do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social e da Pro-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, que viabilizaram a participação dos membros da banca.

Agradeço, finalmente, a todas as pessoas que, de alguma maneira, fizeram parte desta aventura. Na trajetória de vida e na trajetória de pesquisa que permitiram essa tese existir, fui abençoado, protegido, alimentado, acompanhado, guiado, orientado, confortado, amado, por pais, irmãos, tios, avós, primos, sogros, amigos, vizinhos, colegas, autores, professores, orientador e co-orientador, esposa, enteado, filha, e muitos outros.

Alguns encontrarão seu nome no texto a seguir, outros têm seu nome ou seu rosto em minha memória e meu coração.

Alguns sabem de sua importância neste caminho, outros ignoram o papel decisivo que tiveram nas encruzilhadas do percurso.

Todos ficariam surpresos em saber o quanto cada encontro teve sua importância para construir esse caleidoscópio que é meu ponto de vista, o ponto de vista que me permitiu escrever esta tese.

Resumo

A experiência francesa das agências e dos comitês de bacia é conhecida, no Brasil, por ter inspirado a atual legislação de gestão de recursos hídricos. No momento em que as agências e os comitês celebram os cinquenta anos de sua criação pela Lei de 1964, proponho neste trabalho uma releitura desta história a partir de uma perspectiva peculiar: formado como engenheiro na França, trabalhei em uma dessas agências antes de mudar para o Brasil para estudar antropologia social.

Meu texto acompanha as construções e transformações de meu olhar sobre as agências e os comitês de bacia. Começo entusiasta pelos princípios e pelo funcionamento desses organismos. Tomo consciência de alguns de seus limites em 1998, quando são criticados e ameaçados pelo governo francês. Passo pela África, como primeiro distanciamento. Chego ao Brasil em 2003, onde estudo antropologia e encontro comitês de bacia diferentes dos que conhecia, levando-me a formular as questões que conformam meu projeto de pesquisa.

A partir desse ponto de vista, apresento uma narrativa da criação das agências e dos comitês de bacia na França no início da década de sessenta. Descrevo trajetórias de pessoas e de idéias, conflitos e negociações, levando funcionários públicos e parlamentares franceses a inventarem essas instituições. O processo de transformação de idéias em Lei explicita as tensões entre centralização e descentralização, no cerne do equilíbrio político das agências e dos comitês. O processo de transformação da Lei em instituições explicita as ameaças que representavam as agências para as administrações existentes. As discussões acerca da cobrança pelo uso da água evidenciam a coexistência de vários modelos e teorias, deixando aberto o campo das possibilidades para sua aplicação.

Dirijo, então, minha atenção aos primeiros anos de atuação dos comitês e das agências *Seine-Normandie* e *Rhône-Méditerranée-Corse*. Busco, nessas experiências, responder perguntas formuladas a partir dos primeiros anos de atuação de agências de bacia no Brasil. Em especial, os membros de ambos os comitês de bacia somente aceitaram votar valores de cobrança que consideravam altos, em razão dos Programas de Intervenção que tais cobranças permitiram realizar, quase imediatamente. Enfatizo a importância das dimensões emocionais e afetivas dessa aventura coletiva, longe das teorias baseadas em hipotéticas escolhas racionais de atores econômicos.

Termino com uma análise dos jogos políticos no Comitê de Bacia *Seine-Normandie* durante os quarenta anos seguintes, com foco no modo de representação dos usuários domésticos e suas consequências nas negociações das cobranças e ajudas financeiras. A reflexão detalhada em francês, na forma do segundo tomo desta tese, me permite concluir que o funcionamento atual das agências e dos comitês de bacia franceses tem pouco a ver com seus princípios iniciais, apesar dos atores desse sistema continuarem a se referir a tais princípios.

Chego, assim, a um novo entendimento da crise de 1998, evocada no início do texto, abrindo perspectivas para pensar outros futuros possíveis para as agências e os comitês de bacia, na França como no Brasil.

Palavras-chave: agência de água, comitê de bacia, cobrança pelo uso da água, antropologia, França, Brasil.

Résumé

Les agences et comités de bassin français, qui ont inspiré la législation brésilienne, célèbrent les 50 ans de leur création par la loi de 1964. J'écris leur histoire à partir d'un point de vue singulier: après une formation d'ingénieur, j'ai travaillé dans une agence de l'eau avant de m'installer au Brésil pour y étudier l'anthropologie sociale.

Je décris en premier lieu la façon dont le regard que je porte sur les agences et les comités s'est progressivement transformé. D'abord passionné par ces organismes, j'ai pris conscience de certaines de leurs limites en 1998, lorsqu'elles ont été remises en cause et menacées de suppression. Après une première prise de distance en Afrique, je suis arrivé au Brésil en 2003 pour y entreprendre des études d'anthropologie. J'y ai rencontré des comités de bassin différents de ceux que je connaissais, m'amenant à formuler les questions qui constituent mon projet de recherche.

A partir de ce point de vue, je retrace la création des agences et comités de bassin dans la France des années soixante. Je décris les parcours des personnes et des idées, les conflits et les négociations, qui ont aboutit à l'invention de ces institutions. Le processus de transformation des idées en loi met en évidence les tensions entre centralisation et décentralisation qui sont au cœur de l'équilibre politique des agences et des comités. Une fois votée la loi de 1964, les menaces que représentaient les agences pour les administrations en place rend leur mise en place longue et délicate. Les discussions sur les redevances montrent comment différents modèles et théories coexistaient, laissant ouvert le champ des possibles pour leur application.

Je porte ensuite mon attention sur les premières années de fonctionnement des comités et des agences *Seine-Normandie* et *Rhône-Méditerranée-Corse*, examinant de quelles façons les pionniers de cette expérience ont répondu aux questions auxquelles sont aujourd'hui confrontées les agences de bassin nouvellement créées au Brésil. En particulier, je montre que la mise en œuvre très rapide des programmes d'intervention ont convaincu les membres des deux comités à voter des redevances qu'ils considéraient pourtant élevées. Je mets en avant les dimensions émotionnelles et affectives de cette aventure collective, loin de théories fondées sur d'hypothétiques choix rationnels d'acteurs économiques.

Je conclus par une analyse des jeux d'acteurs au sein du Comité de Bassin *Seine-Normandie* au cours des quarante années suivantes, mettant l'accent sur le mode de représentation des usagers domestiques et ses conséquences sur les négociations des redevances et aides financières. Cette réflexion, détaillée en français dans le second volume de cette thèse, me permet de conclure que le fonctionnement actuel des agences et comités de bassin français a peu de rapports avec ses principes initiaux, bien que les acteurs de ce système continuent à s'y référer.

J'arrive ainsi à une nouvelle compréhension de la crise de 1998 que j'ai évoquée au début du texte, ouvrant des perspectives de réflexion sur l'avenir possible des agences et des comités de bassin, en France comme au Brésil.

Mots-clefs: agence de l'eau, comité de bassin, redevances, anthropologie, France, Brésil.

Abstract

The French experience of water agencies and basin committees is known in Brazil by have inspired the current Brazilian legislation of water resources. When these institutions celebrate the 50th anniversary of its creation for 1964 Law, I propose on this work a rereading of this history from a peculiar point of view: graduated as an engineer in France, I worked in a water agency before moving to Brazil to study social anthropology.

I describe how my understanding of water agencies and basin committees was gradually built and transformed. First fascinated by these organizations, I became aware of some of their limitations in 1998, when the French government criticized and planned suppress them. Taking a distance, I spent two years in Africa, and then I arrived in Brazil in 2003 to study anthropology. I met with basin committees very different from those I knew, leading me to formulate my research project.

From this point of view, I present a narrative of the creation of water agencies and basin committees in France in the early sixties. I describe the trajectories of people and ideas, conflicts and negotiations, leading French civil servants and parliamentarians to invent these institutions. The process of transforming ideas into law makes explicit the tension between centralization and decentralization at the heart of the political meaning of water agencies and basin committees. The process of transforming law into institutions makes explicit how the agencies were considered a threat to the existing administration. Discussions about water charges show the coexistence of various models and theories, opening many possibilities for their application.

Then I focus on the first years of water agencies and basin committees *Seine-Normandie* and *Rhône-Méditerranée-Corse*, looking at how the pioneers of this experiment responded to questions posed by stakeholders in news basins committees and water agencies in Brazil. In particular, I highlight the importance of intervention programs be implemented almost immediately, that convinced members of basin committees to vote water charges they considered high. I highlight the emotional and affective dimensions of this collective adventure, far from theories based on hypothetical rational choice of economic actors.

I conclude with a discussion of the next political forty years in the *Seine-Normandie* basin committee, focusing on the mode of representation of domestic users and its impact on the negotiations of water charges and financial aids. This study, written in French in the second volume of this thesis, shows that the current practice of French water agencies and basin committees is far from its original principles, although these remain the reference of many stakeholders.

This analysis leads me to a new understanding of the crisis of 1998 that I mentioned at the beginning of the text, and news ideas for the possible future of water agencies and basin committees in France and Brazil.

Key-words: water agency, basin committee, water charges, anthropology, France, Brazil.

Siglas

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária

ABRH – Associação Brasileira de Recursos Hídricos

AERM – Agence de l'Eau Rhin-Meuse

AERMC – Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse

AESN – Agence de l'Eau Seine-Normandie

AGEVAP – Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

ANA – Agência Nacional de Águas

ATTAC – Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne

CEMAGREF – Centre national du Machinisme Agricole, du Génie Rural et des Eaux et Forêts (centro de pesquisa do Ministério da Agricultura)

CNRS – *Centre National de la Recherche Scientifique*

DATAR – Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (Delegação para o Planejamento Territorial e a Ação Regional)

DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

EDF – Electricité de France (empresa pública de geração e distribuição de energia elétrica)

EPAREB – Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre

GIRE – Gestion Intégrée des Ressources en Eau (Gestão Integrada de Recursos Hídricos)

IRSTEA – Institut national de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture (centro de pesquisa do Ministério da Agricultura)

LEMA – Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (Lei das Águas e Meios Aquáticos)

OMC – Organização Mundial do Comércio

PCJ – Piracicaba, Capivari e Jundiá

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SAGE – Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau

SNE – Syndicat National de l'Environnement

SPEPE – Secrétariat Permanent pour l'Etude des Problèmes de l'Eau (Secretariado Permanente para o Estudo de Problemas de Água)

TGAP – Taxe Générale sur les Activités Polluantes

UMR – Unité Mixte de Recherche

Ilustrações

Capa – Imagem reproduzida de JOHNSSON, 1998, p. 284 – Fonte: CASTRO LAHOZ; BRAGA, p. 49.

p. 13 – **Pont d’Avignon, sobre o Rio Rhône** – Fotografia de Michel Martini, disponibilizada pela Agência de Água *Rhône-Méditerranée-Corse*.

p. 21 – Qualidade dos rios na bacia **Rhin-Meuse de 1971 a 2010** – Gráfico apresentado em AERM, 2014, p. 4.

p. 32 – **L’Oiseau Rare** – Fotografia de Jean-Pierre Laigneau, em 1987 no *Etang de Berre*.

p. 33 – **Agence de l’Eau / Comité de bassin** – Pesquisas de imagens no Google em 29 de julho de 2014.

p. 35 – **Arco-Iris** – fonte: Wikimedia Commons¹.

p. 36 – **Turbulência** – Imagem modificada a partir de uma fotografia do site Internet do *Fluid Dynamics Research Center* do *Illinois Institute of Technology*².

p. 42 – **Rio Vistre** – Mesmo local fotografado em 2004 e 2014 por Frédéric Laval.

p. 45 – **Dominique Voynet et Dominique Strauss-Kahn** – Desenho de Christian Lasnier, 1998.

p. 51 – **Batalha de Seattle** – Fotografia reproduzida em jornal norte-americano, dezembro de 1999.

p. 52 – **Patrick na França e na América Latina** – Desenho de Christian Lasnier, 2000.

p. 54 – **Poço na região de Dori, Burkina-Faso** – Fotografia de minha autoria, 2001.

p. 62 – **Agência de bacia / Comitê de bacia** – Pesquisas de imagens no Google em 29 de julho de 2014.

p. 68 – **A cobrança pelo uso da água** – Diapositivo de Décio Michellis, apresentado em Aracaju, SE, em agosto de 2003.

p. 71 – **A experiência francesa de gestão da água** – Diapositivo de minha autoria apresentado em Porto Alegre, RS, em agosto de 2003.

p. 72 – **Papel da Agência e A Água, fonte de mudança na sociedade** – Diapositivos de minha autoria, apresentados por Pierre Aplincourt em Porto Alegre, RS, em novembro de 2004.

p. 73 – **Marcos Saburú na VI reunião plenária do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco em Pirapora (MG), no dia 16 de junho de 2005** – Fotografia de minha autoria, que utilizei para ilustrar a capa de minha dissertação de mestrado em Antropologia Social (LAIGNEAU, 2006).

p. 87 – **Espuma em uma eclusa do rio Sena em 1966** – Fotografia da *photothèque du programme Seine-aval*, reproduzida em BOULEAU, 2007.

¹ http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Rainbow_formation.png

² <http://fdrc.iit.edu/>

- p. 88– **Ivan Chéret em 2011** – Fotografia extraída da gravação em vídeo de uma homenagem ao *Ingénieur des Mines* Yves Martin.
- p. 103 – **Maurice Lalloy** – Fotografia no site do Senado francês.
- p. 115 – **Casa do Quai Perrache acolhendo a Missão Technique Rhône-Méditerranée-Corse**. Fotografia da Agência de Água *RMC*, 1966.
- p. 117 – **Divisão da França em seis bacias hidrográficas** – Figura extraída de KNEESE; LEVY-LAMBERT, 1967, p. 234.
- p. 124 – **Lei de Poisson e fórmula de cálculo da cobrança que permitiriam obter um uso otimizado dos recursos hídricos em um trecho de rio** – Fonte : LEVY-LAMBERT (1964).
- p. 137 – **Estação de tratamento de esgotos** – Fotografia extraída do documento de apresentação do Terceiro Programa da Agência *Seine-Normandie* (1976).
- p. 138 – **Comitê de Bacia Seine-Normandie** – Fotografia extraída do documento de apresentação do Terceiro Programa da Agência *Seine-Normandie* (1976).
- p. 155 – **Agência Rhône-Méditerranée-Corse em torno de 1968** – Fotografia da Agência *RMC*.
- p. 156 – **Trabalho de campo no tempo** – Fotografia de minha autoria, julho de 2014.
- p. 164 – **Lâmina Excel** – Gráficos de minha autoria.
- p. 175 – **Circular destinada aos funcionários da Agência RMC em 1973** – Documento da Agência *RMC*.
- p. 186– **Desenho do Syndicat National de l’Environnement** – Extraído do relato do primeiro congresso do sindicato, em 1975.
- p. 190 - **Jean-Louis Lacroix em fevereiro de 1971** – Fotografia da Agência *RMC*.
- p. 195 – **Balança do incentivo econômico** – Desenho extraído de uma nota técnica da Agência *Seine-Normandie* (CASN 06/07/1971, p. 125).
- p. 204 – **Extensão do Prédio da Agência Rhône-Méditerranée-Corse em torno de 1972** – Fotografia da Agência *RMC*.
- p. 204 – **Agência Rhône-Méditerranée-Corse no final da década de 1980** – Fotografia da Agência *RMC*.
- p. 216 – **Segunda Lâmina Excel** – Gráficos de minha autoria.
- p. 224 – **Circuitos financeiros da política de água na França em 2000** – Adaptado de CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, 2000, p. 48.
- p. 226 – **Os Deuses não encontraram coisa melhor do que a água** – Cartaz de promoção do sexto Programa da Agência Adour-Garonne.

Sumário

TOMO I – OLHAR A HISTÓRIA DAS AGÊNCIAS E COMITÊS DE BACIA NA FRANÇA DESDE OS TRÓPICOS

Introdução.....	13
Idealização de agências e comitês de bacia no Brasil	15
Agências e comitês de bacia criticados na França.....	17
Agências e comitês de bacia questionados no Brasil	19
Felizes águas francesas.....	20
Objetivos da pesquisa.....	22
Abordagem antropológica	23
Principais etapas.....	27
<i>PARTE I – TRAJETÓRIAS DE VIDA E DE PESQUISA.....</i>	32
Capítulo 1 – Trabalhar em uma agência de água.....	33
Dos banhos de rio ao gerenciamento de recursos hídricos	34
Da universidade à agência de água.....	36
Gestão descentralizada e participativa da água	39
As agências de água ameaçadas	44
Questionando as agências de água	47
Busca de alternativas.....	49
Capítulo 2 – Distanciamento	54
Gestão da água e administração pós-colonial.....	55
Gestão integrada ou gestão fundamentalista de recursos hídricos?.....	57
Apresentar a experiência francesa de gestão de recursos hídricos	59
De consultor internacional a estudante de ciências sociais	60
Capítulo 3 – No Brasil também há comitês e agências de bacia.....	62
Descobrimos os comitês de bacia no Brasil.....	63
E as agências?	65
Apresentar a experiência francesa de gestão de recursos hídricos, agora no Brasil	70
Capítulo 4 - Construir um novo olhar	73
Água e antropologia	74
Construir um novo olhar sobre os comitês de bacia.....	76
Apresentar a experiência francesa no Brasil, mais uma vez.....	78
Reencontro com as agências de água francesas	80
Expandir minha rede, agora como pesquisador.....	81
<i>PARTE II – INVENÇÃO DAS AGÊNCIAS E DOS COMITÊS DE BACIA NA FRANÇA.....</i>	87
Capítulo 1 – A fé de funcionários públicos de alto escalão	88
O problema da água	92
O Comissariado Geral do Plano	94
Os Corpos do Estado.....	96
A Comissão da Água.....	97
O Secretariado Permanente para o Estudo de Problemas de Água	98
Agências de bacia censuradas	101
Capítulo 2 – No parlamento	103
Agências <i>or not</i> agências?.....	104
Um relator fora do comum	106
Reações conservadoras.....	108
Proposta de comitês de bacia	110
Posições inconciliáveis.....	111

Acordo sobre a criação das agências e dos comitês de bacia	112
Capítulo 3 – Transformar um artigo de lei em instituições	115
Dividir a França em bacias hidrográficas	116
Novos rumos da pesquisa	118
Missões Técnicas	120
Certidão de nascimento das agências de bacia	121
Capítulo 4 – Modelos de cobrança pelo uso da água.....	124
Nascimento de um conceito na França	125
A cobrança pelo uso da água no espaço da política	127
A cobrança idealizada pelos engenheiros do SPEPE.....	132
Genealogia rápida das idéias de cobrança	135
PARTE III – A UTOPIA NA PRÁTICA	137
Capítulo 1 – Instalação dos comitês e das agências	138
Primeiro Comitê de Bacia <i>Seine-Normandie</i>	139
Conselho de Administração da Agência de Bacia	143
Cobrança por estudos	145
O Comitê <i>Rhône-Méditerranée-Corse</i>	150
Capítulo 2 – Primeiros programas de intervenção.....	155
Elaboração do primeiro Programa de Intervenção da Agência de Bacia <i>Seine-Normandie</i>	157
Pedir dinheiro não é fácil	160
Execução dos primeiros Programas de Intervenção da Agência <i>Seine-Normandie</i>	163
Cobranças durante os primeiros programas	166
Explicar o aumento da cobrança na França para um público brasileiro	169
Contraponto <i>Rhône-Méditerranée-Corse</i>	172
Capítulo 3 – Os pioneiros do meio ambiente	175
Relações interpessoais e articulações no primeiro Comitê <i>Seine-Normandie</i>	176
A agência pelos olhos de um engenheiro químico	179
Escrever a história do <i>Syndicat National de l'Environnement</i>	181
As agências do ponto de vista de seus funcionários	183
Balanco do primeiro mandato do Comitê de Bacia <i>Seine-Normandie</i>	187
Capítulo 4 – Cadê a teoria econômica?	190
Primeiras cobranças incitativas?	191
Incentivo e inventividade	194
Um controlador do Ministério da Fazenda se apaixona	197
PARTE IV – REPRESENTAÇÃO DOS USUÁRIOS DOMÉSTICOS.....	204
Um assunto silenciado.....	206
Procurando interlocução nas agências.....	208
Críticas da Associação dos Prefeitos da França	210
Contra-valor	213
O coeficiente de coleta	218
Por que mudar um sistema que funciona?	220
EPILOGO.....	226
Bibliografia	234
Anexo nº1 – Estrutura administrativa da França.....	247
Anexo nº2 – Composição do Comitê de Bacia <i>Seine-Normandie</i>	250
Anexo nº3 – Plano de mesa.....	251
Anexo nº4 – Domínio jurídico da água na França e no Brasil.....	252

Introdução



*Je demande dans quel genre est cette pièce? Dans le genre comique? il n'y a pas le mot pour rire. Dans le genre tragique? la terreur, la commisération et les autres grandes passions n'y sont point excitées. Cependant il y a de l'intérêt; et il y en aura, sans ridicule qui fasse rire, sans danger qui fasse frémir, dans toute composition dramatique où le sujet sera important, où le poète prendra le ton que nous avons dans les affaires sérieuses, et où l'action s'avancera par la perplexité et par les embarras. Or, il me semble que ces actions étant les plus communes de la vie, le genre qui les aura pour objet doit être le plus utile et le plus étendu. J'appellerai ce genre le **genre sérieux**.*

Diderot, *Théâtre*³

O título desta tese é uma referência ao livro *Tristes Tropiques*⁴, publicado em Paris em 1955 pelo antropólogo francês Claude Lévi-Strauss, e à tese *Les eaux brésiliennes: analyse du passage à une gestion intégrée dans l'Etat de São Paulo*⁵, defendida em Paris em 8 de setembro de 1998 pela engenheira brasileira Rosa Maria Formiga Johnsson.

De maneira simétrica a Rosa⁶, sou francês, mas estou escrevendo em português e devo defender no Brasil uma tese sobre a gestão da água na França. De maneira análoga, mas inversa, a Claude Lévi-Strauss, escrevo, enquanto antropólogo brasileiro⁷, sobre uma viagem⁸ à França. Esta tese constitui, portanto, uma busca de espelhar essas duas referências.

³ Epígrafe ao livro *O saber local*, do antropólogo norte-americano Clifford Geertz (2003). O texto sendo em francês no original em inglês e na tradução em português, não senti legitimidade para traduzi-lo e somente corrigi alguns erros de digitação.

⁴ *Tristes Trópicos*.

⁵ *Águas brasileiras: análise da transição para uma gestão integrada no Estado de São Paulo*.

⁶ Após uma primeira menção do nome completo, escrevo somente o primeiro nome das pessoas com as quais tenho certa proximidade, por tê-los encontrado pessoalmente ou pela mediação de seus escritos. Tornam-se, dessa maneira, personagens de minha narrativa.

⁷ Toda minha formação de antropólogo foi no Brasil.

⁸ Somente após sua leitura é possível entender porque considero minha tese como uma viagem, no espaço e no tempo.

Idealização de agências e comitês de bacia no Brasil

A Lei Federal nº9.433 de 8 de janeiro de 1997 institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. *Dentre os seus aspectos inovadores, está a forma descentralizada e participativa do processo de gestão de recursos hídricos no Brasil*, comenta o deputado Aroldo Cedraz, segundo relator do projeto de lei em uma cartilha de apresentação (MMA, 1999).

A Lei prevê, entre outras medidas, a formação de comitês de bacia⁹ hidrográfica e de agências de água. Foi inspirada na experiência francesa de gestão de recursos hídricos, como explica o relator:

Apresentamos, a seguir, reflexões, frutos de viagens que realizamos à França, aos Estados Unidos, ao México, à Argentina, ao Chile e à Alemanha [...]. Na França, tivemos a oportunidade de conhecer o funcionamento de um dos mais bem sucedidos sistemas de gestão de recursos hídricos existentes na face da Terra. Esse país criou, em 1964, um sistema nacional de gestão, com vistas a reverter o processo acentuado de degradação das águas de seus rios. O território nacional foi dividido em seis grandes bacias hidrográficas e, em cada uma delas, criados dois organismos: os comitês de bacia hidrográfica e as agências financeiras de bacia, atualmente denominadas agências da água. Após quase trinta anos de bons resultados, esse sistema foi aperfeiçoado em 1992 (CEDRAZ, 1996).

O deputado Aroldo Cedraz segue com uma descrição detalhada do *sistema francês*, destacando os comitês e as agências de bacia, assim como a relação entre ambos. Essa descrição pode constituir uma boa introdução para os leitores pouco familiarizados com o tema. Explica, ainda, o conceito de *cobrança pelo uso de recursos hídricos*, fundamental para entender o papel dos comitês e agências de bacia.

Os princípios básicos do sistema francês são: gestão por bacia hidrográfica; participação ativa de todos os segmentos da sociedade interessados em recursos hídricos, como o poder público, os usuários das águas e a sociedade civil organizada; cobrança do lançamento de despejos líquidos em corpos de água, aplicando, na prática, o princípio do usuário-pagador; cobrança pelo uso de recursos hídricos em níveis que sustentem financeiramente o sistema e possibilitem alavancar os investimentos necessários em projetos e obras. Sua célula básica são os comitês de bacia hidrográfica, uma espécie de parlamento da bacia onde estão representados todos os segmentos sociais interessados. Essa organização possibilita que os habitantes da bacia atuem na formulação e na implementação de uma política para os seus recursos hídricos. A gestão desses recursos é realizada pelas agências de bacia, intimamente ligadas aos comitês. Elas realizam o planejamento da disponibilidade, do uso, da conservação e da recuperação dos recursos hídricos da bacia; executam a cobrança pelo seu uso; gerem os recursos financeiros

⁹ No Brasil, encontrei com frequência a palavra *bacia* no plural em *comitês de bacias*. Entretanto, para esta tese adotei a forma “comitês de bacia”, uma vez que é a que consta na Lei.

arrecadados com a cobrança; atuam como bancos de fomento, financiando parte da implantação das obras que foram identificadas como necessárias; apóiam os trabalhos dos comitês, atuando como suas secretarias executivas (CEDRAZ, 1996).

Finalmente, o relator conclui sobre a pertinência de se adotar um sistema similar no Brasil, ressaltando a expectativa desse sistema permitir o financiamento da política da água:

A experiência francesa consolidou nossa convicção sobre as vantagens da gestão de recursos hídricos por bacia hidrográfica, com ampla participação dos usuários da água e da sociedade em geral. Pudemos verificar não somente a sólida viabilidade financeira do sistema, como a possibilidade de o mesmo gerar os recursos financeiros essenciais para alavancagem dos investimentos necessários à garantia de disponibilidade e de melhoria de sua qualidade (CEDRAZ, 1996).

Rosa descreve, em sua tese, as maneiras como a experiência francesa foi divulgada no Brasil, através de encontros técnicos e intercâmbios, até a adoção da Lei Federal nº9.433. Destaca, em especial, o Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos organizado em Brasília pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), de 21 a 25 de março de 1983, onde essa experiência fora apresentada ao lado das experiências inglesa e alemã (JOHNSSON, 1998).

A Lei Federal foi precedida de leis estaduais prevendo também a criação de agências e comitês de bacia, as primeiras em São Paulo, em 1991, e no Rio Grande do Sul, em 1994. Antes mesmo do conceito existir legalmente, um comitê de bacia fora criado nesse Estado, como resultado de mobilizações locais. Alguns protagonistas desta criação relatam o evento nos seguintes termos:

A gênese do ComitêSinos remonta a 1987. Neste ano, é deflagrada a campanha SOS Sinos, conduzida por entidades ecológicas da região, meios de comunicação locais, autoridades estaduais e locais e setores da indústria. O movimento tem como ponto culminante a realização de um seminário, em 17 de setembro de 1987, na Universidade do Vale dos Sinos – UNISINOS – com sede na cidade de São Leopoldo, uma das principais da bacia. Nesta ocasião, é decidida a criação de um "comitê de bacia" com a missão de enfrentar a iminente morte do Rio dos Sinos. [...] Em 17 de março de 1988, a partir do decreto governamental de criação, o ComitêSinos torna-se o primeiro comitê de gerenciamento de bacia de um rio estadual implantado no país (CÁNEPA et al, 2004).

A partir de encontros técnicos e de iniciativas locais, como no caso do ComitêSinos, e mais tarde através de sua institucionalização em leis em vários estados e a nível federal, os comitês de bacia inspirados na experiência francesa tornaram-se os órgãos centrais do *processo descentralizado e participativo de gestão de recursos hídricos no Brasil*.

Agências e comitês de bacia criticados na França

Em 14 de novembro de 1997, no mesmo ano em que a Lei Federal nº9.433 fora aprovada no Brasil, o jornal *Le Monde* publicou na França um artigo intitulado *Les agences de l'eau*¹⁰ *sous le feu des critiques* (As agências de água sob o fogo das críticas). A jornalista Martine Orange, comentando relatórios governamentais ainda não publicados, concluía: *considerando que a gestão das agências não está à altura dos desafios ecológicos nem dos montantes financeiros investidos, ambos os relatórios apontam para a necessidade de reforma do sistema* (ORANGE, 1997)¹¹.

Visto de perto, o que fora descrito pelo relator da lei brasileira como *um dos mais bem sucedidos sistemas de gestão de recursos hídricos existentes na face da Terra* não atendia às expectativas da coalizão governamental francesa do Partido Verde com o Partido Socialista. Os comitês de bacia, considerados no Brasil como *órgãos depositários dos princípios da democracia das águas idealizada na lei*, segundo a antropóloga Maria Lúcia de Macedo Cardoso¹² (CARDOSO, 2003, p. 51), sofriam na França de um *déficit de democracia*, na opinião da então ministra do Meio Ambiente, Dominique Voynet¹³.

As críticas surpreenderam os próprios membros dos comitês e funcionários das agências, e marcaram o início de anos de discussões e negociações, que encontrariam uma solução parcial com uma lei votada a grandes penas em 2006.

As críticas ficaram confinadas no interior das fronteiras da França, apesar da experiência das agências e dos comitês ter inspirado vários países no mundo. Rosa escreve, em sua tese, que *longe das recentes controvérsias sobre o papel e o desempenho econômico das agências de água na França, as organizações de bacias francesas permanecem, no imaginário brasileiro, um exemplo de experiência bem sucedida na gestão dos recursos hídricos* (JOHNSSON, 1998, p. 9).

É normal que houvesse pouca referência a essa discussão em 1998, quando ela era recente. Mesmo nos anos ulteriores, porém, a questão continuou ausente da literatura brasileira sobre a *experiência francesa*. Em um relatório elaborado em 2001, Rosa expõe de

¹⁰ As agências financeiras de bacia (*agences financières de bassin*) francesas, criadas em 1964, foram renomeadas agências da água (*agences de l'eau*) em 1991. Dependendo do período ao qual me refiro, utilizarei um ou outro termo.

¹¹ Todas as traduções em português de citações originais em francês foram realizadas por mim.

¹² Que realizou um estudo etnográfico de dois deles no estado de Minas Gerais, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Araguaí e o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Pará.

¹³ Opinião expressa em reunião realizada em 18 de novembro de 1997 com os Presidentes dos Comitês de Bacia franceses.

maneira detalhada a história e o funcionamento das agências de água, e conclui com um simples parágrafo sobre as críticas recentes:

Hoje, são justamente as áreas excluídas do sistema de financiamento das agências que constituem os problemas considerados como os mais graves e urgentes. É por essa e por outras razões que uma grande discussão em torno das agências foi reativada desde o final de 1997 e deve concluir com uma reforma do sistema assim consolidado, no decorrer dos próximos anos (COPPE, 2001, p. 36).

A única referência mais completa que encontrei na literatura científica brasileira sobre as críticas feitas às agências consta na tese em Gestão de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental de Jaildo Santos Pereira, *A cobrança pelo uso da água como instrumento de gestão dos recursos hídricos: da experiência francesa à prática brasileira* (PEREIRA, 2002), orientada pelo Prof. Eduardo Lanna. A análise é reproduzida no trabalho *Um breve histórico das agências francesas de água*, apresentado pelo autor em 2003 no XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos (PEREIRA, 2003). Jaildo expõe os termos do debate sobre a reforma da política francesa de água, com base em um relatório de avaliação das agências¹⁴ e nas atas de um encontro técnico sobre o assunto¹⁵, e conclui seu texto de forma interrogativa:

A julgar pelo debate, parece um confronto entre a teoria econômica e a ciência política: eficiência econômica, aplicação do Princípio Poluidor-Pagador, alcançar os objetivos ao menor custo, etc. ou solidariedade entre os usuários da bacia, instituições comunitárias, subsidiariedade, etc. Quem sairá vencedor desse debate? (PEREIRA, 2003, p18).

Dez anos mais tarde, na França, o deputado socialista Michel Lesage escreveu a respeito, na síntese de um relatório de avaliação da política da água na França:

O “modelo” francês de gestão da água permitiu grandes avanços, mas já atingiu os seus limites. Foi considerado, na sua origem, como inovador em sua abordagem (por bacia hidrográfica), seus princípios fundamentais (princípio “poluidor-pagador”, financiamento pelos próprios usuários), sua governança (Agência e Comitês de Bacia) e seu sistema de financiamento (cobranças pelo uso da água). No entanto, a qualidade da água continua se deteriorando e as poluições continuam se multiplicando. Seus usos evoluem e os conflitos relacionados se intensificam. Os princípios “poluidor-pagador” e “a água financia a água” não são aplicados, pelo menos não de maneira satisfatória. A “democracia da água” somente envolve alguns nas estruturas de tomada de decisão. Novos desafios se intensificam: inundações, secas, aquecimento global... (LESAGE, 2013, p. 16).

¹⁴ CGP, 1997.

¹⁵ ACADEMIE DE L’EAU, 1998.

No Brasil, minhas conversas com colegas trabalhando no tema da gestão de recursos hídricos me levam a pensar que a observação feita por Rosa em 1998 continua atual: *as organizações de bacias francesas permanecem, no imaginário brasileiro, um exemplo de experiência bem sucedida na gestão dos recursos hídricos* (JOHNSSON, 1998, p. 9).

Observo, ao mesmo tempo, que o interesse de muitos de meus colegas brasileiros pela experiência francesa de agências e comitês de bacia vai diminuindo na medida em que seu foco se volta às experiências brasileiras de agências e comitês de bacia, cada vez mais numerosas e diversificadas, dezessete anos após a votação da Lei 9.433.

Agências e comitês de bacia questionados no Brasil

Existem, atualmente, perto de duzentos comitês de bacia no Brasil, mas somente sete agências de bacia (ANA, 2013). Não há cobrança pelo uso da água na maior parte das bacias, e quando esta ocorre, seus valores somente permitem financiar uma parte muito pequena dos investimentos identificados pelos comitês em planos de bacia. Há poucos meses, o Professor Eduardo Lanna publicou um artigo em seu blog com o título *A decepção da cobrança pelo uso de água* (LANNA, 2014), no qual lembrou que havia grandes expectativas em relação a esse instrumento. Citou um texto de 2001 de sua autoria, justificando a criação dos comitês de bacia por seu possível papel no financiamento da política da água:

É necessário entender que o gerenciamento de bacias hidrográficas comporta investimentos de grande monta, seja em medidas estruturais, tais como reservatórios, sistemas de abastecimento e de esgotos, de irrigação, criação e fiscalização de reservas, etc., seja em medidas não estruturais voltadas à consecução do gerenciamento propriamente dito, na forma de operação de entidades devidamente equipadas de pessoal e material, promoção de programas de extensão rural e educação comunitária, etc. Não se pode pretender que toda a sociedade pague por isso através de impostos, mas, ao contrário, que parcela substancial dos recursos financeiros seja gerada na própria bacia, onde se encontram os beneficiários diretos dos investimentos. Duas das formas de geração de recursos financeiros são a cobrança pelo uso da água e, mais diretamente, o rateio das obras de interesse comum entre seus beneficiários. A execução destes instrumentos de participação financeira nos investimentos pode ser facilitada, na medida que seu estabelecimento e aplicação sejam realizados com ampla participação dos envolvidos. Esta é mais uma das justificativas para a criação do colegiado da bacia (LANNA, 2001).

Em 2014, o autor constatou que os resultados da aplicação desse instrumento são decepcionantes se comparados ao que se almejava. Em outro artigo, com o título *Cobrança pelo uso de água: ruim com ela, pior sem*, conclui:

Apesar de decepcionante diante das expectativas que havia, a cobrança ainda pode ser um instrumento relevante para estabelecer autonomia financeira para os comitês e, em certos casos, para que possam aplicar seus resultados em estudos e pequenos projetos que acabam por justificar e reforçar suas existências (LANNA, 2014).

As experiências brasileiras mostram, na prática, um sistema de cobrança que pode permitir *estabelecer autonomia financeira para os comitês* e eventualmente *aplicar seus resultados em estudos e pequenos projetos*, muito longe da expectativa anunciada pelo deputado Aroldo Cedraz de *gerar os recursos financeiros essenciais para alavancagem dos investimentos necessários à garantia de disponibilidade e de melhoria da qualidade da água*.

Além do número importante de comitês de bacia criados no Brasil, suas reuniões são freqüentes, em média a cada dois meses, e mobilizam um número importante de representantes (ABERS, 2010). Tal dinamismo contrasta com suas dificuldades em terem uma influência sobre as principais decisões da política da água no país, como ilustra um debate recente na lista de discussão por email sobre gerenciamento de recursos hídricos da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH): em 21 de março de 2014, o engenheiro civil e mestre em Recursos Hídricos, Saneamento e Meio Ambiente, Mauro Costa Val, postou um artigo do jornal *Folha de São Paulo* relatando declarações dos Governadores de São Paulo e do Rio de Janeiro. O primeiro apresentava a proposta de captar água do Paraíba do Sul, principal fonte de água do Rio de Janeiro, para abastecer a Região Metropolitana de São Paulo, onde falta água. O segundo respondeu que *jamais permitirá que se retire água que abastece o povo fluminense*. Junto com o artigo de jornal, Mauro Costa Val enviou o seguinte comentário:

Quem deveria tomar decisões sobre as Águas?

Planos Diretores e Comitês de Bacia são desconsiderados. Governos interferem diretamente e inviabilizam a Gestão Compartilhada, Descentralizada e Integrada. Política Pública entra em falência antes de ser implantada conforme base legal.

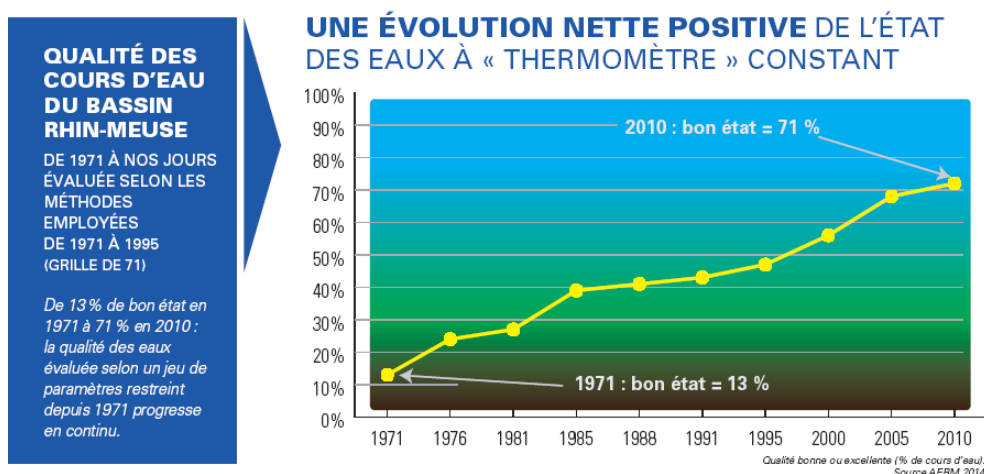
O *post* deu início a discussões de um mês e meio e contabilizou aproximadamente duzentas mensagens acerca do papel dos comitês e das agências de bacia na política da água no Brasil, atestando a atualidade da questão.

Felizes águas francesas

A avaliação do deputado Michel Lesage de o que “modelo” francês de gestão da água atingiu os seus limites poderia deixar pensar que as agências e os comitês de bacia

fracassaram na sua missão de luta contra a poluição dos rios na França. Esta questão merece uma explicação.

Alguns meses atrás, o Comitê de Bacia *Rhin-Meuse*¹⁶ pediu para a Agência avaliar a evolução da qualidade dos rios da bacia desde a criação desses organismos. O engenheiro Guillaume Demortier respondeu que a tarefa não era simples, já que os critérios utilizados para avaliar a qualidade da água naquela época eram muito diferentes dos critérios utilizados em 2014¹⁷. Para ter resultados comparáveis, resolveu então aplicar, para todo período, os critérios que eram utilizados em 1971, quando fora realizada a primeira avaliação completa dos rios da bacia. O gráfico seguinte foi publicado no jornal de informação da Agência de Água *Rhin-Meuse* em junho de 2014.



Qualidade dos rios na bacia *Rhin-Meuse* de 1971 a 2010

O termo « *thermomètre* » *constant*¹⁸ significa que o mesmo instrumento de avaliação foi utilizado em todo período. A linha amarela no gráfico indica que, segundo os parâmetros utilizados em 1971, o percentual dos rios da bacia hidrográfica *Rhin-Meuse* considerados como de qualidade boa ou muito boa passou de treze a setenta e um por cento no período.

O contraste com a avaliação do deputado Michel Lesage vem do fato de que, ao passar do tempo, os critérios de avaliação da qualidade da água tornaram-se cada vez mais exigentes.

¹⁶ A bacia *Rhin-Meuse* está localizada no Leste da França, na fronteira com a Alemanha. Corresponde em grande parte às regiões *Alsace* e *Lorraine*, com forte concentração industrial e urbana, e abrange a parte francesa da bacia do rio Reno.

¹⁷ Em 1971, a avaliação era baseada nas medições de oxigênio, matérias orgânicas e nitrogênio. Progressivamente, novos parâmetros foram introduzidos, como, por exemplo, o fósforo. A partir de 2006, a avaliação passou a incorporar parâmetros biológicos e micro-poluentes.

¹⁸ Termômetro constante.

Em comparação, segundo os critérios utilizados em 2014, somente vinte e cinco por cento dos rios são de qualidade boa ou muito boa¹⁹.

Da mesma maneira, as críticas do deputado de que os princípios "poluidor-pagador" e "a água financia a água" não são aplicados de maneira satisfatória e de que a "democracia da água" somente envolve alguns atores nas estruturas de tomada de decisão precisam ser relativizadas. Finalmente, dependendo do ponto de vista, a gestão da água na França pode ser considerada de maneira otimista ou pessimista e as águas francesas podem ser qualificadas de "tristes" ou "felizes".

Objetivos da pesquisa

Escolhi o título "Tristes águas francesas" para, de maneira um tanto provocativa, questionar uma visão às vezes idealizada da política da água na França. Esta tese tem como primeiro objetivo, portanto, analisar e descrever o processo de implementação das agências e dos comitês de bacia na França, a partir das práticas de seus atores. Os momentos liminares dessa história, como sua criação e as crises que encontraram, permitem dar visibilidade a questões pouco aparentes no restante do tempo. Desta maneira, posso acessar questões pertinentes para o público brasileiro²⁰, indo além da visão de uma *experiência bem sucedida na gestão dos recursos hídricos*.

A partir do contexto que descrevi nas páginas anteriores, a questão que norteia esta pesquisa é entender por que, no Brasil, os resultados da implementação de agências e comitês de bacia com base na experiência francesa são decepcionantes se comparados ao que se almejava. Para isso, procuro entender a história dos primeiros anos das agências e dos comitês de bacia na França, enfocando os fatores que permitiram um aumento rápido do valor das cobranças pelo uso da água e das ajudas financeiras correspondentes, resultando em melhorias significativas da qualidade dos rios naquele país durante as décadas de setenta e oitenta.

A tese, no entanto, não possui uma ambição comparativa. As condições geográficas, econômicas, políticas, sociais e culturais da França da década de setenta não podem ser comparadas com as condições atuais do Brasil. Além disso, não realizei uma pesquisa detalhada sobre o funcionamento das agências e dos comitês de bacia no Brasil como fiz na

¹⁹ Segundo indicações do site da agência *Rhin-Meuse* consultadas em 2 de agosto de 2014 (http://www.eau-rhin-meuse.fr/donnees_sur_1_eau).

²⁰ Mesmo se escrevi o tomo I desta tese pensando em ser lido por leitores brasileiros, seu conteúdo pode certamente interessar leitores de outros países, em primeiro lugar leitores franceses, que encontrarão uma narrativa nova sobre uma história familiar a muitos deles.

França. Precisando a formulação utilizada no parágrafo acima, o objetivo desta pesquisa é contribuir, através de uma nova leitura da longa experiência francesa, a criar mais recursos e referências para o entendimento da recente experiência brasileira de implementação de agências e comitês de bacia.

Abordagem antropológica

Adoto uma abordagem antropológica²¹, consistindo em *representar um tipo de vida nas categorias do outro*, para utilizar as palavras do antropólogo norte-americano Clifford Geertz (GEERTZ, 2002, p.188). Concretamente, no caso desta tese, isso significa descrever, na forma de um texto destinado a um público brasileiro, a história das agências e dos comitês de bacia na França *da maneira como os franceses os concebem*.

Essa abordagem baseia-se na relação entre um *eu*, chamado de antropólogo, e um *outro*, chamado de nativo. A teoria antropológica enfatiza o potencial reflexivo desta relação: permite ao antropólogo (e ao leitor) conhecer algo novo, que pode ser outra cultura ou qualquer objeto de estudo, ao mesmo tempo em que propicia um novo olhar para o próprio cotidiano. Esta tese tem, então, como primeiro objetivo permitir que os leitores brasileiros conheçam a experiência francesa com foco nas práticas e nas ações.

Conhecer a experiência francesa de gestão da água é interessante para quem se empenha em implementar o sistema brasileiro de recursos hídricos, não somente porque esse sistema é inspirado naquela experiência, mas também, e, em minha opinião, principalmente, porque propicia um novo olhar sobre as práticas brasileiras. Da mesma maneira, conhecer as práticas brasileiras é interessante para mim, desta vez como engenheiro francês, para repensar as práticas francesas.

O tipo de pesquisa que apresento aqui corresponde ao que a antropóloga norte-americana Lila Abu-Lughod chama de *etnografia do particular* (ABU-LUGHOD, 1991). Consiste em descrever a trajetória de uma ou várias pessoas, para que o leitor possa acessar modos de viver em uma cultura particular, sem produzir uma ilusão de homogeneidade sobre essa cultura. Nesta tese, uso minha própria trajetória para que o leitor possa acessar a experiência francesa de gestão de recursos hídricos, não somente através de minhas vivências, mas também das de diferentes pessoas e instituições.

²¹ Utilizo aqui o termo *antropologia* como equivalente de *etnografia*, ou de *trabalhos baseados na etnografia*, ao exemplo de Clifford Geertz (2002, p. 7).

A relação entre antropólogo e nativo, no meu caso, necessita uma explicação. Enquanto engenheiro francês que trabalhou em uma agência de bacia naquele país, sou nativo. Enquanto autor dessas linhas, mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e aspirante ao título de doutor, sou antropólogo. A reflexão seguinte do antropólogo brasileiro Eduardo Viveiros de Castro, a qual inicia o artigo *O nativo relativo*, permite entender melhor essa situação peculiar:

O ‘antropólogo’ é alguém que discorre sobre o discurso de um ‘nativo’. O nativo não precisa ser especialmente selvagem, ou tradicionalista, tampouco natural do lugar onde o antropólogo o encontra; o antropólogo não carece ser excessivamente civilizado, ou modernista, sequer estrangeiro ao povo sobre o qual discorre. Os discursos, o do antropólogo, e sobretudo o do nativo, não são forçosamente textos: são quaisquer práticas de sentido. O essencial é que o discurso do antropólogo (o ‘observador’) estabeleça certa relação com o discurso do nativo (o ‘observado’). Essa relação é uma relação de sentido, ou, como se diz quando o primeiro discurso pretende à Ciência, uma relação de conhecimento. Mas o conhecimento antropológico é imediatamente uma relação social, pois é o efeito das relações que constituem reciprocamente o sujeito que conhece e o sujeito que ele conhece, e a causa de uma transformação (toda relação é uma transformação) na constituição relacional de ambos (VIVEIROS DE CASTRO, 2002, p. 113-114).

A diferença entre antropólogo e nativo, nesse sentido, é antes de tudo uma questão de *posição*. Visto dessa maneira, por que o antropólogo Patrick Laigneau, em 2014, não poderia escrever uma etnografia baseada na trajetória do nativo Patrick Laigneau, engenheiro em uma agência de bacia na França entre 1995 e 2000? Os dois são a mesma pessoa, mas em posições (e, neste caso, em épocas) diferentes.

Utilizo minha própria trajetória, nesta tese, como um tipo extremo de *etnografia do particular*. Essa trajetória não constitui o centro, contudo, de meu trabalho, mas um fio condutor que me permite introduzir outras trajetórias, esquemas de ação e interação social, tensões políticas e outros acontecimentos, a partir de um ponto de vista singular e explicitado.

Elaborar uma *etnografia do particular*, nos termos de Lila Abu-Lughod, identificando e apresentando algumas trajetórias, assim como seus cruzamentos, aproxima-se dos princípios de pesquisa descritos pelo sociólogo francês Bruno Latour ao formular sua teoria do Ator-Rede:

Mas o que vem a ser um bom texto? [...] Definirei um bom relato como aquele que *tece uma rede*. Refiro-me com isso a uma série de ações em que cada participante é tratado como um mediador completo. Em palavras mais simples: um bom relato

ANT²² é uma narrativa, uma descrição ou uma proposição na qual todos os atores *fazem alguma coisa* e não ficam apenas observando, simplesmente transportando efeitos sem transformá-los. Cada um dos pontos no texto pode se tornar uma encruzilhada, um evento ou a origem de uma nova tradução (LATOURET, 2012, pp. 188-189)²³.

Essa escolha serve como narrativa para apresentar tanto os resultados quanto o processo de elaboração de minha pesquisa, indissociáveis nesta perspectiva. Se fosse escrever como engenheiro, sem dúvida teria apresentado de forma *objetiva* muitas informações que se encontram nesta tese. Provavelmente, não pensaria que todo texto (e uma tese na engenharia também é um texto) é um discurso apresentado a partir de certo ponto de vista, mesmo se esse ponto de vista não é explicitado no texto.

Definir meu ponto de vista não é simples. Um pouco engenheiro e um pouco antropólogo, um pouco francês e um pouco brasileiro, considero-me finalmente um pouco *halfy*, utilizando o termo proposto por Lila Abu-Lughod para denominar os antropólogos *cuja identidade nacional ou cultural é híbrida, em razão de currículo escolar em país distante de seu país de origem, de migração, ou ascendências mistas* (ABU-LUGHOD, 1991)²⁴. Respondendo à coletânea *Writing Culture* (CLIFFORD; MARCUS, 1986) — marco da chamada *virada pós-moderna* na antropologia —, a autora destaca que, além de *verdades parciais* (CLIFFORD, 1986), os antropólogos escrevem *verdades posicionadas*.

Feministas e antropólogos *halfies* não podem facilmente evitar a questão da posicionalidade. Ficar de pé em um chão móvel deixa claro que cada ponto de vista é o ponto de vista desde algum lugar e cada ato de fala é fala desde algum lugar (ABU-LUGHOD, 1991, p. 140-141).

A parcialidade e a posicionalidade do meu ponto de vista são fundamentais para minha pesquisa: são os fluxos de minha trajetória que me permitem elaborar uma narrativa mobilizando uma multiplicidade de elementos de naturezas diferentes, de épocas diferentes, de abordagens disciplinares diferentes, para reconstituir uma história prática das agências de

²² *Action Network Theory* – Teoria do Ator-Rede em português.

²³ Revisei vários trechos da tradução do inglês, que não faziam sentido a meu ver, a partir da versão do texto em francês elaborada pelo próprio autor.

²⁴ *Entre-lugares* é a melhor tradução de *halfy* que encontrei em português. Lila Abu-Lughod tomou o termo emprestado da antropóloga norte-americana Kirin Narayan, nascida na Índia, de mãe norte-americana e de pai indiano. Meu caso não é muito diferente, afinal: nasci na França, estudei antropologia no Brasil e tenho uma filha brasileira.

bacia na França. Mais uma vez, minha abordagem vai ao encontro da Teoria do Ator-Rede²⁵ proposta por Bruno Latour:

Desdobrar significa simplesmente que, no relato conclusivo da pesquisa, o número de atores precisa ser aumentado; o leque de elementos²⁶ que levam os atores a agir, expandido; a quantidade de objetos empenhados em estabilizar grupos e agências, multiplicada; e as controvérsias em torno de questões de interesse, mapeadas (LATOURE, 2012, pp. 201).

Escrever na primeira pessoa a partir de sua própria experiência é uma prática comum na antropologia para apresentar um objeto de pesquisa. Trata-se até de uma estratégia recorrente para dar legitimidade para sua produção, mostrando que o autor *esteve lá*²⁷ (no campo que estuda). Escrever sobre sua própria trajetória como fio condutor de uma *etnografia do particular* é menos comum. Mas não é muito diferente, penso, do que faz o próprio Claude Lévi-Strauss, que já evoquei nas primeiras linhas desta introdução, no livro *Tristes Trópicos*, inspiração do título desta tese. Trago aqui um diálogo entre este antropólogo e o filósofo e crítico literário Didier Eribon:

DE: Em 1955, você publicou *Tristes Trópicos*. O que levou você a começar a escrever esse livro?

CL-S: No início, uma proposta de Jean Malaurie, que não conhecia e que fundava a coleção *Terre Humaine*²⁸. A idéia de contar minhas viagens nunca tinha me ocorrido.

No entanto, na fase que eu passava, convencido de que eu não tinha futuro acadêmico, fiquei tentado pelo projeto de escrever, por uma vez, sem precaução, dizendo tudo o que passava pela minha cabeça.

Finalmente, com o tempo, eu tomara certa distância. Não se tratava mais de transcrever algum tipo de diário de expedição. Eu deveria repensar minhas velhas aventuras; deveria pensar e filosofar sobre elas, fazer uma avaliação.

DE: *Tristes Trópicos* é um livro que você escreveu muito rapidamente, pelo que eu sei.

²⁵ Teoria que, em muitos pontos, aproxima-se do método etnográfico utilizado pelos antropólogos. Bruno Latour escreve a respeito: *os antropólogos, ocupando-se de pré-modernos e não tão pressionados a imitar as ciências naturais, foram mais felizes e permitiram que seus atores criassem um mundo bem mais rico. De várias maneiras, a ANT é simplesmente uma tentativa de dar tanto espaço aos membros da sociedade contemporânea para definirem a si próprios quanto o oferecido pelos etnógrafos* (LATOURE, 2012, p. 68).

²⁶ A palavra da versão francesa é *actants*. A tradução em português a partir do texto em inglês, mais uma vez inadequado a meu ver, era *agências*. Na falta de alternativa melhor, substitui pela palavra elementos que, pelo menos, não prejudica a compreensão.

²⁷ Clifford Geertz analisa a questão, em termos de *estar lá* e *estar aqui*, no seu livro *Obras e vidas: o antropólogo como autor* (GEERTZ, 2002).

²⁸ A coleção *Terre Humaine* (Terra Humana) conta atualmente com uma centena de obras publicadas. Pelo menos três delas, além de *Tristes Trópicos*, tiveram certa influência na minha trajetória, como voltarei a comentar no segundo e no quarto capítulo desta primeira parte da tese (CLASTRES, 1972; DE ROSNY, 1981; DESCOLA, 1993).

CL-S: Em quatro meses. Eu sentia remorso por não trabalhar no meu segundo volume sobre estruturas de parentesco complexas, que eu ainda pensava poder escrever. Parecia-me que eu cortava meu trabalho por um intervalo que devia ser o mais curto possível. Eu pensava que estava pecando contra a ciência. O livro sofre disso, pelo menos na primeira edição, que estava cheia de erros grosseiros. Eu nem sequer me dei o trabalho de verificar a ortografia de palavras em português que eu escrevi como soavam ao meu ouvido. Esta primeira edição é um monstro.

Não tenho a pretensão, em quatro anos, de ter escrito um *monstro* comparável com a obra que Claude Lévi-Strauss escreveu em quatro meses. Mas, como ele, a escrita tem como objetivo *repensar minhas velhas aventuras e pensar e filosofar sobre elas, fazer uma avaliação*. Uma avaliação que me permita estabelecer uma continuidade entre minhas experiências na França, na África e no Brasil, como engenheiro e como antropólogo.

Principais etapas

A tese inicia com uma narrativa de minha trajetória, de engenheiro francês a antropólogo brasileiro. A minha trajetória de vida é ao mesmo tempo a trajetória de minha pesquisa, ao longo da qual fui definindo seu objeto e sua metodologia.

No primeiro capítulo, abordo os motivos e as circunstâncias que me levaram a trabalhar em uma agência de água. Abro a narrativa com alguns acontecimentos de minha infância, importantes para me apresentar como uma personagem *de carne e osso*, cujas escolhas não resultam somente de construções intelectuais, mas são perpassadas pelas sensações e emoções que foram (e vão) constituindo, forjando um modo de ser e estar no mundo ao longo da vida. De acordo com o antropólogo britânico Tim Ingold,

a experiência da vida não é vivida no interior de um corpo que se relaciona com outros corpos como um objeto entre outros, mas se dá no fluxo dos materiais (luz, som, líquidos, texturas etc.) que os atravessam, diluindo os limites de seus corpos, de suas mentes e de suas superfícies (STEIL e CARVALHO, 2012).

A partir dessa personagem, sigo narrando meu percurso acadêmico, introduzindo a maneira como se dá a formação de um engenheiro na França. Tal recurso permite ao leitor brasileiro entender a *visão de mundo* associada a essa formação, ligada a um corporativismo e uma hierarquização dos engenheiros na sociedade francesa. Mostrarei, na segunda parte da tese, sua importância nas lógicas de poder em jogo no momento da criação das agências de bacia.

Após apresentar a maneira como conheci as agências de água e me tornei funcionário de uma delas em 1995, descrevo alguns aspectos de meu trabalho, que exemplificam o que era então, aos meus olhos e aos olhos de meus colegas, a essência do papel dessas instituições. Minha trajetória cruza, então, com a trajetória de Pierre Aplincourt, primeiro de muitos personagens que constituem essa narrativa.

Introduzo, em seguida, as críticas às agências de 1997 e 1998, ainda a partir de meu ponto de vista de funcionário de uma agência. Amplio meu foco de percepção e de análise, incorporando as reflexões e a atuação de um sindicato de funcionários envolvido nas lutas políticas sobre o futuro das agências. Na minha narrativa sobre essa época, formulo mais perguntas do que respostas em relação aos problemas identificados no funcionamento das agências.

Termino o primeiro capítulo com meu itinerário em busca de um melhor entendimento do que estava vivendo. Mesmo que tal itinerário possa parecer distante do tema desta tese, considero interessante sua apresentação, na medida em que foram os limites encontrados no meu trabalho na agência que me levaram a buscar alternativas. A primeira, em 1999, é minha participação na mobilização internacional contra a Organização Mundial do Comércio (OMC) em Seattle, nos Estados Unidos. A segunda, em 2000, é minha decisão de sair da Agência para trabalhar como conselheiro técnico no Ministério da Água e do Meio Ambiente do *Burkina-Faso*, na África.

No segundo capítulo, o trabalho na África, ainda ligado às agências e aos comitês de bacia, marca uma primeira ruptura em minha trajetória. Além da irrupção de novas questões a respeito da gestão da água, ou da formulação em outros termos das mesmas questões, é nesse momento que passo a olhar as agências e os comitês de bacia como um observador exterior. Ao mesmo tempo, experimento, no cotidiano de minha vida e de meu trabalho, o estranhamento que provoca a diferença cultural. Percebo cada vez mais os limites de minha formação de engenheiro, que não me preparara para entender as questões políticas, institucionais e culturais com as quais devia lidar no trabalho com gestão da água. Decido, então, estudar ciências sociais, e para isso escolho me dirigir a Porto Alegre, no Brasil.

No terceiro capítulo, narro meu descobrimento da existência de comitês de bacia no Brasil, inspirados pela experiência francesa. Na maneira como estão definidas nas leis estaduais e na lei federal, essas organizações têm muitos pontos em comum com seus homólogos na França. Na prática de seu funcionamento, são muito diferentes. Descubro também que, na maior parte dos casos, esses comitês funcionam sem agências de bacia. Meu

estranhamento, no momento da chegada ao Brasil, permite rever minhas próprias referências. Meu primeiro mestrado, em ciências sociais, fornece um enquadramento para essas reflexões.

No quarto capítulo, a escolha em estudar antropologia marca uma segunda ruptura na minha trajetória. Enquanto concebia o estudo das ciências sociais como um complemento à minha formação de engenheiro, o mestrado em Antropologia Social significava aprender outra maneira de pensar. Isso passou por *desaprender* meus reflexos de engenheiro, e abriu a possibilidade de ultrapassar meus preconceitos em relação às agências e aos comitês de bacia. É a partir desta nova posição que elaborei meu projeto de pesquisa de doutorado, consistindo em um estudo, etnográfico no Brasil e histórico na França, das agências e dos comitês de bacia.

Na segunda parte da tese, apresento uma narrativa sobre o processo de criação das agências e dos comitês de bacia na França, durante a década de sessenta.

Início o primeiro capítulo com a formulação da idéia das agências e dos comitês nos interstícios da administração francesa, então em processo de transformação profunda. Identifico movimentos de pessoas e idéias inovadoras, que fizeram emergir propostas originais para a gestão da água, e conservadoras, que impediram que essas propostas fossem integradas ao projeto de Lei então elaborado.

No segundo capítulo, acompanho o projeto de Lei no seu percurso parlamentar, e especialmente no Senado: no espaço da política, as propostas elaboradas pela administração passaram por importantes deslocamentos. As tensões entre centralização e descentralização levaram os senadores a propor, além das agências controladas pelo Estado, a criação de comitês de bacia nos quais o Estado não teria a maioria dos votos. O resultado foi a votação, em 1964, de uma lei criando essas instituições.

No terceiro capítulo, de volta para o âmbito administrativo, observo as negociações que permitiram, apesar dos obstáculos, dar um conteúdo concreto às idéias formuladas na Lei votada. Seis Missões Técnicas são criadas, prefigurando as seis agências. Dirijo então meu olhar para duas bacias específicas, *Rhône-Méditerranée-Corse* e *Seine-Normandie*, acompanhando as etapas seguintes do processo de implantação das agências a partir desses exemplos.

Encerro a segunda parte com um capítulo dedicado à questão da cobrança. Com esse recorte, volto para o processo de criação das agências e dos comitês de bacia, buscando os significados do conceito de cobrança do ponto de vista dos autores da Lei. Descubro que os modelos de cobrança previstos no âmbito da administração são diferentes dos modelos de

cobrança discutidos no âmbito político. Essa indefinição deixa abertas as possibilidades de sua concretização.

Na terceira parte, avançando no tempo, estudo em detalhes os primeiros anos de atuação das agências e dos comitês *Rhône-Méditerranée-Corse* e *Seine-Normandie*, ainda em processo de definir as modalidades de seu funcionamento, entre 1967 e 1975.

Em um primeiro capítulo, apresento seus principais protagonistas e descrevo as práticas das reuniões. Apresento as negociações envolvendo a definição e a votação de uma cobrança por estudos, antecipando a cobrança definitiva. Foco minha narrativa sobre o Comitê *Seine-Normandie*, utilizando o comitê *Rhône-Méditerranée-Corse* como complemento ou contraponto.

No segundo capítulo, trato da própria atuação das agências, através da elaboração e da execução de seus dois primeiros Programas de Intervenção. Instigado pelo contraste entre a experiência francesa da década de setenta e as experiências brasileiras recentes, procuro entender como os membros do comitê de bacia aceitaram votar valores de cobrança que consideravam elevados.

No terceiro capítulo, ainda no mesmo período, examino as relações interpessoais entre alguns membros do Comitê *Seine-Normandie*, analisando sua importância para o alcance dos resultados descritos no capítulo interior. Apresento também o ponto de vista de alguns funcionários de agências de bacia. Enfatizo, desta forma, a importância das dimensões emocionais e afetivas na construção coletiva da política da água.

No último capítulo, como fiz na parte anterior, apresento um recorte da experiência francesa com foco nos princípios de cobrança. A partir das práticas e das avaliações dos atores da época, constato que dois modelos ideais de cobrança continuam coexistindo, o modelo de cobrança de financiamento sendo o único mobilizado no âmbito político do Comitê de Bacia *Seine-Normandie* aplicado na prática.

Na última parte, abordo a evolução das agências até hoje, enfatizando a ruptura ocorrida em 1975, quando os usuários domésticos passaram a pagar diretamente a cobrança pela poluição, inicialmente paga pelos municípios, sem serem representados enquanto tais nos comitês de bacia. Descrevo as consequências desta mudança nas dinâmicas de negociações entre os atores na elaboração dos sucessivos programas de intervenções da agência e, em função disso, nos valores de cobrança paga por cada categoria de atores.

Progressivamente, os usuários domésticos tornam-se os principais contribuidores da agência, com montantes de cobrança cada vez mais altos. Mesmo se a cobrança serve

principalmente a financiar obras que lhe beneficiam, como estações de tratamento e redes de esgotos, essa situação afasta as agências dos princípios originais de sua criação e está na origem das críticas que lhe são feitas a partir de 1997.

Chego assim ao epílogo desta narrativa, voltando para esta fase de questionamento das agências e dos comitês de bacia na França com as chaves de leitura necessárias para entender sua gênese e suas implicações. Resumo as principais etapas da perspectiva histórica de cinquenta anos apresentada na tese, fornecendo, para o público brasileiro, um ponto de vista dinâmico e complexo sobre as instituições que inspiraram sua política da água.

Parte I

—

Trajelórias de vida e de pesquisa



Capítulo 1

Trabalhar em uma agência de água

The collage features logos for several water agencies: Agence de l'Eau Rhin-Meuse, Agence de l'Eau Loire-Bretagne, Agence de l'Eau Adour-Garonne, Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, and Les Agences de l'Eau. It also includes maps of France showing the territories of these agencies and a pie chart illustrating the composition of a Basin Committee (Comité de Bassin).

Composition of a Basin Committee (Comité de Bassin):

- Etat: 20%
- Usagers (industriels, agricoles, associations...): 40%
- Départements, Régions, Communes: 40%

Structure of a Basin Committee:

The Comité de Bassin is composed of representatives from three main groups: **Etats** (State), **Administration**, and **Usagers** (Users). These representatives meet to **Vote les orientations** (Vote the orientations), which are then decided by the **CA (Comité d'Administration)**. The CA's decisions are **Représentés en** (represented in) the **Agence de l'Eau**, which then **Met en oeuvre** (implements) the decisions.

Repartition des membres du Comité de Bassin par Collèges (Distribution of Basin Committee members by College):

- Etat: 1
- Usagers & Personnes compétentes: 2
- Communes: 5
- Département: 3
- Région: 1
- Spécio-professionnel: 2

Organisation des instances de bassin et l'agence de l'eau:

This diagram shows the organizational structure, including the **Comité de Bassin** (Basin Committee) and the **Agence de l'Eau** (Water Agency). It details the **PLANIFICATION ET PROGRAMMATION** (Planning and Programming) and **GESTION** (Management) processes, involving various stakeholders like the **Comité de Bassin**, **Comité d'Administration**, **Comité de Gestion**, and the **Agence de l'Eau** itself.

Mais que nenhum outro elemento talvez, a água é uma realidade poética completa.

Uma poética da água, apesar da variedade de seus espetáculos, tem a garantia de uma unidade. A água deve sugerir ao poeta uma obrigação nova: a unidade de elemento. Na falta dessa unidade de elemento, a imaginação material não é satisfeita e a imaginação formal não basta para ligar os traços díspares. A obra carece de vida porque carece de substância.

Gaston Bachelard. A água e os sonhos²⁹.

Dos banhos de rio ao gerenciamento de recursos hídricos³⁰

Quando criança, ia acampar às margens de algum rio do sul da França com minha família nos fins de semana ou nas férias. Meus pais armavam as barracas em alguma praia de rio, de preferência em um ambiente isolado no meio da natureza. Às vezes, o próprio acesso ao local era pelo rio, caminhando nas pedras escorregadias ou a bordo de um barquinho a remo. Os dias se passavam em banhos de rios ou passeios de barco.

Tinha seis anos quando meu pai comprou *l'Oiseau Rare*³¹, cuja foto é reproduzida na capa desta primeira parte. Nos fins de semana ou nos entardeceres de verão, passei então a velejar no *Etang de Berre*, perto de casa, onde o barco ficava estacionado. Tinha espaço e conforto suficientes para toda família poder passar a noite, permitindo viagens de vários dias no Mediterrâneo, ao qual se chegava por um canal a partir do *Etang de Berre*.

Aos treze anos, um tio, um pouco navegador e *globe-trotter*³², me iniciou na prancha a vela³³. No mesmo verão, inscrevi-me no pequeno clube náutico que se encontrava a quinze minutos a pé de casa e passei a maior parte de minhas tardes de folga velejando no *Etang de*

²⁹ BACHELARD, 1997.

³⁰ Na capa do presente capítulo, apresento o resultado de pesquisas de imagens realizadas no Google em 29 de julho de 2014, com as palavras *agence de bassin* (parte de cima da imagem) e *comité de bassin* (parte de baixo).

³¹ O pássaro raro.

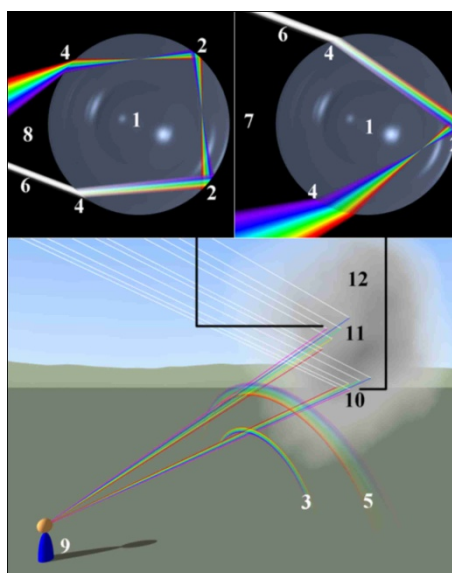
³² A palavra *globe-trotter*, de origem inglesa, é utilizada na França para se referir a pessoas que viajam muito ao redor do mundo (prática mais comum na Europa do que no Brasil).

³³ Atividade também conhecida como *windsurfing*.

Berre. Cheguei até a participar de algumas competições. Lembro, antes de tudo, do prazer que sentia quando deslizava horas a fio entre o vento e a água, com meus braços segurando a vela e meus pés guiando a prancha. Sensação de harmonia e de liberdade quando os fluxos do vento, através de meu corpo, davam velocidade à prancha que passava a voar por cima das ondas. Escutava o som da água quando a prancha batia nas ondas, olhava a luz amarela do sol quando brilhava na espuma branca. Sensação intensa de estar vivo, de ser parte do universo.

Após o colégio, estudei dois anos em *Classes Préparatoires* para as engenharias – uma especificidade francesa direcionada à elite intelectual, que substitui os dois primeiros anos de universidade. Com uma carga semanal de vinte horas de matemática e quatorze horas de física, quem sobrevive fica com a sensação de compreender como funciona o mundo. Aprendi, por exemplo, através de quais processos físicos se forma um arco-íris.

A luz do sol é refratada quando entra nas gotas de água, se reflete no seu interior, e é refratada de novo quando sai da gota. Nesse percurso, as diferentes cores que compõem a luz branca são refletidas com ângulos diferentes. A imagem que vemos é composta pelas cores da luz refletida pelas gotas localizadas a um certo ângulo (entre quarenta e quarenta e dois graus, conforme calculamos então) em relação aos nossos olhos.



Formação de um Arco-Iris

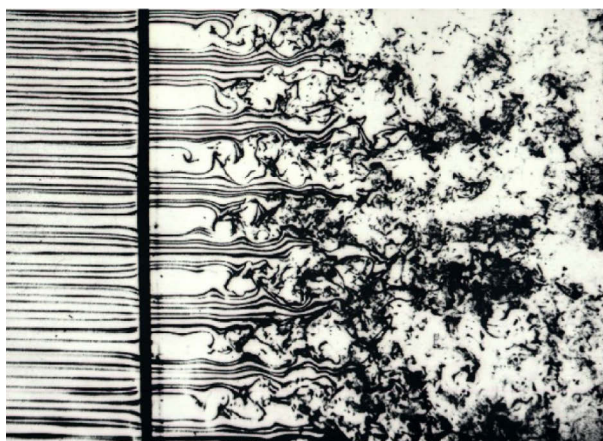
Lembro-me de ter pensado que nunca mais poderia me encantar com a aparência mágica do fenômeno. E de ter pensado em seguida que havia me encantado com o próprio processo físico em jogo. Pensando na última frase do Prólogo de Márcio Goldman para sua obra *Como funciona a democracia* (GOLDMAN, 2006, p21), diria que essa aula de física sobre o Arco-Íris, como a experiência das *Classes Préparatoires* em geral, não mudou

radicalmente minha maneira de perceber a natureza, mas influenciou profundamente minha concepção da ciência. Além de lúdica ou instigante, podia também ser bonita e poética³⁴.

Da universidade à agência de água

Minha classificação no concurso após as *Classes Préparatoires* não me permitiu entrar nas mais prestigiosas escolas de engenharia, a *Ecole des Mines*³⁵ ou a *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées*³⁶. Escolhi a *Ecole Nationale d'Hydraulique et de Mécanique de Grenoble*³⁷, pensando que me abriria possibilidades de trabalhar no setor de meio-ambiente.

Após várias disciplinas de mecânica dos fluidos com muita matemática, um professor apresentou um raciocínio extremamente complicado, e concluiu com toda seriedade: *acabamos de comprovar que as equações regendo o comportamento da água não possuem solução analítica*. A partir desse momento, passamos a trabalhar com simulação a partir de maquetes ou por computador, únicas maneiras de reconstituir as situações que precisávamos estudar. Uma disciplina sobre turbulência, apesar de muita matemática, encantou-me, tanto pela imprevisibilidade de certos fenômenos, quanto pela beleza das formas obtidas, como ilustra a fotografia de algo tão simples como uma corrente de água passando por uma grade.



Turbulência

³⁴ Impossível aqui não pensar no exemplo do antropólogo norte-americano Frantz Boas, que chegou à antropologia a partir de uma tese de física sobre as variações da cor do mar.

³⁵ Universidade especializada na Engenharia de Minas, Engenharia de Energia, ou ainda Engenharia da Produção.

³⁶ Universidade especializada na Engenharia Civil.

³⁷ Universidade especializada, entre outros, na Engenharia de Recursos Hídricos.

Já no primeiro semestre, me envolvi na ONG *Ingénieurs Sans Frontières*³⁸, onde estudantes montavam projetos humanitários. Certa vez, o ex-presidente da associação, que cursava o último semestre de engenharia de recursos hídricos, perguntou-me se iria participar da palestra no dia seguinte sobre as agências de água. Não sabia de qual palestra se tratava nem o que era uma agência de água. Descobri que a conferência aconteceria na própria universidade, mas somente foram convidados os alunos do último semestre do curso. No dia seguinte, montei uma *personagem* e, de terno e gravata, cheguei à mesa de inscrições. Sem dizer que era aluno, perguntei se tinha como assistir à palestra mesmo sem ter o convite comigo. A estratégia funcionou.

O Diretor da Agência de Água *Rhône-Méditerranée-Corse*, Patrick Guilhaudin, era um dos palestrantes. Explicou o que era uma agência de água e para que servia. Os poluidores pagam uma cobrança proporcional à poluição, a agência estabelece um programa de recuperação dos rios e oferece subsídios a quem luta contra a poluição. Tudo sendo discutido por um comitê de bacia composto por representantes dos usuários da água, do Estado e dos municípios. O entusiasmo do palestrante e o princípio das agências de água, que achei justo e democrático, me seduziram. Pensei que tentaria trabalhar em uma agência de água.

Meu colega me explicou que isso era o sonho de todos, mas que havia pouquíssimas vagas. Estávamos no final do ano de 1992. Tinha vinte anos. Descobriria mais tarde que era precisamente um momento de euforia para a política de água na França. O orçamento das agências de água tinha sido duplicado, uma nova lei tinha sido votada no mesmo ano, reforçando o papel dos comitês de bacia, e a conferência internacional Rio-92 abria novas perspectivas para a consideração do meio ambiente nas políticas públicas por meio do conceito de desenvolvimento sustentável. Apresentarei melhor esse período na quarta parte.

Em uma atividade da universidade, encontrei um pescador militante de uma associação de proteção ambiental. *As agências de água fazem um excelente trabalho, explicou. São as únicas instituições que trabalham para o meio ambiente e têm dinheiro! Normalmente, quando se trabalha para o meio ambiente, é muito difícil encontrar recursos. Mas no caso da gestão dos rios é diferente, graças às agências.* Quase vinte anos depois, no momento de concluir a escrita dessa tese, fiquei sabendo que aquele militante se tornou Vice-Presidente do Comitê de Bacia *Rhône-Méditerranée-Corse*.

Após o primeiro ano na universidade, fiz meu primeiro estágio prático com a ONG *Ingénieurs Sans Frontières*, elaborando um projeto de construção de ponte no *Burkina-Faso*.

³⁸ Engenheiros sem fronteiras.

Em preparação a minha viagem ao país, participei de uma formação sobre encontros interculturais, quando me apaixonei pelo tema. Passei dois meses nesse pequeno país da África, morando, a maior parte do tempo, em uma aldeia sem luz elétrica. Para tomar banho, precisava buscar água no poço localizado a duzentos metros e carregar num balde. Experimentei uma relação com a água muito diferente de simplesmente abrir e fechar a torneira. Aproveitava cada gota. Foi pouco tempo, mas desde então a água ganhou outro valor para mim.

Uma noite, assisti a um debate acalorado entre jovens da aldeia. Nosso intérprete explicou que a questão era saber se todos os peixes do rio próximo caberiam na casa ao lado e, finalmente, quantas casas seriam necessárias para conter todos os peixes de todos os rios do mundo. Não consegui compreender a lógica da conversa. Entendi somente que estava em presença de uma concepção do mundo diferente da minha.

Após o segundo ano na universidade, procurei um estágio sobre a poluição do *Etang de Berre*, lago no qual costumava velejar. Queria entender melhor a situação complexa desse Lago cuja água, surpreendentemente, ficava muito transparente nos últimos anos durante o verão, enquanto que alternava entre a cor verde e a cor vermelha no outono, no inverno e na primavera. O *Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre*³⁹ (EPAREB), aceitou me acolher durante dois meses. Atualizei um folder sobre os problemas de poluição do lago e preparei a realização de um filme sobre seus três rios afluentes. Compilei informações técnicas e tentei adaptá-las de forma inteligível para um público não especialista.

O *Etang de Berre*, originalmente constituído por um ecossistema de laguna com água salgada, fora perturbado pela chegada de grandes quantidades de água doce e de limo vindos de uma transposição ligada a uma hidrelétrica. Durante os últimos verões, a transposição fora interrompida devido à seca na região, resultando em uma situação próxima ao equilíbrio ecológico original. A partir do outono, com a volta da água doce, o ecossistema encontrava-se novamente desequilibrado. Somando-se a isto a poluição urbana, havia um grande desenvolvimento de micro-algas com cor vermelha.

Já no final do trabalho, meu diretor no EPAREB marcou uma visita na sede de Marseille da Agência de Água *Rhône-Méditerranée-Corse* para levantar informações que ali se encontravam. Apresentou-me a Pierre Aplincourt, responsável pela bacia hidrográfica do rio *Durance*, na qual o *Etang de Berre* está inserido. Combinamos que eu trabalharia na sala de documentação da Agência, consultando os documentos.

³⁹ Autarquia responsável pelo planejamento territorial dos municípios localizados às margens do *Etang de Berre*.

Tive a sensação de sentar no meio de uma mina de ouro. Em cada estante estava escrito um nome de rio e havia muitos livros, relatórios ou artigos de jornais relacionados a cada um. De repente, Pierre entrou na sala. Precisava ver um filme na TV da sala e me convidou para assistir com ele. Convidou-me para acompanhá-lo, no dia seguinte, à reunião onde o filme seria apresentado. Na viagem de volta, me propôs realizar um estágio na Agência de Água.

Seria meu trabalho de conclusão do curso, somente faltava definir o tema. Pedi conselho a um professor da Universidade que tinha me ajudado no ano anterior a fazer os cálculos hidráulicos do projeto de construção da ponte em *Burkina-Faso*. Ele mesmo tinha passado a metade de sua vida profissional na África. Quando contei de meu encontro com Pierre, deu risada e comentou que ambos estavam trabalhando juntos há um ano, este recorrendo ao Professor para repetidas consultorias sobre as conseqüências das enchentes (também repetidas) em rios do sul da França. Meu estágio poderia ser sobre esse mesmo assunto.

Gestão descentralizada e participativa da água

Trabalhei de abril a junho de 1995 na sede de Marseille da Agência de Água *Rhône-Méditerranée-Corse*. Escolhi dois rios onde uma série de enchentes, no espaço de um ano e meio, tinham provocado grandes enxurradas após trinta anos de estabilidade. Meu trabalho consistia em formalizar uma teoria sobre a evolução morfológica dos rios no sul da França e propor uma estratégia de gestão para situações tão imprevisíveis.

Percorri os rios, acompanhado por meu professor ou por um colega geógrafo. Passei a enxergar um rio como o resultado, em um determinado momento, da interação entre pedras, sedimentos, água e vegetação. Para entender essa dinâmica, precisava adotar várias escalas geográficas – de um trecho do rio até o conjunto da bacia hidrográfica – e temporais – da seqüência anual das enchentes e secas até os períodos geológicos. Para chegar até as possibilidades de gestão, precisava ainda tomar em consideração a ação humana interagindo com os fluxos de materiais que constituem o rio.

Acompanhei Pierre em reuniões com prefeitos. Ele explicava que a Agência somente financiaria obras nos rios se fosse apresentado um projeto de conjunto para a bacia hidrográfica, e não projetos individuais por cada município. Os prefeitos argumentavam que chegar a um acordo entre todos os municípios levaria muito tempo e talvez nem fosse possível em razão das rivalidades políticas. Pierre respondia que gerenciar as situações de enchentes

exigia uma solidariedade entre todos os habitantes da bacia hidrográfica. Citava exemplos de municípios querendo se proteger e agravando as enchentes nos municípios a jusante. Ou ainda de um município construindo diques mais altos que os diques do município da outra margem do rio, que por sua vez passava a construir um dique mais alto ainda. Comecei a perceber qual era concretamente o papel da Agência de Água.

Após o estágio, continuei trabalhando na Agência durante um ano e meio na forma de um serviço civil, como possibilidade de substituição do serviço militar. Meu trabalho junto à equipe liderada por Pierre consistia em promover um novo modo de gestão da água, que chamávamos de *gestion locale et concertée*. Traduziria, hoje, por *gestão descentralizada e participativa*. Mas não conhecia esse conceito de gestão participativa na época. Na prática, a estratégia de Pierre era aproveitar as enchentes recentes para convencer os municípios de uma mesma bacia hidrográfica a formarem consórcios intermunicipais, os quais se tornariam responsáveis pela gestão daquelas bacias. Os municípios passaram a elaborar projetos coerentes na escala da bacia hidrográfica. A Agência de Água fornecia suporte técnico e financeiro, inclusive para cada consórcio contratar uma equipe técnica permanente com a função de cuidar do rio.

Essa estratégia pioneira foi reproduzida e adaptada em todo território de competência da Agência *Rhône-Méditerranée-Corse*. Baseava-se na Lei das Águas de 1992, que previa a elaboração de *Schémas d'Aménagements et de Gestion de l'Eau – SAGE*⁴⁰. Prefeitos e representantes da sociedade civil e do Estado definiam objetivos e planos de ação para sua bacia hidrográfica em um processo de planejamento descentralizado e participativo. As regras assim definidas passavam a ter valor legal, impondo-se inclusive ao Estado. Pierre considerava esse processo completamente revolucionário no contexto do Estado francês altamente centralizado.

Fui conhecendo melhor Pierre, entendendo as origens de sua sensibilidade política, sua capacidade de convencimento e seu profundo conhecimento do funcionamento das agências. Nasceu na Argélia, quando era colônia francesa. Ao contrário da maioria das pessoas de origem francesa que deixou o país no momento da independência, em 1962, decidiu permanecer e passou a trabalhar com a nova administração local. Durante oito anos, coordenou equipes com centenas de trabalhadores em grandes obras de irrigação. Querendo trabalhar na França, chegou à Agência de Água Rhin-Meuse em 1969, pouco depois de sua criação, e à Agência *Rhône-Méditerranée-Corse* em 1971. Logo, envolveu-se em reflexões e

⁴⁰ Os SAGE podem ser comparados, no contexto brasileiro, aos planos de bacia.

ações militantes através do *Syndicat National de l'Environnement*⁴¹. Em 1994, quando o conheci, era representante dos funcionários no Conselho de Administração da Agência. As longas conversas durante as viagens para participar de reuniões na região eram verdadeiras aulas sobre história e política de gestão da água.

No fim do meu período de serviço civil, passei por um processo de seleção e fui admitido como funcionário da Agência de Água *Rhône-Méditerranée-Corse*, desta vez na sua sede principal, em Lyon. Meu cargo era de especialista em hidrologia e hidromorfologia⁴².

Passei a trabalhar com técnicos em outras sedes regionais da Agência. Um colega me chamou certo dia para elaborar um projeto piloto de reabilitação no Rio *Vistre*, então visto como um esgoto. Considerando o caso praticamente perdido, incentivei meu colega a escolher outro rio. Convenceu-me de que valia a pena tentar a aposta. Alguns anos depois, explicou-me, a Agência de Água iria enfrentar uma negociação difícil envolvendo milhões de euros. Caso o rio continuasse sendo percebido como um esgoto pela população, não haveria chance de convencer os prefeitos envolvidos em investir em uma estação de tratamento para a cidade de Nîmes, localizada nas proximidades. Por outro lado, se a reabilitação mostrasse algum resultado, o *Vistre* poderia voltar a ser visto como um rio. No meio do calor e da seca do verão mediterrâneo, poderia então oferecer valiosas oportunidades de lazer à sombra das grandes árvores que ali ainda se encontravam. Quase quinze anos depois, a cada viagem para França, gosto de me informar sobre a situação do rio *Vistre*, curioso para saber os resultados do processo que contribuí a iniciar. A aposta de meu colega resultou em um sucesso ultrapassando nossas expectativas. Para quem conhece o rio hoje, é difícil acreditar que era, há pouco mais de uma década, considerado como um esgoto.

⁴¹ Sindicato Nacional do Meio Ambiente.

⁴² A hidromorfologia é o estudo das mudanças no leito dos rios e na vegetação ribeirinha.



Rio Vistre em 2004



Mesmo local em 2014

No meu novo cargo, participei de negociações envolvendo um acordo de parceria com a empresa pública de geração de energia, *Electricité de France* (EDF). O objetivo era amplo. Tratava-se da revisão do modo de operação de todas as barragens dos Alpes no sentido de uma maior consideração dos aspectos ecológicos e de lazer. Havia grandes reuniões onde se falava em vazões, sedimentos, comportas, peixes, invertebrados aquáticos, pescadores, praticantes de caiaque, entre outros seres e materiais envolvidos na questão. Enquanto funcionário da Agência de Água, estava em uma posição ideal para conduzir a negociação sobre o tema: no Comitê de Bacia, que orientava a política da Agência, todos os atores envolvidos na negociação estavam representados, incluindo a EDF. Minha posição, portanto, somente poderia ser a busca de um consenso entre eles. Colegas biólogos, químicos, geólogos e de várias outras especialidades, ofereciam-me um respaldo técnico. A capacidade financeira da Agência me permitia contratar os estudos complementares necessários, além de abrir perspectivas novas para a gestão dos rios, como, por exemplo, a indenização para a EDF das

eventuais perdas financeiras ligadas a uma gestão das barragens segundo as necessidades de outros atores. Meus interlocutores na EDF, conscientes de que as exigências da sociedade tinham mudado desde a época da construção das barragens nos anos sessenta, se esforçavam para buscar conciliações.

A partir de certo momento, contudo, as discussões tornaram-se cada vez mais difíceis. O mercado da energia elétrica fora liberado à concorrência na União Européia, e a empresa passou a descartar qualquer diminuição de produtividade em alguma hidrelétrica, alegando que se encontrava agora em situação de concorrência. Não havendo mais negociações possíveis, pedi que a parceria com a Agência de Água fosse encerrada.

Esse fracasso me fez refletir: em minha opinião, a grande maioria dos franceses concordaria, na época, em pagar alguns centavos a mais o kWh de energia elétrica para poder desfrutar de rios de qualidade. A abertura à concorrência, porém, fez com que a EDF buscase produzir energia elétrica ao menor preço, sem possibilidade de levar outros critérios em conta. Tentei compreender o processo que conduziu o governo francês, através de sua participação na União Européia, a adotar medidas que iam, em minha opinião, na contramão dos interesses de seus habitantes, e sobre as quais estes nunca foram consultados.

Um momento privilegiado para essas reflexões era o trajeto de meu apartamento até a sede da Agência *Rhône-Méditerranée-Corse*, que ficava nas margens do rio *Rhône*. De manhã ou no fim da tarde, pedalando na ciclovia ao longo do cais, acompanhava o ritmo das enchentes e das estiagens do rio. A proximidade do rio era um aspecto importante para vários de meus colegas. Contaram-me que alguns anos antes de minha chegada, na época do Diretor Patrick Guilhaudin, organizaram uma travessia do rio a nado da qual participaram dezenas de funcionários acompanhados, por medida de segurança, pelo barco dos técnicos responsáveis pelo monitoramento da qualidade de água. A atividade não tinha outro objetivo a não ser o simples prazer de atravessar o Rio a nado. Gostaria de ter chegado a tempo para viver essa época em que trabalhavam na Agência quase metade dos duzentos e cinquenta funcionários que então se encontravam, possibilitando relações de trabalho mais informais.

No cotidiano de meu trabalho em Lyon, percebia o funcionamento da Agência de Água desde uma posição mais central e acompanhava, através da imprensa, o projeto nacional de reforma da política da água anunciado pela a Ministra do Meio Ambiente do governo de coalizão de esquerda e líder do Partido Verde, Dominique Voynet, em 1997. Contudo, sentia falta de informações e de espaços de discussão sobre o contexto no qual estava atuando.

Foi minha principal motivação para me afiliar ao *Syndicat National de l'Environnement*, passando a participar das reuniões, com um envolvimento crescente.

As agências de água ameaçadas

Em julho de 2008, estava de férias quando recebi um email de um colega da Agência me contando que Dominique Voynet anunciara uma reforma que transformaria as cobranças recolhidas pelas agências em *Taxe Générale sur les Activités Polluantes*⁴³ – TGAP. A taxa seria votada pelo Parlamento, e não pelos comitês de bacia como ocorria até então com a cobrança, resultando em uma centralização da política da água.

De volta das férias, levei vários dias para tomar conhecimento e digerir todo material de informação e análise reunido ou elaborado pelos colegas do *Syndicat National de l'Environnement* nas seis agências de água e recebido por fax. Li também um relatório de avaliação das agências de água elaborado no ano anterior pelo *Commissariat Général au Plan*, órgão governamental de análise e orientação das políticas públicas (CGP, 1997). O relatório apresentava uma análise do funcionamento das agências e concluía com várias propostas de aprimoramento no sentido de aumentar a eficiência econômica de suas intervenções. Fiquei surpreso, ao ler o relatório, em constatar a parcialidade do artigo publicado no jornal *Le Monde* no ano anterior (ORANGE, 1997): apresentava somente uma parte das conclusões do relatório, justamente as mais negativas em relação à atuação das agências.

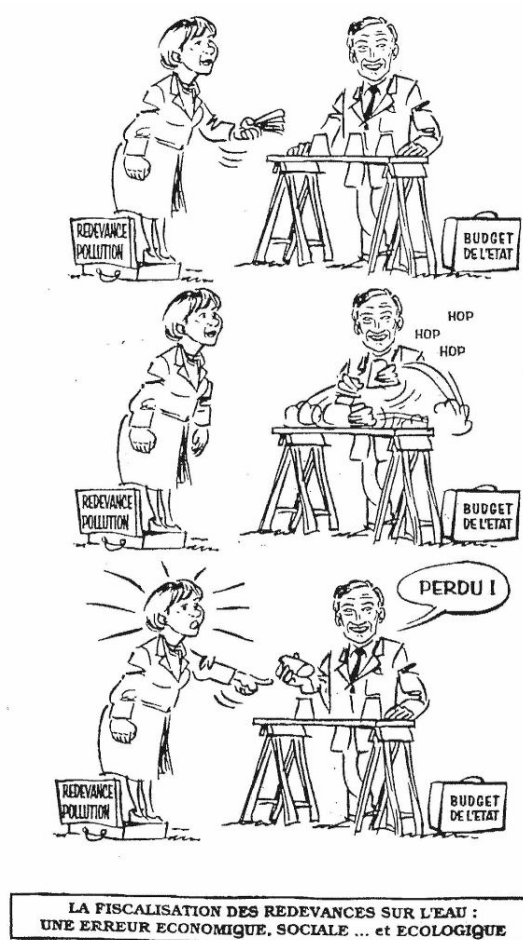
A incompreensão era grande entre os funcionários das agências: o projeto estava na contramão das reformas anunciadas pela própria Ministra no ano anterior, e a supressão – ou pelo menos o enfraquecimento – das agências de água parecia contradizer as idéias defendidas pelo Partido Verde.

Como os demais funcionários das agências, tentava entender o projeto de TGAP. Entre meus colegas do *Syndicat National de l'Environnement*, a interpretação que dominava era a de que o Ministério da Fazenda, que cobiçava as cobranças das agências de água desde sua criação, tinha conseguido apoderar-se delas através de uma manobra política. O retorno para as agências dos valores cobrados seria possível, porém não garantido, o orçamento do Estado sendo votado a cada ano em função das prioridades do momento, com necessidades sempre superiores às receitas. Em consequência, a própria existência das agências de água estaria

⁴³ Taxa geral sobre as atividades poluidoras.

ameaçada, ou pelo menos seu caráter descentralizado e participativo decorrente da gestão independente do seu orçamento.

Decidi me mobilizar para defender as agências, que considerava como um instrumento ao mesmo tempo democrático e eficiente para a defesa do Meio Ambiente. Mas como fazer? Minha primeira idéia foi procurar um colega ilustrador para tentar expressar visualmente o que estava acontecendo nas discussões entre os ministérios. O resultado foi uma caricatura de Dominique Voynet jogando com Dominique Strauss-Kahn⁴⁴, ministro da fazenda. O desenho circulou em todas as agências de água, serviu de base para um cartão postal dirigido ao Primeiro Ministro, solicitando a retirada do projeto, e foi reproduzido na imprensa.



*A fiscalização das cobranças sobre a água: um erro econômico, social... e ecológico.
Nas malinhas está escrito “cobranças por poluição” e “orçamento do Estado”.
O Ministro da Fazenda anuncia, no final: Perdeu!*

⁴⁴ Dominique Strauss-Kahn foi mais tarde nomeado Diretor do Fundo Monetário Internacional (FMI) e ficou internacionalmente conhecido por estar envolvido num caso de agressão sexual em Nova York, em 2011.

Veio-me uma segunda idéia: participar da universidade de verão do Partido Verde, prevista para acontecer na mesma semana numa cidade próxima a Lyon. Junto com dois colegas do sindicato, entrei em contato com alguns responsáveis pelo partido. No dia seguinte, chegamos ao local após duas horas de carro. Nossos interlocutores tinham organizado um encontro informal com um grupo de líderes de correntes internas ao partido opostas a Dominique Voynet, que tinham o maior interesse em conhecer nossas análises. Confidenciaram que o anúncio da Ministra fora uma surpresa para os próprios militantes do partido.

O grupo nos convidou para participar de uma mesa redonda sobre tributação ambiental. O projeto de TGAP foi apresentado como um grande avanço na política ambiental por lideranças políticas próximas a Dominique Voynet ocupando cargos importantes no Governo. Um deles era Alain Lipietz, conselheiro do Primeiro Ministro e instigador do projeto, segundo nossos informantes. Apresentou como doutrina do Partido Verde a seguinte teoria: as cobranças devem ser desvinculadas dos programas de intervenções. Caso contrário, argumentou, os poluidores serão incentivados a poluírem mais para receber subsídios maiores, que permitirão tratar a poluição produzida. Deu um exemplo:

Uma taxa anual de quinhentos francos para proprietários de cães nas cidades permite financiar um sistema de limpeza, mas não incita em não poluir (“paguei, portanto meu cão tem direito de fazer cocô”), enquanto que uma multa de quinhentos francos por cocô tem um efeito dissuasivo.

Vários participantes, membros do partido, questionaram a proposta. Meu colega, tomando a palavra em nome dos funcionários das agências de água, explicou todos os equívocos do projeto. Em particular, enfatizou que a decisão de substituir as cobranças recolhidas pelas agências de água pela TGAP resultaria no desmonte do sistema descentralizado e participativo de gestão da água, sistema original cujos resultados eram reconhecidos por todos e que já servira de modelo para muitos países. A cena terminou com a distribuição aos militantes do partido de trezentas cópias previamente preparadas de uma análise crítica do *Syndicat National de l'Environnement* sobre o projeto, além do desenho caricaturando Dominique Voynet. De volta a Lyon, passei a madrugada redigindo um relato detalhado do evento. Foi revisado por meus colegas e divulgado pelo sindicato nas seis agências de bacia e no Ministério do Meio Ambiente (SNE, 1998).

Questionando as agências de água

Solicitei a meu chefe a possibilidade de dedicar parte de meu tempo de trabalho ao *Syndicat National de l'Environnement* para reforçar a mobilização contra o projeto de TGAP. Em outubro, participei de um colóquio sobre o tema *La Taxe Générale sur les Activités Polluantes: une remise en cause radicale de la politique de l'eau*⁴⁵, organizado pelo Senado. Em novembro, participei de um encontro sobre o tema *Les institutions françaises à l'épreuve de la théorie économique et de la science politique*⁴⁶, organizado em Paris pela *Académie de l'Eau*⁴⁷. Em ambas as ocasiões, dezenas de palestrantes apresentaram informações e reflexões sobre a história das agências de água e seu funcionamento, e argumentaram a favor ou (principalmente) contra o projeto de TGAP. Parte deles tinha atuado na elaboração da Lei de 1964 que criou as agências e, posteriormente, na sua implantação.

O principal argumento a favor da TGAP era que as agências de água não aplicavam de maneira satisfatória o princípio poluidor-pagador. Em outras palavras, as cobranças não eram incitativas, no sentido de levar a uma mudança de comportamento dos poluidores. Essa situação resultava da própria lógica do sistema. Ao decidir sobre os valores das cobranças nos comitês de bacia, os usuários da água defendiam seus interesses imediatos em vez de defender o meio-ambiente.

O principal argumento contra a TGAP era que as agências de água não foram concebidas para aplicar o princípio poluidor-pagador no seu estrito sentido econômico, mas sim para promover uma gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos. A TGAP, que resultaria em uma centralização da política da água, teria como efeito substituir essa lógica de ação coletiva, com forte adesão dos usuários, por uma lógica individual.

Um dos palestrantes era o pesquisador do CNRS⁴⁸ Bernard Barraqué. Suas intervenções, com base em estudos científicos nas áreas de economia e ciência política, iam ao encontro das análises do *Syndicat National de l'Environnement*. Permitiam entender como as agências de água consistiam em uma política pública inovadora em termos de descentralização no contexto de um Estado centralizado como a França. Bernard Barraqué participou ativamente no debate que se seguiu às apresentações, chegando a propor *que fosse*

⁴⁵ A TGAP: um questionamento radical da política da água?

⁴⁶ As instituições francesas à prova da teoria econômica e da ciência política.

⁴⁷ ONG criada em 1993 pela Agência *Seine-Normandie*, no objetivo de promover reflexões prospectivas e interdisciplinares sobre a gestão da água.

⁴⁸ *Centre National de la Recherche Scientifique*.

*imposta, no Conseil d'Etat*⁴⁹, uma discussão de filosofia política sobre a modernização das nossas instituições, onde realmente se falasse de patrimônio comum (ACADEMIE DE L'EAU, 1998).

Outro palestrante era Jean-Jacques Maynard, um colega da Agência de Água *Rhône-Méditerranée-Corse* convidado a falar em nome do *Syndicat National de l'Environnement*. Após sua intervenção, comentou comigo seu constrangimento em encontrarmos aliados, na mobilização contra o projeto de TGAP, com políticos em maioria conservadores (os seis presidentes de comitês de bacia pertenciam a partidos de direita) e diretores de empresas multinacionais do setor de saneamento.

Enquanto funcionários das agências de água, estávamos ao mesmo tempo determinados a defender essas instituições e críticos em relação a vários aspectos de seu funcionamento atual. Em nossa opinião, era necessário reformar as agências, mas de maneira diferente do que era proposto. Decidimos formar um grupo de trabalho para elaborar um contra-projeto a ser apresentado ao Governo. Fui eleito conselheiro nacional do sindicato e encarregado da coordenação desse grupo.

Organizei reuniões de trabalho em cada uma das seis agências de água e no Ministério do Meio Ambiente. Muitos especialistas das agências, membros ou simpatizantes do sindicato, apresentaram sua análise da situação e suas propostas. A partir dessas informações, e de muitas discussões no grupo, formalizei um contra-projeto de reforma da política da água na França. Redigi um documento de síntese que foi analisado, revisado e finalmente aprovado pelas instâncias representativas do sindicato. Foi publicado no jornal do sindicato em junho de 2000 com o título *Propositions pour une réforme de la politique de l'eau et des milieux aquatiques*⁵⁰ (SNE, 2000). Nele, qualificava as agências como catalisadoras da *gestion locale et concertée*.

O conhecimento detalhado das agências e de seu funcionamento me levou a revisar a visão idealizada que tinha até então. A análise concluía que os mecanismos de cobrança vigentes eram ao mesmo tempo socialmente injustos e ecologicamente pouco eficientes. Essa situação resultava de uma falta de democracia e de transparência no funcionamento das agências e dos comitês de bacia. Os usuários domésticos eram pouco representados nos comitês de bacia apesar de pagarem cerca de oitenta por cento dos valores da cobrança. Grande parte dos membros dos comitês de bacia votava sem entender as fórmulas complexas

⁴⁹ Conselho de Estado – pode ser comparado, no Brasil, à Advocacia-Geral da União.

⁵⁰ Propostas para reforma da política da água e dos ecossistemas aquáticos.

para o cálculo das cobranças, beneficiando finalmente os usuários industriais em detrimento dos usuários domésticos. Explicarei esse paradoxo de maneira detalhada na quarta parte desta tese.

Ao mesmo tempo, os valores elevados da cobrança paga pelos usuários domésticos correspondiam à necessidade de construir redes de coleta e estações de tratamento de esgotos. Apesar de suas imperfeições, os comitês de bacia e o sistema de cobrança também constituíam as bases políticas e financeiras para a existência das políticas de *gestion locale et concertée*.

Frente a uma hostilidade generalizada ao projeto de TGAP, a Ministra do meio ambiente aceitou preservar a independência das agências de água e seguiu com um projeto menos radical de reforma da política da água. Participei então de reuniões de trabalho e de negociação com a própria Ministra ou membros de seu gabinete, encontros com parlamentares e sessões de trabalho no Conselho Econômico e Social, que elaborava um relatório sobre o tema.

Aos poucos, o projeto de reforma tornava-se cada vez mais complexo e menos ambicioso, pela ação de múltiplos grupos de pressão. As agências de água permaneceriam. Somente uma parte das reformas profundas que considerávamos necessárias, no entanto, continuavam na ordem do dia.

Busca de alternativas

Inconformado com as discussões com os responsáveis políticos encarregados da reforma da política da água e com as conseqüências para meu trabalho da abertura à concorrência do mercado da produção de energia elétrica, decidi me envolver na associação de reflexão e educação popular anticapitalista *ATTAC*⁵¹. Na assembléia geral de 1999, fora convidado Olívio Dutra, governador do Rio Grande do Sul. Ouvindo sua intervenção, percebi que havia muitos pontos comuns entre a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre e a experiência das agências de água. Foi, então, que passei a considerar esta última como um exemplo de democracia participativa.

Meu envolvimento na associação *ATTAC* me levou a viajar para Seattle, nos Estados Unidos, a fim de participar da mobilização internacional contra um projeto de acordo de liberalização econômica em negociação no âmbito da Organização Mundial do Comércio

⁵¹ *Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne.*

(OMC) em dezembro de 1999. O *Syndicat National de l'Environnement* apoiou minha viagem, com um mandato de defesa dos serviços públicos no setor de meio ambiente. À véspera do início do evento, participei de uma reunião preparatória com o Ministro do Comércio do governo socialista francês. Em nome do *Syndicat National de l'Environnement*, apontei a incoerência da política do Governo no setor de meio ambiente.

Quando chegou a Seattle no dia seguinte, informada de minha intervenção, Dominique Voynet veio me procurar para entender melhor meus argumentos. Em conversa informal com a Ministra, compreendi que o próprio Ministério do Meio Ambiente não tinha analisado as conseqüências da abertura à concorrência internacional dos serviços públicos do setor de meio-ambiente. Deixara as negociações nas mãos do Ministério do Comércio, que por sua vez buscava garantir o máximo de perspectivas de negócios para as empresas francesas.

Passei a me dedicar aos encontros, conferências e manifestações do *Fórum Alternativo*⁵². As principais intervenções sobre o tema da gestão da água eram feitas por representantes canadenses, indianos e brasileiros engajados na luta contra a privatização dos serviços de abastecimento de água, citando, na maioria dos casos, exemplos de empresas francesas procurando maximizar o lucro em detrimento de uma água acessível para toda população.

Nas ruas havia dois tipos de manifestações. As primeiras eram organizadas por grupos pacifistas que impediam o acesso dos ministros e chefes de Estado ao centro de conferências da Organização Mundial do Comércio, onde eram negociados os acordos criticados pelas organizações da sociedade civil. Elas foram alvos de uma forte repressão policial. O governo norte-americano decretou o estado de emergência na cidade de Seattle. O direito de reunião garantido pela constituição foi suspenso. Mais de seiscentas pessoas foram presas, principalmente estudantes.

⁵² Em paralelo ao encontro da OMC, entidades da sociedade civil organizaram reuniões e seminários na cidade, chamando essas atividades de *Fórum Alternativo*.



Batalha de Seattle

Outras manifestações, com mais de cinquenta mil participantes, aconteceram nos dias seguintes a certa distância do centro de conferência. Havia uma grande diversidade de participantes. Sindicalistas, ecologistas, religiosos, estudantes, pequenos agricultores, faziam o mesmo diagnóstico: no mundo inteiro, os excessos do liberalismo econômico prejudicavam o meio ambiente e as condições de vida das populações.

A conferência da OMC foi encerrada sem que os dirigentes conseguissem chegar a um acordo, marcando uma ruptura nas políticas internacionais de liberalização do comércio. No momento em que a notícia chegou ao *Fórum Alternativo*, ouviram-se gritos de vitória. Um representante dos povos indígenas de uma reserva próxima a Seattle tomou a palavra: *hoje é um dia de muita esperança. Parece que vocês começaram a entender o que a gente está dizendo há mais de quinhentos anos: o mundo não é uma mercadoria, a vida vale mais do que o dinheiro.*

Essa primeira experiência de mobilização internacional da sociedade civil atualizou minha concepção da democracia. Somente está garantida, aprendi, enquanto se luta por ela. Pensei que o mesmo devia acontecer com os comitês de bacia, e que sua composição, por si só, não garantia seu funcionamento democrático. A experiência incentivou-me a prosseguir no meu engajamento militante. Mostrava que sim, era possível influenciar as políticas em nível global, como escrevi em um artigo na revista trimestral do sindicato (LAIGNEAU, 2000).

De volta à França, sentia necessidade de tirar um tempo de folga de meu trabalho. Concebi o projeto de atravessar o Oceano Atlântico de barco a vela e, em seguida, percorrer a América do Sul visitando comunidades alternativas ligadas à rede Via Campesina, com a qual

tinha estabelecido contatos em Seattle. Para minha festa de despedida, meu colega desenhou um cartão sugerindo que ficaria com saudade de meu trabalho na Agência.



Ainda durante os preparativos, recebi uma proposta de trabalho na África pelo Ministério das Relações Exteriores. Os requisitos do edital pareciam uma descrição exata de meu perfil e de minhas experiências. Funcionário de uma agência de água, com experiência de trabalho na África, experiência de vida associativa, conhecimento em hidrologia, para trabalhar sobre a reforma da política da água no *Burkina-Faso*. Fui convocado para uma entrevista. O responsável da cooperação internacional pelo setor de água explicou a intenção do governo de esquerda de se diferenciar da atuação das empresas de abastecimento de água e tratamento de esgotos, líderes mundiais criticadas por suas políticas de lucro. Fazia questão de valorizar outros aspectos da política francesa de água, em particular as agências de água.

No *Burkina-Faso*, iria assessorar a implementação de um sistema de gestão de água descentralizado e participativo, pioneiro na África. O desafio me interessou e decidi adiar meus projetos pessoais de buscar alternativas na América do Sul. Considerava a gestão da água como um setor propício para inovadoras políticas públicas participativas. Estava curioso para ver as possibilidades de aplicação concreta no *Burkina-Faso*, onde sabia existir um contexto sociopolítico favorável em função dos legados da revolução de 1984⁵³.

⁵³ Durante minha primeira estadia, em 1993, encontrei jovens militantes que me contaram com paixão a história recente do país: a partir de 1984, Thomas Sankara (um jovem idealista às vezes chamado de *Che* africano, em referência a *Che Gevara*) implementou uma política revolucionária, aliando socialismo radical e anti-colonialismo. Até ser morto, em 1988.

O Diretor da Agência de Água *Rhône-Méditerranée-Corse* assinou um aditivo a meu contrato de trabalho, permitindo minha contratação pelo Ministério das Relações Exteriores para um período máximo de quatro anos e garantindo, após esse período, meu retorno à Agência.

Capítulo 2

—

Distanciamento



Elemento da natureza, a água se apresenta – todo mundo sabe – como uma substância transparente, incolor, inodora e insípida. Consagrada como campo de estudo na perspectiva das ciências sociais, ela perde imediatamente suas aparências de neutralidade, insipidez. Em suas relações com os homens, usada ou representada, que a utilizam ou que sonham com ela, ela adquire uma espessura singular. Como objeto intelectual, no entanto, ela mantém alguns de seus poderes naturais, incluindo o poder de enfraquecer e dissolver. Um simples olhar para uma bibliografia tão abundante quanto dispersa convence facilmente que ela corrói as fronteiras entre os pontos de vista e as fronteiras disciplinares, ela ataca as abordagens obrigatórias, ela rói as questões resolvidas.

*Gérard Lenclud*⁵⁴

No final do ano de 2000, voltei à Ouagadougou, capital do *Burkina-Faso*, que conhecia desde meu estágio como estudante em 1993. Fui acolhido no serviço de cooperação técnica da Embaixada da França, e depois fui apresentado para meus parceiros africanos do Ministério da Água e do Meio Ambiente. Meu cargo de conselheiro técnico do Diretor Geral dos Recursos Hídricos me proporcionava total liberdade para organizar meu trabalho. Minha chegada na África me abriu a possibilidade de dedicar longos períodos à leitura e à introspecção, que meu ritmo de vida na França não permitia.

Gestão da água e administração pós-colonial

Dediquei o primeiro semestre a tomar conhecimento da situação da gestão da água no país. Encontrei o maior número possível de pessoas, começando pelos funcionários do próprio Ministério, continuando com as embaixadas e os serviços de cooperação técnica dos países

⁵⁴ LENCLUD, 1984.

com projetos na área de gestão de recursos hídricos e com entidades da sociedade civil, sem esquecer os dez serviços administrativos regionais de gestão de recursos hídricos. Visitei todas as regiões do país, criando vínculos com funcionários públicos que se sentiam esquecidos pelos diretores ou conselheiros de uma administração centralizadora.

No auge da estação seca, fui até a fronteira norte do país, já no início do deserto do *Saara*, para visitar um poço artesiano que tinha sido financiado décadas atrás pela cooperação francesa. No caminho, passei por um lago quase seco. Milhares de vacas estavam ali reunidas, aproveitando a fonte de água enquanto existia. Após mais algumas horas de carro nas pedras e na areia, vi de longe a caixa d'água indicando que chegara ao poço. A temperatura era de quarenta e oito graus e não chovia há oito meses.

O poço não estava funcionando. O guardião me informou que a bomba estava quebrada. Uma nova deveria chegar da Europa, mas não se sabia quando. Enquanto isso, o gado que chegava de toda região podia beber no pequeno poço com bomba manual, que tinha sido construído na época da obra. Os pastores com seus rebanhos esperavam sua vez na sombra escassa que encontravam ao redor. Fiquei sabendo que muitos outros pastores tinham desistido de esperar e tinham fugido rumo ao sul, onde a seca era um pouco menos severa.

Descrevi a figura do guardião no meu diário da época. Relendo hoje, esse trecho me parece emblemático da maneira como a gestão da água perpassa a vida de pessoas:

A vida dele é o poço. Aguarda as decisões (ou as não-decisões) sucessivas sobre o funcionamento do poço, em âmbitos muito distantes dele. Há seis meses não recebe o salário, desde que a bomba quebrou. Mas nos mostra todas as instalações com orgulho, explicando que conta comigo para resolver o problema. Vive o cotidiano da seca. Os pastores com rebanhos sedentos. Mas sabe que não é simples assim, a bomba custa caro, o transporte é difícil. E continua firme no cargo, vivendo da esperança de que o poço mágico volte a funcionar, trazendo a água que faz tanta falta.

De volta à capital, procurei me informar sobre a situação. O poço, desde sua construção em 1972, tinha passado por uma alternância entre períodos de funcionamento e períodos de estrago, alguns de vários anos. O tempo de alguma instituição internacional encontrar recursos e conseguir providenciar o conserto. No momento, não havia financiamento possível pela cooperação francesa, mas fiquei sabendo que outro país estava tentando ajudar.

Esse exemplo extremo acabou de me convencer da importância em ter um sistema de gestão da água realmente descentralizado, onde os atores locais não dependessem de instituições exteriores, inclusive para seu financiamento.

Gestão integrada ou gestão fundamentalista de recursos hídricos?

Um importante projeto de cooperação, financiado pela Dinamarca, consistia justamente em preparar uma reforma completa da política da água no país, segundo os princípios da *Gestion Intégrée des Ressources en Eau*⁵⁵ (GIRE). Tratava-se, segundo os documentos do projeto, de um *modo de gestão levando em consideração todos os fatores relevantes e envolvendo todas as partes interessadas para uma repartição equitativa e uma utilização dos recursos hídricos equilibrada, ecologicamente racional e sustentável* (BURKINA-FASO, 2001). Previa a formação de agências de água e de comitês de bacia, tendo a experiência francesa como referência.

Meu primeiro contato com esse projeto foi assistir a um seminário destinado aos funcionários do Ministério da Água e do Meio Ambiente do *Burkina-Faso*. Dois consultores holandeses fizeram uma apresentação, explicando a estrutura de modelos matemáticos dos usos e das disponibilidades dos recursos hídricos. Era mais ou menos o oposto da *gestion locale et concertée* que tinha conhecido na França. Em meu diário da época, qualifiquei o projeto como uma *pretensão de técnicos que persistem em promover reformas na África a partir de dinâmicas de fora*, citando um livro do teólogo, sociólogo e antropólogo camaronês Jean-Marc Ela que estava lendo (ELA, 1998).

Uma vez conhecendo minimamente as instituições modernas do *Burkina-Faso* pós-independência, procurei conhecer algumas práticas tradicionais relacionadas à gestão da água. Li o livro *Dieux d'Eau*⁵⁶ do antropólogo francês Marcel Griaule, que explica como o elemento água ocupa um lugar central na cosmologia do povo Dogon, localizado no Mali, próximo à fronteira do *Burkina-Faso* (GRIAULE, 1948). Fiquei sabendo que em muitas regiões do país, as florestas sagradas, cujo acesso é restrito a atividades rituais, estavam localizadas em regiões de nascentes, constituindo um exemplo de sistema tradicional de proteção de recursos hídricos. Procurei interlocutores interessados em aprofundar essa questão no Ministério da Água e do Meio Ambiente do *Burkina-Faso*, mas não obtive sucesso. Entendi que o tema era ligado ao que meus colegas africanos chamavam de bruxaria. Um livro do jesuíta e antropólogo Eric de Rosny, no qual ele descreve e analisa sua iniciação na feitiçaria em outra região da África, me ajudou a entender que lógicas de pensamento, completamente diferentes uma da outra, estavam em jogo (DE ROSNY, 1981). Apesar de sua

⁵⁵ Gestão Integrada de Recursos Hídricos.

⁵⁶ Deuses de Água.

importância para a gestão de recursos hídricos, pensei que não estava preparado, com minha formação de engenheiro, para trabalhar com esse tipo de situação.

Em maio de 2001, participei como instrutor em uma sessão de formação sobre as práticas de *gerenciamento integrado de recursos hídricos*, junto com o engenheiro *burkinabê*⁵⁷ Mamadou Diallo, ex-Diretor Regional de Recursos Hídricos, marginalizado por se opor à centralização da política da água. Anos antes do projeto de reforma, ele tinha promovido a formação de dois comitês de bacia na região que administrava, onde existiam importantes conflitos devidos à falta de água para agricultura irrigada. Inspirou-se no exemplo dos comitês de bacia e dos SAGE franceses, os quais tinha conhecido durante um intercâmbio com a Agência de Água *Adour-Garonne*. Na época em que cheguei ao *Burkina-Faso*, os comitês tinham sido abandonados pelo novo Diretor Regional. Alguns meses antes de encerrar meu trabalho naquele país, aproveitando uma nova troca desse diretor, mobilizaria recursos da cooperação francesa para permitir a reativação dos comitês, considerando que constituíam experiências interessantes de *gestion locale et concertée*.

O curso aconteceu em *Cotonou*, capital do Benin (antigo *Dahomet*, país vizinho ao *Burkina-Faso*). Com duração de uma semana, era destinado a funcionários públicos de vários países africanos. Eu devia apresentar a experiência francesa de gestão da água, enquanto meu colega apresentaria experiências da África.

Fiquei em um hotel perto do mar. Tomar banho nas ondas me deu a sensação de ressuscitar para uma dimensão fundamental da existência. Após meses passados longe da água, em plena estação seca, fechei os olhos para sentir melhor o contato da água na pele. Deixei meu corpo flutuar como se fosse voar no ar, e a correnteza me levar até encostar na areia. Sentei e olhei longamente para o movimento regular e sempre diferente das ondas. Pensei no lema da Agência de Água *Rhône-Méditerranée-Corse*: *protéger a água, é nossa vocação*. Pensei que, pela primeira vez, formalizaria e enunciaria, para um público estrangeiro, meu conhecimento sobre as agências de água, assim como meu ponto de vista sobre a política da água na França.

Apresentei uma narrativa histórica da formação e da evolução das agências, com base no livro de Jean-Loïc Nicolazo *Les agences de l'eau* (1997), que adquirira no momento de meu trabalho para o *Syndicat National de l'Environnement*. Incorporei as críticas às agências na minha apresentação, comentando que considerava os aspectos negativos tão importantes

⁵⁷ Do *Burkina-Faso*.

quanto os aspectos positivos: a experiência de outro país podia, a meu ver, servir tanto para ter boas idéias, quanto para conhecer exemplos do que não se deve fazer. Enfatizei as experiências da *gestion locale et concertée*, consistindo na construção coletiva de políticas públicas. Conteí de minhas experiências no sul da França, quando a solidariedade entre todos os municípios de uma bacia hidrográfica permitiu elaborar programas coerentes para lutar contra as enchentes. Mamadou Diallo comentou as possibilidades, em contextos africanos, de fazer da gestão da água uma alavanca para uma política local participativa.

Nossas apresentações provocaram muita discussão e reflexão com os participantes acerca das possibilidades de aplicação de tal gestão integrada de recursos hídricos nos seus países. A maior dificuldade identificada por eles era a resistência à mudança de suas próprias administrações. Lembrando uma primeira sessão de formação ocorrida no ano anterior sobre os princípios da GIRE ministrada pelos dois consultores holandeses que já mencionei, alguns participantes observaram que o conceito de GIRE podia fazer referência a realidades muito diferentes.

Enquanto conceito hegemônico, pensei, a GIRE podia funcionar como um instrumento de dominação ao impor procedimentos de gestão ocidentais. Num momento posterior, a sós com Mamadou Diallo, comentei que as iniciais podiam significar também *Gestion Intégriste des Ressources en Eau*⁵⁸. Ele deu uma grande risada.

Apresentar a experiência francesa de gestão de recursos hídricos

Alguns meses mais tarde, fui novamente convidado a apresentar a experiência francesa de gestão de recursos hídricos, desta vez em um colóquio internacional na capital de outro país vizinho, o Mali. Para subsidiar suas reflexões no intuito de reformar a política da água no país, o governo local queria conhecer as experiências de vários países ocidentais, assim como a experiência do *Burkina-Faso*, pioneira na África.

Para atender ao padrão de quinze minutos de fala, elaborei uma versão simplificada da apresentação realizada em *Cotonou*, deixando de fora os *slides* sobre as críticas às agências de água. Frente a uma platéia de engenheiros do Ministério de Água e Energia do Mali e de representantes de outros países, apresentei uma versão idealizada das agências francesas. Concluí minha palestra enfatizando o papel das agências como catalisadoras da gestão

⁵⁸ Gestão fundamentalista de recursos hídricos.

descentralizada e participativa de recursos hídricos, colocando o interesse comum à frente dos interesses individuais.

O evento acontecia em um local próximo ao Rio *Níger*, que nasce nas montanhas da Guiné-Bissau, percorre grande parte dos países da região e atravessa o deserto ao norte do *Burkina-Faso* antes de chegar ao Oceano Atlântico, na Nigéria. Passei alguns dias andando de barco nesse rio e visitando cidades de seu *delta interior*, paraíso verde no meio do deserto. A planície fértil no meio do deserto estava ameaçada por um projeto de barragem e um sistema de gestão autoritário do Governo. Pensava como uma agência e um comitê de bacia poderiam garantir a preservação desse rio associando irrigantes, pescadores, navegadores e líderes tradicionais.

De consultor internacional a estudante de ciências sociais

Um ano e meio após minha chegada ao *Burkina-Faso*, uma reforma ministerial me colocou na subordinação de um ministro com reputação notória de tirano e traficante de armas⁵⁹. Decidi que não renovaria meu contrato para mais dois anos, como o Ministério das Relações Exteriores me propôs. Ao contrário do previsto inicialmente, tinha sido obrigado a me demitir da Agência para poder exercer minhas funções junto ao Ministério das Relações Exteriores. O aditivo ao meu contrato que devia permitir minha permanência como funcionário da Agência de *Água Rhône-Méditerranée-Corse* fora barrado pelo Ministério da Fazenda da França, assim como foi o caso de outras pessoas em situações similares em outras agências. O Diretor da Agência me ofereceu a possibilidade de voltar a trabalhar na instituição mesmo assim, estabelecendo um novo contrato nas mesmas condições do antigo. Naquele momento, contudo, pensei que poderia contribuir mais para a *gestion locale et concertée* estando fora do que como funcionário da Agência.

Pensava em retomar meu projeto de viagem à América Latina, e ao mesmo tempo, queria engajar-me em estudos em Ciências Sociais, à procura de conhecimentos complementares aos da Engenharia. Não sabia ainda qual universidade poderia me acolher.

Uma colega socióloga, responsável pelo programa de cooperação da Embaixada da Dinamarca, me incentivou a conversar sobre meus planos com o coordenador de um dos projetos financiados pela Dinamarca, que somente conhecia de vista. Engenheiro como eu, concluíra recentemente uma formação complementar em sociologia. Aproveitei uma visita

⁵⁹ Poucos meses depois de minha saída do país, recebi um email de meus ex-colegas me informando que o diretor do abastecimento público tinha sido encontrado morto na sua sala. O crime nunca foi investigado.

técnica à região onde se encontrava para passar um dia com ele. Após visitar uma dezena de poços financiados pelo projeto, tivemos uma longa conversa que se estendeu até uma hora avançada da noite, tomando cerveja e comendo frango assado em mesas ao ar livre, como é comum no *Burkina-Faso*. Pensando sobre meu futuro e olhando para as estrelas, de repente me veio uma idéia que, depois de formulada, pareceu uma evidência. Ia estudar ciências sociais na América Latina, conciliando meus dois projetos. Não tinha pensado nisso antes, provavelmente por estar acostumado a ver latino-americanos irem estudar na França, e não o contrário.

Entre várias opções possíveis, escolhi Porto Alegre como destino, a fim de estudar ciências sociais em um local que considerava como a *Meca* da democracia participativa. Além da referência ao Orçamento Participativo com a apresentação inesquecível do governador Olívio Dutra na assembléia geral de ATTAC, em 1999, conhecia a cidade por ter participado do II Fórum Social Mundial, em janeiro de 2002.

Pela internet, fiz um pedido de inscrição no mestrado em ciências sociais na PUC-RS, onde fui aceito como aluno especial.

Capítulo 3

No Brasil também há comitês e agências de bacia



*De todas as mudanças de linguagem que
o viajante deve enfrentar em terras
longínquas, nenhuma se compara à que o
espera na cidade de Ipásia, porque a
mudança não concerne às palavras,
mas às coisas.*

*Italo Calvino*⁶⁰

Descobrimos os comitês de bacia no Brasil⁶¹

Cheguei a Porto Alegre em janeiro de 2003, a tempo para participar do III Fórum Social Mundial. Assim como no II FSM, no ano anterior, reencontrei vários líderes do movimento altermundialista que conhecera em Seattle. No entanto, estava focado no mestrado em ciências sociais. Tinha um mês e meio para me preparar antes do início das aulas, em março.

Procurando textos de meu interesse para me familiarizar com a língua portuguesa, encontrei um artigo descrevendo a formação de comitês de bacia no Rio Grande do Sul, assinado por cinco autores, os quais conheceria pessoalmente aos poucos (CÁNEPA et al, 1998). Descobri assim que existia um Sistema Descentralizado e Participativo de Gestão de Recursos Hídricos, no qual reconhecia algumas características da *gestion locale et concertée*. Ao longo das trinta e oito páginas do artigo, conheci a história da elaboração da Lei Estadual 10.350/94, que instaura esse Sistema.

Segundo os autores, a Lei resultou do encontro entre dinâmicas locais de mobilização da sociedade civil e reflexões de um grupo de funcionários do Estado. Percebi que o exercício da democracia participativa, pelo qual Porto Alegre era internacionalmente conhecida, também estava presente na gestão da água. O artigo explicitava a inspiração da Lei gaúcha no *modelo francês*, e apresentava uma análise das semelhanças e diferenças entre ambos. Uma

⁶⁰ Epígrafe ao livro *A inconstância da alma selvagem e outros ensaios de antropologia*, do antropólogo brasileiro Eduardo Viveiros de Castro (VIVEIROS DE CASTRO, 2002a).

⁶¹ Na capa deste capítulo, apresento o resultado de pesquisas de imagens realizadas no Google em 29 de julho de 2014, com as palavras *agencia de bacia* (parte de cima da imagem) e *comitê de bacia* (parte de baixo). O contraste com a mesma pesquisa realizada com as palavras em francês, ilustrando a capa do primeiro capítulo, expressa o caráter institucional das agências na França, com predominância de logomarcas.

das diferenças apontada pelos autores dizia respeito ao caráter mais ou menos participativo do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos:

A forma de escolha dos representantes, nos comitês, dos diversos segmentos da sociedade, segue, no RS, linhas bem diferentes das do sistema francês. No sistema francês, o modo de representação é do tipo *de cima para baixo*: o Estado, como gestor das águas, estabeleceu a composição dos comitês, bem como os *colégios eleitorais* a partir dos quais os representantes deveriam ser escolhidos. Na experiência que está sendo implementada no Rio Grande do Sul, o esquema pode ser caracterizado como sendo *de baixo para cima*: a partir de lideranças interessadas na implantação da Lei das Águas, a sociedade de cada bacia é mobilizada no sentido de discutir e escolher um modelo de composição, bem como votar os representantes de cada segmento sugerido; cabe ao Estado sancionar (ou não, ou modificar) a composição e os representantes sugeridos (CÁNEPA et al, 1998).

Descobri que as reuniões dos comitês de bacia no Brasil eram abertas ao público, ao contrário do caso francês. Aliás, mesmo enquanto funcionário da agência de água, nunca participara de uma reunião do Comitê de Bacia *Rhône-Méditerranée-Corse*.

Já no início do mês de março, participei de uma reunião do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba. A Presidente do Comitê, Nanci Begnini Giugno, e o Secretário Executivo, Percy Soares Neto, me acolheram com entusiasmo. Percy apresentou-me a Daniela Nogueira, pesquisadora em Ciência Política em Brasília, de passagem pelo Rio Grande do Sul, que aceitou passar algumas horas para me fornecer preciosas informações de contexto e chaves de leitura para uma análise da gestão de recursos hídricos a partir da perspectiva das ciências sociais.

Ao mesmo tempo em que iniciei as aulas no mestrado em ciências sociais que motivara minha vinda a Porto Alegre, passei a assistir às reuniões mensais do Comitê do Lago Guaíba. Comecei também a velejar no Lago Guaíba, alugando uma prancha a vela em um clube localizado na Zona Sul de Porto Alegre, onde a qualidade da água permite esse tipo de atividade. Tive a sensação de encontrar a mesma água e o mesmo vento da época em que velejava no *Etang de Berre*, como elementos de continuidade em um momento de minha vida em que tudo era novo. Comecei a perceber o Lago Guaíba a partir de uma dimensão afetiva.

Participei de um congresso com o tema *Água: bem público universal*, organizado em maio de 2003 pela UNISINOS, no qual assisti a uma conferência sobre o tema *A paisagem da água no Brasil*. João Bosco Senra, então Secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, apresentou o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, baseado na Lei Federal

9.433/1997. Enfatizou as intenções do governo Lula, recém eleito, de fomentar a criação de comitês de bacia, como meio de promover a descentralização e a participação.

E as agências?

O Secretário de Recursos Hídricos não falou em agências de bacia nem em cobrança pelo uso da água. No final da conferência, Roberto Malvezzi, representante da pastoral da terra que eu já encontrara no Fórum Social Mundial, pediu a palavra. Explicou que seu movimento tinha criticado a Lei 9.433/1997 no momento de sua votação, especialmente por enfatizar o valor econômico da água em relação às suas dimensões biológicas e sociais. Comentou que a cobrança pelo uso da água significava transformar em mercadoria o que considerava ser um dom de Deus. Era socialmente injusta, já que ia repercutir no preço de todos os produtos que precisam de água. João Bosco Senra respondeu que a cobrança não seria imposta, mas decidida pelos comitês em cada bacia hidrográfica. Roberto Malvezzi observou, então, que muitos estados do Brasil não possuíam comitês de bacia e não pretendiam criá-los.

No terceiro e último dia do encontro, participei de uma oficina sobre o tema *Experiências de Comitês de Bacia Hidrográfica do RS*, organizada por uma equipe do ComitêSinos, incluindo seu ex-presidente, Paulo Renato Paim, que ocupava na época o cargo de Presidente do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do RS, instância máxima do Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

A dinâmica da oficina consistia na simulação de um comitê de bacia, cada participante sendo um membro fictício. Uma piscina com balões representava o rio, os balões podendo estar cheios (simbolizando água limpa) ou vazios (simbolizando água suja), conformando finalmente uma situação de escassez de água, que precisava ser resolvida pelos “membros do Comitê”. Paim explicou então que, segundo os economistas, a água passa a ter um valor econômico na medida em que se torna um recurso escasso. Em um segundo momento da oficina, os balões representavam os recursos financeiros para pagar as intervenções necessárias. Mas a quantidade disponível estava insuficiente, tornando necessária a busca, por parte dos membros do Comitê, de outros recursos, através da cobrança pelo uso da água. Pagar a cobrança consistia em encher novos balões. Paim observou que seu valor devia ser aceitável. *Precisa ter pulmões para encher os balões*, disse.

A concepção da cobrança transmitida pelo exercício, pensei, corresponde à minha experiência da cobrança na França, como um instrumento de ação coletiva. As palavras finais de Paim confirmaram essa interpretação. Explicou que a cobrança não é um imposto nem uma taxa, que seria a mesma em qualquer local. Assemelha-se muito mais, completou, à organização de um churrasco entre amigos no final de semana, no qual cada um contribui na medida de suas possibilidades. Em outras ocasiões, comparou a cobrança a uma taxa de condomínio, a qual todos os moradores precisam pagar para poder arcar com as despesas coletivas. Mais tarde, fiquei sabendo que Paim, engenheiro sanitário de formação, possuía conhecimentos de antropologia, através de sua cunhada que lecionava no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

No final do mês de junho, Percy me convidou para tomar um chimarrão em seu apartamento, com tempo para conversar sobre minhas primeiras impressões sobre a gestão da água no Brasil. Sabia o que significava uma experiência de vida em país estrangeiro, por ter passado um ano na Espanha num intercâmbio universitário. Formado em administração, estava escrevendo uma tese de mestrado sobre o tema da gestão de recursos hídricos.

Comentei sobre as duas concepções diferentes da cobrança que ouvira no seminário da UNISINOS, utilizando os termos de um artigo de Antônio Timm Grassi e Eugênio Cánepa (GRASSI; CÁNEPA, 2000a). Os autores distinguem a cobrança como *preço*, numa lógica de regular o acesso a um recurso escasso, da cobrança como *tributo*, numa lógica de constituir uma poupança para realizar investimentos na bacia hidrográfica. No primeiro caso, acrescentam, a cobrança seria considerada como um instrumento de mercado. No segundo, como um instrumento de solidariedade. Formulei, então, uma primeira idéia de pesquisa para meu mestrado, consistindo em observar de que maneira as concepções da água presentes na sociedade gaúcha, por exemplo, como dom de Deus ou como bem econômico, influenciam na implantação da cobrança pelo uso da água.

Percy ficou interessado na idéia, que poderia contribuir para o debate sobre a maneira como a cobrança seria aplicada no Rio Grande do Sul. Aproximadamente dez anos após a votação da Lei 10.350/1994 prevendo comitês e agências de bacia, os primeiros haviam sido formados em quase todas as bacias do Rio Grande do Sul, mas sem as segundas, que deveriam ser seus *braços executivos*. Dei-me conta de que Percy era um dos cinco autores do artigo que tinha lido alguns meses antes.

Particpei do *V Encontro Nacional de Comitês de Bacia* em Aracaju, em agosto de 2003. O evento me impressionou por seu tamanho, ilustrando a importância dos comitês no

Brasil. Havia mais de quinhentos participantes, representando noventa e cinco comitês de bacia de diferentes regiões do país. O Vice-Presidente da República, José Alencar, participou da abertura do evento, confirmando a importância dada pelo governo federal aos comitês de bacia. *Os que se ocupam de trabalhos ligados aos comitês são pessoas que possuem responsabilidades especiais*, disse. *O fato de participar de um comitê de bacia hidrográfica demonstra a responsabilidade cívica de todos os presentes neste encontro*⁶².

Assisti a uma primeira palestra sobre *A natureza jurídica e o papel político dos comitês de bacia hidrográfica*, na qual Alaor Caffé Alves, professor do Mestrado em Direito Ambiental da USP, explicou que, diferente da França, onde foram inventados os comitês de bacia, no Brasil os três níveis da federação são independentes. Perguntou, nesse contexto, como um comitê instituído pela administração ao nível federal ou estadual poderia estabelecer regras que fossem cumpridas pelos três níveis da federação, e em particular pelos municípios, que detêm o controle do uso do solo. Comecei a perceber a complexidade institucional envolvendo a gestão de recursos hídricos em um sistema político federalista. Paim, que era debatedor, argumentou que não haveria necessidade de se estabelecerem extensos conjuntos de regras, mas que deveria *haver uma mudança de paradigma na questão dos recursos hídricos: menos leis, mais acordos*.

Assisti a uma segunda palestra sobre *Os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água: caminhos percorridos até sua aplicação*. O representante do Ministério da Fazenda, Paulo José dos Reis Souza, detalhou a dificuldade em evitar um contingenciamento⁶³ dos recursos da cobrança, já que esses transitam pelo orçamento geral da União. Novamente, uma comparação com a França chamou minha atenção.

No limite, o que se deseja idealmente é fazer com que o dinheiro arrecadado fique desde logo na bacia de arrecadação, como acontece no sistema francês, o qual, como se sabe, foi o inspirador da legislação brasileira de recursos hídricos, tanto no que tange à Lei Federal, como no que respeita a boa parte das leis estaduais (FÓRUM NACIONAL DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICAS, 2003).

No dia seguinte, houve discussões em grupos temáticos sobre *A implementação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos como fortalecimento da descentralização*. Escolhi participar do grupo sobre cobrança, que começou por uma exposição sobre o tema

⁶² O relato dos trabalhos é apresentado em FÓRUM NACIONAL DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICAS, 2003.

⁶³ Bloqueio das dotações orçamentárias.

Cosmologia da cobrança, realizada pelo coordenador da Câmara Técnica de Cobrança do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Décio Michellis. Apresentou o caso precursor da bacia do Rio Paraíba do Sul, na qual uma cobrança pelo uso da água fora implantada desde o início do ano, pela primeira vez no Brasil. Informou que existia um risco alto do não retorno da cobrança para a bacia por conta do contingenciamento, o que levou a Agência Nacional de Águas⁶⁴ a sugerir ao Comitê que os usuários não pagassem as parcelas do último trimestre.

Um dos cento e onze slides de uma apresentação repleta de ilustrações humorísticas sugere que o processo de implantação da cobrança não está completamente sob controle.



Na plenária de encerramento do evento, o advogado e membro do Comitê de Bacia Araçuaí (Minas Gerais), Messias Fortunato Nunes, leu a seguinte história:

Eram dois irmãos. Um mais jovem, forte, sadio, e o outro um pouco mais velho, meio debilitado. Os dois souberam que um falecido bisavô deles teria escondido um tesouro numa caverna distante e de difícil acesso. Entusiasmados, eles acordaram entre si que iriam juntos buscar a fortuna, e foram. Venceram pouco a pouco as dificuldades do caminho, ora com a força do mais sadio, ora com a experiência do debilitado. Enfim, avistaram a tão procurada caverna das riquezas, a pouca distância. O mais velho perguntou: - E agora, se lá estiver a fortuna, como dividiremos? O outro respondeu: - Agora é cada um por si! Partiram em disparada, e como era de se esperar, o mais jovem chegou primeiro e pegou pra si toda a fortuna. O debilitado, pelo grande esforço que tentou fazer, não resistiu e morreu na entrada da caverna.

Completo, então, chamando minha atenção para o caráter ainda aberto da cobrança pelo uso da água que poderia ser implantada no Brasil:

⁶⁴ Supervisora do processo de implementação da cobrança em bacias de domínio federal.

Nós somos todos irmãos. Nossos comitês estão marchando juntos em busca de uma melhor política de gestão das águas. Entretanto, nossas bacias não são iguais. Tem bacias povoadas por grandes usuários e outras que quase não tem mais água superficial. A cobrança pelo uso das águas é só um dos elementos dessa nova política que estamos construindo. Mas precisamos refletir exaustivamente sobre ela: o que pode ser feito para que a cobrança pelo uso das águas não se transforme em mais um mecanismo a aumentar ainda mais as desigualdades entre nossas regiões?

Essas questões iam ao encontro de minhas reflexões sobre a reforma da política da água na França. Minha intenção de realizar uma pesquisa sobre o tema da cobrança pelo uso da água ficou fortalecida, ao mesmo tempo em que a complexidade da questão me assustava.

O presidente do Comitê São Francisco tomou finalmente a palavra, insistindo na importância de construir um modo de gestão cidadã dos recursos hídricos. Lembrou que não há hierarquia, em um comitê de bacia, entre um pescador e um Secretário de estado. Concluiu dizendo que os comitês de bacia podiam mudar o Brasil a partir da mobilização do povo.

Muitas idéias giravam na minha cabeça. Não seria melhor aproveitar minha formação em ciências sociais e minha presença no Brasil para estudar a aplicação dos princípios da democracia participativa ao caso dos comitês de bacia, deixando para mais tarde a questão da cobrança?

Afinal, seis meses após minha chegada em Porto Alegre, não tomara tempo para conhecer a experiência do Orçamento Participativo, um dos motivos de minha escolha pela cidade. Também queria aproveitar minha participação nas reuniões do Comitê do Lago Guaíba. Naquele momento, aos meus olhos franceses, o caso gaúcho trazia tensões interessantes para pensar a gestão de recursos hídricos. Do ponto de vista técnico, a atuação dos comitês de bacia no Rio Grande do Sul não resultava em uma melhoria na qualidade da água. Do ponto de vista da participação, ao contrário de seus homólogos franceses, os mesmos comitês aproximavam-se de minhas expectativas sobre o que deveria ser uma gestão descentralizada e participativa.

Meu orientador no mestrado em ciências sociais, o sociólogo Emil Sobottka, incentivou-me a identificar as noções de participação idealizadas no Sistema Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul a partir das teorias da democracia existentes na bibliografia de ciências políticas. Analisei, então, as leis e textos oficiais que definem o Sistema, assim como as explicações e comentários sobre este. Prossegui com uma pesquisa sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre, que consideraria, na minha dissertação, como *um ponto de referência, um tipo de paradigma da democracia participativa, a partir do*

qual a concepção e a prática da idéia de participação no Comitê do Lago Guaíba podem ser analisadas (LAIGNEAU, 2004).

Em setembro de 2004, defendi minha dissertação de mestrado em ciências sociais com o título *Democracia participativa e gerenciamento de recursos hídricos: o caso do Comitê de Gerenciamento do Lago Guaíba*.

Apresentar a experiência francesa de gestão de recursos hídricos, agora no Brasil

Nas reuniões do Comitê do Lago Guaíba, conheci outro autor dos artigos que lera sobre gestão de recursos hídricos no Rio Grande do Sul. Antônio Timm Grassi, engenheiro aposentado da Companhia Rio-Grandense de Saneamento (CORSAN), fora presidente do Comitê na gestão anterior e era um dos pioneiros na elaboração da Lei 10.350. Apesar de não ser mais membro, continuava participando das reuniões e era consultado com frequência para dar sua opinião sobre os assuntos tratados. Seu olhar sobre o Sistema de Recursos Hídricos chamou minha atenção, provavelmente por não ser o olhar de um *puro* engenheiro, já que possuía uma licenciatura em história. Também gostava muito de viajar, tendo a França como um de seus destinos favoritos.

Grassi me convidou para apresentar minha experiência de trabalho na Agência de Água na França em uma mini-palestra na Fundação de Ciências e Tecnologia (CIENTEC). Também estavam presentes Percy, Nanci, assim como Eugênio Cánepa, também autor do artigo já citado. Este me foi apresentado como um economista, funcionário da CIENTEC, que realizara, em 1991, um estágio de cinco semanas na França, onde fora acolhido em três agências de água e no Ministério do Meio Ambiente.

Traduzi para o português as apresentações que elaborara na África, completei e adaptei ao contexto gaúcho, resultando em uma projeção de slides com quarenta e duas lâminas e inúmeros erros de português, começando já na primeira página pela troca da palavra *encarregados* por *carregados*!



No título de minha apresentação, fiz questão de mencionar a partir de qual ponto de vista estaria falando. Inseri a logomarca do *Syndicat National de l'Environnement* para especificar que meus conhecimentos vinham em grande parte do grupo de trabalho do sindicato. Utilizei uma fotografia dos Alpes como recurso visual, enfatizando a diferença de contexto entre a França e o Brasil, insistindo que as conclusões não necessariamente poderiam ser adaptadas de um país para outro.

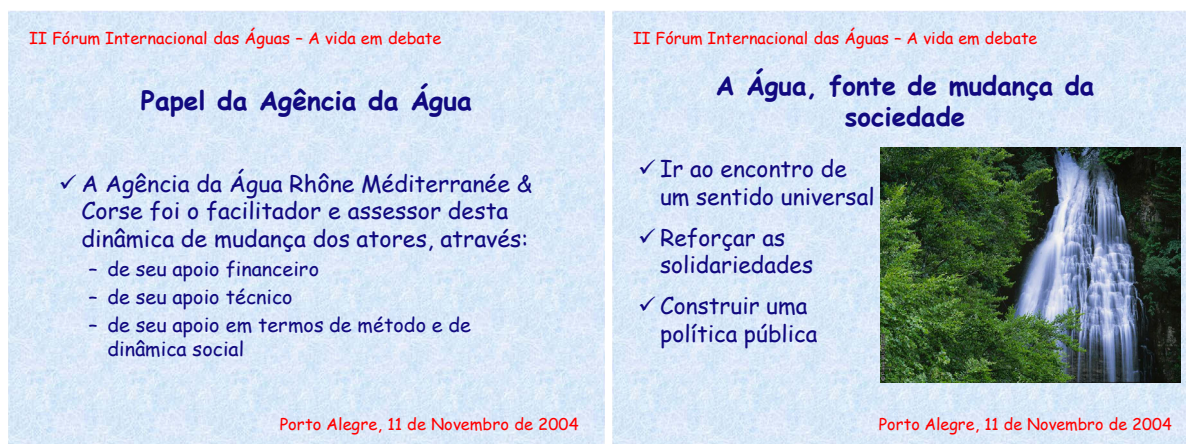
Minhas críticas ao funcionamento das agências de água na França, baseadas na posição do *Syndicat National de l'Environnement*, surpreenderam meus interlocutores. Todos conheciam os princípios da gestão da água na França e tinham certa admiração por eles. Somente Cánepa conhecera sua prática. Mas a viagem dele fora em 1991, anterior à existência dessas críticas e aos fatos que as motivaram.

Em setembro de 2003, Grassi me convidou a apresentar uma palestra em uma reunião da Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES-RS), da qual era coordenador, desta vez com um público de cerca de vinte pessoas⁶⁵.

Um ano mais tarde, Grassi me pediu indicações de palestrantes franceses para o *II Fórum Internacional das Águas*, que seria organizado em Porto Alegre em novembro de 2004 pela *Associação Rio-Grandense de Imprensa*. Sugeri o nome de Pierre Aplincourt. Meu ex-chefe na Agência de Água *Rhône-Méditerranée-Corse* aceitou o convite e proferiu uma conferência sobre o tema *Informação e Educação para a Participação na Gestão das Águas*. Ele escolheu, como título, *Como iniciar uma dinâmica de mudança dos comportamentos e*

⁶⁵ Os slides dessa apresentação ainda estão disponíveis no site da ABES-RS, no seguinte endereço: <http://www.abes-rs.org.br/rechid/gestao-recursos-hidricos-franca.zip>

dos modos de gerenciamento na sociedade como um todo. Ajudei-o a preparar uma apresentação de slides como suporte visual para uma narrativa do processo de elaboração progressiva de um modo de gerenciamento global e participativo do rio *Durance*, localizado no Sul da França. A apresentação terminava com dois slides, reproduzidos abaixo, explicitando o papel das agências como catalisadoras da gestão descentralizada e participativa.



Participou também o economista da *Agence de l'Eau Adour-Garonne*, Xavier Basséras, indicado por Eugênio Cánepa, que o conheceu durante seu estágio na França. Xavier e Pierre já se conheciam, por terem sido membros atuantes do *Syndicat National de l'Environnement*. Xavier se lembrava de minha visita à Agência *Adour-Garonne* em 1999, quando eu coordenava o grupo nacional sobre a reforma da política de água na França. Quando perguntei sobre sua participação no *Syndicat National de l'Environnement*, contou-me que participara da fundação do sindicato em 1973, sendo o primeiro tesoureiro. Fora durante muito tempo o Secretário da seção de Toulouse, deixando esse cargo somente quando acessou a funções de chefia na Agência, dificilmente compatíveis com a atividade sindical. Interessado na história do sindicato, pensei em entrevistá-lo, mas faltou tempo, pois precisávamos visitar as cataratas de Iguaçu. Incluímos, no roteiro, um passeio de barco no Rio Iguaçu a montante das Cataratas. Junto com Pierre, não resisti à vontade de pular do barco e nadar alguns instantes nas águas do Rio. Partilhamos a mesma atração pela água como elemento físico, além de tema de trabalho.

A vinda de meus colegas franceses me deu a sensação de constituir uma ponte ligando, na minha experiência, as referências de agências e comitês de bacia franceses com o novo olhar sobre essas instituições que estava construindo desde minha chegada ao Brasil.

Capítulo 4

-

Construir um novo olhar



*Todo homem é dois,
o outro é o verdadeiro.*

J.L. Borges⁶⁶

Água e antropologia

No primeiro semestre do meu mestrado na PUC, passei a acompanhar uma disciplina de *Epistemologia da Ciência* como ouvinte na Faculdade de Agronomia da UFRGS, proferida pelo professor francês Jacques Marre, que estava próximo dos setenta anos de idade. A disciplina ajudou-me a entender as limitações que encontrava na minha formação de engenheiro e a definir o que estava procurando nas ciências sociais.

Passei a conceber a ciência como uma construção intelectual própria da sociedade ocidental. A explicação do professor sobre as bases do *paradigma cartesiano* correspondia exatamente à minha formação de engenheiro, claramente inserida nesse paradigma. Quando ele passou a descrever seus limites e apresentou o *paradigma da complexidade*, lembrei das aulas das *Classes Préparatoires* sobre a física quântica, com o professor da época comentando as dificuldades da ciência em explicar fenômenos onde a interferência do observador era dominante, levando, por exemplo, à teoria da relatividade.

Uma disciplina do primeiro semestre na PUC-RS era de introdução às Ciências Sociais, com um panorama das três disciplinas que constituíam o curso: Sociologia, Ciência Política e Antropologia. Ficava incomodado com a preocupação das duas primeiras em se definir como ciências, procurando, por exemplo, objetividade nas suas análises, no momento em que estava justamente procurando visões alternativas à perspectiva científica da Engenharia.

Ficou clara, então, minha preferência pela Antropologia. Essa afinidade não era nova. Minhas leituras e minhas experiências de vida me aproximavam desta disciplina pelo menos desde minha primeira viagem ao *Burkina-Faso*. Somente a partir das aulas do mestrado, no entanto, consegui entender as especificidades de cada uma das disciplinas que constituem as

⁶⁶ Epigrafo ao capítulo 8 do livro *A inconstância da alma selvagem* (VIVEIROS DE CASTRO, 2002).

Ciências Sociais. Imaginava, até então, que a Antropologia se limitava ao estudo das chamadas sociedades tradicionais, mas descobri que também era adequada ao estudo das sociedades complexas, e percebi que seria possível estudar a gestão da água a partir dessa perspectiva.

No final do semestre, conversei com um professor do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFRGS, Carlos Steil. Ele sugeriu que eu tentasse a seleção para o mestrado nesta instituição, e convidou-me a assistir como ouvinte as aulas de Antropologia Contemporânea que lecionava na graduação. Decidi modificar meus planos de estudo. Tinha chegado ao Brasil para estudar dois anos em um mestrado profissional, buscando um conhecimento básico em Ciências Sociais que me permitisse continuar a trabalhar como um engenheiro *esclarecido*. Em vez disso, estava me preparando para permanecer três anos no país e concluir também o mestrado na UFRGS. Adquiriria uma formação consistente em uma nova disciplina, a Antropologia. Calculei que minhas economias dos anos anteriores de trabalho seriam suficientes para me sustentar durante esse período, aproveitando uma taxa de câmbio favorável entre o euro e o real.

No primeiro semestre do curso, a disciplina de Antropologia Política ministrada pelo professor Carlos Steil me forneceu perspectivas teóricas fundamentais para pensar a questão da cobrança pelo uso da água. Entre outros autores, o antropólogo inglês Edmund Leach, que trabalhara como engenheiro antes de se tornar aluno de Bronisław Malinowski⁶⁷, me interessou por conta de sua trajetória, na qual podia me espelhar, e de sua proposta, inovadora quando publicou seu trabalho em 1954, de considerar as estruturas sociais de modo dinâmico, incluindo uma dimensão diacrônica até então ausente das abordagens da Antropologia Política (LEACH, 1996). O trabalho do antropólogo brasileiro Márcio Goldman, ainda, inspirou-me a tentar compreender as atuações políticas a partir das perspectivas dos próprios atores, sem procurar relacionar os processos políticos a um suposto ideal (GOLDMAN, 2006).

Pensei, então, em retomar o projeto de pesquisa sobre cobrança pelo uso da água, ao qual tinha renunciado provisoriamente. O professor, que havia escolhido como orientador, aconselhou-me, com o objetivo de facilitar o meu aprendizado da disciplina, a procurar um tema que me fosse menos familiar.

No segundo semestre, a disciplina de *Sociedades Indígenas* e a leitura do romance *Les lances du crépuscule*, escrito pelo antropólogo francês Philippe Descola, a partir de sua tese de doutorado (DESCOLA, 1986), me marcaram profundamente, dando-me acesso a uma nova

⁶⁷ Considerado um dos fundadores da Antropologia Social.

maneira de conceber o mundo, a partir da qual as relações entre seres humanos, plantas e animais são consideradas como relações sociais.

No final de outubro, participei do XXVIII Encontro Anual da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais) em Caxambu, MG. Não encontrei grupos de trabalho diretamente relacionados com meu tema de pesquisa, e escolhi participar do seminário temático *Transformações indígenas: os regimes de subjetivação ameríndios à prova da história*. Escutando as falas de Eduardo Viveiros de Castro e outros pesquisadores que experimentavam concretamente a construção de novos pontos de vista sobre nossa sociedade a partir de outras perspectivas, veio-me a idéia de pesquisar a participação de representantes indígenas nos comitês de bacia. Não conhecia exemplos, mas sabia que a Lei 9.433 estipulava que os comitês abrangendo Terras Indígenas deviam contar com representantes de seus habitantes.

Meu trabalho de campo consistiu, em primeiro lugar, na procura de representantes indígenas nos comitês do Brasil inteiro. Encontrei pouquíssimos índios, mas conheci muitos comitês. Mesmo nos poucos comitês que possuíam vaga para representantes indígenas, esses representantes geralmente não participavam na prática. Enfim, encontrei dois ou três casos de participação efetiva, propiciando-me experiências de contato com pessoas de culturas diferentes da minha, cujo olhar sobre os comitês era também diferente do meu. Convido o leitor interessado nas aventuras de um aprendiz-antropólogo francês sobre o tema a consultar minha dissertação de mestrado em Antropologia Social (LAIGNEAU, 2006).

Construir um novo olhar sobre os comitês de bacia

Escrever a dissertação foi outra aventura. Minhas primeiras tentativas pareciam relatórios de engenharia. Descrevia *os dados*, que também poderia chamar de *a realidade*, e tentava encontrar uma teoria na qual esses dados pudessem se encaixar. Isso não funcionou, no entanto, já no primeiro capítulo da dissertação, sobre a não-participação de representantes do povo Xokleng no Comitê da Bacia do Rio Itajaí (SC). Havia um primeiro problema com *a realidade* que me descrevera a equipe da Diretoria do Comitê e a maior parte de seus membros, que participavam das reuniões e com quem eu me identificara: essa realidade era muito diferente da *realidade* que me descreveram os representantes indígenas, com quem eu

também me identificara, quando fora passar dois dias na sua aldeia⁶⁸. Após várias tentativas de escrita e re-escrita, consegui encontrar uma solução, considerando que não existia *uma realidade*, mas que existiam *duas narrativas* sobre a situação, ambas verdadeiras, dependendo do ponto de vista. Deixei um pouco, então, de ser engenheiro.

Encontrei outro problema na redação desse capítulo de minha dissertação. Existia um conflito na gestão de uma barragem envolvendo a Terra Indígena, mas os índios se recusavam a participar do Comitê. Diziam que não serviria para nada, uma vez que os outros membros do Comitê tinham posições opostas às suas e não os levavam em consideração. Concluí que o Comitê não estava cumprindo seu papel, já que, aos meus olhos, o papel de um comitê de bacia era reunir todas as pessoas envolvidas com a gestão da água (ou seus representantes) ao redor de uma mesma mesa para discutir os problemas e tentar chegar a uma solução. Não conseguia, porém, explicar *porque* não funcionava. Meu orientador me ajudou a perceber que o real problema, talvez, fosse o ideal de funcionamento de um comitê de bacia que formulara. Explico na conclusão de minha dissertação de mestrado em Antropologia Social que, abrindo mão desse modelo,

[...] fui então levado a abandonar uma visão estática dos comitês de bacia enquanto grupos, organizações, ou espaços sociais já configurados, para uma perspectiva dinâmica, olhando-os como constituídos e permanentemente redefinidos através do fluxo da vida social. Fui levado, em resumo, a olhar os comitês de bacia como *performance*.

[...] Se nem os índios queriam participar, nem o Comitê queria a participação dos índios, finalmente, por que a não participação dos índios era considerada como um problema? Foi somente no momento que dirigi meu foco para o ator social excluído das discussões que os dados levantados para minha etnografia sobre a participação indígena no Comitê do Itajaí permitiram-me conceber os comitês de bacia de maneira diferente da concepção que os toma como um espaço social de construção de consensos.

[...] Foi a partir desse ponto de mutação, produzido pela observação etnográfica do Comitê do Itajaí em diálogo com a literatura pós-colonialista, que passei a analisar a participação indígena no Comitê São Francisco. Não se tratava mais de pensar os comitês de bacia como um grupo, uma organização, e o processo de incorporação dos povos indígenas como uma entrada deles nesse grupo. Tratava-se de pensar os comitês de bacia como espaços performaticamente constituídos pela atuação de seus membros (LAIGNEAU, 2006).

⁶⁸ Enquanto engenheiro francês branco e ex-funcionário de uma agência de água, minha identificação com engenheiros brancos de origem alemã membros do comitê pode parecer evidente. Em compensação, minha identificação com os índios Xokleng pode surpreender. A explicação, penso agora, pode estar ligada ao meu olhar europeu, com preconceitos positivos em relação aos povos indígenas, enquanto que a população da bacia do Rio Itajaí tem, na sua maior parte, preconceitos negativos.

Essa citação extensa, ao mesmo tempo em que relata uma mudança de olhar, explicita as premissas metodológicas a partir das quais estou trabalhando até hoje: *pensar os comitês de bacia como espaços performaticamente constituídos pela atuação de seus membros*, e não como grupos ou organizações previamente instituídas, nos quais se *entra* ou não. Revendo minha mudança de olhar oito anos mais tarde, na escrita desta tese, percebo que minha proposta não é muito diferente da proposta formulada em 1995 pelo antropólogo francês Bruno Latour e seu orientando Jean-Pierre Le Bourhis:

A sociologia muitas vezes utilizada para seguir um procedimento semelhante ao de elaboração de um Plano de Bacia⁶⁹ é a de um grupo de jogadores com interesses conflitantes e, assim, envolvidos em conflitos. Precisa, portanto, mapear os atores e seus interesses. [...] Sem ser falsa, esta sociologia é muito limitada para explicar as situações encontradas e, sobretudo, para criar, no processo de elaboração de um Plano de Bacia, algum espaço para o inesperado. É melhor considerar que os atores não sabem exatamente qual é seu interesse, e também não sabem exatamente a que grupo pertencem ou qual solidariedade devem desenvolver. Todos fazem suposições sobre cenários sócio-naturais, que oferecem definições sobre a natureza, e definições dos interesses daqueles a quem se opõem. Esse ponto, que pode parecer muito abstrato, irá desempenhar um papel muito importante na interpretação do processo de elaboração de Planos de Bacia (LATOURE; LE BOURHIS, 1995).

É, em grande parte, a partir destas premissas metodológicas que escrevi a segunda e a terceira parte desta tese. Resta, por enquanto, apresentar mais uma reflexão que me propiciou o aprendizado da Antropologia, a respeito da questão, subjacente em todo meu trabalho, de como uma experiência localizada em determinado contexto pode ser apropriada em outro contexto.

Apresentar a experiência francesa no Brasil, mais uma vez

Em dezembro de 2005, ainda no contexto do trabalho de campo para minha pesquisa sobre participação indígena nos comitês, fui convidado para proferir uma palestra na *VIII Reunião Plenária do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco*, em Recife. A Diretoria do Comitê me pediu para falar sobre o tema *A experiência das agências de bacia na França*, que interessava aos membros, uma vez que era prevista a criação de uma agência de bacia do Rio São Francisco. Na ocasião, várias pessoas me perguntaram sobre minha

⁶⁹ O estudo de B. Latour e J.P. Le Bourhis é sobre os *Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)*, literalmente *Planos de Desenvolvimento e Gestão da Água*. Traduzi por *Plano de Bacia*, que me parece o instrumento de gestão da água no Brasil que mais se aproxima do *SAGE*.

motivação em estar realizando uma pesquisa sobre a participação indígena nos comitês, tema que consideravam como secundário para o Sistema de Recursos Hídricos. A partir de meu conhecimento sobre agências e comitês de bacia, não seria mais interessante pesquisar sua implantação no Brasil?

Respondi então que aquela pesquisa era necessária para *descolonizar* meu olhar sobre as instituições de gestão de recursos hídricos. Precisava entender melhor como a experiência francesa poderia ser útil para a implantação de agências e comitês de bacia no Brasil, apesar da dificuldade, sugerida pela foto dos Alpes que colocara no primeiro *slide* de minhas apresentações, de comparar as duas situações. Volto a citar minha dissertação.

Em sua alocução de encerramento da Plenária de Recife, o Secretário Executivo do Comitê São Francisco, Anivaldo de Miranda Pinto, rememorando os momentos marcantes da reunião, fez referência à apresentação sobre minha experiência na Agência de Água na França. Lembrou, também, o fato de que eu estava realizando uma pesquisa sobre a participação nos comitês de bacia, com ênfase na questão indígena. *Veja só*, comentou, *como nosso modelo de gestão da água no Brasil, inspirado pela experiência da França, está sendo tropicalizado*.

Do mesmo modo que a noção de *indigenização* remete, para o antropólogo Marshall Sahlins (1997), à apropriação, nos termos de uma cultura determinada, de elementos originários de uma outra cultura, o termo *tropicalização*, utilizado [pelo secretário executivo], me parece interessante para pensar o processo de apropriação do conceito de comitê de bacia, não como uma adaptação de um modelo europeu, mas como a invenção de novos modelos. A implementação de comitês de bacia em diversos continentes, como presenciei na África, não implica, automaticamente, uma uniformização dos modos de gestão da água, consequência de uma suposta hegemonia dos países ocidentais em termos econômicos e técnicos, mas pode ser considerada em termos de apropriação ou subversão, em todo caso sempre inédita, de conceitos e categorias de origem européia (LAIGNEAU, 2006).

Minha pesquisa de mestrado em antropologia me conduziu a pensar em termos de *apropriação* no Brasil dos conceitos de comitês e agências de bacia, permitindo a *invenção de novos modelos*, e não como *uma adaptação de um modelo europeu*. Essa perspectiva abre também a possibilidade, em retorno, de pensar as transformações dos comitês e agências de bacia na França a partir da experiência brasileira.

A partir desta premissa, torna-se pertinente apresentar, além do funcionamento atual das agências e comitês de bacia franceses, as razões pelas quais e a maneira como foram inventados, bem como as controvérsias que encontraram ao longo de sua história.

Reencontro com as agências de água francesas

Concluído o mestrado, pensava em um projeto de doutorado, mas minhas economias tinham acabado. Voltei para a França em março de 2006, buscando maneiras de valorizar minha dupla competência de engenheiro e antropólogo no mercado de trabalho da gestão de recursos hídricos. Obviamente, não encontrei oferta de emprego com esse tipo de perfil, e montei uma empresa de consultoria. Escolhi o nome *Otinga*, que significa *água branca*⁷⁰ na língua tupi e *resposta* ou *solução* na língua maori. Queria afirmar assim minha intenção de mobilizar experiências e referências de contextos culturais diferentes, com o pressuposto de que conhecer outras maneiras de ver o mundo permite construir um novo olhar sobre nossas próprias práticas. Prospectei no mercado dos estudos sobre gestão de recursos hídricos, propondo uma abordagem inovadora a partir do método etnográfico, na França e no Brasil.

Aproveitei minha estadia na França, que durou meio ano, para encontrar meus ex-colegas da Agência de Água e do sindicato. Fiquei com a sensação de que pouca coisa mudara desde minha saída do país cinco anos antes. O projeto de TGAP e os debates sobre as agências iniciados pela equipe de Dominique Voynet tinham resultado em projeto de lei reformando a Política da Água, que fora discutido na Assembléia Nacional no início do ano de 2003. Pouco depois, no entanto, a coalizão de esquerda perdeu as eleições e o projeto foi abandonado, antes mesmo de ser discutido no Senado.

No lugar dessa reforma, ambiciosa apesar de todas as pressões exercidas, os três ministros do Meio-Ambiente de direita que se sucederam no cargo em 2003, 2004 e 2005 elaboraram um projeto de lei que meus colegas do sindicato consideravam sem ambição nenhuma. O novo projeto foi votado em dezembro de 2006, com cinquenta votos a favor e oito contra. Pensei: os demais quinhentos e dezenove deputados pensaram que não valia a pena se deslocar?

A Lei, chamada *Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques*⁷¹ (LEMA), prevê o voto anual, pelo Parlamento, do limite dos valores de cobrança das agências. Prevê também uma simplificação dos modos de cálculo das cobranças. O resultado é uma centralização da política da água e um abandono definitivo do caráter incitativo das cobranças em relação a sua dimensão financeira, como voltarei a explicar na seqüência da tese.

Outra mudança importante ocorrera desde o ano 2000. A Diretiva-Quadro da Água da União Européia (DQA), aprovada naquele ano, estava pautando a atuação das agências e dos

⁷⁰ Branca, neste contexto, é sinônimo de pura ou transparente.

⁷¹ Lei das Águas e Meios Aquáticos.

comitês de bacia. Determinava como objetivo atingir o bom estado ecológico para todas as *massas de água* em 2015, com a possibilidade de aditivos de prazo por motivos técnicos e/ou financeiros. O papel das agências e dos comitês fora ao mesmo tempo reforçado, enquanto instâncias encarregadas da aplicação da DQA, e limitado, não podendo mais definir os objetivos a serem alcançados, mas somente os meios para atingi-los.

A DQA previa, também, uma consulta ao público sobre a política da água francesa. Esse imperativo constituía um desafio para as agências, acostumadas com práticas de participação envolvendo um número bem mais restrito de pessoas, através dos comitês de bacia. Duas consultas foram organizadas, em 2005 e 2008, por meio de questionários enviados a cada habitante da bacia. Vários de meus ex-colegas, inclusive Pierre Aplincourt, criticaram a maneira como o processo de consulta fora organizado, com várias questões impostas pelo Ministério do Meio Ambiente a todas as agências. Com retorno de somente um por cento dos questionários, a experiência foi considerada como um fracasso pelos próprios organizadores.

Por outro lado, os resultados do apoio técnico e financeiro das agências de água eram visíveis. O Rio *Vistre* tornara-se uma referência, inspirando projetos em outras regiões. A *gestion locale et concertée* era uma evidência para todos os profissionais da área. Na maioria dos rios da bacia *Rhône-Méditerranée-Corse*, existia um consórcio intermunicipal responsável pela gestão da bacia hidrográfica, com equipe técnica financiada pela Agência. Os próprios profissionais contratados para cuidar de cada rio, chamados *técnicos de rio* ou *gestores de meios aquáticos*, estavam se organizando em forma de redes de troca de experiências e defesa de seus interesses comuns. Havia centenas de pessoas envolvidas, muitos deles jovens e apaixonados por seu trabalho. Mesmo acompanhando de longe, percebia muita inovação, tanto em áreas técnicas quanto em termos institucionais. As agências de água, pensei, merecem sua qualificação de *catalisadores da gestão descentralizada e participativa*.

Expandir minha rede, agora como pesquisador

Em estadias sucessivas na França, participei de todos os encontros acadêmicos sobre gestão de água a partir de abordagens das ciências sociais que encontrava, com o objetivo de conhecer esse campo de atividade no meu país. Era uma novidade completa, já que minhas redes de contatos na França se limitavam à engenharia e um pouco à geografia. Em outubro de 2007, assisti a uma oficina sobre o tema *Quais instrumentos para ajudar a ter uma melhor*

comunicação entre os atores?⁷², parte do seminário *Encontros Nacionais da Água* organizado em *Aix-les-Bains*, pequena cidade dos Alpes.

Gostei muito da apresentação de Audrey Richard, doutoranda na *Ecole des Hautes Etudes em Sciences Sociales (EHESS)*. Ela concebera e experimentara jogos de tabuleiros como instrumento de mobilização social. Descreveu duas experiências, nas quais os atores envolvidos na elaboração de Planos de Bacia participaram de sessões de jogos, como parte do processo de mobilização social. No jogo, cada ator fora convidado a ocupar uma posição diferente de seu papel na realidade. A estratégia, explicou, permitia colocar em discussão as lógicas e os valores dos diferentes atores, e não somente seus interesses. Por outro lado, necessitava, por parte dos atores envolvidos, uma disponibilidade de tempo superior às possibilidades de muitos deles. Em conclusão, sugeriu que os jogos permitiam explicitar as dificuldades em implementar uma *gestion locale et concertée*⁷³.

Conversei com a pesquisadora no final da oficina. Fiquei sabendo que ela era engenheira e realizava sua pesquisa em um centro de pesquisa do Ministério da Agricultura, o *CEMAGREF*⁷⁴. Comentou que eu deveria encontrar Gabrielle Bouleau, outra pesquisadora, também engenheira, que estava terminando uma tese sobre as agências de água. Ambas participavam de uma rede universitária de pesquisa sobre gestão da água, a *Unité Mixte de Recherche (UMR) G-Eau*. Prometi que passaria para visitá-las no ano seguinte, quando ficaria na França durante um ano para acompanhar minha esposa brasileira na realização de seu estágio doutoral.

Em junho de 2008, Audrey convidou-me a participar de uma oficina sobre *Les pratiques de recherches participatives*⁷⁵, organizada pela *UMR G-Eau*. Entre dez e doze pesquisadores e consultores apresentaram experiências de participação na gestão de recursos hídricos na França e em outros países, ou reflexões sobre o tema. Percebi que técnicas e

⁷² *Quels moyens pour aider à mieux communiquer entre les acteurs.*

⁷³ Gestão descentralizada e participativa, segundo a expressão brasileira consagrada. Observo, na escrita da tese, diferenças significativas entre a expressão francesa e a expressão brasileira: o termo *locale* enfatiza a importância do lugar, portanto de um espaço habitado, enquanto a palavra *descentralizada* expressa o processo de mudança de uma gestão centralizada para uma gestão descentralizada, inscrevendo-se na recente história institucional brasileira; o termo *concertée* sugere um processo de discussão direcionado para um projeto comum (a palavra tem a mesma etimologia que *concerto*), enquanto a palavra *participativa* evoca uma possibilidade de participação da população em espaços institucionais novos, como o Orçamento Participativo. Não aprofundo essa comparação aqui. Somente quero apontar que, escolhendo uma tradução contextual em vez de uma tradução literal da expressão, preciso tomar em consideração as conexões (para usar um termo de Latour) que estabelece com outras referências em cada país. Neste caso, preferi manter no texto a expressão em francês.

⁷⁴ *Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des Eaux et Forêts*. Em 2011, foi renomeado IRSTEA (*Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture*).

⁷⁵ As práticas de pesquisa participativas.

metodologias detalhadas tinham sido desenvolvidas para organizar a participação dos atores envolvidos na gestão de recursos hídricos, desde minha saída da Agência de Água, em 2000. Por falta de tempo, não pude conversar com Gabrielle Bouleau, mas fiquei com um exemplar de sua tese e combinamos de procurar outra oportunidade para discutirmos.

O encontro acontecia em uma pousada na serra próxima à cidade de *Montpellier*. Saí da sala de reunião meio tonto no final do dia, com muitas discussões e poucos intervalos. Tinha visto no mapa que a pouca distância passava o Rio *Hérault*, que já conhecia através de um estudo financiado pela Agência *Rhône-Méditerranée-Corse* em 1997. Essa época me parecia outra encarnação, tantas eram as mudanças ocorridas na minha vida desde então. Andei alguns quilômetros até uma ponte no rio onde estacionei o carro. Desci o barranco e tomei banho na correnteza. Mais uma vez, a materialidade do contato com a água me deu a sensação de conectar com o universo. Afinal, pensei, é para a proteção desse rio e de outros rios semelhantes que estávamos discutindo na sala de reuniões. Mas será que tudo isso faz sentido? Pensando na oficina, entendi uma questão que me incomodara, mas não conseguia formular: todo enfoque estava nas técnicas da participação, mas faltava, a meu ver, uma análise política da participação e de suas implicações.

No dia seguinte, participei da escola de verão da entidade, com apresentação de trabalhos de vários doutorandos do grupo e uma conferência de Bernard Barraqué. O professor apresentou seu projeto de pesquisa *Eau des villes et eau des champs: négociations territoriales et génie de l'environnement*⁷⁶, no qual buscava identificar a razão pela qual, na França, via de regra, os habitantes das cidades não realizam acordos com os habitantes das zonas rurais, no sentido de modificar seus modos de cultivo a fim de garantir uma água de melhor qualidade, prevendo uma compensação financeira pela perda de produtividade resultante do não-uso de produtos químicos. Algo que corresponde, no Brasil, à noção de pagamento por serviços ambientais. Encontrei, na sua abordagem, a dimensão política que me parecia faltar nas outras pesquisas.

Em outubro de 2008, encontrei em Marseille o ex-Secretário Executivo do Comitê do Lago Guaíba, Percy, que se tornara um amigo e estava realizando um estágio doutoral na França, justamente sob tutoria de Bernard Barraqué. Conversei com ele sobre minhas idéias de pesquisa para um futuro doutorado, aproveitando a possibilidade de ter um interlocutor envolvido com a gestão de recursos no Brasil. Queria ao mesmo tempo ancorar meu projeto na experiência francesa das agências de bacia e pensá-lo a partir das questões de meus colegas

⁷⁶ Água da cidade e água do campo: negociações territoriais e gestão ambiental.

brasileiros sobre o tema. Na França, a questão que mais chamava minha atenção era a da participação da população na gestão de recursos hídricos. No Brasil, a questão da cobrança pelo uso da água, sobre qual conversara com Percy em 2003, continuava me parecendo pertinente.

A conversa foi decisiva para articular as duas questões. Poderia pesquisar, pensei, a maneira como a população está representada nos comitês de bacia e como seus representantes se posicionam nas negociações sobre os valores da cobrança e das ajudas financeiras para a gestão de recursos hídricos. Alguns meses mais tarde, Percy comentou sobre meu projeto de pesquisa para o professor Barraqué, que se mostrou interessado em me encontrar e, depois, em me co-orientar. Foi, então, de meu colega brasileiro que vieram a idéia e a possibilidade de realizar meu doutorado em co-tutela entre Brasil e França.

Antes de voltar ao Brasil, no início de 2009, marquei um encontro com Audrey Richard e Gabrielle Bouleau, que ocupavam então a mesma sala do CEMAGREF de Montpellier. Foi minha primeira oportunidade de formalizar o que seria meu projeto de pesquisa em cotutela entre Brasil e França. No caso do Brasil, pensei em realizar um estudo etnográfico do processo de criação de uma Agência de Região Hidrográfica no Rio Grande do Sul, ainda em fase preliminar, e do processo de criação de Agências de Água e implementação de cobrança pelo uso da água em algumas bacias federais, como a bacia do Rio Paraíba do Sul, as Bacias Piracicaba, Capivari e Jundiá, e a Bacia do Rio São Francisco. No caso da França, pensei em realizar um estudo histórico baseado em entrevistas e material bibliográfico, no período 1964-2012, com foco nas Agências *Rhône-Méditerranée-Corse* e *Seine-Normandie*.

Descobri que Audrey cursara a renomada *Ecole Polytechnique*, antes de se especializar na *Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts (ENGREF)*. Defendera sua tese em sociologia em março de 2008, com o título *L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau: Composer avec une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachements*⁷⁷ (RICHARD-FERROUDJI, 2008). A abordagem dominante no trabalho é a sociologia dos regimes de engajamento desenvolvida pelos sociólogos franceses Luc Boltanski e Laurent Thévenot, este sendo o orientador de Audrey na *EHESS*. Outras abordagens perpassam o trabalho, sendo a mais instigante de meu ponto de vista a *pensée*

⁷⁷ A apropriação dos dispositivos de gestão local e participativa da água: compor com uma pluralidade de valores, objetivos e apegos.

*méridienne*⁷⁸ do sociólogo italiano Franco Cassano. A autora escreve na introdução de sua tese:

Origens “mediterrâneas” e rurais me inclinam a defender um “pensamento meridiano” (CASSANO, 1998). Como os trabalhos de Cassano, esta tese procura restaurar uma dignidade aos pensamentos do Sul como “alternativa à modernidade”, permitindo enraizamentos em um mundo plural. Cassano propõe voltar para as qualidades do Sul: a lentidão, o imobilismo, a porosidade das separações e o lugar deixado para as religiões e o sagrado (RICHARD-FERROUDJI, 2008, p. 16).

Essa citação permite ao leitor entender as afinidades de pensamento que me levaram a considerar Audrey como minha maior aliada no mundo acadêmico francês relacionado à gestão de recursos hídricos. O mesmo leitor não ficará surpreso em saber que, em 2013, Audrey decide se afastar do IRSTEA⁷⁹ para trabalhar com gestão da água na Índia, uma escolha similar à minha quando deixara a Agência para trabalhar no *Burkina-Faso*.

Gabrielle Bouleau estudou na ENGREF e defendeu em 2007 sua tese no instituto AgroParisTech (BOULEAU, 2007). Define a si própria como engenheira-pesquisadora em sociologia política⁸⁰. No primeiro capítulo de sua tese, relata:

Formada em biologia, escolhi uma especialização na hidráulica e trabalhei como engenheira durante três anos. Depois disso lecionei para engenheiros durante seis anos. Coloquei a questão da diretiva-quadro⁸¹ em termos técnicos em muitas oportunidades. Sendo em projetos sob minha responsabilidade ou em estudos de caso organizados para os estudantes, encontrei-me repetidamente confrontada a situações nas quais a aplicação da diretiva-quadro não era fácil. Procurei e encontrei respostas técnicas. Fiquei então, progressivamente, convencida de que as dificuldades remanescentes não eram técnicas. Para um sociólogo ou um cientista político, é bastante natural apreender a gestão dos rios em termos de práticas e de políticas públicas. É menos espontâneo para quem é engenheiro. No meu caso, é por eliminação que cheguei progressivamente à certeza de que era do lado das ciências sociais que encontraria uma maneira nova e promissora de colocar essas questões (BOULEAU, 2007, p. 52).

Além de certa similaridade entre a trajetória de Gabrielle e a minha, seu principal objeto de pesquisa é constituído pelas Agências de Água *Seine-Normandie* e *Rhône-Méditerranée-Corse*, aproximando-se muito de meu projeto de doutorado. Ao mesmo tempo,

⁷⁸ Pensamento meridiano.

⁷⁹ *Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture*, nova denominação do CEMAGREF desde 2011.

⁸⁰ <http://www.irstea.fr/bouleau>, consultado em 7 de agosto de 2014.

⁸¹ Diretiva-Quadro sobre Água da União Européia (DQA).

as duas pesquisas se diferenciam em dois pontos fundamentais. O primeiro é a abordagem, de caráter predominantemente sociológico no caso da tese de Gabrielle, e antropológica no meu caso. O segundo é o posicionamento, como pesquisadora externa às agências de água no caso de Gabrielle, como ex-funcionário e defensor das agências no meu caso⁸².

As perguntas de Audrey e Gabrielle me permitiram entender o quanto minha experiência de trabalho como discípulo de Pierre Aplincourt e meu envolvimento no sindicato no momento da crise da TGAP me propiciaram um engajamento nas agências de água e nas questões políticas de sua evolução. Tomei consciência, então, do quanto esse engajamento diferenciava meu projeto de outras pesquisas realizadas sobre as agências.

A partir desta consciência, inicio uma narrativa do processo de criação das agências e dos comitês de bacia na França. A tese de Gabrielle, ponto (provisório) de chegada desta narrativa de minha trajetória, será também o ponto de início da narrativa da trajetória das agências.

⁸² Voltarei, no terceiro capítulo da terceira parte, a comentar sobre as relações que continuam, em 2014 e apesar de estar escrevendo no Brasil, me ligando a meus ex-colegas das agências.

Parte II

—

Invenção das agências e dos comitês de bacia na França



Capítulo 1

—

A fé de funcionários públicos de alto escalão



Ivan Chéret em 2011

Eu distingo dois tipos de políticos: os que me aborrecem e os que me interessam. É a estética que é decisiva. De Gaulle é supremo na estética. O resto, eu não me importo.

Edgar Pisani.

A tese de Gabrielle Bouleau *La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre*⁸³ (BOULEAU, 2007) permitiu-me encontrar três autores que escreveram sobre a história da criação de agências e comitês de bacia sob diferentes pontos de vista. Dois deles, além da própria Gabrielle, tiveram a generosidade de publicar, além de sua visão da situação, a transcrição de entrevistas com vários protagonistas desta história. É um ponto de partida suficiente para seguir suas trajetórias, e continuar, para utilizar o termo de Bruno Latour, a desdobrar as redes que venho tecendo desde a primeira linha desta tese, agora rumo à década de sessenta.

O primeiro desses autores é o jurista Jean-Loïc Nicolazo, que participou da criação de agências de bacia hidrográfica a partir de 1968 e escreveu, em 1997, o livro *Les agences de l'eau*, que eu adquiriria no ano seguinte. Percebi que Gabrielle se baseia em uma edição anterior da minha do mesmo livro, mais detalhada no que diz respeito ao período de criação das agências. Comprei, então, além daquela que já tinha, três versões do livro, publicadas entre 1973 e 2007. São bastante diferentes umas das outras⁸⁴. Os livros de J.L. Nicolazo são muito detalhados, mas, como se pode esperar pela formação do autor, estão focados nos aspectos jurídicos e institucionais e tocam pouco nas práticas, e menos ainda nas pessoas que as fizeram existir.

O segundo autor mencionado por Gabrielle é o engenheiro Hubert Loriferne, que publicara em 1987 uma coletânea com depoimento dos principais protagonistas da criação das

⁸³ A gestão francesa dos rios e seus indicadores confrontados à Diretiva-Quadro.

⁸⁴ Descobri que existem pelo menos seis versões sucessivas deste livro. A primeira, intitulada *Agences Financières de Bassin*, foi publicada em 1973. A segunda, escrita com o engenheiro Claude Lefrou, então chefe do departamento responsável pelas agências no Ministério do Meio Ambiente, foi publicada em 1977, a terceira, em 1989, a quarta, em 1993, a quinta, em 1997 e a sexta, escrita com o engenheiro Jean-Luc Redaud, foi publicada em 2007.

agências e dos comitês de bacia (LORIFERNE, 1987). Pude consultar o livro na biblioteca do Instituto AgroParisTech, e escanear as páginas que apresentavam um interesse para minha pesquisa. Em relação aos livros de Jean-Loïc Nicolazo, que eram até então minha principal fonte de informação sobre o período, essa coletânea permitiu-me conhecer o ponto de vista das pessoas envolvidas na criação das agências, e não apenas o ponto de vista de alguns autores sobre esses acontecimentos.

O terceiro autor mencionado por Gabrielle é Stéphane Césari. Estudante de Ciências Políticas no ano de 1993, escreveu uma monografia de fim de curso com o título *Naissance de la loi sur l'eau de 1964. Fonctionnaires et parlementaires dans l'étape préalable à l'organisation d'un secteur*⁸⁵ (CESARI, 1993). Após uma rápida pesquisa, encontrei o documento nas referências da biblioteca do *Institut d'études politiques de Grenoble*⁸⁶, onde Stéphane Césari estudara no mesmo período em que eu estava estudando na *Ecole Nationale d'Hydraulique et de Mécanique de Grenoble*. Tive a surpresa de encontrar outro texto do mesmo autor, sobre os dez primeiros anos da Agência *Rhône-Méditerranée-Corse* (CESARI, 1994).

Liguei para a biblioteca, apresentei minha pesquisa, e o responsável pelo serviço de consultas enviou-me o documento digitalizado. Estava, porém, em versão restrita, sem anexos e sem possibilidade de imprimir e copiar, pois somente havia autorização para sua consulta, e não para sua divulgação. Precisaria entrar em contato com o autor para obter o documento completo. Bernard Barraqué informou-me então que participara da banca de doutorado de Stéphane Césari, em 2004, e sabia que o mesmo se tornara Diretor Adjunto no *Conseil Général de l'Isère*⁸⁷. Essa informação me permitiu falar com sua secretária, a qual me passou seu endereço de email. Ele logo respondeu a minha solicitação :

Obrigado por esta mensagem, que me permite me lembrar um tempo já distante! É verdade que gostei de trabalhar sobre a história das agências de bacia (a "sua", *Rhône-Méditerranée-Corse*). Eu até hoje lamento um pouco de ter dedicado meu doutorado ao papel do Estado na fiscalização do uso da água, ao invés das agências, certamente guiado por uma espécie de desejo inconsciente de conhecer o lado (ainda) menos conhecido das políticas de água...⁸⁸

⁸⁵ Nascimento da Lei da Água de 1964. Funcionários públicos e parlamentares na fase anterior à organização de um setor.

⁸⁶ Instituto de Estudos Políticos de *Grenoble*.

⁸⁷ Explico que é um *Conseil Général* em Anexo nº1.

⁸⁸ Email recebido em 15 de novembro de 2012.

Em anexo a ambos os trabalhos, Stéphane Césari me enviou uma transcrição de várias entrevistas que realizou, constituindo um material de trabalho extremamente valioso para minha pesquisa⁸⁹.

Minha narrativa sobre a criação das agências e dos comitês de bacia na França dialoga com o artigo *Sociologia da governança francesa das águas*, publicado em 2008, na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, pelo sociólogo brasileiro Rodrigo Constante Martins (MARTINS, 2008). O texto decorre de seu pós-doutorado na *École des Hautes Études em Sciences Sociales*, em Paris, de dezembro de 2005 a agosto de 2006. A partir de uma análise bibliográfica centrada, principalmente, na trajetória acadêmica dos funcionários públicos franceses na origem da Lei de 1964, o autor procura

compreender a constituição dessa experiência francesa, resgatando seus principais agentes, a participação dos grupos profissionais na formulação do sistema gestor, a identificação dos distintos interesses envolvidos e a reconstrução dos principais termos do debate sobre as águas no país na década de 1960, período de criação das inovações institucionais de governança do recurso. Isto é, buscar-se-á compreender os elementos essenciais envolvidos na configuração que possibilitou a emergência do referido sistema gestor (MARTINS, 2008, p. 84).

Encontrei Rodrigo Constante Martins em setembro de 2012 no VI Encontro Nacional da ANPPAS⁹⁰ em Belém, onde apresentamos trabalhos no mesmo GT. Naquele momento, ainda não tinha conseguido encontrar o trabalho de Stéphane Césari, e comentei com Rodrigo Constante que descobrira, em seu trabalho, aspectos da história das agências e comitês de bacia que não tinha encontrados em pesquisa bibliográfica na França. Respondeu-me que ele mesmo tinha ficado surpreso com a pouca bibliografia que encontrara a respeito durante seu pós-doutorado em Paris⁹¹.

Gabrielle observa, em sua tese, que os três autores citados consideram o ano de 1959 como o início da história das agências e dos comitês de bacia. Convido o leitor a me acompanhar a essa época, guiado principalmente pelo texto de Stéphane Césari, com algumas informações e pontos de vista complementares, conforme vou informando ao longo da narrativa.

⁸⁹ Os relatórios estão atualmente disponíveis no site da biblioteca do *IEP Grenoble*, o autor tendo liberado seu acesso. Mas os anexos não constam na versão disponibilizada. Meu contato direto com o autor, neste caso, fez toda diferença.

⁹⁰ Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade.

⁹¹ O *Google Scholar*, em 8 de julho de 2014, mostra meu artigo publicado nos anais da ABRH (LAIGNEAU, 2013) como única citação da primeira monografia de Stéphane Césari (CESARI, 1993).

O problema da água

No dia 8 de janeiro de 1959, o *Général De Gaulle* é proclamado Presidente da República e escolhe Michel Debré como Primeiro Ministro. Um mês depois, em 10 de fevereiro de 1959, este envia uma carta para o Comissário Geral do Plano⁹², pedindo que *estude o problema da água em articulação com as diversas administrações interessadas e proponha para o Governo, o mais rapidamente possível, todas as medidas de natureza a remediar a uma situação agravando-se ano após ano.*

Qual é o problema da água?

Em primeiro lugar, trata-se de um problema urbano. O Primeiro Ministro foi alertado pela Comissão das Cidades e do Urbanismo do Comissariado Geral do Plano que o desenvolvimento das cidades, muito rápido nessa época de reconstrução pós-Segunda Guerra Mundial, está ameaçado pelos riscos de falta de água de boa qualidade. Os engenheiros da cidade de Paris, por exemplo, precisam construir longas adutoras para garantir o abastecimento da capital em água potável a partir de regiões cada vez mais afastadas.

Indústria e esgotos domésticos poluem a água dos principais rios. Redes de esgotos foram construídas nesta época, afastando a poluição dos centros urbanos, cuja situação em termos de higiene e saúde pública nesses centros melhorou. No entanto, muitos rios passaram a receber a poluição de forma concentrada e sua qualidade piorou, na ausência de estações de tratamento⁹³.

Gabrielle ilustra essa situação da poluição, em sua tese sobre a gestão dos rios na França (BOULEAU, 2007), a partir da fotografia que reproduzi na capa desta segunda parte. A imagem mostra uma grande quantidade de espuma em uma eclusa do Rio Sena à jusante de Paris, em 1966. A autora comenta que esse tipo de cena era comum na época, segundo os

⁹² *Commissaire Général au Plan*. Prefiro não utilizar a tradução *Comissário Geral do Plano Econômico e Social francês*, proposta pelo sociólogo Constante Martins (MARTINS, 2008), para não haver possibilidade de confusão com o *Conseil Economique et Social* (Conselho Econômico e Social) criado em 1958.

⁹³ Segundo as avaliações realizadas pelo Comissariado Geral do Plano, perto de cinquenta e cinco por cento da população urbana era atendida por rede de esgoto, e somente treze por cento dos esgotos (urbanos e industriais) eram tratados. A situação atual é similar em termos de esgotos domésticos em muitas cidades no Brasil. Em recente reportagem da Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente, o engenheiro Tadeu Pedrosa, Secretário-Geral da ABES, conta que no Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) implantado na década de setenta, *não havia preocupação com a construção de interceptores nem de estações de tratamento e, só com a coleta, o esgoto saía das ruas e ia direto para os córregos e rios* (FERNANDES, 2014). Desde então, a situação melhorou, mas, segundo a ANA, somente sessenta por cento da população urbana do Brasil era atendida por rede coletora de esgotamento sanitário em 2008, e somente trinta por cento do esgoto produzido era tratado (ANA, 2013). Em compensação, o tratamento da poluição industrial é muito mais desenvolvido no Brasil atual do que na França no início da década de sessenta, em razão das normas ambientais mais exigentes e das tecnologias hoje disponíveis.

engenheiros que entrevistou. Explica também que, além do aspecto impressionante da poluição, a imagem sugere certa tolerância da população a tal situação.

É difícil conceber a presença dessa espuma hoje, porque se fosse aparecer em algum lugar, a população se mobilizaria muito antes dela atingir essa amplitude. Então, se havia tanta espuma no rio Sena, isso significa que não incomodava muito na época (BOULEAU, 2007).

A reflexão me faz lembrar minhas reações chegando a Porto Alegre em 2003. Fiquei chocado, por exemplo, pelo cheiro do Arroio Dilúvio, que atravessa parte da cidade, e pela impossibilidade de se tomar banho no Lago Guaíba, que banha a cidade, em razão da poluição da água. Pensei, na época, que a população brasileira demonstrava uma tolerância à poluição maior do que a minha, e provavelmente do que grande parte da população francesa. Na década de setenta, no entanto, a tolerância à poluição da população francesa era maior ainda. Aos olhos de muitas pessoas, os rios eram buracos nos quais passava água: uma solução ideal para afastar a poluição dos centros urbanos.

O *problema da água* citado pelo Primeiro Ministro em 1959, também era um problema jurídico e político, sugere Gabrielle. Uma lei reconhecendo o delito de poluição fora recém promulgada em 3 de janeiro de 1959. Uma indústria lançando um efluente podia ser sancionada, mesmo respeitando as normas estabelecidas, se esse efluente causasse uma mortandade de peixes:

Quem despejar, derramar ou tiver deixado escoar em córregos, direta ou indiretamente, qualquer substância cuja ação ou reações tiverem destruído peixes ou prejudicado sua nutrição, reprodução ou o seu valor nutricional será punido por uma multa de cinquenta mil a quinhentos mil francos e prisão por dez dias a um ano, ou uma dessas penalidades⁹⁴.

Precisamos voltar um ano atrás para entender a situação. Associações de pescadores amadores, com quase três milhões de membros (sete por cento da população da França da época), conseguiram colocar o projeto de Lei na pauta da Assembléia Legislativa no primeiro semestre de 1958, mas a *Guerre d'Algérie*⁹⁵ atropelou o calendário. No dia 1º de julho, o *Général de Gaulle* assumiu o poder, instaurando um governo provisório para elaborar uma nova Constituição. Durante pouco mais de seis meses, dispôs do poder excepcional de

⁹⁴ *Ordonnance* n°59-25 de 3 de janeiro de 1959 modificando o artigo 343 do Código Rural.

⁹⁵ Guerra do Estado francês contra movimentos independentistas na Argélia, que resultaria na independência deste território em 1962.

promulgar leis sem discussão no Parlamento. O projeto de lei proposto pelas associações de pescadores se beneficiou desta possibilidade.

Em 8 de janeiro, o governo provisório foi substituído por um governo eleito. Segundo Gabrielle, antes mesmo que um caso de poluição envolvendo uma grande empresa seja apresentado para um tribunal, os industriais e os funcionários responsáveis pela fiscalização da poluição devem ter alertado o novo governo de Michel Debré sobre o risco de multiplicação de litígios ligados à lei recém aprovada, explicando assim a urgência, no início de 1959, em tratar de maneira global os problemas relacionados com a poluição da água.

O *problema da água*, finalmente, é também um problema de disputa entre funcionários públicos dos três ministérios mais envolvidos com a gestão da água: o Ministério de Obras Civas, o Ministério da Agricultura e o Ministério da Indústria⁹⁶. Em 1959, existe um projeto de transferir para a Agricultura a fiscalização dos recursos hídricos, até então prerrogativa das Obras Civas (CESARI, 1993).

O Comissariado Geral do Plano

Órgão responsável pela promoção do desenvolvimento econômico do país através da elaboração de sucessivos planos de cinco anos, o Comissariado Geral do Plano foi criado logo após a segunda guerra mundial pelo *Général De Gaulle*. Em 1959, é diretamente ligado ao Primeiro Ministro e funciona de maneira transversal com base em comissões temáticas, em contraste com a organização segmentada da administração.

Para atender ao pedido do Primeiro Ministro, o Comissário Geral decide criar uma *Comissão da Água*. A primeira tarefa é definir sua composição. Segundo as práticas do órgão, deve incluir representantes de todos os Ministérios envolvidos e representantes dos atores sócio-econômicos. No início, conta com pouco mais de cinquenta pessoas. Oitenta por cento dos membros são funcionários públicos. Entre eles, vinte e dois são *Ingénieurs des Ponts et Chaussées* (Engenheiros Civas), dezessete, *Ingénieurs du Génie Rural des Eaux et Forêts* (Engenheiros Rurais e florestais), e nove, *Ingénieurs des Mines* (Engenheiros da Produção⁹⁷). A Comissão também inclui onze professores ou pesquisadores, nove representantes dos

⁹⁶ Ainda não existe o Ministério do Meio Ambiente, que será criado em 1971.

⁹⁷ A tradução literal *Engenheiros de Minas* parece-me muito restritiva em relação ao campo de atuação dos *Ingénieurs de Mines*, que abrange todas as atividades industriais.

industriais, cinco membros de associações técnicas, três prefeitos, um representante dos agricultores e um representante dos pescadores.

Esse último representante não era previsto na composição original da Comissão da Água. Fora esquecido pelo Comissário Geral do Plano, apesar das associações de pescadores constituírem a principal força social a alertar o Governo sobre a poluição dos rios. As poucas associações de proteção à natureza que existem na época não se interessam pela poluição dos rios.

Não surpreendentemente, a Comissão é exclusivamente composta por homens. Na mesma época, por exemplo, apenas oito dos quinhentos e setenta e nove deputados são mulheres. Além disso, lembro que o direito de voto das mulheres na França data apenas de 1945.

Uma vez formada a Comissão, falta encontrar um relator. O relator da Comissão das Cidades e do Urbanismo ouve falar de Ivan Chéret, engenheiro civil com trinta e cinco anos, que acaba de voltar de oito anos de trabalho na gestão da água em colônias francesas na África. O Comissário Geral, Pierre Massé, é engenheiro civil, formado como Ivan Chéret na prestigiosa *Ecole Polytechnique* e na *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées*. O filho do Comissário Geral anterior, outro engenheiro civil que trabalhou na África, também recomenda Ivan Chéret.

O engenheiro que recebe a tarefa de conduzir os trabalhos da Comissão para resolver o *problema da água* na França é de origem russa. Conheci um pouco mais de sua trajetória através de uma entrevista que concedeu, em maio de 2009, à historiadora Hélène Vacher (CHERET, 2009), membro do *Comité d'Histoire*⁹⁸ do Ministério do Meio Ambiente. Ele conta que seus pais fugiram da Rússia no momento da revolução de 1917 e que, já em Paris, na década de 1930, quando o trabalho ficara escasso em razão da crise econômica, eles o incentivavam, repetindo: *trabalha, trabalha, trabalha*. Ivan deve ter freqüentado as mesmas *Classes Préparatoires aux Grandes Ecoles* que já descrevi, e passou no concurso da escola de engenharia mais renomada da França, a *Ecole Polytechnique*. No último ano de sua formação, como todos os estudantes da escola, precisou escolher uma especialização, que cursaria em outra escola de engenharia, entre possibilidades dependendo de seus resultados escolares.

⁹⁸ O Comitê de História foi criado em 1995 como o objetivo, segundo seu site internet, de *manter viva a memória do Ministério, dedicando-se ao estudo e pesquisa necessárias para a conservação, valorização e promoção do seu patrimônio*. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Le-Comite-d-histoire-du-ministere-.html>. Consultado em 26 de julho de 2014.

Escolheu então a *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées* (Engenharia Civil), tornando-se membro do *Corps des Ponts*, um dos *Corps de l'Etat* (Corpos do Estado) que compõem a administração francesa.

Os Corpos do Estado

Preciso explicar essa peculiaridade da administração pública na França antes de continuar a narrativa sobre a criação das agências e dos comitês de bacia. Os funcionários públicos são classificados em diferentes *Corps* (Corpos), cada um com determinados estatuto, atribuições e progressão de carreira, e no qual se entra através de uma formação específica ou de concurso público.

Os três Corpos do Estado em competição pela gestão da água na França no início da década de sessenta eram:

- o *Corps des Mines*, do qual são membros os funcionários públicos que estudaram na *Ecole des Mines* (que corresponde à Engenharia da Produção), e dentre os quais a maior parte trabalha no Ministério da Indústria;
- o *Corps des Ponts*, do qual são membros os funcionários públicos que estudaram na *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées* (Engenharia Civil), e dentre os quais a maior parte trabalha no Ministério das Obras Públicas;
- o *Corps du Génie Rural des Eaux et Forêts* (GREF), do qual são membros os funcionários públicos que estudaram na *Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêt* (Engenharia Rural e Florestal), e dentre os quais a maior parte trabalha no Ministério da Agricultura.

A cada um desses Corpos do Estado corresponde um ministério, mas seus membros também podem ser lotados em outros ministérios. Por exemplo, os membros do *Corps des Ponts* (engenheiros civis) podem ser lotados no *Ministère de l'Intérieur*⁹⁹, responsável pelo abastecimento de água das grandes cidades. Constituídos por funcionários públicos que estudaram nas mesmas escolas e possuem interesses comuns, os Corpos do Estado são corporações com grande solidariedade interna, cada um defendendo seus membros e seus domínios de competência em relação a membros dos outros Corpos.

⁹⁹ Não existe equivalente no Brasil, talvez o mais próximo seja o Ministro da Integração Nacional.

O termo *Grands Corps de l'Etat* (Grandes Corpos do Estado) corresponde, por sua vez, a uma pequena parcela dos membros de certos Corpos do Estado, constituída de funcionários de alto escalão que assumem as maiores responsabilidades no país. Ao contrário dos Corpos do Estado, os Grandes Corpos do Estado não correspondem a nenhuma definição jurídica, mas são corporações definidas pelas práticas de seus membros. Os membros dos Grandes Corpos do Estado são escolhidos entre os melhores estudantes oriundos das prestigiosas *Ecole Nationale d'Administration* e *Ecole Polytechnique*.

Esses grupos de pressão, pouco visíveis, mas fundamentais para se entender o funcionamento da administração francesa¹⁰⁰, aparecerão em alguns momentos-chave desta narrativa sobre a história das agências e dos comitês de bacia.

A Comissão da Água

Ainda guiados por Stéphane Césari, voltamos para a história da criação das agências e comitês de bacia. A Comissão da Água se reúne pouco em reuniões plenárias e funciona com base em sub-comissões. Entre elas, a Sub-Comissão Administrativa e Jurídica chega rapidamente à conclusão de que precisa reformar a legislação existente sobre a gestão da água, formulada, em grande parte, em uma lei de 1898. Os representantes dos três Grandes Corpos do Estado envolvidos com a questão (*GREF*, *Ponts* e *Mines*), entretanto, mostram-se reticentes a qualquer modificação da situação existente, uma vez que tal modificação pode levar seus membros a perderem parte de suas prerrogativas. O *corps du GREF*, através do Ministério da Agricultura, é responsável pela fiscalização dos rios em zona rural; o *Corps des Ponts*, através do Ministério das Obras Públicas, pela fiscalização dos rios navegáveis e pelo abastecimento em água das populações urbanas; e o *corps des Mines*, através do Ministério da Indústria, pela fiscalização das águas subterrâneas.

Nesse contexto, a trajetória africana do relator Ivan Chéret, a qual compartilha com vários membros da comissão, faz toda diferença. O engenheiro nunca trabalhou na administração francesa e permaneceu à distância das disputas entre os Corpos do Estado. Ele explica, em uma entrevista com Gabrielle, em 2006:

A experiência das pessoas voltando da África ajudou a chegar a uma primeira conclusão: a necessidade de modernizar as leis de água de 1898. Era necessário varrer a legislação, mas houve pressões da administração convencional, relutante

¹⁰⁰ Para mais detalhes sobre os Grandes Corpos do Estado ver THOENIG, 1996.

em modernizar os textos embasando a sua atuação. Mas com os exemplos da Tunísia, Argélia e Marrocos, havia pessoas que sabiam que a gestão da água devia ser feita por bacia hidrográfica (CHERET, 2013¹⁰¹).

Na entrevista realizada por Héléne Vacher, Ivan Chéret explicita a maneira como experiências de trabalho em outros contextos influenciaram o ponto de vista dele sobre a gestão da água:

Na França, geralmente a indústria implanta-se em um determinado local e, em seguida, pergunta: *Onde posso encontrar água?*. Em minha missão à Argélia, a questão foi o inverso: *Tendo em conta a necessidade de água e resíduos de uma determinada indústria, onde pode ser implantada?* Percebi que os meus colegas, engenheiros civis, entre outros, estavam com dificuldades para entender essa nova abordagem, essa abordagem ao inverso.

Os recursos hídricos são um problema fundamental no Oriente Médio porque são limitados. Nossa indústria, nosso modo de vida, se desenvolveram em países de clima temperado. Na América do Norte ou na Europa, a água tem sido um bem livre durante muito tempo, porque era abundante. Por isso, não foi tomada em consideração. Na África, a situação é diferente, a água é escassa. É necessário, então, tomar a água como ponto de partida. É uma inversão total de perspectiva (CHERET, 2009).

Essa *inversão total de perspectiva*, segundo as próprias palavras de Ivan Chéret em outro momento da mesma entrevista, mudou sua vida, porque em vez de ser um engenheiro de obras, tornou-se de alguma maneira um gestor dos recursos hídricos e do melhor uso possível desses recursos (CHERET, 2009).

O Secretariado Permanente para o Estudo de Problemas de Água

Ainda não apresentei o Presidente da Comissão da Água, René Paire. É um funcionário de alto escalão, mas não pertence ao um Grande Corpo Técnico do Estado, o que permite sua aceitação por todos os membros da Comissão. Para avançar apesar das disputas internas à administração pública, o Presidente reúne os três diretores responsáveis pelos Grandes Corpos do Estado, propondo a constituição de uma estrutura interministerial para coordenar as ações do Estado na gestão da água (CHERET, 1987).

Em 6 de julho de 1961, o Primeiro Ministro Michel Debré assina um decreto criando o *Secrétariat Permanent pour l'Etude des Problèmes de l'Eau*¹⁰² (SPEPE). Também consta no

¹⁰¹ A entrevista, realizada por Gabrielle Bouleau em 2006 no contexto de escrita da tese, foi revisada e publicada pela autora em 2013.

¹⁰² Secretariado Permanente para o Estudo de Problemas de Água.

decreto a assinatura de dez outros ministros envolvidos com a questão da água, entre os quais os Ministérios das Obras Civas, da Indústria e da Agricultura. Este órgão é o primeiro resultado concreto da Comissão da Água do Comissariado Geral do Plano, dois anos após sua criação.

O Secretariado é composto por um número reduzido de funcionários (uma dúzia, no máximo), disponibilizados pelos vários ministérios. Um de seus membros¹⁰³ descreve seu funcionamento nos seguintes termos:

Nós nos encontramos com freqüência, na ordem de uma vez por semana, para examinar todas as questões que pareciam apresentar uma necessidade de análise interministerial, o que era o papel da SPEPE. Mas todas as ações e as decisões continuavam sendo tomadas por diferentes ministérios. O Secretariado Permanente não possuía autoridade, não significava nada. Se uma decisão devia ser tomada, era sempre um ministro que a tomava (CESARI, 1993).

Na prática, o SPEPE substitui, em parte, a Comissão da Água do Comissariado Geral do Plano. Os participantes são muitas vezes os mesmos, mas o SPEPE limita-se aos funcionários públicos. Ivan Chéret é nomeado diretor, cumulando esse cargo com o de relator da Comissão. A partir desse momento, tem a sua disposição uma pequena equipe interdisciplinar. Um de seus membros é Hubert Lévy-Lambert, um *Ingénieur des Mines* (engenheiro da produção) *apaixonado pela economia*, segundo o próprio Ivan Chéret. Apresentarei sua trajetória no quarto capítulo desta segunda parte, sua atuação no SPEPE sendo fundamental para a concepção da cobrança sobre o uso da água.

Inicialmente vinculado ao *Ministère de l'Intérieur* (comparável, no Brasil, ao Ministério da Integração Nacional), o SPEPE é transferido para a *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*¹⁰⁴ (DATAR) quando essa instituição é criada, em fevereiro de 1963. A DATAR é uma administração flexível e transversal, diretamente vinculada ao Primeiro Ministro Georges Pompidou, que substitui Michel Debré em abril de 1962. É concebida como um *órgão de coordenação e de impulso*, cujo papel é *preparar e coordenar as decisões do Governo sobre o uso do território e verificar que os*

¹⁰³ André Goubet, Engenheiro Civil membro da SPEPE, em entrevista realizada por Stéphane Césari (CESARI, 1993).

¹⁰⁴ Delegação para o Planejamento Territorial e a Ação Regional.

*todos os ministérios ajustem suas ações, fazendo convergir os meios à sua disposição para os objetivos globais, além da ação e da responsabilidade de cada um*¹⁰⁵.

Essa nova vinculação é uma ótima notícia para Ivan Chéret. Propicia à equipe do SPEPE um apoio logístico, um ambiente desafiador e um suporte político importante através seu diretor Olivier Guichard, que foi durante vários anos Chefe de Gabinete do *Général De Gaulle* e desfruta de uma relação de confiança com o Primeiro Ministro Georges Pompidou (CHERET, 2013).

A DATAR é uma típica Administração de Missão, nos termos do político francês Edgar Pisani que elaborou uma classificação dos órgãos e instituições em duas categorias, correspondendo a dois modos de fazer a gestão pública. Seu artigo clássico *Administration de Gestion - Administration de Mission*¹⁰⁶ (PISANI, 1956) é uma referência indispensável para entender os movimentos de pensamento da época, que permitirão a criação das agências e comitês de bacia.

Edgar Pisani apela por uma renovação profunda da administração francesa, na qual trabalhou como *Préfet*¹⁰⁷ (chefe do Estado no nível do *département*¹⁰⁸). A diferença entre a *Administração de Gestão* e a *Administração de Missão* é definida nos seguintes termos:

A Administração de Gestão é formal, pouco evolutiva, até certo ponto, dobrada em si mesma. Ela é controladora, coletora de impostos, censora, pagadora; ela espera que se chegue até ela, e garante a participação de todos os contribuintes por meio de punição; sua intervenção é baseada em grande número de funcionários porque gosta de fazer.

A Administração de Missão é leve, gosta de mandar fazer, é realista, movendo-se, ela vai em direção ao evento; é misturada com a vida; não espera a iniciativa, mas a procura; ela precisa criar as entidades necessárias para a realização de sua atividade. É dinâmica e arriscada, enquanto sua irmã mais velha deve apenas ser cuidadosa, e exige a eliminação de todos os riscos.

Esta é anônima, é discreta por definição. Os funcionários que a constituem são intercambiáveis. Aquela precisa se mobilizar para ganhar o apoio, a submissão não é suficiente. É baseada no movimento de pensamento de um homem ou de uma equipe.

A Administração de Gestão é juiz; a Administração de Missão é ator. A primeira é cartesiana, a outra é concreta; as atribuições da primeira são neutras, as atribuições da segunda têm claros aspectos políticos. A primeira pode a rigor constituir um

¹⁰⁵ Segundo os termos do relatório ao Presidente da República anexado ao Decreto de criação da DATAR (Diário Oficial de 15 de fevereiro de 1963, p. 1531).

¹⁰⁶ Administração de Gestão – Administração de Missão.

¹⁰⁷ A figura do *Préfet*¹⁰⁷, funcionário público de alto escalão ocupando o cargo de chefe da administração do Estado no nível do *département* ou da região, não possui equivalente no Brasil. Não deve ser confundido com o *Maire* (Prefeito em português), político eleito para dirigir um município.

¹⁰⁸ O *département* sendo uma divisão geográfica sem equivalente no Brasil, continuarei utilizando o termo francês ao longo do texto.

Corpo, até um *poder*; a segunda é diretamente dependente do Governo, que lhe atribui meios de atuação e poderes fora do comum (PISANI, 1956).

Procurando entender de onde veio tanta vontade de renovação, busquei conhecer a trajetória do autor dessas linhas. Sua biografia no site do Senado francês¹⁰⁹ relata que Edgar Pisani nasceu na Tunísia, em 1918, chegou à França aos dezoito anos para estudar em *Classes Préparatoires* literárias. Interrompeu seus estudos no início da Segunda Guerra Mundial, tornando-se *Résistant*¹¹⁰. Destacou-se na liberação de Paris e, no fim da guerra, iniciou uma carreira de funcionário de alto escalão, com vinte e seis anos. Aos trinta e seis, anos foi eleito senador. Tinha apenas trinta e oito anos quando escreveu o artigo que se tornaria clássico.

O exemplo mais detalhado de Administração de Missão citado por Edgar Pisani é a instituição norte-americana *Tennessee Valley Authority*, que apresenta como *uma corporação com poderes de governo, mas com a flexibilidade e as possibilidades de iniciativa de uma empresa privada* (PISANI, 1956).

Agências de bacia censuradas

Para elaborar uma proposta de lei, os membros da Comissão da Água e do SPEPE procuram inspiração em outros países europeus e nos Estados Unidos, onde Ivan Chéret passou seis meses em estágio no final de seus estudos, estudando novas técnicas de construção de barragens e de canais de irrigação (CHERET, 2009). O engenheiro relatou, vinte e cinco anos mais tarde, em testemunho publicado na coletânea *40 ans de politique de l'eau en France*¹¹¹ (CHERET, 1987):

A idéia de organizações de bacia com grandes poderes estava na cabeça de todos que trabalhavam na gestão da água em praticamente todos os países. Não era uma grande inovação. [...] A *Tennessee Valley Authority* também havia imitado a *Compagnie Nationale du Rhône*. Havia organizações similares na Hungria e na Alemanha desde a guerra de 1914. Então, não inventei nada. Mas uma análise de sistemas eficazes no mundo nos levava para esta solução (CHERET, 1987).

No caso da Alemanha, as organizações citadas por Ivan Chéret são as *Genossenschaften* da região carbonífera e siderúrgica do Ruhr. Eram, então, pouco conhecidas pelos engenheiros franceses, segundo o próprio Ivan Chéret. A equipe do SPEPE, contudo,

¹⁰⁹ http://www.senat.fr/senateur/pisani_edgard57321w.html. Consultado em 17 de abril de 2014.

¹¹⁰ Resistência à ocupação nazista da França durante a Segunda Guerra Mundial.

¹¹¹ 40 anos de política da água na França.

conhecia pelo menos um artigo a respeito publicado em revista francesa, outro artigo em revista norte-americana, e um documento técnico traduzido do alemão. Hoje, conheço a experiência através dos escritos de Bernard Barraqué (1995).

Organismos originais de gestão da água foram implementados nessa região de alta concentração industrial a partir do início do século XX e funcionam até hoje. Municípios e industriais localizados a proximidade de três rios muito poluídos criaram associações que elaboram e implementam planos integrados para eliminação de águas residuais, armazenamento de água, luta contra as inundações e drenagem dos solos. As associações operam no modelo de uniões cooperativas, os direitos de voto sendo alocados em proporção da participação financeira de cada membro. A adesão à associação é obrigatória para qualquer entidade pública ou privada com influência direta ou indireta na quantidade ou na qualidade da água. As contribuições financeiras ao orçamento da associação são calculadas de acordo com a regra que os próprios membros estabeleceram: os custos de construção e de funcionamento do sistema devem ser pagos pelos membros responsáveis por ele ou por aqueles que dele se beneficiam.

Bernard Barraqué analisou o processo de criação dessas instituições a partir de estudos do sociólogo alemão Hermann Korte (KORTE et al, 1991), discípulo de Norbert Elias. Apesar de suas oposições políticas e após várias tentativas, os municípios e as grandes empresas conseguiram se unir para resolver problemas de interesse comum, em um processo no qual o Estado não fora diretamente envolvido, a não ser para tornar oficiais as regras definidas pelos principais protagonistas e garantir sua efetiva aplicação.

Ao contrário da experiência da *Tennessee Valley Authority*, implementada pelo Estado e permanecendo diretamente vinculada a ele, no objetivo de garantir a gestão dos recursos naturais em uma lógica *de cima para baixo*, para utilizar os termos de meus colegas gaúchos Grassi e Cánepa, a experiência das organizações de bacia do *Ruhr* foram o resultado de uma mobilização local, em um movimento *de baixo para cima*.

Inspirada pelos exemplos internacionais e pela abordagem econômica da questão, então, a equipe do SPEPE tenta introduzir na lei a criação de agências de bacia hidrográfica. Segundo Hubert Lévy-Lambert, *entretanto, não houve consenso, pois ficou claro que mesmo contratando engenheiros de diferentes ministérios, essas agências retirariam dos serviços centrais e descentralizados desses ministérios os seus poderes sobre a gestão da água* (CESARI, 1993). As fronteiras das bacias hidrográficas, com efeito, não coincidem com as fronteiras dos limites administrativos.

Capítulo 2

—

No parlamento



Maurice Lalloy

A Segunda Câmara nasce na França com a Constituição de 1795, sob o nome “Conselho dos anciões”.

Site internet do Senado.

Agências or not agências?

Após a censura dos diversos ministérios envolvidos, o projeto de lei é enviado para a Assembléia Nacional em julho de 1963. Nele consta a proposta de criar organismos do Estado abrangendo vários municípios¹¹², que seriam responsáveis pela gestão da água na escala local e teriam a possibilidade de realizar obras e arrecadar cobranças:

Para custear suas despesas, a instituição pode arrecadar cobranças, com base de repartição e valores determinados por decreto, depois de uma consulta pública, desde que sua intervenção se torne necessária ou útil, ou que se tenha interesse na realização dessa intervenção (Art. nº11 do projeto de Lei).

A proposta não menciona a escala geográfica dessas organizações, deixando aberta a possibilidade de criar organismos por bacia ou organismos por unidade administrativa, como os *départements*. A proposta prevê que o comitê diretor dos organismos conte com a participação de *todas as categorias de pessoas públicas e privadas* envolvidas com a gestão da água. Mas quem decidiria sobre o valor da cobrança seria o Estado. Assim, os novos organismos previstos apresentariam certa inovação no modo de gestão da água, mas, ao contrário dos organismos de bacia da Ruhr, o Estado não abriria mão do controle total sobre os aspectos econômicos.

¹¹² O termo utilizado em francês é *collectivité locale*. Pode se tratar de um município, de um conjunto de municípios (como um consórcio intermunicipal, por exemplo), ou ainda de um *Conseil Général*, entidade intermediária entre os municípios e o Estado, sem equivalente na organização territorial brasileira. Traduzo por *município* ou às vezes *conjunto de municípios*, para simplificar esta narrativa. Apresento algumas características da estrutura administrativa da França em anexo nº1.

O projeto de Lei é examinado em sessão plenária da Assembléia¹¹³ a partir de 16 de outubro de 1963. O Delegado da DATAR, Olivier Guichard, não tendo estatuto de Ministro, o texto é apresentado pelo Ministro das Obras Públicas, Marc Jacquet.

O artigo propondo a criação de organismos do Estado responsáveis pela gestão da água na escala local é aprovado com duas emendas. A primeira permite que municípios ou conjuntos de municípios assumam o mesmo papel desses organismos de Estado, incluindo a arrecadação de cobranças pelo uso da água. A segunda explicita o leque de escalas geográficas possíveis para esses organismos, podendo abranger *uma bacia ou fração de bacia, um rio ou trecho de rio, ou uma zona determinada*. Os funcionários públicos dos diferentes Corpos do Estado, que censuraram a menção às bacias hidrográficas na preparação do projeto de lei por receosos de perder suas prerrogativas, não conseguem impedir sua volta na forma de emenda.

Vários deputados insistem, nessa discussão do projeto de lei em primeira leitura na Assembléia Nacional, nas grandes necessidades de financiamentos para tratar a poluição. Quase metade das pessoas vivendo em zonas urbanas ainda não está conectada a uma rede de esgoto, e apenas treze por cento dos efluentes urbanos e industriais são tratados. Deputados citam estimativas de pouco mais de oito bilhões de reais¹¹⁴ necessários para tratamento de esgotos. Lamentam que o projeto de Lei não proponha soluções de financiamento à altura desse desafio. Tais financiamentos, argumentam, somente poderiam ser providenciados pelo próprio Estado.

No Senado, uma comissão especial é criada para examinar o Projeto de Lei. Realiza muitas audiências fechadas e elabora um relatório de duzentas e oitenta páginas. Após essa extensa preparação, a discussão em sessão plenária inicia, em 19 de maio de 1964.

O Ministro Marc Jacquet anuncia, logo na introdução da discussão, que o Governo preparou uma emenda criando *agências de bacia*¹¹⁵ para suprir as necessidades de financiamento expressas na Assembléia Legislativa. Ivan Chéret contou, em depoimento publicado em 1987, que essa proposta de emenda provocou *uma forte tensão nos*

¹¹³ As atas de todas as sessões plenárias da Assembléia Legislativa e do Senado desde 1958, publicadas no Diário Oficial, estão disponíveis no site Internet das duas instituições: <http://archives.assemblee-nationale.fr/> e <http://www.senat.fr/seances/seances.html>.

¹¹⁴ Dezenove bilhões de francos da época. Atualizei para o ano de 2012 e converti em reais todos os valores monetários, utilizando uma taxa de câmbio de três entre euros e reais.

¹¹⁵ O texto do Diário Oficial relatando a sessão do Senado menciona na verdade *agências de base*. Essa nomenclatura não aparece em nenhum outro lugar. Cheguei então à conclusão de que deve ser um erro de transcrição, os funcionários do Senado interpretando a fala do Ministro a partir do vocabulário que já conheciam. Esse tipo de erro, pensei, faz parte dos percalços de um conceito nos primeiros momentos de sua trajetória.

*ministérios*¹¹⁶. Um Diretor do Corpo do Estado dos *Ingénieurs du Génie Rural* levava Edgar Pisani, então Ministro da Agricultura, a encontrar o Ministro das Obras Públicas, Marc Jacquet, e Daniel Laval, então chefe do Corpo do Estado dos *Ingénieurs des Ponts et Chaussées*, para *tentar parar tudo isso*. A idéia, explicou, foi salva por uma intervenção de Olivier Guichard, então chefe da DATAR, junto aos dois Ministros.

Ivan Chéret completou a história em 2009, explicando que, naquele momento, *como a DATAR era dirigida por Olivier Guichard, que entendera a importância desta criação e os reflexos corporativistas opostos, Georges Pompidou arbitrou em favor da criação das agências* (CERCLE FRANÇAIS DE L'EAU, 2009).

Com o aval do Primeiro Ministro, o Governo apresenta então a emenda no Senado, mas ainda falta ela ser votada.

Um relator fora do comum

O relator da comissão especial criada no Senado é Maurice Lalloy, cuja fotografia ilustra a capa deste capítulo. Engenheiro Rural de profissão, acompanhou os trabalhos de preparação da Lei como membro da Comissão da Água do Commissariado Geral do Plano. Segundo sua biografia no site Internet do Senado¹¹⁷, era conhecido por sua atuação na *Résistance*, inspirando o respeito de todos. Era também conhecido por seus talentos de *sourcier*, aptidão a encontrar água subterrânea pelo uso de uma técnica tradicional consistindo em segurar uma forquilha de madeira pelas duas mãos, direcionando-a para o chão e identificando suas vibrações.

O interesse de Maurice Lalloy pela água passava, então, pelo corpo. Essa característica também sugere que se tratava de um engenheiro, no mínimo, atípico: na profissão, as práticas dos *sourciers* eram muitas vezes desconsideradas e qualificadas pejorativamente como bruxaria. Mas funcionavam, e as prospecções realizadas pelo método tradicional levaram o Estado a abrir poços em muitos locais da região.

Como a maioria dos senadores franceses, também era prefeito. Fora eleito em Nanteau-sur-Lunain, município de quatrocentos habitantes localizado a cem quilômetros ao sul de Paris. Para sua eleição no Senado, recusou o enquadramento em qualquer partido político e se declarou *candidato independente de ação republicana e progresso social*. Essa posição peculiar contribuiu para sua capacidade em convencer políticos de todos os partidos.

¹¹⁶ *Un grand émoi dans l'administration*. Depoimento no livro *40 ans de politique de l'eau* (CHÉRET, 1987).

¹¹⁷ www.senat.fr/senateur/lalloy_maurice000758.html, consultado em 5 de setembro de 2012.

Sua biografia no site do Senado francês também menciona seu interesse pelas artes e sugere uma prática da caridade: *Maurice Lalloy morre no anonimato no dia 19 de dezembro de 1985, depois de ter dado todos seus bens para as Pequenas Irmãs dos Pobres* (SENAT, SD).

Seu papel na elaboração da Lei foi descrito por Ivan Chéret em homenagem no Comitê de Bacia *Seine-Normandie* em 16 de junho de 1988:

O Sr. Lalloy me chamou para que contasse a ele os detalhes do projeto. Na verdade, ele não me chamou, mas fez questão, gentilmente, com cortesia, mas com firmeza, de me visitar. Eu tinha me preparado para uma conversa de uma hora. Gentilmente, com cortesia, mas com firmeza, durou três horas. E houve mais duas conversas, ainda de três horas. Eu pensava apresentar idéias gerais, ele me fez um monte de perguntas muito específicas sobre o que estava acontecendo na França, no exterior, quais eram os problemas, quais eram as idéias, quais eram as posições de uns e outros. Gentilmente, com cortesia, mas com firmeza, devo dizer que me virou como uma panqueca. É depois desse primeiro encontro, depois de todos os encontros que ele organizara, que a idéia de uma organização por bacia nasceu. Essa idéia amadureceu no Senado, e então se transformou no artigo 14¹¹⁸ da Lei de 16 de Dezembro de 1964 (CBSN, 15/06/1988).

Na introdução da discussão no Senado, Maurice Lalloy qualifica o projeto como *un tournant* (uma guinada) na legislação da água, lamentando que não seja *un sommet* (um vértice), *um desses monumentos legislativos que abrem oportunidades e traçam novos caminhos*. O senador explica: *parece-me, de fato, que essa lei ficou aquém dos desafios criados pelos problemas da água*. O senador elogia o trabalho de preparação da Comissão da Água do Comissariado Geral do Plano e da equipe do SPEPE, mas ressalta as reticências à mudança por parte da administração pública:

Em um país cujas estruturas gerais são determinadas por muito tempo, no qual o aparelho legislativo e regulamentar foi cuidadosamente ajustado dia após dia, admito que seja difícil romper com o conformismo, mudar tudo, colocar tudo em questão.

Então o projeto de lei não propôs nenhuma grande mudança, mas somente arranjos. Pensando bem, eu acho, como você, Sr Ministro, que é uma postura sábia. Claro, a gravidade dos problemas justificaria medidas mais radicais. É menos claro que o país as teria aceitado e assimilado. De fato, há certos remédios que o paciente somente aceita quando sente seus órgãos vitais atingidos. Mas se a situação é grave, pelo menos, não é desesperada (SENAT, 19/05/1964, p. 287).

O relator da comissão especial menciona a possibilidade, introduzida na Assembléia Legislativa, de que municípios ou conjuntos de municípios arrecadem cobranças pela

¹¹⁸ Artigo criando as agências de bacia.

poluição da água. Deixo para o último capítulo desta parte os detalhes de sua intervenção sobre o tema, e continuo minha narrativa com o foco na criação das agências e comitês de bacia.

Reações conservadoras

A oposição mais contundente à proposta de criação de agências de bacia vem de um senador da coalizão governamental. O Senador de centro-direita Joseph Raybaud era considerado, segundo sua biografia no site Internet do Senado, como *um dos melhores especialistas dos problemas dos municípios em geral e de suas finanças em particular*¹¹⁹. Ele considera que as agências seriam *poderosos organismos puramente tecnocráticos, verdadeiros trustes da água ignorando os municípios e submetendo os usuários a seu poder* (SENAT, 19/05/1964, p. 309).

A seqüência do discurso mostra que as práticas da DATAR não eram unanimidade na época: o senador defende a resolução dos problemas na escala dos municípios ou dos conjuntos de municípios, permitindo segundo ele *uma ação em função das reais necessidades e possibilidades, e não de planos mais ou menos gigantescos e abstratos*.

O senador Joseph Raybaud continua sua intervenção criticando a pouca representação dos municípios na Comissão da Água, constatando que *somente participara um prefeito de grande cidade* em 1959. Em sua monografia de 1993, Stéphane Césari relativiza a crítica, observando que os representantes dos municípios na Comissão, efetivamente em número reduzido, quase nunca participaram das reuniões. Pergunta, portanto, se foram excluídos do grupo, ou se simplesmente não quiseram participar (CESARI, 1993, p. 97).

Após ter criticado a ausência dos prefeitos na Comissão da Água, o senador chega a criticar pessoalmente Ivan Chéret, provocando uma reação do Ministro para defender o funcionário público. A ata da sessão, transcrita no Diário Oficial, merece ser citada para ilustrar as tensões entre o poder público municipal e o Estado:

Sr. Joseph Raybaud. [...] Eu sei que o engenheiro-chefe do Secretariado Permanente combina um desprezo total dos prefeitos eleitos com uma tendência à tecnicidade ao mesmo tempo sutil e comprovada.

Marc Jacquet, Ministro das Obras Públicas. Posso interrompê-lo?

Sr. Joseph Raybaud. Por favor.

Sr. Presidente. Passo a palavra para o ministro, com o consentimento do orador.

¹¹⁹ http://www.senat.fr/senateur/raybaud_joseph000104.html, consultado em 5 de setembro de 2012.

Marc Jacquet, Ministro das Obras Públicas. Gostaria, Sr. Raybaud, que não acusasse um funcionário sentado no banco ao meu lado.

Sr. Joseph Raybaud. Eu não o acuso, mas ele poderia ter a amabilidade de responder às perguntas dos Comissários.

Marc Jacquet, Ministro das Obras Públicas. Envie-me uma carta ou escreva para o Diretor da DATAR.

Sr. Joseph Raybaud. Eu paro essa discussão aqui. Já foi muito honra para ele. Como pode se conceber uma atitude tão depreciativa em relação aos prefeitos eleitos? (*SENAT, 19/05/1964, p. 309*)

Já no final de seu discurso, o senador faz referência à origem russa de Ivan Chéret: *a sutileza, que qualificarei de eslava, que presidiu à elaboração desse texto ultrapassa de longe a dos latinos, Senhor Ministro.*

O motivo de tanta agressividade verbal por parte do senador é explícito em sua conclusão:

É seu dever, Sr. Ministro, já que também ocupa um cargo de Prefeito, transmitir ao Governo e seus funcionários, que o projeto monumental representado por esse texto é válido somente se for baseado em um ato de solidariedade, compreensão e complementaridade entre os prefeitos e os técnicos, os de verdade, seus *Ingénieurs des Ponts et Chaussés* e os *Ingénieurs du Génie Rural*, que têm competência em termos de gestão de água (*SENAT, 19/05/1964, p. 309*).

A ata no Diário Oficial informa que o senador foi aplaudido pela esquerda, pelo centro e pela direita, ou seja, por membros de todos os partidos representados no Senado. Encontramos aqui as mesmas reticências que tinham resultado na censura da criação das agências no Projeto de Lei. *A solidariedade, compreensão e complementaridade entre os prefeitos e os técnicos*, evocada pelo senador, são explicadas por Stéphane Césari pelas relações pessoais que existiam entre os prefeitos, responsáveis pelos serviços de abastecimento público e esgotamento, e os *Ingénieurs des Ponts et Chaussés* ou *Ingénieurs du Génie Rural*, técnicos dos vários ministérios presentes ao nível local¹²⁰. Nesse contexto, os papéis de cada um são bem estabelecidos e os Prefeitos sabem exatamente o que podem obter por parte dos técnicos. Por outro lado, os técnicos recebem, além de seu salário, honorários complementares proporcionais ao montante das obras supervisionadas. Tais remunerações

¹²⁰ Esse sistema de arranjos entre prefeitos eleitos e funcionários públicos, característico do sistema político-administrativo francês da década de sessenta, foi estudado pelos sociólogos Michel Crozier e Jean-Claude Thoenig e ficou conhecido sob a denominação de *régulation croisée* (regulação cruzada) (DURAN; THOENIG, 1996). As tensões entre os hábitos da *régulation croisée* e as novas estruturas políticas do tipo administração de missão são características desta época, muito além da questão das agências de bacia, que constituem somente um exemplo desta dinâmica de institucionalização da ação coletiva (BARRAQUE, 2007).

complementares explicam que não queiram de jeito nenhum perder suas prerrogativas a favor de novos organismos como as agências de bacia.

Evocando a criação das agências e dos comitês de bacia em 1996, em Prefácio de um livro sobre os trinta anos da Agência de Água *Rhône-Méditerranée-Corse*, seu Diretor, Jean-Paul Chirouze, e o Presidente de seu conselho de Administração, Albert-Louis Roux, evocam *a fé de funcionários públicos de alto escalão, que lançaram idéias iconoclastas em relação aos apparatchiks dos Grandes Corpos do Estado* (AERMC, 1996).

Proposta de comitês de bacia

A emenda criando as agências de bacia proposta pelo Governo é também criticada pelo grupo socialista, como uma tentativa de centralizar a política da água. Em nome deste grupo parlamentar, o Senador Edouard Le Bellegou¹²¹ reage defendendo a autonomia dos municípios em relação ao Estado na gestão da água:

Acreditamos que a prioridade deve ser deixada para os municípios, e se os investimentos envolvem montantes financeiros significativos, eles devem estabelecer as cobranças necessárias com toda liberdade, sem a intervenção Estado. Estamos com receio, a esse respeito, que a intervenção do que você chamou de *agências de bacia*, dotadas de certa autonomia, configurem uma interferência do Estado na vida dos municípios e que ameacem sua autonomia, muito zelosamente protegida aqui no Senado (SENAT, 19/05/964, p. 298).

O Senador reconhece, no entanto, a necessidade de coordenação das intervenções e de arbitragem entre eventuais interesses divergentes na escala das bacias hidrográficas. Propõe para isso outra emenda criando comitês de bacia, no lugar das agências de bacia propostas pelo Governo:

É por isso que nós pensamos, e esse é o objectivo das emendas que apresentamos, que é necessário criar organismos chamados comitês de bacia¹²² compostos por representantes dos municípios, representantes do Estado [...] e também representantes dos usuários. Quando falo em usuários, penso nas hidrelétricas, que são usuários importantes, nas associações de pescadores e nas organizações agrícolas. São os usuários que devem participar nos comitês de bacia. Sua

¹²¹ O senador será administrador da *Agence de Bassin Rhône Méditerranée Corse* de 1967 a 1972, quando morre em um acidente de trânsito, aos 68 anos.

¹²² As quatro vezes que a expressão aparece na ata da sessão de 19 de Maio de 1964 no Diário Oficial, está escrita *comités de bassins* com a palavra *bassin* no plural. Corrigi para deixar a leitura mais fluída, baseando-me na ortografia *comités de bassin* da emenda apresentada pelo Senador Le Bellegou, que também será adotada a partir da ata da sessão de 20 de maio no Diário Oficial, e, mais tarde, em todos os documentos oficiais mencionando os comitês de bacia.

composição baseada em um terço para cada categoria deveria garantir uma representação normal dos interesses de cada um (SENAT, 19 de maio de 1964, p. 298).

A emenda do Governo propondo criar agências de bacia e a emenda do grupo socialista propondo criar comitês de bacia são examinadas no dia 20 de maio de 1964, segundo dia da discussão do Projeto de Lei em sessão Plenária no Senado.

Posições inconciliáveis

Do ponto de vista do Ministro, a proposta de criar comitês de bacia não é suficiente para dar conta do *problema da água*. Ele explicita que *se o Governo elaborou esse projeto de Lei, é porque nem o Estado nem os municípios tiveram uma atuação suficiente nos últimos anos*. A solução proposta pelo senador socialista Edouard Le Bellegou resultaria, segundo ele, em *suprimir quase completamente os meios de intervenção previstos*. Marc Jacquet se defende da acusação de buscar uma centralização: explica então que descartara a possibilidade de criar uma entidade nacional, justamente por estar convencido da necessidade de manter a gestão da água descentralizada. A idéia das agências de bacia, continua, *foi o resultado de uma longa caminhada, com muitas discussões com o Presidente e o Relator da Comissão do Senado*. Após ter examinado várias alternativas, chegaram à solução proposta, de agências financeiras por bacia. Conclui, dirigindo-se para o senador socialista Edouard Le Bellegou: *tudo isso comprova que estamos procurando uma solução, e gostaria de escolhê-la aqui com você (SENAT, 1964, p. 339)*.

Um senador de centro-direita expressa sua afinidade com a proposta de seu colega socialista, considerando as agências como uma ameaça à democracia:

Existem duas filosofias opostas. Para nós, um mundo governado apenas por funcionários públicos sem controle, mesmo com as melhores intenções, é um mundo desumano, que poderia provocar uma espécie de caos administrativo, cada administração lutando pelo poder. Acreditamos que para equilibrar o poder dos funcionários públicos, é importante atribuir um papel de destaque aos prefeitos eleitos que representam os usuários, aqueles que são afetados pelas decisões do Estado.

É por essa razão que devo confessar meu incômodo. Sempre querem – e aqui encontramos o mesmo pensamento que animou você na regionalização¹²³ – reduzir

¹²³ A *regionalização* evocada pelo senador é um amplo movimento de reforma institucional iniciado pelo governo dois meses antes da discussão. Dois decretos dividiram a França em 21 regiões, reorganizaram a administração nesta escala, e criaram Comissões de Desenvolvimento Econômico Regional reforçando o papel

os prefeitos eleito para meros consultores e ir, passo a passo, para a eliminação de qualquer democracia (SENAT, 20 de maio de 1964, p. 339).

Com esta intervenção, fica claro que grande parte dos Senadores não votará a favor da emenda propondo a criação das agências de bacia, que consideram como um instrumento do Estado. O Ministro já enfrentara na véspera uma derrota com a votação de outra emenda de forte impacto político, a respeito da classificação dos rios¹²⁴. No caso das agências de bacia, admite que os organismos previstos seriam totalmente administrativos, e propõe buscar um compromisso com os senadores, abrindo a composição de seu Conselho de Administração a cinquenta por cento de representantes dos prefeitos eleitos e dos usuários.

A proposta não satisfaz o Senador socialista Edouard Le Bellegou, segundo o qual a composição deveria ser de um terço somente de representantes do Estado, para evitar a possibilidade deste impor os valores de cobrança a serem pagos pelos usuários. A questão crucial é decidir se o Estado disporá ou não da maioria dos assentos no Conselho de Administração da agência de bacia.

No momento em que o impasse parece total, o Ministro aceita a criação do comitê de bacia nos termos propostos pelo Senador, *sob condição*, precisa, *de completarmos, juntos, o organismo de arbitragem na escala da bacia*.

Acordo sobre a criação das agências e dos comitês de bacia

Uma suspensão de sessão de meia hora é decidida para a Comissão Especial elaborar uma nova proposta. Ela dura, finalmente, três vezes mais tempo. A sessão plenária é retomada após uma hora e meia. O Ministro Marc Jacquet, o relator da Comissão Especial Maurice Lalloy e o Senador socialista Edouard Le Bellegou encontraram um consenso: as agências serão criadas conforme a proposta do Governo, com um Conselho de Administração composto por metade de representantes do Estado, um quarto de representantes dos prefeitos eleitos e um quarto de representantes dos usuários. Os comitês de bacia serão criados conforme a proposta do grupo socialista, com um terço de representantes de cada categoria. A grande novidade é que os valores da cobrança serão determinados conforme a votação do

dos representantes sócio-econômicos em relação aos representantes tradicionais da população, os prefeitos eleitos (Decretos nº64-251 e 64-252 publicados no Diário Oficial de 14 de março de 1964).

¹²⁴ O governo queria classificar os rios franceses em quatro categorias em função de sua qualidade, com a idéia de que as normas de lançamento de poluentes deveriam ser diferentes segundo a classe do rio. Sob a pressão de associações de pescadores, que consideravam que a proposta resultaria em sacrificar alguns rios, a proposta foi substituída por um simples inventário dos rios.

comitê de bacia. A idéia é simples, mas original: consiste em estabelecer uma relação de dependência recíproca entre a agência e o comitê. Este, no qual o Estado não possui maioria dos votos, terá o poder de votar a cobrança.

A idéia dos comitês de bacia, introduzida na Lei por uma emenda do senador socialista Edouard Le Bellegou, correspondia aos movimentos de pensamento da época. Segundo Ivan Chéret,

A proposta foi apreciada pelo Sr. Guichard e muitos atores: a criação de comitês de bacia, pequeno parlamento regional de água, inspirados pela filosofia do Commissariado Geral do Plano, de reunir todas as partes interessadas por um determinado problema. Pierre Massé¹²⁵ dizia que "em torno de um problema, precisa reunir as pessoas e trazer as oposições à tona, para identificar o consenso". Era o oposto do *Gosplan*¹²⁶ e do planejamento administrativo por funcionários do Estado (CHÉRET, 2013).

Mesmo votando a favor do compromisso que contribuíra a encontrar, o senador Edouard Le Bellegou faz questão de sublinhar que *o grupo socialista não vê sem receio a criação destas agências de bacia e a possibilidade delas arrecadarem cobranças*.

No momento de votar o Projeto de Lei em primeira leitura no Senado, o Presidente do grupo socialista anuncia que seu grupo decidiu pela abstenção. Sua intervenção mostra a importância, aos olhos dos senadores, dos argumentos já apresentados por Joseph Raybaud:

Tememos que os municípios e conjuntos de municípios fossem despojados dos seus direitos. Fizemos um esforço para impedir que o texto seja muito brutal nesta questão, mas eu não acho que nós conseguimos completamente. No horizonte há uma nova organização, e gostaríamos que aqueles que têm prestado até agora para os municípios e indivíduos os serviços que você conhece – o *corps du Génie Rural, des Ponts et Chaussées et des Eaux et Forêts* – não estejam destituídos das oportunidades que têm para tornarem-se úteis para as nossas comunidades (SENAT, 20 de maio de 1964, p. 366).

O grupo comunista também decidiu pela abstenção, e somente os partidos da coalizão governamental votam o projeto, que segue em segunda leitura na Assembléia Nacional. A discussão em sessão plenária é marcada para o dia 13 de outubro de 1964.

Na introdução, o relator do partido governista Raymond Zimmermann relata sua participação em uma viagem à Alemanha, organizada por Ivan Chéret e a Comissão da Água do Commissariado Geral do Plano, com objetivo de conhecer o funcionamento das associações

¹²⁵ Presidente do Commissariado Geral do Plano, de 1959 a 1966.

¹²⁶ Organismo de Estado responsável pelo planejamento econômico na União Soviética.

da *Ruhr*. A viagem, explica, propiciou *um trabalho de legislação e técnica comparativas, cujos frutos foram apresentados para a Comissão de Leis da Assembléia*. Ivan Chéret evocou o episódio em entrevista com Gabrielle nos seguintes termos:

Eu levei sessenta pessoas à Alemanha, os membros da Comissão da Água e convidei Jérôme Monod, representando Olivier Guichard. Foi financiado pela DATAR e o objetivo era mostrar que comitês de bacia existiam, na Alemanha, por exemplo: a *Ruhrverband* incluía os municípios que se abasteciam em um rio limpo, o *Ruhr*, e a *Emschergenossenschaft* recebia cobranças para implementar projetos de tratamento da poluição industrial do rio *Emscher*, onde havia um grande número de indústrias e minas. Passamos três dias lá, foi um período muito intenso. As pessoas viram no campo o que eram os comitês na prática. O *Ingénieur Général du Génie Rural* Gorrichon, que se opôs às agências, me disse: "Agora eu entendo o que você quer fazer" (CHERET, 2013).

Os deputados de todos os partidos acolhem de maneira favorável as propostas do Senado de criar agências e comitês de bacia, e os artigos a respeito são votados sem dificuldades.

Na discussão em segunda leitura no Senado, o Relator Maurice Lalloy faz um balanço dos avanços realizados, contrastando com seus comentários introdutórios a respeito da falta de ambição do projeto:

Senhoras e senhores, eu devo agora concluir. Em primeiro lugar gostaria de reforçar o sentimento de que o texto que estamos discutindo, e que foi tão profundamente alterado por uma ação conjunta e confiante do Parlamento e do Governo, abre possibilidades, das quais não podemos ainda avaliar os desenvolvimentos futuro.

Na verdade, trata-se de uma lei-quadro com alcance e densidade excepcionais, sobre a qual podemos garantir com segurança que fornece, de certa maneira, uma nova ética da água (SENAT, 2 dez. 1964, p. 2079).

Uma vez votada, a Lei é promulgada em 16 de dezembro de 1964. Falta somente aplicá-la.

Capítulo 3

—

Transformar um artigo de lei em instituições



Missão Técnica Rhône-Méditerranée-Corse em 1966

As agências foram criadas um pouco “à socapa”, contra os ministérios envolvidos, na medida em que seriam obviamente organizações que, se funcionam corretamente, tirariam o seu poder.

Hubert Lévy-Lambert, 1987.

Avançando por pequenas etapas, Ivan Chéret e sua equipe decidem criar em primeiro lugar instituições provisórias, as quais chamaram *missions techniques de bassin* (missões técnicas de bacia), com a tarefa de realizar estudos preliminares à implantação das agências de bacia. No dia 21 de outubro de 1965, o Primeiro Ministro Georges Pompidou, o Ministro das Obras Civas Marc Jacquet e o Ministro da Agricultura Edgar Pisani assinam um decreto criando essas missões técnicas *em cada bacia ou conjunto de bacia* (Decreto nº65-889).

Quais eram essas bacias ou conjuntos de bacias?

Dividir a França em bacias hidrográficas

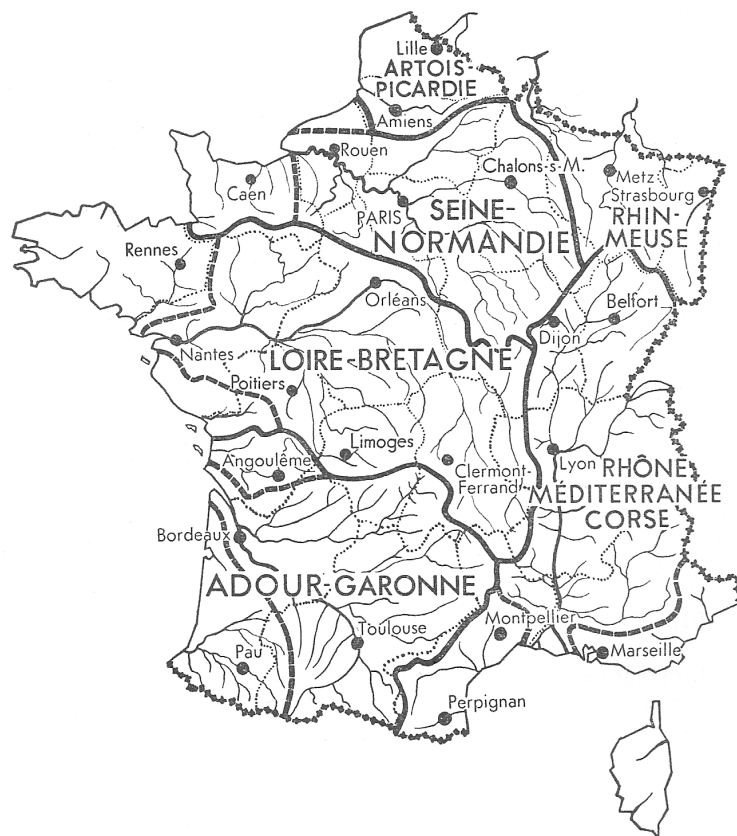
Durante a discussão no Senado, o Ministro Marc Jacquet falara em *dez ou doze, talvez quinze bacias* no território francês. Em depoimento publicado vinte anos depois, o futuro diretor da *Mission Technique Seine-Normandie*, o *Ingénieur des Ponts et Chaussées* François Valiron, relata como o número de bacias foi definido, no fim das contas:

Originalmente, a gente não pensava em criar seis bacias, mas oito. O Secretariado Permanente tinha trabalhado um pouco nessa direção. E, finalmente, se essa hipótese foi descartada, é porque houve um problema muito sério! Quem tomaria a direção das agências? Como havia três Corpos Técnicos interessados em colocar pessoas em cada agência (*Mines, Ponts et Chaussées* e *Génie Rural*), e oito não é divisível por três¹²⁷, foi preciso chegar a um número de bacias que fosse divisível por três! A repartição em seis bacias se fez desta maneira! (VALIRON, 1987).

É necessário esperar mais quatro meses, com uma portaria de 21 de fevereiro de 1966, para que sejam provisoriamente implantadas as seis missões técnicas nas bacias *Artois-*

¹²⁷ A transcrição original menciona *divisible por seis*. Corrigi de maneira a garantir a coerência do depoimento.

Picardie, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhin-Meuse e Rhône-Méditerranée-Corse, cujos limites estão indicados na figura abaixo.



Divisão da França em seis bacias hidrográficas

A repartição foi feita disputando *au couteau* (com faca na mão) a distribuição dos cargos de diretor de agências, conforme explicou o funcionário do SPEPE Hubert Lévy-Lambert em depoimento na mesma coletânea:

O *Corps des Mines* obteve o Norte e o Leste, porque eram as áreas com mais atividades industriais e de mineração e muito mais. O *Corps des Ponts et Chaussées* obteve o *Seine* e o *Rhône*, que eram os rios onde havia mais problemas de navegação e grandes cidades; e o *Corps du Génie Rural* obteve o *Loire* e o *Garonne*, que eram as áreas mais agrícolas (LEVY-LAMBERT, 1987).

Essa narrativa explicando a origem das seis bacias francesas será incorporada por Jean-Loïc Nicolazo em seu livro *Les Agences de l'Eau* a partir de sua edição de 1989, tornando-se parte da história oficial da criação das agências.

Outros argumentos levam a limitar o número de agências. Segundo Hubert Lévy-Lambert, era importante limitar as despesas operacionais para dedicar a maior parte dos

recursos ao financiamento de obras. Além de sua dificuldade para se sustentar economicamente, segundo o mesmo engenheiro, *agências muito pequenas teriam absorvido os raros e extremamente valiosos técnicos especializados, que teriam sido mal utilizados* (LEVY-LAMBERT, 1987).

Segundo Bernard Barraqué, evitou-se ainda fazer bacias muito pequenas para não permitir que os industriais, confrontados a cobranças muito variáveis em função da localização e dos problemas de cada bacia, denunciassessem todo o sistema como contrário à regra da igualdade perante a concorrência (BARRAQUE, 2001a).

Novos rumos da pesquisa

A partir desse momento da história das agências e comitês de bacia, a ação mais relevante se desloca do SPEPE, em Paris, para as seis Missões Técnicas de Bacia.

Minha trajetória de vida e a trajetória de minha pesquisa me levaram a conhecer um pouco a história das Missões Técnicas e das Agências *Seine-Normandie e Rhône-Méditerranée-Corse*.

Escolhi estudar a primeira por uma razão prática: tinha a disposição, em formato digital, as atas das reuniões do Comitê de Bacia e do Conselho de Administração da Agência. As atas estão disponíveis na Internet, no *site* da instituição, desde 1986, no caso do Comitê de Bacia¹²⁸ e desde sua criação, em 1967, no caso do Conselho de Administração¹²⁹. Além desse material, um doutorando brasileiro informou-me que possuía, em formato de CD, as atas das reuniões do Comitê de Bacia desde a primeira, em 1967. Silvestre Aguiar realizara sua pesquisa de doutorado em co-tutela entre o Centro de Desenvolvimento na Universidade de Brasília e o Instituto AgroParisTech, com co-orientação de Bernard Barraqué, sobre o tema *Política da água e sustentabilidade*. O Comitê de Bacia *Seine-Normandie* era seu principal objeto de pesquisa na França. Fora-me apresentado em 2009 por Percy, quando ambos realizavam um estágio doutoral em Paris, e assisti a sua defesa em junho de 2011, em Brasília (AGUIAR JÚNIOR, 2011).

Perguntei sobre esse material para meus colegas do Sindicato Nacional do Meio-Ambiente na Agência *Seine-Normandie*, e depois para a equipe responsável pela organização das reuniões do Comitê de Bacia, quando fui à França em junho de 2012. Ninguém, entre meus interlocutores, sabia de sua existência. Pedi, então, para Silvestre me enviar uma cópia

¹²⁸ <http://www.eau-seine-normandie.fr/index.php?id=7544>, consultado em 15/05/2012.

¹²⁹ <http://www.eau-seine-normandie.fr/index.php?id=7548>, consultado em 15/05/2012.

dos CDs, o que fez generosamente. Além das atas, havia em formato digital toda documentação anexa que fora enviada para o Comitê de Bacia para cada reunião. Ou seja, entre cem e quinhentas páginas por reunião. Quando passei mais tempo na Agência *Seine-Normandie*, na forma de um estágio doutoral, no início do ano de 2013, as primeiras pessoas que encontrarei, apesar de trabalhar com o Comitê de Bacia, também não sabiam da existência desse material em formato digital, e ficaram interessadas em ter uma cópia dos arquivos que eu trouxera do Brasil! Alguns dias mais tarde, um funcionário da Agência, que trabalhava ali após uma carreira de dez anos como fotógrafo, informou que sabia da existência desse material, e foi buscar, em um armário, os cinco CD com as informações que já possuía, mais outros oito, com as atas das reuniões do Conselho de Administração e todos seus anexos. Fiquei com uma cópia do material, no qual encontrei informações administrativas e financeiras de grande importância para a pesquisa.

Escolhi, obviamente, a bacia *Rhône-Méditerranée-Corse* como outro exemplo. No final do ano de 2012 e no início de 2013, durante meu estágio doutoral, passei três semanas em Lyon, na sede da Agência, para examinar as atas de reunião do Comitê de Bacia e do Conselho de Administração, a partir de 1967. Esses documentos estavam incluídos em pastas relativas a cada reunião, guardadas em caixas de arquivo morto. Com a ajuda do arquivista, transportei centenas dessas caixas entre o porão da Agência e a sala da biblioteca na qual fiquei acomodado durante minha pesquisa. Percorri as atas e seus anexos e escaneei os documentos que me pareciam os mais importantes. Voltar, doze anos depois, para o que fora meu local de trabalho entre 1997 e 2000 foi uma verdadeira viagem no tempo. Os espaços não tinham mudado, muitos colegas permaneciam os mesmos e tive muito prazer em reencontrá-los. Gostei também de descobrir o itinerário inicial da instituição na qual eu trabalhara durante cinco anos, após terminar meus estudos.

Outra fonte de informação sobre a Missão Técnica *Rhône-Méditerranée-Corse* e os primeiros anos da Agência é a dissertação de mestrado¹³⁰ em Ciências Políticas de Stéphane Césari, *Les premiers pas d'une organisation publique dans la lutte contre la pollution de l'eau: l'agence de bassin Rhone-Méditerranée-Corse*¹³¹, 1966-1977, (CESARI, 1994), que descobrira por acaso quando tentei consultar sua monografia sobre a elaboração da Lei de 1964, como expliquei no início desta segunda parte da tese. Apesar de meu interesse pela

¹³⁰ *Mémoire de DEA.*

¹³¹ Os primeiros passos de uma organização pública na luta contra a poluição da água: a agência de bacia *Rhone-Méditerranée-Corse.*

história da Agência, não sabia da existência desse trabalho e, desde então, não encontrei nenhuma referência a respeito¹³².

Com base em todos esses documentos, posso retomar minha narrativa sobre a criação das agências e dos comitês de bacia na França.

Missões Técnicas

Conforme o acordo entre os três Grandes Corpos Técnicos do Estado, os diretores de ambas (que se tornariam diretores das agências de bacia quando criadas) devem ser *Ingénieurs des Ponts et Chaussées*.

Para a Missão Técnica *Seine-Normandie*, a diretoria do Corpo de Estado das Obras Civis escolhe François Valiron, então com quarenta e três anos. Após estudar na *Ecole Polytechnique* e na *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées*, trabalhara durante dez anos na Tunísia (África) e voltara à França no momento em que a colônia francesa se tornou independente, em 1957. Trabalhara, então, em uma instituição bancária do Estado, a *Caisse des Dépôts et Consignations*.

Já no início do ano de 1966, cinco engenheiros e quatro técnicos são disponibilizados em tempo integral pelos Ministérios das Obras Civis e da Agricultura para trabalhar com François Valiron na Missão Técnica *Seine-Normandie*. A equipe é hospedada, de maneira provisória, pelo Serviço Nacional dos Faróis e das Balizas, departamento do Ministério das Obras Civis encarregado da manutenção dos dispositivos de ajuda à navegação.

Sua primeira tarefa é conhecer a bacia, através do levantamento dos dados existentes. Mas existem poucos dados e, ainda em 1966, a equipe lança quinze estudos técnicos sobre as regiões ou sobre as temáticas que parecem mais importantes para preparar a implantação da agência de bacia. Os estudos são financiados pela DATAR e por um empréstimo que François Valiron consegue por parte da *Caisse des Dépôts et Consignations*. Em vez de utilizar os serviços de empresas de consultorias, o engenheiro prefere contratar quarenta e cinco profissionais e formá-los para realizar os estudos, pensando que poderiam constituir um quadro técnico já pronto para trabalhar na agência quando viesse a ser implantada¹³³.

¹³² Não é citado, por exemplo, no trabalho realizado pelo estudante em engenharia Guillaume Mattersdorf sobre a reconstituição do histórico institucional, técnico e financeiro do desenvolvimento da Agência RMC (MATTERSDORF, 2009).

¹³³ Segundo o relatório de atividade da Missão Técnica *Seine-Normandie*, apresentado na reunião do Conselho de Administração da Agência em 21 de novembro de 1967 (CASN, 1967).

Na bacia *Rhône-Méditerranée-Corse*, a diretoria do Corpo de Estado das Obras Civas escolhe o *Ingénieur des Ponts et Chaussées* Jean-Louis Lacroix, então chefe do Serviço da Navegação Fluvial na cidade de *Compiègne*, ao norte de Paris. O diretor da Missão Técnica é acompanhado inicialmente por dois engenheiros civis, um engenheiro rural e um técnico.

Stéphane Césari, que os entrevistou, perguntou sobre suas motivações para trabalhar na Missão Técnica (CESARI, 1994). O primeiro engenheiro civil, que trabalhava em *Compiègne* como Diretor Adjunto de Jean-Louis Lacroix, fora promovido e precisava encontrar um novo cargo condizente com seu novo grau. A escolha dele não foi, portanto, ligada à atividade da Missão. O segundo engenheiro civil, recém formado, tinha escolhido a Missão Técnica, mas sem saber exatamente do que se tratava. O engenheiro rural trabalhava no Ministério da Agricultura após ter trabalhado com projetos hidráulicos na África. Quando lhe foi perguntado *Estão criando as agências de bacia, precisamos disponibilizar um engenheiro rural para trabalhar em uma delas em Lyon, você tem interesse?*, ele respondeu que sim. Mas não sabia nada a respeito, a não ser que se tratava de água.

Stéphane Césari conclui que as novas instituições criadas pela Lei de 1964 não eram conhecidas entre os profissionais da área. Nos casos indicados, não foi por aderir à idéia das agências (como seria meu caso em 1994) que os primeiros funcionários foram trabalhar nelas. A missão recebe apoio do Ministério das Obras Civas, particularmente de seu Serviço da Navegação, em Lyon, que empresta alguns funcionários e uma casa nas margens do Rio *Rhône*. Esta administração também fornece ajudas mais informais, como colocar a nova equipe, que não conhece a região, em contato com os atores locais. A Missão Técnica *Rhône-Méditerranée-Corse* começa, então, seu trabalho de coleta de dados para conhecer os problemas de água na bacia.

Certidão de nascimento das agências de bacia

François Valiron, Jean-Louis Lacroix, e os diretores das quatro outras Missões Técnicas de Bacia encontram com frequência a equipe do SPEPE em Paris, que finaliza a elaboração dos decretos que permitirão a criação das agências de bacia na prática. Muitos aspectos do funcionamento dessas novas instituições ainda precisam ser definidos, pois o artigo da Lei criando as agências é pouco preciso, dando espaço para múltiplas interpretações.

Uma delas diz respeito à possibilidade ou não das agências executarem obras. Stéphane Césari estudou a questão a partir das atas das reuniões da época dos diretores de Missões Técnicas com o SPEPE. Relata que, juntos, conseguiram vencer as reticências dos

Ministérios Técnicos (Obras Civas e Agricultura), mas não do *Ministère de l'Intérieur* (comparável, no Brasil, ao Ministério da Integração Nacional), que fazia questão de reservar esse papel aos municípios ou conjuntos de municípios. O Primeiro Ministro arbitrou a disputa decidindo que sim, as agências poderiam executar obras. O decreto redigido nesse sentido, no entanto, foi censurado pelo *Conseil d'Etat*¹³⁴, pelo motivo que não era conforme à Lei, e as agências tiveram seu papel limitado à arrecadação de cobranças e atribuição de financiamentos para intervenções realizadas por outras entidades.

Percebi que fora durante a suspensão da sessão no Senado que o nome *agências de bacia* foi substituído por *agências financeiras de bacia*. Essa modificação do nome, apesar de suas conseqüências importantes sobre o papel das agências, não fora mencionada na discussão no Senado.

Jean-Louis Lacroix lamenta a decisão do *Conseil d'Etat* em nota técnica redigida em março de 1968 e citada por Stéphane Césari. O Diretor Considera que isso *limita a agência a um papel de estudos e financiamento*, e completa:

Se for corretamente cumprido, esse papel sem dúvida pode ser interessante, mas dá para se perguntar se essa obrigação de encontrar fora da agência uma entidade para executar os projetos não será, em certos casos, um grande empecilho. [...] Somente a possibilidade de executar projetos concederia à agência a importância e as possibilidades técnicas necessárias para um sucesso de grande alcance (CESARI, 1994, p. 59).

O Primeiro Ministro Georges Pompidou e os demais ministros envolvidos com a gestão da água assinam o decreto nº66-700 de criação das agências financeiras de bacia em 14 de setembro de 1966. Entre eles, Edgar Pisani continua presente, desta vez com a responsabilidade sobre o Ministério das Obras civis.

As Missões Técnicas são transformadas em agências de bacia no início do ano de 1967. Durante esse período inicial, os embriões de agências são completamente dependentes dos serviços técnicos do Estado, que lhes fornecem seus dirigentes e suas condições materiais de funcionamento. Mesmo que durante as discussões da Comissão da Água do Comissariado Geral do Plano as agências parecessem uma possível ameaça a esses serviços, receosos de perder suas prerrogativas, essa possibilidade ainda não se confirma. Hubert Lévy-Lambert escreve, em prefácio de um livro publicado em 1967:

Se as administrações técnicas, madrinhas dessas agências, que estão atualmente cuidando de seu berço, trabalham em um espírito de cooperação construtiva,

¹³⁴ Conselho do Estado – pode ser comparado, no Brasil, à Advocacia-Geral da União.

podemos pensar que serão uma ferramenta necessária em todos os países desenvolvidos para lidar com os problemas de água e de se adaptar com flexibilidade às mudanças futuras (KNEESE; LÉVY-LAMBERT, 1967, p. XIII-XIV).

Explicarei no próximo capítulo, referente à cobrança, as circunstâncias de escrita desse livro pelo engenheiro do SPEPE.

Capítulo 4

—

Modelos de cobrança pelo uso da água

$$p(k) = P(X = k) = e^{-\lambda} \frac{\lambda^k}{k!}$$

$$d_n(q_{jn}) = -b_n + \sum_{k=1}^K c_n^k \left[\frac{\partial q_{n+1}^k}{\partial d_{jn}} - \frac{\partial q_{n+1}^k}{\partial S_n} \right]$$

A água, mais do que qualquer outra coisa num jardim, é o elemento mais nutriente, mas é fácil de ser contaminada, pois enquanto o solo, o sol e o vento, que associados à água nutrem as plantas em crescimento, não são facilmente deterioráveis e inutilizáveis por meio de envenenamento, desvio ou furto, a água, por sua vez, está exposta a todos esses inconvenientes, de sorte que ela necessita a proteção da lei. Que seja, portanto, esta lei que diz respeito à água: se alguém deliberadamente estragar a água de outra pessoa, seja da fonte ou da cisterna por meio de envenenamento, retenção em valas ou furto, a parte prejudicada acusará tal pessoa perante os astínomos, registrando a dimensão do dano suportado; e todo aquele que for condenado por essa espécie de dano envolvendo envenenamento, terá que, além de ser multado, limpar as fontes ou a bacia de água. Ou seja, os intérpretes da lei determinarem o que é correto para a purificação a ser feita em cada caso e para cada queixoso.

Platão. As Leis – Livro VIII.

Tendo em mente as interrogações sobre a cobrança pelo uso da água que encontrara na minha chegada ao Brasil, em 2003, começo este capítulo com uma análise das concepções da cobrança que tinham os autores da Lei de 1964. Busco reconstituir uma trajetória desse conceito de cobrança, indissociável da trajetória de seus autores.

Nascimento de um conceito na França

Além da questão da organização institucional, foco dos capítulos anteriores, os aspectos econômicos da gestão da água ocupavam um espaço importante nas reflexões da Comissão da Água e do SPEPE. Ivan Chéret relata, em reunião organizada em 2011 em

homenagem a Yves Martin, *Ingénieur des Mines* e primeiro Diretor da Agência *Artois-Picardie*, que acabara de falecer:

Várias pessoas, entre as quais alguns jovens *Ingénieur des Mines* da época, insistiram muito, no espírito do Comissariado Geral do Plano, para que a gente não se limitasse apenas à autoridade administrativa – dizer sim ou dizer não e impor condições para o uso da água – mas também tentasse aplicar um instrumento financeiro, um instrumento econômico. Todo mundo sabe que qualquer indústria pode usar uma grande quantidade de água ou menos água. Isto requer um investimento pequeno ou um grande investimento suplementar. A mesma coisa ocorre com muitas atividades humanas. E assim, no espírito do Plano, o mais importante, finalmente, era verificar que a solução menos cara para a nação fosse escolhida no momento do investimento. Podia ser um investimento público, podia ser um investimento privado, e então as cobranças tinham como objetivo permitir essa escolha entre o investimento público e privado.

Hubert Lévy-Lambert era justamente um *Ingénieur des Mines apaixonado pela economia*, segundo o próprio Ivan Chéret. Apresento a trajetória desse funcionário de um Grande Corpo do Estado a partir da autobiografia publicada no site internet da *Ecole Polytechnique*¹³⁵, na qual estudou. Ficando em segundo lugar melhor classificado, escolheu a especialização mais prestigiosa da *Ecole des Mines* (engenharia da produção), sem saber exatamente do que se tratava. Foi ali que Elio Ventura (fundador da Sociedade de Estudos Práticos e de Pesquisa Operacional) despertou seu interesse pela economia aplicada, através das reuniões periódicas que organizava, durante as quais alguns voluntários se debruçavam sobre problemas práticos da sociedade, como o cálculo das filas de espera dos táxis pela *Lei de Poisson*. Coloquei a fórmula, utilizada no cálculo de probabilidades, na capa deste capítulo, como ilustração da cosmologia de um *Ingénieur des Mines*.

Depois de um ano de estágio em minas de carvão na Polônia e nos Estados Unidos, Huber Lévy-Lambert fora enviado à Argélia em 1958, para trabalhar no estudo do desenvolvimento de recursos minerais e de petróleo do Saara. Voltou à França no momento da independência da Argélia, em 1962, aos vinte e sete anos, e passou a trabalhar no SPEPE, desenvolvendo análises econômicas.

Encontrei pouca informação, nas entrevistas com Hubert Lévy-Lambert e Ivan Chéret, sobre suas concepções da cobrança pelo uso da água no momento da elaboração da Lei. Em compensação, a bibliografia permitiu-me encontrar alguns indícios sobre a trajetória desse conceito na França. O engenheiro escreveu um artigo, publicado em 1964 na revista da *Ecole*

¹³⁵ <https://1953.polytechnique.org/plaquette03/LevyLambert.html>. Página consultada em 20 de julho de 2014.

des Mines, onde estuda a possibilidade de criar mecanismos econômicos para substituir a *repartição autoritária dos recursos hídricos* (LEVY-LAMBERT, 1964). Uma vez que a água é um bem de uso comum na legislação francesa, o economista constata a inexistência *das transações bilaterais entre compradores e vendedores que levam à formação de preços de mercado*. Sugere, então, a *criação de organismos de bacia calculando os investimentos necessários e calculando os preços de maneira a equilibrar a oferta e a demanda* (LEVY-LAMBERT, 1964).

O engenheiro propõe, em anexo desse artigo, um cálculo das tarifas de cobrança para lançamento de poluição, que permitiriam obter um uso otimizado dos recursos hídricos em um trecho de rio. A linguagem que utiliza ilustra a capa, na continuidade da fórmula de Poisson.

Na introdução do artigo, o autor explicita que não aborda os aspectos administrativos e jurídicos da questão, e comenta somente que um projeto de Lei sobre a gestão da água está em discussão no Parlamento. Vejamos agora quais concepções de cobrança aparecem na discussão parlamentar.

A cobrança pelo uso da água no espaço da política

Já no discurso introdutório do Ministro Marc Jacquet na discussão em primeira leitura na Assembléia Legislativa, a idéia da cobrança pelo uso da água aparece de maneira explícita:

Já que é impossível, infelizmente, proibir abruptamente qualquer poluição, sem prejudicar significativamente o desenvolvimento industrial, é imprescindível submeter essa poluição a uma cobrança¹³⁶, de modo que cada poluidor arque com os danos que causa à economia em geral.

Essa cobrança tornará sensível a cada usuário o preço real que representa para ele o uso de água e facilitará a realização de novos sistemas de tratamento.

Considero esse pronunciamento do Ministro na Assembléia Legislativa como um momento importante na trajetória do conceito de cobrança pelo uso da água. O conceito, que constitui uma abordagem econômica na luta contra a poluição, era até então discutido em âmbitos técnicos como o SPEPE, e foi a primeira vez que veio a ser formulado no espaço político da Assembléia. Dois objetivos distintos da cobrança são citados pelo Ministro. O primeiro, *tornar sensível a cada usuário o preço real que representa para ele o uso de água*, é um objetivo incitativo. Corresponde, nos termos que Grassi e Cánepa usaram no

¹³⁶ O Ministro utiliza o termo *redevance*, em francês.

Brasil em 2003 para formular meus questionamentos a respeito da cobrança, a uma concepção da cobrança como *preço*. O segundo, *facilitar a realização de novos sistemas de tratamento*, é um objetivo de financiamento. Corresponde à concepção de cobrança como *tributo*.

Essa primeira formulação é muito parecida com os objetivos da cobrança que serão definidos no Brasil trinta e três anos mais tarde, no artigo 19 da Lei Federal 9.433/97:

A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

- reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- incentivar a racionalização do uso da água;
- obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

A proposta provoca duas reações na Assembléia Legislativa francesa em 1963. Um deputado comunista expressa o receio de que seja *mais um imposto pago pelas populações laboriosas para realizar obras que são da responsabilidade das grandes indústrias e do Estado*. Um deputado de direita manifesta sua preocupação, oposta, de que as empresas privadas sejam submetidas a uma cobrança maior do que as empresas públicas e os municípios.

Logo chegando ao âmbito político, a idéia de cobrança é apropriada como podendo servir aos interesses de determinados grupos ou de outros, dependendo da maneira como for aplicada. Além das intervenções que citei, não há discussão sobre a cobrança na Assembléia Legislativa.

No Senado, Maurice Lalloy fala sobre a cobrança pelo uso da água em seu discurso introdutório. Sem citar as agências de bacia que o Governo acabara de propor através de emenda, mas pensando na possibilidade, introduzida na Assembléia Legislativa, de que municípios ou conjuntos de municípios assumam esse papel, o relator explica:

Já que os municípios terão a possibilidade de arrecadar cobranças sobre os poluidores, é infinitamente provável que estes se cansarão de pagar cobranças, quando seria provavelmente mais vantajoso eles construírem estações de tratamento às suas próprias custas. Há uma espécie de incentivo ao inverso, se assim posso dizer, uma penalidade bastante pesada, incentivando a tentar sair o mais rápido possível dessa situação.

O relator, que teve longas conversas com Ivan Chéret, conforme seu depoimento no segundo capítulo desta parte, reformula aqui o conceito de cobrança em seus próprios termos, que são também os termos que lhe permitem explicar a idéia para seus colegas senadores.

A expressão de *incentivo ao inverso*, para explicar a cobrança, estabelece uma continuidade com os incentivos que conhece qualquer prefeito, que são as subvenções do Estado. Uma cobrança é simplesmente uma subvenção *ao inverso*, não precisa de muita teoria econômica para explicar isso!

Se a cobrança é um *incentivo ao inverso*, como fazer para que seja aceita pelos poluidores? O senador acrescenta que *esses meios negativos ou repressivos devem ser completados por um incentivo de ordem financeira, na forma de exonerações fiscais*. Veremos, em seguida, que o incentivo será finalmente na forma de subvenções e empréstimos das agências de bacia. No segundo capítulo da terceira parte da tese, veremos, também, o quanto essas ajudas financeiras permitirão, efetivamente, que a cobrança seja mais facilmente aceita.

Na seqüência da discussão, o Senador Joseph Raybaud, autor da intervenção hostil à criação das agências que relatei no segundo capítulo desta parte, critica a idéia da cobrança pelo uso da água:

O primeiro efeito será o de impor encargos adicionais para os usuários de água, especialmente os usuários rurais. O que se quer é considerar a água como uma mercadoria, submetida à lei da oferta e da demanda e, é claro, oferecê-la a quem pode pagar mais por ela. Agora, é claro que não serão os agricultores que poderão pagar as tarifas mais altas, mas os grandes grupos industriais (SENAT, 20/05/1964, p. 308).

Já no início de sua trajetória, a cobrança encontra uma crítica similar à de Roberto Malvezzi durante o congresso *Água: bem público universal*, em 2003. No entanto, ao contrário do debate no Brasil, no qual a associação entre cobrança e privatização da água é recorrente, essa crítica no Senado francês se limita à curta intervenção que citei acima.

Se o princípio da cobrança é objeto de poucos comentários, a maneira como será estabelecida essa cobrança provoca um longo debate no Senado. A questão é saber quem decidirá sobre os valores de cobrança, entre os municípios, os usuários e o Estado. No momento, que relatei no segundo capítulo, em que as posições do Governo e da maioria dos senadores parecem inconciliáveis, ocorre o seguinte diálogo entre o Senador socialista Edouard Le Bellegou e o Ministro, representante do Governo:

Sr. Edouard Le Bellegou. Não é compatível com o nosso direito ver taxas e cobranças decididas por uma espécie de conselho formado por cinquenta por cento

de funcionários públicos. Somente representantes eleitos da nação têm direito de votar taxas e cobranças, e não funcionários do Estado. (*Muito bem!*¹³⁷). Estas são as últimas prerrogativas das assembleias eleitas.

Marc Jacquet, Ministro das Obras Públicas. Peço a palavra.

Sr. Presidente. A palavra é do Sr. Ministro.

Marc Jacquet, Ministro das Obras Públicas. Sua fala sobre esse último ponto não é exata, Sr. Le Bellegou. Os valores das cobranças não são uma prerrogativa dos eleitos da nação. Muitos organismos estabelecem cobranças sem a intervenção de representantes eleitos. Não concordamos sobre esse ponto.

Sr. Edouard Le Bellegou. O voto dos impostos é mesmo do domínio legislativo!

Marc Jacquet, Ministro das Obras Públicas. Mas não se trata de impostos, nesse caso. Expliquei para você, ao longo deste debate, que se tratava em realidade de pagamento por serviços prestados ou por proventos realizados¹³⁸. É completamente diferente. Para tomar um único exemplo, não é o senhor que determina as tarifas da energia elétrica (SENAT, 20/05/1964, p. 341).

A discussão crucial, sobre quem decidirá sobre a cobrança, leva à discussão sobre o que será a cobrança. Neste início da trajetória do conceito, sua indefinição constitui um obstáculo no caminho da criação da agência. O Senador socialista e o Ministro das Obras Civas, neste momento, apresentam duas concepções diferentes da cobrança, tentando encaixá-la nas duas categorias de contribuições financeiras obrigatórias previstas pela constituição francesa: imposto ou pagamento por serviço prestado¹³⁹. O Ministro afirma, neste momento, que a segunda é a opção correta.

O fato das cobranças não serem impostos abre a possibilidade de prosseguir a negociação e criar as agências. Após a suspensão da sessão, o Senador socialista declara:

A agência será responsável por determinar o montante das cobranças, que representariam o reembolso dos serviços prestados. As cobranças não poderão ser arrecadadas sem o parecer favorável do comitê de bacia, composto, conforme minha emenda, por um terço de representantes do Estado, de eleitos e de usuários.

[...] Todo debate está focado na questão de saber se o Estado teria ou não a maioria no organismo responsável por decidir dos valores das cobranças. Ele não vai tê-la, já que será representado apenas por um terço dos membros.

Esse passo que foi feito em direção a nossas propostas me permitiu, em nome do meu grupo, votar a emenda do Governo. (*Aplausos*) (SENAT, 20/05/1964, p. 342).

Reformulado pelo Senador socialista, a definição da cobrança como *pagamento por serviços prestados* tornou-se *reembolso dos serviços prestados*. A noção de *serviços prestados* remete a um dos objetivos da cobrança, o objetivo de financiamento. O objetivo incitativo, citado pelo Ministro das Obras Civas no início da discussão na Assembleia Legislativa e

¹³⁷ Comentário de algum deputado marcando sua aprovação, registrado na ata do Diário Oficial.

¹³⁸ *Pour services rendus ou pour fournitures faites.*

¹³⁹ Falando em duas categorias, estou simplificando. Existem mais nuances na Constituição francesa.

lembrado pelo relator Maurice Lalloy no início da discussão no Senado, não aparece na longa negociação a respeito da criação das agências.

Em segunda leitura no Senado, no dia 2 de dezembro de 1964, o relator Maurice Lalloy reafirma a definição da cobrança como pagamento por serviços prestados:

Nós esperamos muito da ação incitativa e de apoio financeiro que poderão ter as agências de bacia. Não imaginamos, é claro, que poderiam exigir delas que substituam as ajudas do Estado para o financiamento de investimentos públicos para lutar contra a poluição, e também não imaginamos que se poderia transformar a cobrança pela prestação de um serviço em uma taxa a priori, que se tornaria um super imposto. Mas essas possibilidades sendo descartadas, pelo menos em nossas mentes, o Senado se felicita por uma iniciativa à qual, desde o início, fora favorável, e da qual espera resultados significativos no aumento da disponibilidade hídrica, na regressão da poluição e em uma gestão mais econômica da água (SENAT, 02/12/1964, p. 2079).

A afirmação, no entanto, vem na sua intervenção junto com um comentário mostrando que essa definição não tem um caráter definitivo. Além de chamar a atenção para os riscos de desvio da cobrança de sua definição inicial, o relator introduz outro aspecto, que será fundamental para sua implementação. Na seqüência de sua intervenção, ele lembra que os valores serão determinados pelo comitê de bacia, composto por dois terços de políticos eleitos e representantes dos usuários, e complementa: *o comitê de bacia deverá, então, conhecer de antemão o programa detalhado de obras justificando a arrecadação da cobrança* (SENAT, 02/12/1964, p. 2079).

A lógica de determinação da cobrança consistindo em definir, em primeiro lugar, um programa de intervenção, para então estipular os valores da cobrança necessários para financiar esse programa, reforça a concepção da cobrança como um instrumento de financiamento. Nos termos propostos por Grassi e Cánepa, essa concepção corresponde a um *tributo*, em oposição a um *preço*. Apesar desta opção ficar explícita na discussão, o texto da Lei votada em dezembro de 1964 não especifica a maneira como deve ser estabelecido o valor da cobrança, deixando abertas as possibilidades de priorizar o objetivo incitativo ou o objetivo de financiamento. O artigo criando as agências determina somente:

A agência estabelece e arrecada uma cobrança junto às pessoas físicas ou jurídicas desde que a sua intervenção se torne necessária ou útil a essas pessoas físicas ou

jurídicas ou, ainda, se tais pessoas tiverem interesse na realização dessa intervenção (Artigo nº14 da Lei de 16 de dezembro de 1964¹⁴⁰).

As modalidades de determinação da cobrança serão, portanto, definidas pelo decreto de criação das agências, que será elaborado pelo SPEPE.

A cobrança idealizada pelos engenheiros do SPEPE

Em 2006, Gabrielle Bouleau perguntou a Ivan Chéret: *como aconteceu o debate sobre a cobrança?* O ex-Diretor do SPEPE respondeu:

Quem mais me ajudou, e às vezes me empurrou, foi Hubert Lévy-Lambert. É um *Ingénieur des Mines apaixonado pela economia*. Ele traduziu um livro do norte-americano Kneese, que tratava das melhores maneiras de garantir que os agentes econômicos fizessem as escolhas certas de investimento em situação de escassez de recursos naturais. Propôs a idéia de uma taxa incitativa no sentido econômico, não uma idéia moral, que aparece, por exemplo, no princípio poluidor-pagador. A idéia era criar condições econômicas para otimizar a construção de obras de produção de água ou de tratamento da poluição, fossem individuais ou coletivas. Ao cobrar o custo marginal que custa, ou custaria, para o investidor público, incentivaria os atores privados a investir pessoalmente, caso fosse mais barato.

Por exemplo, o Estado constrói uma represa que fornece água a um custo de X euros por metro cúbico. Se um industrial pode economizar água por um preço mais baixo, não comprará essa água, mas realizará seus próprios projetos para economizar água. Da mesma forma, para o tratamento de esgotos: um município trata a água poluída e mostra o custo de tratamento de um determinado poluente; se o industrial pode obter o mesmo resultado a um custo menor, não utiliza a estação municipal. Isso permite realizar o ideal do Comissariado Geral do Plano: realizar uma ação ao custo mínimo para a Nação.

Tínhamos definido a taxa em 25% do custo marginal e, portanto, do ideal econômico, com vista a aumentar gradualmente. Porque impor diretamente 100% teria impedido a Lei de ser aprovada. Mas esse valor de 25% não aparece, mesmo nas discussões do Senado (CHÉRET, 2013¹⁴¹).

O livro citado por Ivan Chéret foi publicado em 1967, com o título *Economie et gestion de la qualité des eaux* (KNEESE; LÉVY-LAMBERT, 1967). Hubert Lévy-Lambert traduziu em francês o *The economics of regional water quality management* do pesquisador norte-americano Allan V. Kneese (KNEESE, 1964), o qual complementou com um capítulo sobre *as agências francesas de bacia*. Neste capítulo, Hubert Lévy-Lambert argumenta em favor da aplicação, pelas agências, de uma cobrança incitativa, considerando secundário o objetivo financeiro:

¹⁴⁰ Utilizei a tradução proposta por Rosa Formiga Jonhsson (COPPE, 2001).

¹⁴¹ A transcrição da entrevista realizada em 2006 foi revisada e disponibilizada em 2013.

A orientação dos usuários, tanto privados quanto públicos, para soluções otimizadas no que diz respeito ao consumo e à poluição das águas, é o objetivo *principal* a ser alcançado na determinação das cobranças por captação e poluição. Uma vantagem secundária – mas não insignificante – do sistema de cobrança é que fornece recursos financeiros para as agências (KNEESE; LÉVY-LAMBERT, 1967, p. 258, grifo no texto original).

Há um contraste entre a prioridade no objetivo incitativo da cobrança idealizada pelo SPEPE, e a prioridade no objetivo de financiamento da cobrança concebida pelos Senadores no momento do voto da Lei de 16 de dezembro de 1964.

Esse contraste é semelhante ao contraste que percebera no Rio Grande do Sul em 2003. Em seu artigo *A lei das Águas no Rio Grande do Sul: no caminho do desenvolvimento sustentável ?*, Grassi e Cánepa argumentam:

No Rio Grande do Sul, dada a definição constitucional (estadual) da cobrança pelo uso da água como "tarifa", não parece haver dúvida quanto ao enquadramento do PUP¹⁴² como preço público. Porém, ao nível federal e de outros estados, bem como nas discussões correntes entre pessoas interessadas, freqüentemente ocorre uma discussão sobre o fato de o pagamento pelo uso da água ser tributo (fala-se numa "taxa") ou preço. Parece-nos conveniente, pois, fazer uma pequena digressão sobre o assunto, a título de esclarecimento.

Sob nosso ponto de vista, o PUP dá origem a um preço. De fato, não estamos diante de um tributo (imposto, taxa ou contribuição de melhoria), destinado a financiar serviços públicos. Estamos, isto sim, diante de um preço – um preço público, mais precisamente – destinado a remunerar o Estado pelo uso de um patrimônio de propriedade estatal que se tomou escasso relativamente às necessidades (um rio ou um aquífero, no caso) e para o qual não cabe mais o "livre acesso", sob pena de degradação do recurso (GRASSI; CÁNEPA, 2000a).

Defendendo a concepção oposta, Paulo Renato Paim, então presidente do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do RS, considerava que o objetivo financeiro da cobrança era mais importante, comparando-a com uma taxa de condomínio ou com as contribuições financeiras de amigos organizando um churrasco no final de semana.

Tanto na França, em 1967, quanto no Rio Grande do Sul, em 2003, a cobrança ainda não existia na prática. Portanto, é de modelos ideais de cobrança que trata minha narrativa. Lembrando as aulas de antropologia política, penso que a relação entre esses modelos ideais pode ser pensada a partir das observações do antropólogo Edmund Leach sobre os modelos ideais de sociedade *gumsa* e *gumlao*. O autor, ao se deparar com uma organização social aparentemente incoerente durante sua etnografia nas colinas de Kachin, na Alta Birmânia,

¹⁴² Princípio Usuário Pagador.

identificou que a organização política das comunidades locais oscilava entre dois modelos: o sistema *gumsa* de governo, similar a uma hierarquia feudal, e o sistema *gumlao*, anarquista e igualitário (LEACH, 1996). O antropólogo constatou, ainda, que para os habitantes, os dois sistemas apresentavam-se como alternativas, e qualquer indivíduo tinha um estatuto em sistemas diferentes ao mesmo tempo, podendo acionar um ou outro conforme o contexto. Sob esta perspectiva, considero que os dois modelos de cobrança, mesmo parecendo contraditórios, podem ser acionados ao mesmo tempo por pessoas diferentes, ou ainda, por uma mesma pessoa em momentos ou circunstâncias diferentes.

O decreto de criação das agências financeiras de bacia, assinado em 14 de setembro de 1966, define a maneira como os valores de cobrança serão determinados:

O valor total das cobranças que poderão ser arrecadadas pela Agência com base no artigo nº14 da Lei de 16 de dezembro de 1964 está determinado em função das despesas de todos os tipos previstas pela agência, como parte de um programa de intervenção plurianual aprovado pelo Primeiro-Ministro (Artigo 17 do decreto nº66-700).

Sempre pensei que esse modo de determinação resultara de uma arbitragem, ao nível do SPEPE ou do governo francês da época, a favor de uma concepção de cobrança priorizando o objetivo financeiro em relação ao objetivo incitativo. Na entrevista realizada e transcrita por Gabrielle, após apresentar a concepção do SPEPE de uma cobrança incitativa, Ivan Chéret fornece outra explicação:

O equilíbrio do orçamento foi imposto para evitar às agências serem acusadas de ter muito dinheiro, e os riscos desse dinheiro ser utilizado para outra coisa. Nós estabelecemos, de propósito, a relação entre o montante das cobranças e o montante dos programas de ação (CHÉRET, 2003).

A partir dessa perspectiva, entendo o processo de criação da cobrança pelo uso da água como um momento liminar, no qual a equipe do SPEPE estava formulando um modelo ideal de cobrança incitativa, enquanto que, no Parlamento, a decisão de criar as agências de bacia que arrecadariam essa cobrança fora tomada com base em um modelo ideal de cobrança como financiamento.

O Senador Maurice Lalloy, segundo o testemunho de Ivan Chéret, conhecia perfeitamente as concepções de cobrança desenvolvidas no SPEPE e, ao mesmo tempo, fora um dos principais protagonistas da discussão no Senado, enquanto relator. Junto com Ivan Chéret, é, portanto, uma das poucas pessoas que circulam nos dois universos. No prefácio do

livro publicado por Huber Lévy-Lambert, o Senador prevê *muitas polêmicas* e expressa certa prudência em relação à aplicação das teorias econômicas às agências de bacia que ajudou a criar pouco antes:

As teses defendidas pelo autor, as soluções propostas, a evocação dos conceitos originais, tais como o sistema de deseconomias externas "separáveis" e "inseparáveis", criando um "mercado da água", desde a captação inicial passando por todos os estágios de degradação ou regeneração, provocarão muitas polêmicas. Desejamos essas reações, tão vivas que sejam; vão levar, sem dúvida, a soluções frutíferas, a adaptações correspondentes ao nosso próprio gênio; desmistificarão discussões vãs nas quais nosso país, tão rápido para pegar fogo quando os princípios do liberalismo e do dirigismo econômico parecem se enfrentar, poderia se engajar.

Graças a tais reações, nascerá uma doutrina ao mesmo tempo firme e cheia de nuances, que deveria encontrar sua aplicação direta e rápida no contexto das organizações de bacia às quais o autor dedica o último capítulo de seu livro.

Não se trata mais, desta vez, da tradução do livro de Kneese, mas de um estudo prospectivo original das agências de bacia instituídas pela Lei de 16 de dezembro de 1964, instituições públicas que formam a espinha dorsal do sistema em processo de implementação.

Os princípios de sua ação e as modalidades de aplicação se inspirarão nas idéias expostas pelo autor, com alguns ajustes sem dúvidas, em uma abordagem moderada, levando em conta um contexto econômico e social tão instável quanto as águas (KNEESE; LÉVY-LAMBERT, 1967, p. VI-VII).

No capítulo quatro da terceira parte, examinarei a maneira como as agências de águas aplicaram a cobrança, buscando avaliar a prática em relação aos modelos ideais descritos no presente capítulo. Antes de continuar, ainda proponho ao leitor uma curta reflexão sobre as filiações das idéias sobre cobrança aqui expostas.

Genealogia rápida das idéias de cobrança

Há um debate, na literatura francesa especializada¹⁴³, sobre a questão de saber se a idéia das agências de bacia foi inspirada nas teorias da economia dos recursos naturais que fora desenvolvida no mesmo período nos Estados-Unidos por A. V. Kneese. Constatei, no artigo que publicara em 1964, no qual expressa pela primeira vez sua concepção da cobrança como instrumento incitativo, que Hubert Lévy-Lambert não cita o livro de A. V. Kneese publicado dois anos antes nos Estados unidos no mesmo tema (KNEESE, 1962). No mesmo sentido, no prefácio já citado, Maurice Lalloy comenta a respeito do jovem engenheiro, que *é constituindo sua coleção pessoal de documentos que ele ficou agradavelmente surpreso ao*

¹⁴³ Ver por exemplo GARCIER, 2005, p. 323.

encontrar, no livro de Allen V. Kneese, *o reflexo de suas intuições e a apresentação de sistemas atendendo às suas próprias conclusões* (KNEESE; LÉVY-LAMBERT, 1967, p. VI). Chego então à conclusão de que, em um primeiro momento, Huber Lévy-Lambert e A. V. Kneese desenvolveram de maneira independente suas reflexões visando atribuir um custo ao uso dos recursos naturais. As duas reflexões estão convergentes, e, em um segundo momento, o engenheiro francês se apropriou das pesquisas do economista norte-americano e de sua equipe, mais detalhadas de que seu próprio trabalho. As idéias de A. V. Kneese, portanto, não influenciaram a elaboração da Lei de 1964, mas, sim, sua implementação¹⁴⁴.

Em um *preâmbulo do autor*, Huber Lévy-Lambert comenta sobre a apropriação da idéia de cobrança pelo uso da água em contextos políticos muito variados:

É notável que tal abordagem para os problemas da água, adotada durante meio século pelos alemães na região industrial de Ruhr, seja defendida tanto nos Estados Unidos, lar do liberalismo, quanto na Hungria e na Polônia, terras do socialismo de Estado.

Mesmo na França, algumas pessoas vêem no sistema uma ferramenta excessivamente intervencionista: o Estado “determinaria” o preço da água. Outros reclamam, por sua vez, de seu caráter liberal: a água seria “vendida” por empresas quase-privadas. Na verdade, a abordagem francesa não reivindica qualquer ideologia e esses medos são infundados: o processo de determinação dos preços é descentralizado e democrático, e provavelmente mais satisfatório do que o praticado por alguns monopólios ou oligopólios privados; em segundo lugar, a água não é vendida, o que, aliás, seria juridicamente impossível em muitos casos, e as agências são autarquias públicas, sob a tutela do Estado, o que é a melhor forma para conciliar o interesse público – garantido pelo Estado – e a eficácia – da qual as empresas privadas são, provavelmente, o melhor exemplo. Esta nova organização é totalmente compatível com o gênio da França, e acredita-se que, se sua lógica for levada até o final, o que não foi feito em nenhum outro lugar, nem mesmo na Alemanha, onde as associações não cobrem todo o país nem todos os aspectos dos problemas de quantidade e qualidade da água, será um exemplo invejado no exterior (Kneese, Lévy-Lambert, 1967, p XV).

Perto de cinquenta e anos mais tarde, as visões da cobrança pelo uso da água continuam tão variadas como descreve Hubert Lévy-Lambert, ou talvez mais ainda.

Por enquanto, permanecendo no final da década de sessenta, vejamos a prática do funcionamento das agências e dos comitês de bacia ao longo de seus primeiros anos.

¹⁴⁴ Limitei-me, aqui, às referências que aparecem nos documentos ou nos testemunhos dos funcionários públicos franceses na época em que estavam preparando a criação das agências. Genealogias mais completas do conceito de cobrança pelo uso da água podem ser encontradas, por exemplo, nos textos de Bernard Barraqué (2003) ou, em português, de Eugénio Cánepa (2010) ou Philipp Hartmann (2009).

Parte III

—

A utopia na prática



Capítulo 1

—

Instalação dos comitês e das agências



E então, como chegou agora esse Comitê de bacia, chegou a hora de pensarmos nossa organização. Em vez de deixar essa água ir embora no nosso dia a dia, precisamos arranjar um jeito de conservar essa água.

Líder Sindical Rural de Araçuaí¹⁴⁵.

Primeiro Comitê de Bacia Seine-Normandie

Em 14 de setembro de 1966, junto com o decreto de criação das agências, o Primeiro Ministro francês Georges Pompidou assina o decreto nº66-699 criando os comitês de bacia. Em 22 de novembro, assina uma portaria definindo o número de representantes para cada categoria de membros em cada um dos seis comitês franceses, assim como as modalidades de sua nomeação.

O Comitê *Seine-Normandie* é composto por sessenta e três membros titulares e o mesmo número de suplentes, repartidos em três colégios¹⁴⁶, cada um com vinte e um membros.

O primeiro colégio, dos Usuários e Pessoas Competentes, inclui representantes da Indústria, do Abastecimento de Água, da Pesca e Piscicultura, da Agricultura, da Navegação, do Setor Elétrico, do Turismo, de Consumidores de Água, e uma pessoa indicada pelo governo em função de suas competências. Diferente do Brasil, onde os membros dos Comitês de Bacia são eleitos em reunião para a qual são convidados todos os representantes interessados de cada categoria, na França, os representantes são nomeados pelo governo, com base em indicações de instituições representativas de cada categoria.

O segundo colégio, dos Políticos Eleitos¹⁴⁷, inclui representantes das oito regiões que abrange a bacia *Seine-Normandie*, com nove representantes da Região de Paris, e de um a três

¹⁴⁵ No momento da formação do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Araçuaí (CBH Araçuaí, MG). Citado pela antropóloga Maria Lúcia de Macedo Cardoso em sua tese de doutorado (CARDOSO, 2003).

¹⁴⁶ Cada um dos três grupos de representantes constituindo o comitê de bacia é chamado de *collège* (colégio), termo remetendo ao princípio de colegialidade (modo de governança emanando de um grupo de pessoas no qual todos os membros possuem poderes iguais).

¹⁴⁷ *Collectivités locales*, em francês. Ver anexo nº1 para mais detalhes sobre esse conceito.

representantes das demais regiões, dependendo da importância da sua população. Esses representantes são eleitos segundo um processo complexo, descrito (em francês) em anexo nº1 do segundo tomo desta tese.

O terceiro colégio, dos representantes do Estado, inclui os *Préfets de Région*¹⁴⁸ e de um a três representantes de nove ministérios envolvidos com a gestão da água: Esportes, Planejamento e Gestão Territorial, Turismo, Cidades, Fazenda, Obras e Habitação, Indústria, Agricultura e Assistência Social. São nomeados pelo governo¹⁴⁹.

O processo de indicação ou eleição dos membros é supervisionado pela equipe do SPEPE dirigida por Ivan Chéret e pelo diretor da Missão Técnica de Bacia François Valiron. Em 27 de junho de 1967, finalmente, o Ministro do Planejamento e da Gestão Territorial assina uma portaria com o nome e a função dos cento e vinte e seis membros titulares e suplentes do Comitê *Seine-Normandie*. A duração do mandato é de seis anos, muito maior do que nos comitês de bacia brasileiros, nos quais a duração do mandato é de dois anos.

As pessoas escolhidas para serem membros do Comitê de Bacia *Seine-Normandie* recebem uma carta do *Préfet de la Région Parisienne*¹⁵⁰, Paul Delouvrier, convocando-os para uma primeira reunião, no dia 11 de julho de 1967, início do verão na França. A reunião é marcada em Paris, numa sala disponibilizada pelos serviços administrativos do Estado. Dos sessenta e três membros titulares, faltam somente cinco. Nessa primeira reunião, também participam trinta e quatro membros suplentes. O *Préfet de Région* agradece os membros, que representam as oito regiões e os vinte e cinco *départements* da bacia, por sua presença. Alguns deles percorreram centenas de quilômetros. Muitos têm cargos políticos importantes ou cargos de responsabilidade em grandes empresas ou associações. Há duas mulheres, membros suplentes representando os Ministérios da Indústria e da Saúde. Todos os demais participantes são homens. Alguns deles, políticos ou industriais, já se conhecem de outros âmbitos. A maior parte dos membros, contudo, não sabe quem são as outras pessoas reunidas na sala. Sabe, somente, que todos devem ter alguma relação com a gestão da água. A maior parte, da mesma maneira, não sabe exatamente o que vai acontecer, nem para que servirá o Comitê de Bacia.

No momento liminar em que os membros ainda não foram empossados, a reunião começa com um discurso do Ministro do Planejamento e da Gestão Territorial, Raymond Marcelin, resumindo os problemas de poluição e de falta de água na bacia *Seine-Normandie*.

¹⁴⁸ Representante do Estado em cada região.

¹⁴⁹ A composição detalhada do Comitê de Bacia *Seine-Normandie* é indicada em anexo nº2.

¹⁵⁰ Representante do Estado na Região de Paris.

Os membros do Comitê já conhecem os problemas em sua região, mas a visão do conjunto da bacia é uma grande novidade. O Ministro explica, então, que a tarefa do Comitê de Bacia será definir um programa para resolver esses problemas de forma integrada. O desafio é *garantir a riqueza e a qualidade de vida da França de amanhã* (CBSN, 11/07/1967). Quando o *Préfet de Région* empossa os membros do Comitê, chamando-os um por um, os novos representantes têm motivos para se sentir envolvidos em uma missão importante.

Imediatamente, os membros precisam tomar sua primeira decisão, elegendo o Presidente e o Vice-Presidente do Comitê. O Chefe do Estado lê o decreto de 14 de setembro: o Presidente deve pertencer ao colégio dos Políticos Eleitos ou dos Usuários, e os representantes do Estado não participam do voto. Esta regra faz sentido para quem acompanhou a discussão no Senado em 20 de maio de 1964: garante que o Estado não cairá na tentação de controlar o funcionamento do Comitê, criado justamente para garantir aos Políticos Eleitos e aos Usuários o poder de decidir sobre os valores de cobrança.

A sessão é suspensa para permitir que os membros de cada colégio se reúnam e indiquem seus candidatos. Não sei se, nesta primeira reunião, os membros do Comitê estavam posicionados na sala conforme o colégio ao qual pertenciam, como seria o caso em períodos mais recentes¹⁵¹. De qualquer maneira, imagino que a suspensão da sessão deve ter sido o primeiro momento em que os membros de cada colégio passaram a conversar todos juntos.

O colégio dos Usuários apresenta a candidatura de Maurice Lalloy. Apesar de ser Senador e Prefeito, o ex-relator do Projeto de Lei é membro do Comitê de Bacia *Seine-Normandie* enquanto Pessoa Competente. Faz parte, portanto, do colégio dos Usuários.

O colégio dos Políticos Eleitos apresenta a candidatura de Gaston Gévaudan, Presidente socialista do *Conseil Général* do *département* da *Seine*¹⁵². Como Maurice Lalloy, o candidato do colégio dos Políticos Eleito é conhecido por sua atuação durante a *Résistance*. Percebi, acompanhando a trajetória dos principais protagonistas da criação das agências e comitês de bacia na França, que essa experiência de mobilização clandestina durante a Segunda Guerra Mundial foi partilhada por grande parte deles¹⁵³.

¹⁵¹ O anexo nº3 indica o plano de mesa de uma reunião do Comitê de Bacia RMC, em 1993, com os membros localizados em função do colégio ao qual pertencem.

¹⁵² O *département* da *Seine* será dividido no ano seguinte, em 1968, em quatro *départements*, um deles sendo a própria cidade de Paris.

¹⁵³ Seria interessante pensar se um fenômeno similar existe no Brasil, estudando se há elementos em comum nas trajetórias dos principais protagonistas da formação das agências e dos comitês.

O *Préfet de Région* chama, para o papel de mesários, as duas únicas mulheres presentes na reunião. A eleição é feita por votos secretos: o Comitê de Bacia funciona segundo o ritual bem estabelecido de uma organização democrática da sociedade francesa.

Maurice Lalloy é facilmente eleito, com trinta e um votos, enquanto seu concorrente obtém somente sete votos. O primeiro Presidente do Comitê de Bacia *Seine-Normandie* senta à mesa oficial. Agradece aos seus colegas pela confiança, e se pronuncia desejando que o *Comitê trabalhe de forma construtiva com um espírito de solidariedade e amizade entre os representantes das diferentes categorias de usuários da Bacia* (CBSN, 11/07/1967).

A eleição do Vice-Presidente coloca um problema para os representantes da indústria, que gostariam de apresentar um candidato. O decreto, porém, estipula que o Vice-Presidente deve pertencer a um colégio diferente do Presidente. Há nove abstenções na votação para o Vice-Presidente, provavelmente dos representantes da indústria frustrados por não poder apresentar seu candidato.

Uma vez o Comitê de Bacia instalado, ainda falta, para poder iniciar a cobrança pelo uso da água, constituir o Conselho de Administração da Agência. Conforme o acordo realizado no Senado, o decreto de criação das agências de bacia prevê que seus conselhos de administração sejam compostos por oito representantes do Estado, quatro representantes dos Políticos Eleitos indicados pelo respectivo colégio no Comitê de Bacia, e quatro representantes dos Usuários, também indicados por seu colégio no Comitê.

O Presidente recém-eleito Maurice Lalloy pede para Ivan Chéret, presente na reunião como membro titular do Comitê representando a DATAR¹⁵⁴, explicar as regras de designação dos membros, já que teve um papel de destaque no processo de preparação da lei e dos decretos. O funcionário público relata, então, a *intenção do legislador em garantir um bom equilíbrio entre as diversas categorias de membros, assim como uma interpenetração tão completa quanto for possível entre o Comitê de Bacia e o Conselho de Administração da Agência*. Completa:

Em uma primeira versão do artigo nº5 do decreto de criação das agências, estava escrito que os representantes dos Políticos Eleitos e dos Usuários deviam ser escolhidos *entre* os membros que representam essas categorias e designados por

¹⁵⁴ Membro do colégio do Estado. A DATAR é considerada como um departamento do Ministério do Planejamento e da Gestão Territorial.

eles. A frase foi condensada, substituindo a palavra *entre* pela palavra *por* e retirando a última parte. O Comitê da Bacia do Norte¹⁵⁵, que se reuniu na semana passada, respeitou o espírito dos textos, ao designar como representantes do Comitê no Conselho de Administração da Agência, somente membros titulares do Comitê. Parece apropriado fazer a mesma coisa para o Comitê *Seine-Normandie* (CBSN, 11/07/1967).

A explicação de Ivan Chéret ilustra o tipo de questão que os protagonistas da criação das agências e dos comitês de bacia se colocaram. As respostas que encontraram, pouco a pouco, foram escritas em regimentos internos, portarias ou outros documentos oficiais, e passaram a definir o modo de funcionamento desses novos arranjos institucionais.

Quem serão os quatro representantes dos Usuários da bacia *Seine-Normandie* no Conselho de Administração? São sete candidatos. Dois representam a indústria, um representa cada categoria seguinte: agricultura, navegação, pesca, serviços de abastecimento público e turismo. Os dois representantes da indústria e o representante da agricultura são eleitos no primeiro turno, com dezessete ou dezoito votos. O representante da navegação é eleito no segundo turno, com doze votos. O resultado sugere que os representantes industriais, que detêm oito das vinte e uma vagas do colégio dos Usuários, têm forte influência na composição do Conselho de Administração, privilegiando representantes de categorias com as quais possuem mais afinidades.

Os dezenove representantes dos Políticos Eleitos indicam também sete candidatos, entre os quais quatro são eleitos no primeiro turno, cada um representando uma das principais regiões da bacia *Seine-Normandie*.

Conselho de Administração da Agência de Bacia

A composição definitiva do Conselho de Administração da Agência *Seine-Normandie* será publicada um mês e meio mais tarde em portaria do Ministério do Planejamento e da Gestão Territorial, uma vez nomeados os oito representantes do Estado.

A mesma portaria designara Paul Delouvrier, *Préfet de la Région Parisienne* que presidiu a primeira reunião do Comitê até a eleição de seu Presidente, como Presidente do Conselho de Administração. Até hoje, mesmo sem se tratar de uma regra escrita, o funcionário

¹⁵⁵ Ivan Chéret se refere ao Comitê *Artois-Picardie*, primeiro dos seis comitês de bacia francesa a ser criado, pouco antes do Comitê *Seine-Normandie*.

público de alto escalão ocupando o cargo de *Préfet de la Région Parisienne*¹⁵⁶ sempre assume a função de Presidente do Conselho de Administração da Agência *Seine-Normandie*.

Paul Delouvrier, que terá a importante tarefa de presidir o Conselho de Administração nessa época em que o modo de funcionar seria inventado, é um *grand personnage*¹⁵⁷, de acordo com Bernard Barraqué, ao revisar uma versão preliminar desta tese. Sua biografia sugere que as agências e os comitês de bacia, instituições originais na administração francesa da época, deviam fazer todo sentido para esse funcionário de alto escalão. Após estudos de Direito e Ciência Política, Paul Delouvrier teve uma atuação de destaque na *Résistance*. Participou da fundação do Comissariado Geral do Plano em 1946 e ocupou cargos de primeiro escalão na administração francesa e européia (em plena construção). Foi enviado à Argélia pelo *Général de Gaulle*, em 1958, com plenos poderes civis e militares. Implementou um plano de desenvolvimento econômico e social chamado *Plano de Constantine*, no qual trabalhou um grande número de jovens funcionários públicos franceses, entre os quais Ivan Chéret. O sociólogo Michel Marié considera esse Plano um laboratório *onde os técnicos franceses do planejamento e os Ingénieurs des Ponts et Chaussées definiram o esboço de uma Administração de Missão* (MARIE, 1988)¹⁵⁸.

A primeira reunião do Conselho de Administração da Agência de Bacia ocorre no dia 21 de novembro. Quinze dos dezesseis membros do Conselho estão presentes, faltando somente um representante do Estado. O Presidente do Comitê de Bacia participa, *para poder relatar os pontos importantes para o Comitê*. Esta prática será perpetuada através de sua inclusão no Regimento Interno, e se aplicará também ao Vice-Presidente do Comitê de Bacia.

A composição da diretoria segue a lógica de equilíbrio dos poderes discutida no Senado: o Colégio dos representantes do Estado não participa da diretoria do Comitê, onde há um Presidente e um Vice-Presidente, representando os colégios dos Políticos Eleitos e dos Usuários. Em compensação, os três colégios participam da diretoria do Conselho de Administração da Agência, onde há um Presidente e dois Vice-Presidentes. Para garantir esse equilíbrio, o decreto de criação das agências estipula que os dois Vice-Presidentes devem pertencer a colégios diferentes do colégio do Presidente.

¹⁵⁶ Denominada Região *Île-de-France* a partir de 1980.

¹⁵⁷ Um grande personagem.

¹⁵⁸ O artigo integra os anais de um seminário que o autor organizou em parceria com Bernard Barraqué.

O primeiro colégio apresenta a candidatura de Henry Terré, Prefeito da cidade de *Troyes*, contando então setenta e cinco mil habitantes, localizada nas cabeceiras da bacia, a cento e cinquenta quilômetros de Paris. O segundo, a candidatura de Charles Schneider, assessor de direção na Refinaria Shell-Berre, localizada perto da cidade de *Rouen*, a cento e trinta quilômetros de Paris e sessenta quilômetros da foz do Rio *Seine*. Ambos são eleitos por unanimidade.

Duas comissões são criadas. A primeira, *Comissão das cobranças e das finanças*, é composta por três membros: Yves Breton, representante da cidade de Paris, pelo colégio dos Políticos Eleitos; Charles Schneider, pelo colégio dos Usuários; e Ivan Chéret, pelo colégio do Estado. A segunda, *Comissão dos programas de intervenção*, é composta por seis membros (dois representantes de cada grupo), entre os quais Henry Terré e (novamente) Charles Schneider.

Cobrança por estudos

Já nesta primeira reunião, o Conselho de Administração da Agência discute o orçamento da instituição. O Diretor informa que a Agência deve receber um suporte financeiro do Estado pela última vez em 1968. O valor programado será insuficiente, contudo, para pagar o aluguel do prédio parisiense, que abriga os setenta funcionários da Agência, e bancar os estudos necessários à elaboração do primeiro Programa de Intervenção. Apesar do trabalho realizado pela Missão Técnica *Seine-Normandie* (prefiguração da Agência de Bacia), as informações disponíveis sobre os usuários da água na bacia e seu impacto em termos de quantidade e qualidade não são suficientes para elaborar o primeiro Programa de Intervenção.

Para evitar a falta de recursos em 1969 e realizar estudos complementares, é preciso criar uma cobrança provisória o mais rápido possível. A Agência estima em trinta milhões de reais o valor total necessário. Metade deve garantir o custeio da instituição, e outra metade a realização dos estudos previstos para a elaboração do Programa de Intervenção: cadastro dos usuários incluindo quatro mil análises de qualidade de água, quatro estudos de abastecimento público e seis projetos básicos de obras de tratamento de esgotos.

As cobranças serão distribuídas proporcionalmente às intervenções previstas: um quarto para a captação e três quartos para a poluição. No primeiro caso, os cálculos indicam que uma cobrança de um pouco mais de um real a cada mil metros cúbicos permitiria atender as necessidades. No caso da poluição, a situação é mais complexa: a cobrança deve ser

baseada na poluição lançada, que deve então ser monitorada. A metodologia para tal monitoramento não sendo disponível ainda, uma estimativa será realizada num primeiro momento através da noção de Unidade de poluição¹⁵⁹. Um valor anual de oitenta centavos de real será cobrado para cada Unidade de poluição.

A *Comissão das cobranças e das finanças* propõe, considerando seu caráter provisório, que a cobrança para estudos seja uma antecipação da futura cobrança, os valores pagos por cada usuário sendo deduzidos dos valores definitivos cobrados no primeiro Programa de Intervenção. A proposta de cobrança por estudo é apresentada ao Conselho de Administração da Agência em 11 de dezembro e votada pela unanimidade dos membros, menos uma abstenção. Para ser implantada, como prevê a Lei, a cobrança por estudo também deve ser votada pelo Comitê de Bacia.

A questão está na pauta da segunda reunião do Comitê de Bacia *Seine-Normandie*, em 6 de fevereiro de 1968. Os representantes de todas as categorias submetidas à cobrança apresentam suas posições sobre o projeto, aproveitando para expressar ressalvas sobre a futura cobrança definitiva. Neste ponto de minha narrativa, cito um longo trecho da ata, como se abrisse a porta da sala de reunião para entrar na atmosfera da época e no ritmo da reunião. Selecionei intervenções que permitem entender melhor como cada representante imagina a cobrança, assim como as negociações que se estabelecem em torno da questão. Nesse momento em que a cobrança ainda está sendo definida, as negociações dizem respeito tanto às posições dos atores em relação aos valores, quanto à própria definição do que será esta cobrança. A discussão é emblemática de um momento em que os representantes estão se observando uns aos outros, buscando acomodar suas posições em um jogo de força ainda em definição. O estilo um pouco bruto da ata desta segunda reunião do Comitê de Bacia *Seine-Normandie*, da mesma maneira, deixa aparente que a linguagem desse documento oficial ainda está sendo buscada.

O Sr. de Retz, representante de *Electricité de France (EDF)*¹⁶⁰, disse que sua empresa aceita a cobrança por estudos proposta: R\$1,15 a cada mil metros cúbicos que atravessam os condensadores de suas usinas. No entanto, acrescenta, tal acordo não deve em nenhuma maneira antecipar a posição posterior da EDF em relação à cobrança definitiva. [...]

¹⁵⁹ *Unité de Nuisance*, em francês. Foram definidas, na época, Unidades de Poluição doméstica que correspondiam ao número de habitantes dos municípios, e Unidades de Poluição industrial, que correspondiam ao número de funcionários das indústrias multiplicado por um fator de poluição definido para cada tipo de atividade industrial e disponível em uma tabela fornecida em anexo da deliberação estabelecendo a cobrança.

¹⁶⁰ Empresa nacional de produção e distribuição de eletricidade.

O presidente toma nota da declaração do Sr. de Retz. As futuras cobranças serão diferentes dependendo da parte da bacia, e serão objeto de estudos aprofundados. Agradece a EDF por mostrar sua confiança, aceitando a carga financeira proposta, e confirma que a decisão de hoje não antecipa o que será a cobrança definitiva.

O Sr. Lemarchand fala então em nome dos usuários industriais.

Consideramos, disse ele, que a medida proposta de pedir valores que serão uma antecipação da futura cobrança é sábia. Por isso, é normal dar um parecer favorável ao princípio da cobrança por estudos e estamos prontos para dar.

No entanto, continua, precisamos fazer ressalvas [...]. Gostaríamos de prestar homenagem à Agência Financeira que nos deu toda informação ou explicação durante nossas várias reuniões, em uma atmosfera de confiança e amizade, mas nós estudamos o impacto que a cobrança representará para a indústria: o total das cobranças deve ultrapassar R\$350 milhões por ano, o que nos parece muito pesado. Os Programas de Intervenção devem ser realizados em um período de tempo maior; a cobrança, como se apresenta hoje, é um fardo considerável para a indústria, geralmente superior a 0,5% do volume de negócios, chega a mais de 2% e até 3% em alguns casos.

Algumas indústrias não têm possibilidade de suportar uma carga desta magnitude, precisando lutar contra seus concorrentes europeus. Podem-se imaginar as graves conseqüências de tal situação, mas confiamos que o Governo irá estudar esse problema e encontrar as soluções necessárias.

Pedimos, então, com muita força e insistência, para que as futuras cobranças sejam estabelecidas de maneira a serem suportáveis pela indústria. Fala-se em realizar as obras [de recuperação ambiental da bacia] no período de vinte anos, esse prazo nos parece curto demais. Gostaríamos que os membros do Comitê de Bacia tomassem consciência desta situação e de suas conseqüências.

Pedimos que o acordo em pagar a cobrança para estudo seja subordinado à promessa de que os programas futuros sejam concebidos de maneira a serem suportáveis para os usuários pagadores.

O Presidente passa a palavra ao Sr. *Préfet de la Région Parisienne*, Presidente do Conselho de Administração da Agência, para responder às observações do Sr. Lemarchand.

O Sr. Delouvrier, *Préfet de la Région Parisienne*, se alegra que o orador anterior não tenha proposto subordinar de maneira incondicional seu voto sobre a cobrança por estudo a algo que ainda não foi determinado ou decidido. Esta cobrança, objeto deste debate, permitirá especificamente estudar com profundidade o problema do impacto para os contribuintes. É claro, diz o Presidente do Conselho de Administração da Agência, que se a cobrança chegasse a representar 3% do volume de negócios, precisaria reconsiderar a questão.

O Sr. Legrand, Vice-Presidente do Sindicato dos Profissionais de Serviços de Abastecimento de Água, elogia o dinamismo demonstrado pela Agência Financeira sob a liderança de seu simpático diretor. Pronuncia-se a favor da cobrança por estudos, destinada a dotar a Agência dos recursos necessários enquanto se aguarda a criação de uma cobrança definitiva. Contudo, lembra que esta cobrança deverá necessariamente ser repassada aos usuários dos serviços de saneamento através de uma taxa especial. Pede que esta taxa seja determinada pelo Estado, a partir de propostas da Agência de Bacia, os serviços de abastecimento disponibilizando todas as informações necessárias para calcular seu valor.

O Presidente afirma que esta questão da sobretaxa já foi levantada e que os estudos a respeito estão em andamento em conjunto com o ministério responsável.

O Sr. Louis Rémond, presidente da Câmara de Agricultura de *Seine-et-Marne*, toma a palavra para fazer uma homenagem ao trabalho da Agência. A agricultura, diz, devolve a água captada em boas condições, mas depois de certo tempo. A agricultura consome muita água, mas não pode suportar custos elevados. [...] Pede então que o Comitê examine o caso da agricultura e proponha uma taxa especial para a captação para irrigação.

O Presidente responde que o Comitê abordará especificamente os problemas da agricultura, aos quais ele dará pessoalmente toda atenção.

O Sr. Breton, *Conseiller Général de Paris*, informa que já reservou, no orçamento do município de Paris, os créditos referentes ao pagamento da cobrança para estudos. [...] Explica que o impacto da cobrança nos orçamentos municipais deverá ser estudado com atenção. No passado, as despesas relativas à água eram insignificantes no orçamento dos consumidores, mas hoje, com a cobrança pelo saneamento¹⁶¹, a água torna-se cada vez mais cara. Essa política não poderá continuar indefinidamente. [...]

O Sr. Valbon, *Conseiller Général de Seine-Saint-Denis*, concorda com o Sr. Breton sobre a necessidade de ressalvas, mas não chega à mesma conclusão: Paris e sua periferia já aceitaram e agüentaram esforços imensos, e os esforços solicitados hoje são insuportáveis, mesmo considerando os serviços que a Agência deve prestar. O esforço requerido não corresponde às possibilidades dos cidadãos. Existem outras formas de garantir os investimentos. Votará, então, contra a proposta.

O Sr. Tenaillon, *Conseiller Général des Yvelines* e Vice-Prefeito de *Versailles*, concorda com as ressalvas de seus colegas, mas suas conclusões são diametralmente opostas das do Sr. Valbon.

Antes da criação do Comitê, houve muitos investimentos. Não se deve pagar duas vezes em razão da diversidade das instituições. Será preciso cuidar para a Agência não substituir as verbas do Estado sem contrapartida. Mas é de interesse geral que o Comitê assuma diretamente a questão. Votará, então, a favor da cobrança para estudos.

O Sr. Mailly, representante da categoria Pesca e Piscicultura, anuncia que fala em nome dos pescadores que representam o protótipo do cidadão médio. [...] Estes vão pagar uma nova taxa, sem ver as realizações concretas para as quais a criação de Comitês de bacia tinha sido uma grande esperança.

Apesar de não ser contrário ao princípio da cobrança por estudos, o Sr. Mailly acredita que, para demonstrar a utilidade dos Comitês de bacia sem demora, seria melhor começar a aplicar realmente as leis vigentes, o que já levaria a reduzir a poluição e melhorar significativamente a qualidade e quantidade da água disponível.

O Sr. Pilverdier, Diretor da usina de açúcar de *Sermaize-les-Bains*, toma a palavra em nome dos industriais de seu ramo de atividade.

Temos, declara, o privilégio de ter o coeficiente de poluição mais elevado. Esse coeficiente é exagerado, mesmo para os industriais que não começaram a tratar seus efluentes. Como disse o Sr. Valiron frente a nossa assembléia, para nós esse coeficiente constitui uma injustiça. O montante das cobranças requeridas não pode de jeito nenhum ser aceito por nossa indústria. Concordamos com o princípio de

¹⁶¹ *Redevance pour assainissement*, em francês. O orador faz referência à recente introdução de uma tarifa de saneamento nas faturas de água, como descrevo, em francês, no quarto capítulo da primeira parte do segundo Tomo desta tese.

uma cobrança por estudos. [...] Mas não posso aprovar a decisão proposta se o coeficiente aplicado às indústrias de açúcar não for modificado e o ritmo das obras previstas reduzido.

O Presidente devolve a palavra ao Sr. Valiron, que afirma mais uma vez que o valor da cobrança por estudos será descontado da cobrança definitiva, e que graças aos estudos realizados, será possível aprimorar os coeficientes determinados hoje, por meio de medições precisas. Os estudos também permitirão definir os melhores Programas de Intervenção e, atualmente, não há nenhum compromisso com qualquer ritmo de realização de obras.

[...] Ninguém mais pedindo a palavra¹⁶², o Presidente coloca em votação a resolução seguinte: *O Comitê de Bacia Seine-Normandie, reunido em sessão plenária, declara seu parecer favorável à decisão do Conselho de Administração da Agência Financeira de Bacia de 11 de Dezembro de 1967, relativa à criação das bases de cálculo e dos preços unitários da cobrança por estudos, de acordo com o 5º parágrafo do artigo 14 da Lei de 16 de Dezembro de 1964.*

Esta resolução é aprovada por unanimidade menos três votos contra e três abstenções.

(CBSN 06-02-1968).

A ata traz à análise um jogo de atores com várias dimensões: fica claro que concordar ou não com a cobrança é, ao mesmo tempo, negociar o que vem a ser, efetivamente, essa cobrança. Em outros termos, essa primeira discussão em sessão plenária sobre a cobrança constitui um momento em que os sentidos que podem ser atribuídos a esse conceito estão sendo criados e são, portanto, maleáveis.

O tom das falas, recorrendo por vezes à ironia (como no caso do Sr. Pilverdier), à ambigüidade de sentidos, dá forma a esse caráter flexível do jogo como um espaço de possíveis. Cada ator tem certa margem para, ao mesmo tempo, concordar com a cobrança e definir o que virá a ser isto com o que está concordando.

Vimos como nasceu e como foi negociado o conceito de cobrança, agora veremos as práticas que ele põe em andamento. Em março, a Agência começa a enviar para os usuários os formulários necessários ao estabelecimento da cobrança. Por conta das perturbações no correio em função dos eventos de maio de 1968, consegue apenas enviar os primeiros boletos de cobrança entre julho e setembro. No total, envia boletos para mais de mil e oitocentos municípios e mil e duzentas indústrias. A Agência encontra poucas dificuldades na implementação da cobrança: alguns usuários reclamam da maneira como a cobrança foi calculada, mas a maior parte paga assim mesmo. Vários prefeitos pedem informações

¹⁶² A ata, no total, representa sete páginas, que devem corresponder a um tempo de discussão entre meia hora ou uma hora.

complementares, principalmente sobre as possibilidades de pagar uma despesa que não foi prevista no seu orçamento.

O valor total da cobrança por estudos arrecadada pela Agência durante o ano de 1968 é um pouco superior às previsões, atingindo trinta e seis milhões de reais, dos quais um terço é pago por industriais e dois terços por municípios. Antes de continuar com o primeiro Programa de Intervenção e a cobrança definitiva, proponho um passeio pela experiência do Comitê *Rhône-Méditerranée-Corse*, permitindo, ao mesmo tempo, completar e relativizar a experiência de *Seine-Normandie*.

O Comitê *Rhône-Méditerranée-Corse*

O Comitê de Bacia *Rhône-Méditerranée-Corse* (RMC) é composto pelo mesmo número de membros que o Comitê *Seine-Normandie*, cada colégio sendo similar aos colégios deste, adaptados às características da bacia. Entre as categorias de representantes dos usuários constam, por exemplo, as companhias regionais de desenvolvimento como a *Compagnie Nationale du Rhône* (CNR), a *Société du Canal de Provence* (SCP) e a *Compagnie d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc* (BRL)¹⁶³.

O Comitê de Bacia RMC se reúne pela primeira vez em 10 de novembro de 1967. Cinquenta e nove dos sessenta e três membros recém-nomeados estão presentes ou representados por seu suplente. Todos são homens. Ao pedido do *Préfet de la Région Rhône-Alpes*¹⁶⁴, que preside a reunião até a eleição do Presidente do Comitê, o Diretor da Agência de Bacia, Jean-Louis Lacroix, apresenta as principais características da bacia *Rhône-Méditerranée-Corse* e os principais problemas identificados pela Missão Técnica de Bacia.

Os membros, três semanas antes da data da reunião, receberam sua convocação acompanhada de um conjunto de documentos apresentando em detalhes a política da água prevista pela Lei de 16 de dezembro de 1964. Para todas as reuniões ulteriores, uma documentação abundante, apresentando as questões que serão discutidas, será enviada para todos os membros do Comitê, duas a três semanas antes da data das reuniões¹⁶⁵. Observei que, ao longo da história do Comitê, o envio antecipado dos documentos será um elemento

¹⁶³ A CNR, A SCP e a BRL são autarquias responsáveis pela gestão quantitativa da água, principalmente para produção de eletricidade e irrigação, de grandes rios da bacia Rhône-Méditerranée-Corse. Segundo Ivan Chéret, a primeira, criada em 1933, inspirou a *Tennessee Valley Authority*, criada no mesmo ano nos Estados Unidos (CHÉRET, 1987).

¹⁶⁴ Representante do Estado na Região *Rhône-Alpes*.

¹⁶⁵ Em geral, a frequência das reuniões do Comitê de Bacia é de duas a três por ano.

fundamental para o funcionamento do Comitê. Permite que os membros tenham tempo suficiente para conversar com os grupos que representam, e possam trazer à reunião uma posição coletiva e não somente sua posição individual. Na prática, a documentação representa entre cem e quinhentas páginas para cada reunião, dependendo das questões em pauta. Um membro de um Comitê de Bacia francês anda com muito papel. Os documentos, preparados pela Agência de Bacia, são frequentemente elogiados pelos membros do Comitê de Bacia por sua qualidade, tanto em termos de conteúdo técnico quanto na sua clareza para tornar questões complexas acessíveis a todos os membros.

As eleições do Presidente e do Vice-Presidente seguem as mesmas regras do que no Comitê *Seine-Normandie*. Na bacia *RMC*, contudo, o colégio dos Políticos Eleitos e o colégio dos Usuários chegam a um consenso para indicar um único candidato à presidência do Comitê. Trata-se de Benoît Carteron, Presidente do *Conseil Général* do *département* do *Rhône* (onde é localizada a cidade de Lyon) desde 1957 e Prefeito da cidade de *Saint-Symphorien-sur-Coise*, então com três mil habitantes, localizada a cinquenta quilômetros de Lyon, capital da Região. O novo Presidente tem pelo menos duas características em comum com o Presidente do Comitê *Seine-Normandie*: destacou-se por sua atuação na *Résistance* e não pertence a nenhum partido político. Sua neta o descreve em seu blog nesses termos :

Benoît Carteron é centrista. É um homem de ordem pública e não de partido. Em favor da moderação, ele se recusa a se aliar à direita ou à esquerda política. [...] Sua abordagem singular da política faz dele um adversário atípico. Ele não gosta de confrontos ou batalhas políticas [...]. Impermeável às tentações da política, não enriqueceu e até se recusou a concorrer à deputação em 1974, para ficar em contato direto com seus eleitores¹⁶⁶.

Há consenso também para o cargo de Vice-Presidente, para o qual um representante da agricultura é eleito, também por unanimidade. Tomando a presidência, Benoît Carteron comenta sobre a eleição por unanimidade dele e do Vice-Presidente: *Quando se obtém um mandato por parte de todos, é para todos que é preciso se voltar. Acho que esta será a nossa regra de conduta e não vamos falhar* (CBRMC, 10/11/1967).

Da mesma maneira, os representantes do colégio dos Políticos Eleitos e do colégio dos Usuários no Conselho de Administração são eleitos por unanimidade, havendo consenso entre os candidatos.

¹⁶⁶ <http://marieaimeecarteron.blogspot.com.br/2013/10/hommage-benoit-carteron-saint.html>, consultado em 8 de agosto de 2014.

Como representantes dos Usuários, são escolhidos dois industriais e dois representantes de Companhias Regionais de Desenvolvimento, atestando a importância política destas autarquias na bacia *Rhône-Méditerranée-Corse*. Um deles é Philippe Lamour, Presidente da *Compagnie d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc (BRL)*. Foi membro da Comissão da Água do Comissariado Geral do Plano a partir de 1959, e teve um papel de destaque na criação da DATAR em 1963, quando ocupava o cargo de Diretor da Comissão Nacional do Ordenamento Territorial¹⁶⁷ (PITTE, 2002).

Um dos representantes dos Políticos Eleitos é o Senador socialista Edouard Le Bellegou, que apresentei no segundo capítulo da segunda parte desta tese, ressaltando seu papel na discussão da Lei de 1964. O Senador será eleito Vice-Presidente do Conselho de Administração, cargo que ocupou até 1972, quando morreu em um acidente de trânsito, aos 68 anos.

O Presidente do Conselho de Administração é o *Ingénieur Général des Ponts et Chaussées* Daniel Laval. Assim como Philippe Lamour, participou da Comissão da Água do Comissariado Geral do Plano e acompanhou todo o processo de elaboração da Lei. Em 1964, Daniel Laval era chefe do Corpo de Estado dos *Ingénieurs des Ponts et Chaussées*, e tentava impedir a criação das agências no momento em que tomou conhecimento da proposta de emenda no Senado. Relatei, no segundo capítulo da segunda parte desta tese, como sua intervenção e a do chefe do Corpo de Estado dos *Ingénieurs du Génie Rural* levaram a um encontro entre ministros e à arbitragem do Primeiro Ministro Georges Pompidou a favor da criação das Agências. Três anos e meio mais tarde, após a partilha das bacias hidrográficas francesas entre os três Corpos de Estado, vejamos como está a situação.

A escolha, pelo Governo, de Daniel Laval como Presidente do Conselho de Administração da Agência RMC, exemplifica que as agências não estão sendo criadas contra a administração tradicional, mas, em grande parte, por ela. O próprio Daniel Laval, inicialmente hostil à criação das agências, parece ter se apropriado da idéia. Suas primeiras palavras como Presidente atestam essa mudança de percepção: *É um dever agradável, para mim, de ser responsável por instalar o Conselho de Administração da Agência*. Ele lembra então o processo de criação das agências, resumindo os motivos pelos quais foram criadas. A explicação do engenheiro, particularmente pedagógica, ilustra seu convencimento:

¹⁶⁷ *Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire*.

A necessidade da agência de bacia, tanto como do comitê de bacia, apareceu durante o processo de discussão da Lei das Águas de 1964. Com efeito, os primeiros textos da lei previam somente a criação de organismos públicos na escala de um conjunto de municípios. Mas ficou claro, na discussão na Assembléia Nacional e depois no Senado, que faltava um organismo público para contribuir à política da água em escala maior, a escala da bacia. Quer dizer, uma entidade que poderia definir uma política geral no contexto de uma bacia. Uma bacia, a princípio, isso significa um conjunto de rios que se caracterizam por uma unidade de alimentação, por exemplo, sub-bacias hidrográficas.

As obras que podem ser concebidas dizem respeito, em primeiro lugar, ao abastecimento público, como a criação de barragens e reservatórios, mas também à luta contra a poluição em um contexto muito maior do que os municípios. Com efeito, ao longo de um rio, por exemplo, as poluições se adicionam, as poluições que afetam a parte de jusante de um rio são a soma das poluições sucessivas que foram criadas ao longo do rio, seja pelos habitantes, seja pelas indústrias. E então, era necessário prever um organismo público que pudesse se preocupar com as ações de conjunto, que pudesse, conseqüentemente, levar em conta todos os prejuízos que se exerciam no conjunto da bacia, já que se encontravam, pelo escoamento das águas, nas partes de jusante desta bacia. É a razão pela qual pareceu necessário criar um organismo público ao nível da bacia (Transcrição CARMC, 03/01/1968)¹⁶⁸.

Daniel Laval prossegue evocando o modo de atuação das agências, em particular a possibilidade ou não delas executarem projetos:

Foi decidido, após longas discussões, dar a esse organismo o estatuto de agência financeira. Em conseqüência, nosso papel não é construir diretamente barragens ou estações de tratamento de esgotos, mas reunir os recursos financeiros para ajudar os municípios, conjuntos de municípios, ou até entidades privadas, a realizar as obras.

Contudo, apareceu rapidamente a necessidade de dar também à agência um papel motor, isto é, dar-lhe a possibilidade de investigar a situação da bacia e de realizar estudos. A agência foi então concebida não somente como um organismo financeiro, mas também como um organismo de estudo e de proposição (Transcrição CARMC, 03/01/1968).

O Presidente conclui: *precisamos encontrar as soluções práticas para conseguir recursos financeiros, já que isso é o cerne de nossa função*. Grande parte da discussão, nesta primeira reunião do Conselho de Administração da Agência RMC, será sobre as modalidades de aplicação da cobrança.

Dois meses e meio mais tarde, em 19 de março de 1968, o Conselho de Administração da Agência RMC aprova uma proposta de cobrança por estudos similar ao projeto aprovado

¹⁶⁸ Para a primeira reunião do Conselho de Administração da Agência RMC, encontrei nos arquivos da Agência, além da ata, a transcrição da gravação das discussões. Este material permite-me acessar o detalhe das discussões, que são somente resumidas na ata da reunião.

na bacia *Seine-Normandie*. Para a proposta de cobrança ser implementada, o Comitê de Bacia deve aprová-la em uma reunião prevista em junho. Os eventos de maio de 1968 levam o Presidente do Comitê a cancelar essa reunião, que somente ocorrerá após o verão. Durante esse período, os funcionários da Agência realizam parte dos estudos previstos. O Diretor Jean-Louis Lacroix considera esses estudos suficientes para elaborar o primeiro Programa de Intervenção da Agência, e decide abandonar o projeto de cobrança por estudos para se dedicar à implementação da cobrança definitiva para o ano de 1969.

Sigo, então, com a descrição dos primeiros Programas de Intervenção, voltando à Agência *Seine-Normandie*.

Capítulo 2

—

Primeiros programas de intervenção



Agência Rhône-Méditerranée-Corse em torno de 1968

Não é porque as coisas são difíceis que nós não ousamos, é porque não ousamos que elas são difíceis.

*Sêneca*¹⁶⁹.

Redigi os parágrafos seguintes a partir das atas das reuniões do Comitê de Bacia e do Conselho de Administração da Agência *Seine-Normandie*, assim como dos documentos anexados a essas atas. Mais do que uma transcrição da história, a presente narrativa é uma reconstrução simplificada do processo de elaboração e negociação do primeiro Programa de Intervenção, com o objetivo de tornar acessível essa experiência para o público brasileiro em 2014. A fotografia abaixo é o único registro que fiz de meu trabalho de campo, dando uma dimensão concreta a essa experiência.



Imprimi e li integralmente as atas das reuniões do Comitê de Bacia, que organizei por Programa de Intervenção, como ilustra a fotografia. Em complemento, consultei na tela do computador as atas das reuniões de Conselho de Administração e os documentos anexos, representando mais de cinquenta mil páginas no total. Como expliquei no terceiro capítulo da segunda parte, analisei também, embora de maneira menos sistemática, a história da Agência

¹⁶⁹ Citado na página do *Institut Paul Delouvrier*, criado em memória do *Préfet de la Région Parisienne*. <http://www.delouvrier.org/>, consultado em 26 de julho de 2014.

Rhône-Méditerranée-Corse, que utilizo, em alguns momentos da narrativa, como contraponto ao caso da bacia *Seine-Normandie*.

Elaboração do primeiro Programa de Intervenção da Agência de Bacia *Seine-Normandie*

Como expliquei no quarto capítulo da segunda parte da tese, relativo à cobrança, o decreto de criação das agências financeiras de bacia estipula que o valor total das cobranças que poderão ser arrecadadas deve ser determinado *em função das despesas de todos os tipos previstas pela agência, como parte de um Programa de Intervenção plurianual*. O primeiro Programa é concebido como a primeira etapa de um projeto de longo prazo de resolução dos problemas identificados na bacia.

Em uma reunião de informação destinada aos membros recém-empossados do Comitê de Bacia *Seine-Normandie*, organizada em 19 de dezembro de 1967, o Diretor da Agência François Valiron apresenta a situação da bacia nos seguintes termos:

A satisfação simultânea de vários usos da água transforma problemas originalmente locais em problemas do interesse comum da bacia. O exemplo das barragens, cuja construção foi lançada por iniciativa do *département* de *Seine* é significativo. [...] Para o uso dessas barragens, imperativos outros que a prevenção de enchentes apareceram. Trata-se do aumento da vazão de estiagem dos rios, para permitir o abastecimento em água da Região de Paris, cada vez mais dependente das águas superficiais. Assim, para as barragens do Rio *Seine*, atualmente em operação, como para a barragem do Rio *Marne*, cuja construção está iniciando, o objetivo de aumentar a vazão de estiagem é pelo menos tão importante quanto o objetivo de prevenção das enchentes¹⁷⁰.

[...] A poluição da crescente concentração urbana e industrial, que resulta do progresso econômico, torna solidários os habitantes a montante e a jusante dos rios, sempre que a autoepuração não pode fazer a qualidade de suas águas voltar a um nível adequado. O aumento da vazão de estiagem, que acabamos de mencionar, somente poderá permitir um uso para as necessidades humanas em Paris, se a poluição crescente dos rios a montante for reduzida através de medidas adequadas. Há, portanto, cada vez mais interdependência entre os problemas de aumento de recursos e as questões de luta contra a poluição (CBSN 06/02/1968, p. 75).

Em termos de gestão quantitativa, o objetivo de longo prazo é finalizar a construção da barragem do Rio *Marne*, e construir novas barragens para garantir o abastecimento da Região de Paris, considerando o aumento do consumo de água. Além de aumentar a capacidade de armazenamento, é prevista a construção de adutoras e estações de tratamento para permitir

¹⁷⁰ A barragem permitirá aumentar de trinta e cinco metros cúbicos por segundo a vazão de estiagem do Rio Sena em Paris.

que as indústrias utilizem águas superficiais em vez de águas subterrâneas, que devem ser reservadas para o abastecimento da população. Em termos de qualidade da água, o objetivo é suprimir a poluição na bacia em um prazo de vinte anos. O custo total dos investimentos necessários a longo prazo é estimado em doze bilhões de reais e meio (quatro bilhões e meio para a gestão quantitativa e oito para a luta contra a poluição).

Durante o ano de 1968, os técnicos da Agência *Seine-Normandie* elaboram seu primeiro Programa de Intervenção, que deve cobrir um período de quatro anos (1969-1972). Como expliquei no terceiro capítulo da segunda parte, a Agência não tem a possibilidade de executar projetos, somente pode ajudar, financeiramente ou através de conselhos técnicos, os municípios, industriais ou outros portadores de projetos a executá-los. A elaboração do programa consiste, portanto, na elaboração conjunta, entre a Agência e os portadores de projeto, de uma lista das obras a serem financiadas.

A finalização da barragem do rio *Marne* é a primeira obra constando no programa, com uma subvenção de cento e cinquenta milhões da Agência. Essa ajuda financeira deve permitir a conclusão imediata da última fase da construção, com custo de trezentos e cinquenta milhões de reais.

Os outros projetos previstos no primeiro Programa de Intervenção 1969-1972 para a gestão quantitativa da água na bacia são construções de adutoras, de estações de tratamento de água para abastecimento industrial, e compra de terras a serem protegidas com vistas a futuros projetos de captação de água subterrânea.

Em termos de gestão qualitativa, o primeiro Programa de Intervenção da Agência contempla as estações de tratamento de esgoto previstas no Quinto Plano Econômico e Social do Estado, relativo ao período 1967-1971, mas com execução atrasada por falta de verba suficiente. O valor total dos projetos ultrapassa dois bilhões de reais, para um financiamento disponível por parte do Estado de apenas cem milhões de reais, os municípios devendo providenciar o restante através de recursos próprios ou empréstimos em bancos. O programa prevê uma contribuição da Agência com subvenções de seiscentos milhões de reais e empréstimos com juros baixos de cento e cinquenta milhões de reais, calculados de modo a duplicar o ritmo dos investimentos em relação à situação atual.

No caso da poluição industrial, em que não existe tal planejamento, uma verba de cento e vinte milhões de reais é prevista no Primeiro Programa, mas sua utilização dependerá da disposição das empresas em investir no tratamento da poluição.

No total, o montante do Primeiro Programa proposto pela Agência é de mais de um bilhão de reais, permitindo o financiamento, no período de quatro anos, de obras no valor de mais de dois bilhões e meio de reais.

A etapa seguinte da preparação do Programa consiste em calcular os preços unitários das cobranças que permitirão obter, em quatro anos, o bilhão de reais necessário para equilibrar o orçamento da Agência. Ao mesmo tempo, os técnicos da Agência tentam definir mecanismos de cobrança justos e, na medida do possível, incentivando os usuários a mudarem seu comportamento no sentido do interesse coletivo.

A Agência propõe que os valores das cobranças por captação e consumo de água sejam variáveis em função da localização na bacia: por exemplo, na região de Paris, principal beneficiária das barragens e reservas de terras, o preço unitário proposto é de vinte centavos de reais por metro cúbico. Nas regiões com disponibilidade suficiente, onde nenhuma intervenção é prevista, o preço unitário proposto é de menos de um centavo por metro cúbico¹⁷¹.

No caso da poluição, os preços unitários da cobrança são determinados por zona geográfica em função da qualidade dos rios, considerando que um lançamento em um rio de melhor qualidade, como no caso das cabeceiras da bacia, necessita um nível de tratamento mais avançado. Os valores propostos variam entre seis e dezoito centavos por quilo de matérias orgânicas produzidas¹⁷². Caso exista uma estação de tratamento, seria atribuído um prêmio proporcional à quantidade de poluição eliminada. Na prática, a Agência somente arrecadaria a diferença entre o valor da cobrança e o valor do prêmio.

Uma vez elaborado pelos técnicos da Agência *Seine-Normandie*, o primeiro Programa de Intervenção precisa ser discutido e negociado com os membros do Conselho de Administração e do Comitê de Bacia.

¹⁷¹ Há, também, uma variação do preço unitário dependendo da captação ser realizada em águas subterrâneas ou superficiais, o valor sendo mais alto no caso das águas subterrâneas. Nas zonas de maior escassez hídrica, há, finalmente, uma variação do preço unitário em função da estação, este sendo mais elevado no verão, período de estiagem.

¹⁷² A base da cobrança é constituída pelos parâmetros DBO (Demanda Biológica em Oxigênio), parâmetro característico da poluição orgânica de origem doméstica ou de indústrias agro alimentares, DQO (Demanda Química em Oxigênio), parâmetro característico da poluição orgânica de origem industrial, e MES (Matérias em Suspensão).

Pedir dinheiro não é fácil

O primeiro esboço de programa é apresentado à Comissão das Intervenções e Obras do Conselho de Administração, presidida pelo Prefeito Henry Terré e composta por dois membros de cada colégio. Essa Comissão se reúne seis vezes durante o ano de 1968, propondo ajustes no Programa proposto pela equipe técnica da Agência. Por exemplo, a Comissão pede que seja incluído, no programa da Agência, o financiamento do coletor destinado a levar as águas poluídas até a estação de tratamento de esgotos de Paris. Para manter o volume financeiro total do Programa, essa inclusão, com custo de oitenta milhões de reais, leva a diminuir os empréstimos concedidos de vinte para dez por cento do custo de todas as operações financiadas pela Agência.

No mesmo período, a Comissão das Cobranças e Finanças do Conselho de Administração, presidida pelo *Conseiller Général* de Paris Yves Breton e composta por um membro de cada colégio, se reúne três vezes, para discutir os valores e as modalidades das cobranças com a equipe técnica da Agência. A comissão considera os valores da cobrança pela poluição proposta no primeiro projeto de Programa muito elevados, e propõe introduzir uma progressividade no estabelecimento da cobrança durante os primeiros anos. O problema é que essa redução coloca em questão os financiamentos previstos. A Comissão das Cobranças e Finanças pede, então, para a Comissão das Intervenções e Obras reduzir as intervenções previstas no Programa. Em vez de limitar a quantidade de projetos, esta prefere manter o programa na sua versão inicial, mas estabelecer uma progressividade também nas taxas dos financiamentos atribuídos durante os primeiros anos.

A participação de Charles Schneider, Vice-Presidente do Conselho de Administração representando o colégio dos Usuários, em ambas as comissões, facilita a coordenação entre elas. Finalmente, as comissões decidem um abatimento da cobrança e dos financiamentos de luta contra a poluição de cinquenta por cento em 1969 e de vinte e cinco por cento em 1970.

Uma vez encontrado um consenso, as comissões apresentam o projeto de Programa de Intervenção ao Conselho de Administração no dia 9 de outubro de 1968. Quinze dos dezesseis administradores estão presentes, assim como o Diretor da Agência, François Valiron, e seis de seus colaboradores diretamente envolvidos na elaboração do Programa. A apresentação do Programa é feita pelo Prefeito Henry Terré, Presidente da Comissão das Intervenções e Obras. Após uma longa discussão abordando os detalhes técnicos de vários projetos inscritos no Programa, este é colocado em votação e aprovado por unanimidade.

O Presidente da Comissão das Cobranças e Finanças, Charles Schneider, apresenta então os projetos de cobrança.

O Presidente do Conselho de Administração, o *Préfet de Région* Paul Delouvrier, pergunta sobre o impacto da cobrança no preço da água na bacia. O Diretor da Agência responde que será no máximo da ordem de 10% do preço da água. Considera essa proporção como razoável, comparando com as vantagens que os municípios e os usuários poderão obter a partir da participação financeira da Agência nas obras que realizam.

Após uma rápida discussão, as deliberações criando as cobranças são aprovadas por unanimidade pelos membros do Conselho de Administração. Conforme a Lei das Águas de 1964, devem ser aprovadas pelo Comitê de Bacia para serem aplicadas.

No dia 8 de novembro de 1968, pouco mais de um ano depois de sua criação, o Comitê de Bacia *Seine-Normandie* se reúne pela terceira vez, com quarenta e sete de seus sessenta e três membros presentes ou representados por seu suplente. Na pauta está a apresentação e a votação do Primeiro Programa de Intervenção da Agência. Como no caso do Conselho de Administração, o projeto de Programa foi negociado com duas comissões especializadas do Comitê de Bacia.

A Comissão de Obras e Intervenções do Comitê de Bacia, distinta da Comissão com nome similar do Conselho de Administração¹⁷³, é composta por dezoito membros e dois conselheiros técnicos externos ao Comitê. Reuniu-se duas vezes para examinar de maneira informal as propostas do Programa em elaboração, e mais uma vez, após a aprovação do Programa pelo Conselho de Administração em outubro, para estudar oficialmente o Programa e elaborar um relato para o Comitê de Bacia. Seu Presidente, o *Conseiller Général des Yvelines* e Vice-Prefeito de *Versailles* Paul-Louis Tenailon, apresenta o relato para seus colegas do Comitê, concluindo:

O documento que acabei de apresentar pode ser considerado como o resultado de um trabalho comum entre as duas comissões da Agência, as duas comissões do Comitê de Bacia e os serviços técnicos da Agência. Sobre o programa, a principal modificação dos documentos iniciais, conforme nosso pedido, foi acrescentar, na introdução, a menção explícita de que a intervenção da Agência não deve diminuir as ajudas financeiras do Estado; [...]

¹⁷³ A partir de 1981, haverá fusão das Comissões do Conselho de Administração da Agência e do Comitê de Bacia.

Sobre as cobranças, as correções permitiram diminuir um pouco as cobranças por captação e consumo na Região de Paris, de vinte a dezoito centavos. Finalmente, uma progressividade foi introduzida para as cobranças por poluição.

[...] Embora menores, estas mudanças refletem o estado de espírito que se manifestou durante o trabalho da comissão: o documento proposto à votação é um ponto de partida, que poderá ser modificado pela experiência. Reflete a boa vontade que surge entre as concepções e, porque não dizê-lo, os interesses em jogo, e contribui para a solução de um dos problemas mais graves da vida humana em sociedade.

Considerando essas modificações, a comissão deu um parecer favorável, na unanimidade, ao Programa da Agência Financeira de Bacia (CASN 68-17, p. 27)¹⁷⁴.

Após muitas questões relativas a projetos específicos a serem financiados, o Presidente Maurice Lalloy coloca em votação o Programa de Intervenção, sobre qual o Comitê de Bacia deve emitir um parecer consultivo. O Programa é aprovado por unanimidade. Ainda falta votar os valores de cobrança para efetivá-lo.

A *Comissão de Cobranças e Finanças* do Comitê de Bacia é composta por doze membros e quatro conselheiros técnicos externos ao Comitê. Charles Schneider preside a comissão, como sua homóloga no Conselho de Administração da Agência. No seu relato aos demais membros, comenta uma questão que deixava muito ansiosos alguns de seus colegas: o caso dos industriais que serão submetidos a valores de cobrança de natureza a colocar em risco o equilíbrio financeiro das empresas. Explica que não seria justo diminuir os valores de cobrança nesses casos excepcionais, já que isso se traduziria necessariamente por um aumento dos valores pagos por outros usuários. Anuncia, contudo, que o Estado estaria disposto a ajudar financeiramente as empresas mais afetadas pela cobrança por poluição, o valor total desse programa sendo limitado a dez por cento das receitas da cobrança por poluição em nível nacional.

O assessor de direção da Refinaria Shell-Berre comenta a dificuldade da tarefa de sua comissão – *pedir dinheiro nunca é fácil* – e informa que os mecanismos e valores das cobranças foram aprovados por unanimidade pelos membros da comissão, acrescentando ainda:

Não vão concluir que não houve oposições, bem pelo contrário. Pontos de vista diferentes foram expressos várias vezes, e algumas vezes foram defendidos

¹⁷⁴ Documento disponível na Internet: <http://www.eau-seine-normandie.fr/index.php?id=7548#c30205>, consultado em 19 de agosto de 2014.

vigorosamente. Mas cada um se mostrou compreensivo e ninguém se fechou em uma contestação por princípios.

Desejo que seja sempre assim. É desta maneira que conseguiremos considerar os verdadeiros problemas e encontrar soluções equitativas (CASN 68-17, p. 39).

Após poucas perguntas, os mecanismos e valores da cobrança são colocados em votação e aprovados pelo Comitê com dois votos contrários. O Presidente Maurice Lalloy encerra a reunião comentando a *atmosfera excelente* que permitiu a elaboração e aprovação do programa e das cobranças:

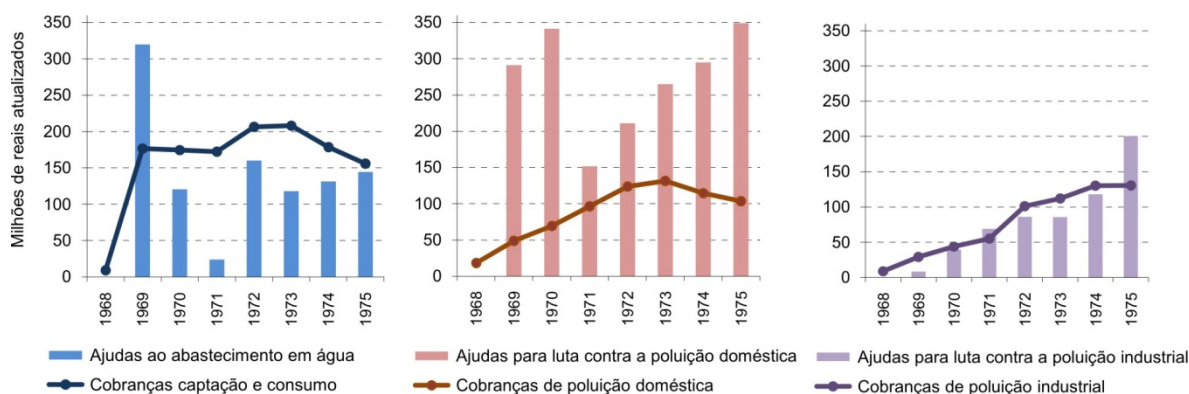
Ninguém pedindo a palavra, o Presidente agradece aos membros do Comitê pela participação e elogia a atmosfera excelente que permitiu, graças à ação construtiva das comissões, aprovar o Programa e as cobranças da Agência. Considera que o trabalho assim realizado será benéfico e ajudará a começar a reduzir a poluição dos nossos rios (CBSN 08/11/1968).

Com seu primeiro Programa de Intervenção aprovado, a Agência *Seine-Normandie* entra no ano de 1969 em ritmo pleno de funcionamento, com a emissão dos boletos da cobrança definitiva e atribuição das primeiras ajudas financeiras.

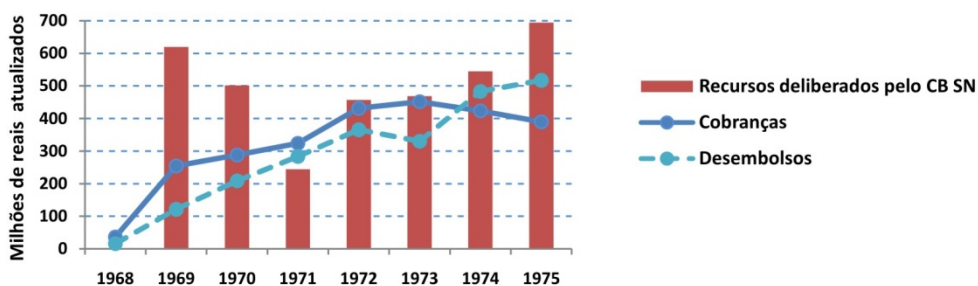
Execução dos primeiros Programas de Intervenção da Agência *Seine-Normandie*

Já no primeiro ano do Programa (1969), o Conselho de Administração aprova mais de seiscentos milhões de reais de ajudas financeiras, representando sessenta e cinco por cento do montante total do primeiro Programa de Intervenção. A aprovação rápida permite dar andamento imediatamente ao maior número de obras possíveis, considerando os prazos importantes para sua execução.

A evolução anual das ajudas financeiras deliberadas e das cobranças arrecadadas é apresentada nos três primeiros gráficos da *lâmina Excel* na página seguinte, permitindo acompanhar a atuação da Agência *Seine-Normandie* ao longo dos dois primeiros programas.



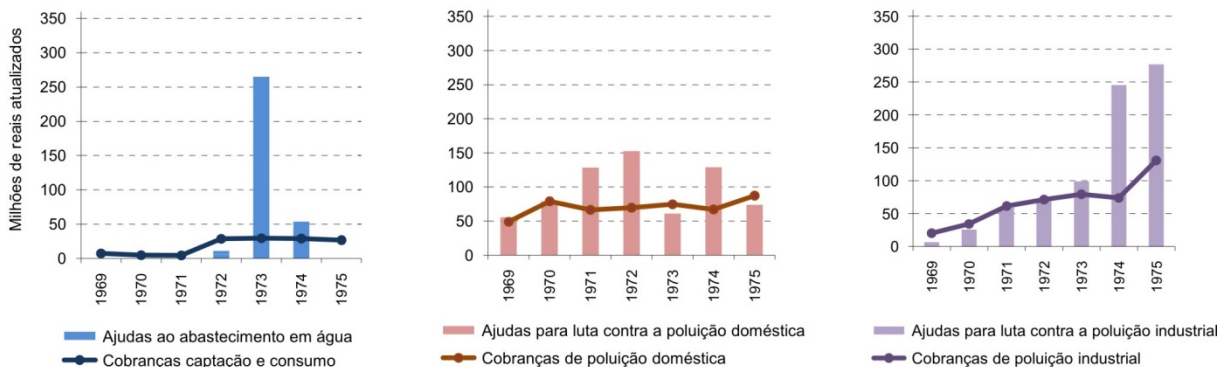
Ajudas financeiras deliberadas e cobranças arrecadadas por tipo de usuário na bacia Seine-Normandie de 1968 a 1975



Ajudas financeiras deliberadas, cobranças arrecadadas e desembolsos na bacia Seine-Normandie de 1968 a 1975



Ajudas financeiras deliberadas, cobranças arrecadadas e desembolsos nas bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá de 2006 a 2013



Ajudas financeiras deliberadas e cobranças arrecadadas por tipo de usuário na bacia Rhône-Méditerranée-Corse de 1969 a 1975

Cada gráfico corresponde a um tipo de atuação da agência: gestão quantitativa, luta contra a poluição doméstica, luta contra a poluição industrial. As colunas verticais indicam o valor anual das ajudas financeiras atribuídas pela Agência. Os pontos ligados por linhas indicam o valor anual das cobranças arrecadadas, começando pela cobrança por estudo em 1968.

Em termos de gestão quantitativa, cinco grandes projetos são aprovados em 1969. O primeiro é a barragem de regularização no Rio *Marne*, recebendo a subvenção de cento e cinquenta milhões de reais prevista no programa; o segundo é uma compra de terras para captação de água subterrânea, com subvenção de oitenta e cinco milhões de reais¹⁷⁵; os três últimos são obras de interconexão entre as redes de abastecimento público de grandes cidades, recebendo, no total, subvenções de setenta milhões de reais. Outros projetos menores completam o valor de trezentos milhões de reais, indicado pela primeira coluna azul do primeiro gráfico.

Em 1970, segundo ano do programa, o Conselho de Administração delibera um empréstimo complementar para a barragem no Rio *Marne*, assim como uma subvenção para o abastecimento da zona industrial da cidade do Havre, na foz do rio *Seine*. Com pequenas outras operações, o montante das ajudas financeiras atinge pouco mais de cem milhões de reais, correspondendo à totalidade dos créditos previstos para o primeiro Programa de Intervenção.

Em termos de luta contra a poluição doméstica, o Conselho de Administração da Agência delibera ajudas financeiras para construção de estações de tratamento de esgotos de quase trezentos milhões de reais em 1969, e de quase trezentos e cinquenta milhões em 1970, como indica o segundo gráfico da *Lâmina Excel*. A maior obra financiada é a ampliação da estação de tratamento de esgotos de Paris, com duas subvenções, de cento e sessenta milhões de reais no primeiro ano e de duzentos e vinte milhões de reais no segundo, e dois empréstimos, de vinte e cinco e trinta milhões de reais. Uma ajuda complementar de oitenta milhões de reais para a construção do coletor destinado a levar os esgotos até a estação, que não constava nas primeiras versões do Programa de Intervenção, também é incluída. Mais de trinta outros projetos, geralmente construções de estações de tratamento com custo de um a dez milhões de reais, são financiados nos primeiros anos do programa.

¹⁷⁵ Mais de dois mil hectares de terras foram comprados na região de *Montereau*, para serem protegidos em previsão a futuros projetos de captação de água subterrânea. A Agência subvencionou cem por cento do custo desta operação.

No caso da poluição industrial, a Agência recebe inicialmente poucos pedidos de ajuda financeira. Em 1969, primeiro ano do programa, o Conselho de Administração delibera ajudas financeiras de somente oito milhões de reais, como indica o terceiro gráfico da *Lâmina Excel*. A diferença com as ajudas financeiras aos municípios (com valor de trezentos milhões de reais) se explica por se tratar neste caso de projetos já programados pelo Estado francês e prontos a serem executados, somente faltando parte do financiamento¹⁷⁶. No caso da indústria, não existem projetos prontos, e, dependendo do tipo de poluição, as tecnologias para seu tratamento ainda são pouco desenvolvidas. Contudo, o número de projetos e as ajudas financeiras para indústrias aumentam rapidamente, atingindo quarenta milhões de reais em 1970 e setenta milhões em 1971.

Em 1971, todo orçamento previsto para o primeiro Programa de Intervenção 1969-1972 já sendo deliberado, a Agência propõe antecipar a preparação do segundo Programa, para o período 1972-1975¹⁷⁷. Este é votado na unanimidade pelo Conselho de Administração e pelo Comitê de Bacia Seine-Normandie, em novembro de 1971. Situa-se na continuidade do primeiro, com aumento significativo das ajudas financeiras e das cobranças, além do valor da inflação.

Cobranças durante os primeiros programas

A curva azul do primeiro gráfico da *Lâmina Excel* indica a evolução da cobrança por captação e consumo de água¹⁷⁸. Já no ano de 1969, a Agência arrecada mais de cento e setenta e cinco milhões de reais com a cobrança definitiva, quase vinte vezes mais do que o valor da cobrança por estudos de 1968. Esse montante resulta de um preço unitário de cobrança, nas zonas da bacia com maior escassez de água, de vinte centavos de reais por metro cúbico de água captada. Foi calculado de maneira a financiar os importantes investimentos necessários para garantir o abastecimento em água da região de Paris.

¹⁷⁶ Os estudos preliminares foram realizados pelos técnicos do Estado, que recebem, além de seu salário, uma remuneração complementar proporcional ao montante do projeto, como expliquei no primeiro capítulo da segunda parte desta tese. Em alguns casos considerados como prioritários pela Agência, os projetos básicos de obras de tratamento de esgotos foram financiados pela cobrança por estudos.

¹⁷⁷ O primeiro Programa de Intervenção da Agência *Seine-Normandie* teve, portanto, uma duração efetiva de três anos, e o segundo de quatro anos. Após um programa transitório para o ano de 1976, o terceiro Programa e os demais, até o sexto (1992-1996), tiveram uma duração de cinco anos. O sétimo Programa, também previsto para um período de cinco anos (1997-2001), foi prorrogado de um ano, e o oitavo teve duração de quatro anos (2002-2005). A partir do nono Programa (2006-2011), a duração passa a ser de seis anos.

¹⁷⁸ Esse montante integra os valores pagos pela indústria e pelos municípios ou conjuntos de municípios. Os agricultores, nos primeiros Programas, foram exonerados do pagamento da cobrança.

Após três anos de estabilidade entre 1969 e 1971, a Agência e o Comitê decidem aumentar o preço unitário da cobrança por captação e consumo no início do segundo Programa, em 1972. Como esse preço unitário permanece o mesmo durante todo o segundo Programa, até 1975, o montante da arrecadação vai diminuindo em moeda constante, devido à inflação. Outro fenômeno contribui para essa diminuição da arrecadação: o consumo de água das indústrias da bacia tem tendência a baixar por conta de economias de água e de uma redução de atividade ligada à crise econômica. Vários industriais também transferem suas captações de águas subterrâneas para águas superficiais, com valor de cobrança mais baixo.

A curva marrom do segundo gráfico da *Lâmina Excel* indica a evolução da cobrança pela poluição doméstica. Após os dezoito milhões da cobrança por estudo de 1968, a Agência *Seine-Normandie* arrecadou cinquenta milhões de reais em 1969. A arrecadação aumentou progressivamente durante quatro anos, por conta da decisão do Comitê de Bacia, na preparação do primeiro Programa, de introduzir uma progressividade nos preços unitários desta cobrança. Como no caso da cobrança por captação e consumo, os preços unitários permaneceram fixos ao longo do segundo Programa, provocando uma diminuição da arrecadação em 1974 e 1975 em moeda atualizada, resultado de uma inflação relativamente importante no período.

A curva roxa do terceiro gráfico mostra que, até 1973, a cobrança por poluição das indústrias segue uma evolução comparável à da cobrança pela poluição doméstica. Essa evolução similar é lógica, já que as duas cobranças se aplicam aos mesmos parâmetros e que seus preços unitários são os mesmos, independente da atividade poluidora. A partir de 1974, porém, a Agência introduz novos parâmetros específicos à poluição industrial, como salinidade e matérias tóxicas, resultando em um aumento dos valores arrecadados, apesar da diminuição dos preços unitários em moeda constante.

Observando os três primeiros gráficos da *Lâmina Excel*, o leitor pode se surpreender com os valores das ajudas financeiras superiores aos valores das cobranças arrecadadas durante os primeiros anos de atuação da Agência *Seine-Normandie*. Essa situação é possibilitada pelo caráter progressivo dos desembolsos, conforme o ritmo de realização das obras financiadas. O quarto gráfico, com cores azuis e vermelhas, permite entender melhor a gestão financeira da Agência, indicando a evolução anual dos recursos totais deliberados pelo Comitê *Seine-Normandie*, dos montantes das cobranças arrecadadas e dos montantes desembolsados pela Agência durante seus dois primeiros programas de intervenção.

Para explicar a gestão financeira da Agência é necessário lembrar a diferença entre atribuição de ajuda financeira e desembolso. A atribuição de uma ajuda financeira é uma deliberação do Conselho de Administração da Agência, que decide que um projeto receberá uma subvenção ou um empréstimo de determinado valor. A ajuda financeira, normalmente, é atribuída antes do projeto começar a ser executado. O desembolso corresponde a uma transferência bancária, executada pelos serviços administrativos da Agência quando recebe os justificativos da correta execução do projeto. Os desembolsos, normalmente, acontecem após a execução do projeto, ou após a execução de cada fase, no caso dos projetos de grande porte ou de longa duração. O equilíbrio financeiro da Agência, por esta razão, não é calculado ano por ano, mas para o conjunto de seu Programa de Intervenção¹⁷⁹.

O gráfico permite visualizar que somente cem milhões de reais foram desembolsos pela Agência *Seine-Normandie* em 1969, valor muito inferior aos seiscentos milhões de reais deliberados pelo Conselho de Administração no mesmo ano, e também inferior aos duzentos e cinquenta milhões de reais da cobrança arrecadada. Durante a totalidade do primeiro Programa de Intervenção e a metade do segundo, os desembolsos foram inferiores às cobranças arrecadadas, resultando em reservas financeiras importantes. A partir de 1974, os valores dos desembolsos ultrapassam os valores das cobranças, e a Agência encontra seu equilíbrio financeiro definitivo.

Os primeiros anos de funcionamento da Agência e do Comitê de Bacia *Seine-Normandie* descritos acima constituem a base da experiência francesa, como ficou conhecida internacionalmente. Apesar de mudanças significativas nos anos seguintes, como veremos na quarta parte da tese, esse modo de funcionamento corresponde ao modelo ideal das agências e comitês de bacia descrito em 1996 pelo deputado Aroldo Cedraz. Como comentei na introdução desta tese, tal modelo foi uma referência fundamental para a elaboração da legislação brasileira sobre gestão de recursos hídricos.

Retomando a principal questão que norteia minha pesquisa, oriento a reflexão no sentido de entender por que, no Brasil, os resultados da implementação de agências e comitês de bacia são muito diferentes do que aconteceu na França, decepcionando seus protagonistas. Algumas diferenças entre os dois processos me permitirão, neste sentido, enfatizar as características da experiência francesa mais interessantes para o público brasileiro.

¹⁷⁹ No caso de seu segundo Programa, a Agência *Seine-Normandie* calculou o volume total financiável com base nas cobranças que seriam arrecadadas até um ano e meio após o final do programa, para tomar em consideração a defasagem entre a atribuição das ajudas financeiras e o desembolso.

Explicar o aumento da cobrança na França para um público brasileiro

No primeiro ano de meu doutorado, em 2010, realizei um trabalho de campo exploratório nas bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, com a previsão de aprofundar a pesquisa sobre a criação das agências e da cobrança pelo uso da água nestas bacias após meu trabalho de campo na França. Os planos mudaram, e meu conhecimento sobre o tema se limita ao pouco que me permitiu esse trabalho de campo exploratório, complementado com dados bibliográficos.

As cobranças e ajudas financeiras previstas pela Lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997 foram implementadas nos rios federais¹⁸⁰ da bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ) a partir de 2006, e as cobranças previstas pela Lei de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo foram implementadas nas bacias dos afluentes estaduais desses rios a partir de 2007¹⁸¹. O quinto gráfico da *Lâmina Excel* da página 164 apresenta, da mesma maneira que o gráfico anterior no caso da bacia *Seine-Normandie*, os valores das cobranças arrecadadas nas bacias PCJ, os recursos financeiros deliberados, e os valores desembolsados pela Agência de Bacia PCJ¹⁸².

O valor arrecadado em 2007, primeiro ano de implementação total da cobrança (estadual e federal), foi de trinta e cinco milhões de reais¹⁸³, quase o mesmo valor da cobrança por estudo na bacia *Seine-Normandie* em 1968¹⁸⁴.

Esse valor aumentou pouco nos anos seguintes¹⁸⁵, apontando para uma primeira diferença importante entre o processo recente de implantação da cobrança nas bacias PCJ e o processo da década de setenta na bacia *Seine-Normandie*: já no segundo ano de sua

¹⁸⁰ A questão da dominialidade das águas no Brasil, complexa, mas de fundamental importância para entender as questões institucionais da gestão de recursos hídricos no país, é abordada em anexo nº4.

¹⁸¹ No Brasil, as primeiras cobranças pelo uso da água foram arrecadadas, em 2003, na Bacia do Rio Paraíba do Sul. Não considero aqui a experiência de cobrança pelo uso de água implantada no Ceará a partir de 1996, por se tratar de um tipo de cobrança que não envolve agências e comitês de bacia. Não considero, da mesma maneira, a cobrança paga em nível nacional pelas usinas hidrelétricas, que não envolve comitês de bacia.

¹⁸² O papel de agência foi assumido, sucessivamente, pelo Consórcio Intermunicipal das Bacias PCJ e pela Fundação Agência das Bacias PCJ.

¹⁸³ Atualizados em reais de 2013, utilizando os coeficientes de atualização monetária disponibilizados no site da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, no endereço <http://www.fee.rs.gov.br/servicos/atualizacao-valores/>. Em moeda corrente, o valor das cobranças arrecadadas em 2007 é de vinte e três milhões de reais.

¹⁸⁴ A área das bacias PCJ, com quinze mil quilômetros quadrados, não é comparável com a da bacia *Seine-Normandie*, que conta quase cem mil quilômetros quadrados. Por outro lado, as bacias PCJ têm população estimada em cinco milhões de habitantes e abastecem em torno de nove milhões de habitantes da Região Metropolitana de São Paulo, através do Sistema Cantareira. O total é comparável com a população da bacia *Seine-Normandie* em 1975, estimada em dezesseis milhões de habitantes (incluindo Paris).

¹⁸⁵ A tendência, nos anos mais recentes, foi uma diminuição dos valores arrecadados pela cobrança sobre os usos da água: os comitês PCJ somente aumentaram os preços unitários em 2014, portanto, até esta data, seu valor absoluto diminuiu, a cada ano, proporcionalmente ao valor da inflação.

implantação, a cobrança permitiu arrecadar valores sete vezes maiores na bacia *Seine-Normandie* do que foi arrecadado nas bacias PCJ. Nos três anos seguintes, o valor da cobrança ainda dobrou, atingindo quatrocentos e trinta milhões de reais por ano em 1972, antes de se estabilizar.

Como explicar que os membros do Comitê de Bacia Seine-Normandie tenham aceitado valores de cobrança tão superiores aos valores aceitos pelos membros dos Comitês PCJ? No mesmo sentido, Eduardo Lanna pergunta, no seu Blog *Hidro Lógicas*, citado na introdução desta tese:

É possível um colegiado de usuários consensuar valores incitativos de cobrança?
Esta parece ser uma questão fundamental: seria possível em um colegiado do qual participem os usuários-pagadores de água serem consensuados valores incitativos de cobrança? Obviamente, os usuários de água não aprovariam valores de cobrança que os incitem ou, melhor dizendo, que os obriguem, por meio de impactos econômico e financeiro, a alterarem seus usos de água, para reduzirem tais impactos. Possivelmente, eles estariam mais propensos a aprovar mecanismos voluntários de redução do uso de água, sem que a ameaça de uma cobrança realmente impactante pairasse sobre suas cabeças. Isto por pelo menos duas razões: por um lado, a baixa disposição a aprovar restrições à própria atividade econômica; por outro lado, a dificuldade de uma ação solidária em um ambiente econômico competitivo, gera receios quanto à possibilidade de que o pagamento realizado possa ser aplicado nas atividades de outros agentes, mesmo que sendo respaldado por um plano de bacia aprovado pelo respectivo do comitê (LANNA, 2014)¹⁸⁶.

Uma primeira resposta pode ser encontrada pela comparação dos preços unitários da cobrança nas duas situações. Nas bacias PCJ, o valor da cobrança por captação é de um centavo, o valor da transposição de água de um centavo e meio, e o valor da cobrança por consumo de dois centavos. Esses valores são uniformes, independente do ponto da captação na bacia. Na bacia *Seine-Normandie*, os valores para o primeiro Programa de Intervenção oscilam entre um e vinte centavos por metro cúbico, em função da localização da captação. A maior parte do esforço financeiro, desta maneira, concentra-se na região de Paris, considerada como zona de maior escassez da bacia em razão da diferença entre a disponibilidade e o consumo de água¹⁸⁷. Como expliquei nos parágrafos anteriores, tais

¹⁸⁶ A pergunta está em um *post* do dia 4 de março de 2014, intitulado *Reflexões sobre a cobrança pelo uso de água*.

¹⁸⁷ O Diretor da Agência *Seine-Normandie*, como vimos, argumentou, em reunião do seu Conselho de Administração, que o impacto da cobrança, repartida entre os dez milhões de habitantes da Região Metropolitana, podia ser considerado como aceitável se comparado às vantagens de evitar uma possível situação de falta de água. Na região de Paris, o impacto previsto de todas as cobranças era de vinte e cinco centavos de reais por metro cúbico de água, cujo preço era então de dois reais e meio na Capital e três reais e meio nos demais municípios da região metropolitana. Na maior parte da bacia, o impacto previsto era de oito centavos por

valores de cobrança foram calculados pela Agência e aceitos pelo Comitê de Bacia com um objetivo determinado: permitir o financiamento das obras destinadas a garantir o abastecimento de água da Região Metropolitana de Paris.

Uma segunda resposta é que, como já vimos na execução dos primeiros programas, o Conselho de Administração da Agência *Seine-Normandie* deliberou imediatamente valores altos de ajudas financeiras, enquanto que no caso dos Comitês PCJ, os valores deliberados ficaram da ordem dos valores arrecadados. Em consequência, como indica a curva pontilhada azul, a Agência *Seine-Normandie* desembolsou metade dos valores arrecadados em 1968 e 1969, dois terços em 1970 e perto de noventa por cento em 1971. No caso das bacias PCJ, como indica a curva pontilhada verde, os desembolsos foram muito inferiores às cobranças durante os quatro primeiros anos, aumentando somente a partir do quinto ano.

Resumindo, em comparação com o caso brasileiro, a Agência *Seine-Normandie* arrecadou, rapidamente, uma cobrança bastante alta, assim como utilizou rapidamente esses valores. O valor elevado das ajudas financeiras, desde 1969, permite entender um aspecto fundamental dos primeiros anos da Agência *Seine-Normandie*: os dirigentes do organismo recém-criado podiam convencer os membros do Comitê de Bacia de sua utilidade, contribuindo com o financiamento de uma barragem importante para o abastecimento da capital e de centenas de estações de tratamento de esgotos. O aumento dos valores de cobranças tornou-se, desta maneira, aceitável.

Como explicar, finalmente, que os representantes da indústria no Comitê de Bacia tenham aceitado a cobrança e seu aumento nos primeiros anos, apesar de não receberem ajudas financeiras tão importantes como os municípios? Após as reclamações dos industriais mais poluidores, com valores de cobrança muito elevados, o Estado decidiu contribuir com o pagamento da cobrança por poluição das empresas mais afetadas. O valor das contribuições foi da ordem de um quarto do valor total da cobrança por poluição dos industriais em 1969¹⁸⁸, um sexto em 1970 e 1971. A partir de 1972, as contribuições do Estado ao pagamento da cobrança foram substituídas por programas mais abrangentes de apoio a estas empresas, chamados *contrats d'objectifs par branche*¹⁸⁹ e conhecidos como *contrats de branche*. Além

metro cúbico, de água, cujo preço varia, no geral, entre um e cinco reais (segundo uma nota técnica incluída na documentação da reunião do Conselho de Administração de 21 de novembro de 1967).

¹⁸⁸ Sete milhões e meio de reais em 1969.

¹⁸⁹ *Contrato de objetivo por ramo*, no sentido de ramo industrial. Esses programas continuaram até o final da década de setenta, quando foram encerrados por pressão da Europa, com o argumento de que constituíam uma distorção de concorrência em relação aos industriais de outros países. A experiência é apresentada pelo sociólogo

de tudo, a perspectiva de aumento rápido das ajudas financeiras para os industriais, no momento em que precisavam investir para cumprir novas exigências da legislação ambiental, foi o maior incentivo ao pagamento da cobrança¹⁹⁰.

Voltarei, no capítulo seguinte, às dinâmicas coletivas que permitiram a elaboração e a execução dos primeiros Programas de Intervenção da Agência *Seine-Normandie*. Por enquanto, apresento, mais uma vez, um rápido contraponto a partir do caso da Agência *RMC*.

Contraponto *Rhône-Méditerranée-Corse*

Quando realizei as pesquisas nos arquivos histórico da Agência *RMC*, um ex-colega informou-me que, alguns anos atrás, um estagiário fizera uma reconstituição do histórico financeiro da Agência. Deu-me uma cópia do relatório, assim como tabelas com os dados utilizados, poupando-me o trabalho de coleta e organização desses dados.

Realizei uma primeira análise da evolução da cobrança pelo uso da água e das ajudas financeiras da Agência *RMC* em um artigo que apresentei no vigésimo Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, em novembro de 2013 (LAIGNEAU, 2013). No intuito de poder comparar os dois casos, elaborei, para esta tese, novos gráficos no mesmo modelo dos três primeiros da *lâmina Excel*, que inseri no final da mesma página 164.

O leitor, em primeiro lugar, pode constatar a ausência da cobrança para estudos no caso da Agência *RMC*, que já expliquei no capítulo anterior da tese. O primeiro Programa de Intervenção teve duração de quatro anos, de 1969 a 1972.

O primeiro dos três gráficos mostra o valor muito reduzido da cobrança por captação e consumo e das ajudas financeiras ao abastecimento de água. Como já comentei, um das características da bacia *Rhône-Méditerranée-Corse* é a existência de grandes companhias regionais de desenvolvimento como a *Compagnie Nationale du Rhône (CNR)*, a *Société du Canal de Provence (SCP)* e a *Compagnie d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc (BRL)*, já com atuação eficiente para tratar da gestão quantitativa dos recursos hídricos. A prioridade da Agência e do Comitê, então, foi dirigida para a luta contra a poluição. Esta primeira grande diferença entre as duas bacias ilustra os caminhos através dos quais as

francês Pierre Lascoumes em seu livro *L'éco-pouvoir; Environnement et politiques* (LASCOUMES, 1994, pp. 175-180).

¹⁹⁰ Na comparação entre o caso francês e o caso brasileiro, é importante saber que, no caso da cobrança federal, é vedado o subsídio de organismos privados com recursos da cobrança. Esta restrição provém da natureza jurídica da cobrança. No meu conhecimento, vale em todas as bacias onde há cobrança pelo uso da água, exceto a cobrança estadual de São Paulo, para a qual a Lei nº12.183 de 29/12/2005 autoriza explicitamente o financiamento de agentes privados a partir dos recursos financeiros da cobrança.

agências, na França, elaboraram Programas de Intervenções diferenciados em função das prioridades de cada bacia.

Já no segundo Programa, como mostra a coluna azul no ano de 1973, a Agência e o Comitê RMC decidiram incluir o financiamento de grandes projetos de mobilização dos recursos hídricos, como a construção de uma barragem no Rio *Verdon*, afluente do Rio *Durance*, escolhido por Pierre Aplincourt para sua conferência em Porto Alegre em 2004¹⁹¹. Logicamente, o financiamento desse segundo Programa necessitou aumentar a cobrança por captação e consumo.

O segundo gráfico mostra que, diferente da bacia *Seine-Normandie*, os financiamentos de estações de tratamento atribuídos pela Agência durante os primeiros anos de sua atuação foram da mesma ordem do que as cobranças. A diferença entre as duas agências se explica pela decisão do Conselho de Administração da Agência RMC de financiar somente vinte e cinco por cento do custo das estações de tratamento de esgotos domésticos no primeiro Programa, o incentivo aos municípios acelerarem a execução de seus projetos sendo, portanto, menor do que na bacia *Seine-Normandie*, onde o financiamento foi de cinquenta por cento. Outra explicação é a inexistência, na época, de grandes projetos de estações de tratamento, como a estação de Paris. As maiores cidades da bacia RMC, Lyon e Marseille, estão localizadas na beira do Rio Rhône e do mar, permitindo uma diluição da poluição dos esgotos, que a vazão do Rio Sena não permitia. As estações de tratamento do esgoto destas cidades, então, não eram prioridade. Essa segunda grande diferença entre as duas agências indica que a peculiaridade da bacia *Seine-Normandie*, por incluir a Capital, explica a importância das ajudas financeiras desde o primeiro ano do primeiro Programa de Intervenção.

O terceiro gráfico mostra que as cobranças e as ajudas financeiras para poluição industrial seguiram uma dinâmica semelhante ao caso da bacia *Seine-Normandie* durante o primeiro Programa. Em compensação, a Agência e o Comitê RMC priorizaram o tratamento dos efluentes industriais no segundo programa, com subsídios importantes para esta categoria, e aumento dos valores da cobrança. Daí resultaram as ajudas financeiras importantes nos anos 1974 e 1975, permitindo melhorias espetaculares na luta contra a poluição industrial, particularmente na região de Lyon.

Encerro aqui minha apresentação dos primeiros programas de duas agências de bacia francesas. Centenas de outras informações poderiam ser interessantes, penso, para o leitor brasileiro, tão completo é o material histórico disponível sobre o período, e tão inventivos

¹⁹¹ Ver o terceiro capítulo da primeira parte desta tese.

foram os membros dos Comitês de Bacia e os funcionários das Agências na época, deparando-se com situações inéditas e quadros institucionais novos para lidar com elas.

Voltando à pergunta do Professor Lanna de saber se (e como, acrescento) é possível um colegiado formado por usuários decidir valores altos de cobrança, retomo a narrativa da história da Agência e do Comitê de Bacia *Seine-Normandie*, buscando entender como o primeiro Programa de Intervenção descrito acima foi elaborado e negociado, na prática, com os membros do Comitê de Bacia. Retomando a metodologia de etnografia do particular proposta por Lila Abu-Lughod (1991), que apresentei na introdução desta tese, descrevo algumas situações particulares e algumas trajetórias de pessoas em carne e osso, emblemáticas desse período.

Capítulo 3

Os pioneiros do meio ambiente

AGENCE DE BASSIN
RHÔNE- MEDITERRANEE - CORSE

Pierre-Bénite, le 27 avril 1973

NOTE AU PERSONNEL

(à porter à la connaissance de tous les agents)

Je constate un relâchement très net dans l'exactitude de nombreux agents, spécialement à l'ouverture des bureaux.

J'avertis que des contrôles inopinés seront effectués et que j'en tirerai les conséquences nécessaires, notamment en ce qui concerne l'application des primes d'efficacité.

Le Directeur,

J.L LACROIX

Destinataires :

MM. GLEIZES (7ex.)
BRUN (6ex.)
LAVERDURE (5ex.)

chaque agent : 1 ex.

Affichage :

Pierre-Bénite
Lône Félizat

Ficamos impressionados, nesta primeira fase do trabalho de campo, pela qualidade intelectual e pelo grau de sofisticação de nossos interlocutores. A água, visivelmente, deixa esperto.

Bruno Latour e Jean-Pierre Le Bourhis¹⁹².

Relações interpessoais e articulações no primeiro Comitê *Seine-Normandie*

Resumindo, o modo de trabalho do Comitê e da Agência para a elaboração e adoção do Primeiro Programa de Intervenção e das primeiras cobranças é o seguinte: os serviços técnicos da Agência realizam um esboço do programa, a partir de um trabalho técnico minucioso. Alguns membros do Comitê, em reuniões de comissões, avaliam e, eventualmente, corrigem as propostas, segundo um processo iterativo. Finalmente, o Conselho de Administração da Agência e o Comitê de Bacia reúnem-se para aprovar, quase sempre por unanimidade, propostas complexas, já finalizadas e negociadas com os principais usuários e líderes políticos da bacia.

Esse processo funciona na medida em que os membros atuantes nas comissões desfrutam da confiança dos demais membros do Comitê, no sentido em que os interesses de todos tenham sido considerados no documento apresentado para votação. O primeiro diretor da Agência, François Valiron, explica esse modo de funcionar em depoimento publicado em 1987 no livro coordenado por Hubert Loriferne:

Os votos sempre foram alcançados em muito boas condições. Coloco um pouco de lado os representantes do Estado, que votam conforme solicitados pelo Governo, uma vez concluídas as arbitragens entre ministérios. Não havia divergências entre os representantes do Estado. Deixando de lado essa parte dos votantes que estavam sempre na direção certa, tínhamos dois ou três votos contra e dois ou três abstenções sobre cerca de quarenta votos dos Usuários e dos Políticos Eleitos. Isso mostrava que havia realmente discussões anteriores aos votos. De fato, temos desenvolvido todo um sistema visando apresentar, antes dos votos, todas as propostas para comissões e grupos de trabalho, para que possam alterá-las. Então, o que chegava ao Comitê de Bacia não

¹⁹² Após terem entrevistado oitenta funcionários de agências e membros de comitês de bacia na França (LATOUR; LE BOURHIS, 1995).

era simplesmente propostas de "tecnocratas", mas já tinha sido visto por comissões e grupos de trabalho do Comitê de Bacia [...].

Na forma de uma concertação permanente, os valores das cobranças eram pré-discutidos, reformulados de acordo com as observações. Quando chegavam ao Comitê de Bacia, muitas arbitragens já tinham ocorrido. Já se tratava de um compromisso em que podia parecer que havia um ou dois indecisos, mas, finalmente, uma clara maioria tinha emergido. Então, o que tínhamos conseguido talvez não fosse o ideal, mas era algo aceitável por uns e por outros (VALIRON, 1987, p. 137-138).

O início da quinta reunião do Comitê, ocorrida em 22 de junho 1970, ilustra a unanimidade em certas questões, como a reeleição do primeiro Presidente Maurice Lalloy no final de seu mandato de três anos. Cinquenta e cinco dos sessenta e três membros do Comitê estão presentes, ou representados por seu suplente. Maurice Lalloy propõe uma suspensão da sessão para permitir que os candidatos se manifestem e os membros se articulem. Segundo a ata, *todos os membros expressam então, de maneira unânime, o desejo de que a última diretoria se apresente de novo, nenhum novo candidato se manifestando. Por unanimidade, a suspensão da sessão é recusada.* Essa unanimidade na recondução das diretorias eleitas no início de cada mandato do Comitê será constante na história do Comitê até 2011¹⁹³. Como vimos no primeiro capítulo desta terceira parte, no caso do Comitê de Bacia RMC, a unanimidade caracterizou, também, a eleição da primeira diretoria e dos membros do Conselho de Administração da Agência.

Um ponto da pauta desta quinta reunião fornece um exemplo emblemático das relações interpessoais no Primeiro Comitê de Bacia *Seine-Normandie*. Prevê a discussão de uma moção proposta pelos dois representantes da categoria de Pesca e Piscicultura Marcel Mailly e Maurice Lefort, pedindo uma aplicação efetiva das leis de proteção dos recursos hídricos. Como todas as questões discutidas no Comitê, esta foi primeiramente examinada por uma comissão, no caso, a Comissão Jurídica¹⁹⁴, terceira e última comissão do Comitê de Bacia, que ainda não tinha mencionado. O último parágrafo da moção exige que o Estado fiscalize de maneira efetiva a aplicação do artigo 434-1 do Código Rural¹⁹⁵:

¹⁹³ Em 2011, a reeleição do Presidente na metade do mandato do Comitê sucitou a uma disputa acirrada. Comento o caso no segundo tomo, anexo em francês desta tese.

¹⁹⁴ Que se tornaria pouco depois a Comissão Administrativa e dos Assuntos Gerais.

¹⁹⁵ Lembro ao leitor que o texto decorre da *Ordonnance* de 3 de janeiro de 1959, permitindo a condenação de empresas responsáveis por poluições com conseqüências na vida aquática, considerada por Gabrielle Bouleau como um dos fatores que incitaram o governo da época a iniciar o processo de elaboração da Lei de 1964.

Os membros do Comitê de Bacia *Seine-Normandie*, [...] Constatando que alguns usuários fizeram esforços significativos para cumprir a legislação enquanto outros não fizeram nada, pedem, no que diz respeito a estes, que o Governo insista, em direção aos serviços de fiscalização e aos serviços judiciários envolvidos, sobre a necessidade de aplicar rigorosamente as sanções previstas pela legislação vigente sobre a poluição da água, e lembrá-los de que ainda estão sujeitos à aplicação do artigo 434-1, do Código Rural, uma das armas mais eficazes no arsenal de leis e regulamentos sobre o assunto (CBSN 22/06/1970, p. 23).

A moção é apresentada pelo industrial Charles Schneider, relator da Comissão Jurídica do Comitê de Bacia. Ele inicia sua intervenção sublinhando a evolução das relações entre os membros do Comitê:

O que pode parecer incomum, na moção do Sr. Mailly e do Sr. Lefort, é que seja feita por um industrial e, o que é ainda mais surpreendente, por sugestão do próprio Sr. Mailly. Quanto caminho percorrido em três anos! Pois, se havia no Comitê de Bacia duas categorias de representantes que não eram feitas para se entender, eram mesmo os representantes das Federações de Pesca e Piscicultura, e os da indústria (CBSN 22/06/1970).

O industrial segue chamando o representante dos pescadores de seu *inimigo simpático*, e elogia a parceria com ele na análise da moção em comissão:

Agrada-me notar que ele foi um parceiro ideal durante a avaliação da moção na comissão, defendendo seu projeto com muita fé, mas também com muita objetividade e cortesia, aceitando de bom grado mudá-lo a cada vez que lhe eram apresentados argumentos válidos.

O relator da Comissão Jurídica comenta então o final da moção, focado na necessidade de reforçar a fiscalização ambiental. Destinada em prioridade a seus colegas representantes dos usuários industriais, a fala é interessante por expressar a visão do papel da Agência do representante mais engajado dos industriais no Comitê de Bacia:

Devemos nos esforçar para eliminar todas as causas de mal-entendidos e dar confiança para aqueles que ainda estão relutantes em expor os seus problemas [de poluição] por medo de ser severamente punidos. É necessário que eles entendam que o papel das agências é mais fornecer soluções do que coletar cobranças. É desta maneira que conseguiremos reduzir ainda mais o número de pessoas que fingem ignorar ou subestimam de propósito as consequências das poluições que causam. Somente estes estão visados pelo último parágrafo da moção.

O industrial comenta então que a moção, mesmo imperfeita, representa o melhor consenso entre interesses divergentes que a comissão conseguiu elaborar, e sugere sua adoção pelo Comitê. O que acontece, por unanimidade.

De maneira geral, houve uma boa aceitação do sistema das agências e dos comitês por parte dos industriais. Muitos deles, conscientes da rarefação da água de qualidade ou preocupados com normas ambientais mais severas, já estavam comprometidos em diminuir a poluição gerada por suas atividades. Alguns deles se apaixonaram pelo mecanismo das Agências de Bacia, como Charles Schneider, representante dos industriais participando de todas as comissões do Conselho de Administração da Agência e do Comitê de Bacia.

Outro exemplo, de um engenheiro químico trabalhando em uma empresa pagando cobranças à Agência *Seine-Normandie*, permite acessar um ponto de vista exterior à Agência. O exemplo provavelmente não é representativo das reações dos demais profissionais trabalhando em empresas submetidas à cobrança, mas emblemático de uma possível reação, ligada à situação sócio-política da época. Apresento a seguir a trajetória e as posições de Dominique Gros.

A agência pelos olhos de um engenheiro químico

Em 1969, quando Dominique¹⁹⁶ ouviu falar sobre agência de bacia pela primeira vez, acaba de ser contratado em uma fábrica que produz espessantes e gelificantes para cremes e produtos alimentícios, com base em extratos de algas. Os resíduos vegetais são descartados e poluem um pequeno rio próximo à fábrica, que deságua no mar. Os pescadores se queixam da poluição. Em função de seus efluentes, a usina paga uma cobrança para a Agência Financeira de Bacia *Seine-Normandie*.

Dominique, com vinte e cinco anos, é o mais jovem dos cinco engenheiros que trabalham na fábrica. O diretor o chama um dia em sua sala: *Dominique, tente ver se podemos encontrar formas de tratar essa poluição*. O jovem engenheiro químico começa a montar duas estações de tratamento experimentais, e aos poucos, se apaixona pelo projeto. Aprende tudo o que precisa saber sobre a poluição industrial. Ele gosta da natureza, talvez por ter-se formado nos escoteiros, e por ter passado parte de sua juventude no meio da floresta, conhecendo o nome de todas as árvores. Tudo isso o marcou profundamente, a vivência

¹⁹⁶ Dominique, em francês, pode ser um nome tanto masculino quanto feminino.

continuando presente em sua memória mesmo quando passou a trabalhar na indústria. Ao mesmo tempo, ele gosta da indústria. Esse é o paradoxo: ele ama a natureza e gosta da indústria. Daí a pergunta que o anima durante os primeiros anos de sua vida profissional: como produzir industrialmente, mas de forma inteligente, sem poluir a natureza?

Dominique cuida do negócio pelo qual ninguém se interessa na fábrica além dele: o meio ambiente. O projeto experimental funciona, mas não o suficiente do ponto de vista de seu criador. Em 1969, se as estações de tratamento de esgotos urbanos já são bastante difundidas, na indústria, pelo contrário, o tratamento de efluentes poluídos está apenas começando. As técnicas ainda não são muito conhecidas, é necessário buscar em referências bibliográficas. Dominique realiza uma pesquisa sobre as possibilidades de aprimorar o tratamento da estação experimental. Como há espaço ao redor da usina, decide construir uma lagoa aerada com decantação secundária. É o primeiro dispositivo desse tipo na região.

Um dia, ele recebe um telefonema da Agência de Bacia: *Sr. Gros, gostaríamos de organizar uma reunião do Conselho de Administração e visitar a estação de tratamento de esgoto que você construiu.* A idéia se confirma e chega o dia da visita. Dominique mostra as instalações à delegação da Agência *Seine-Normandie*. O Diretor, François Valiron, e vários diretores-adjuntos estão presentes. Mas são os membros do Conselho de Administração que despertam especialmente a curiosidade de Dominique. Alguns administradores são diretores de empresas. Outros são prefeitos. Há também funcionários públicos, membros do mesmo Conselho de Administração!

Olhando para esse pequeno grupo, Dominique pensa: *que coisa interessante. A agência é administrada por essas pessoas – é uma mistura estranha.* Ele tem consciência de que não se pode gerenciar o meio-ambiente se todos não participarem. Pensa nos pescadores que se queixam da poluição despejada por sua usina. Dominique é seduzido pelo sistema da Agência e do Comitê da Bacia, que assimila a um ideal de auto-gestão, conforme proposto pelo partido político PSU (*Parti Socialiste Unitaire*) e pelo sindicato CFDT (*Confédération Française Démocratique du Travail*) aos quais é afiliado. Ambas as organizações elaboraram um verdadeiro projeto de sociedade alternativo durante a década de sessenta, baseado nos ideais de solidariedade e de igualdade, e criticando a sociedade de consumo. Tiveram um papel de destaque durante a mobilização social de maio de 1968.

À noite, após a visita dos membros do Conselho de Administração da Agência *Seine-Normandie* à usina, Dominique conta para a esposa as idéias que esta visita lhe dera:

Sabe, não vamos passar toda nossa vida aqui. A estação de tratamento funciona bem, consegui fazer o que eu queria. Eu não quero trabalhar a vida toda para dar lucro para uma empresa. O setor de meio-ambiente me interessa muito. Os problemas de poluição devem absolutamente ser resolvidos, o mundo não vai bem. A Agência de Bacia é um local de trabalho onde, primeiro, é possível fazer coisas técnicas. Estudos de estações de tratamento de esgoto, etc. Em segundo lugar, serve o interesse público. Realmente, seria um bom trabalho. Se eu pudesse trabalhar lá seria muito bom (LAIGNEAU, 2014, p. 37).

Como mostra a referência do depoimento de Dominique Gros, escrevo parte do presente capítulo com base no livro *Le Syndicat National de l'Environnement. Tome I : 1973-1986. Les pionniers de l'environnement cherchent leur place dans l'administration française*¹⁹⁷. Escrevi o livro entre 2006 e 2013, e foi publicado em 2014 (LAIGNEAU, 2014). Preciso abrir um parêntese para explicar como e por que cheguei a escrever esse livro, e como se articula com minha tese.

Escrever a história do *Syndicat National de l'Environnement*

Em maio de 2006, quando voltei à França após ter concluído meu segundo mestrado no Brasil, conforme contei no quarto capítulo da primeira parte, participei de uma reunião do *Syndicat National de l'Environnement*, do qual continuava membro, mesmo afastado da França. Tive muito prazer em rever meus colegas do sindicato. Grande parte da equipe continuara a mesma, apesar de muitas transformações terem ocorrido em sua organização interna, as quais somente acompanhara à distância. Em 2002, o *Syndicat Nacional de l'Environnement* rompera com a CFDT, em razão de posicionamentos desta central sindical a favor do liberalismo econômico e de um modo de funcionamento menos democrático.

Uma página de trinta anos de história do sindicato estava encerrada, e uma nova estava começando com a afiliação do sindicato à central FSU (*Fédération Syndicale Unitaire*), claramente inscrita na dinâmica altermundialista. Essa história, pensei na época, é mais do que uma história sindical. É também a história da construção das políticas públicas do meio-ambiente na França, vista pelos olhos dos funcionários encarregados de sua aplicação, já que o *Syndicat National de l'Environnement* fora o órgão majoritário de representação dos funcionários do setor durante todo período.

¹⁹⁷ *O Syndicat National de l'Environnement. Tomo I: 1973-1986: os pioneiros do meio-ambiente procuram seu lugar na administração francesa.*

Pensei em escrever um livro sobre o tema, considerando que seria uma boa maneira de exercer minhas novas competências de antropólogo. Meus colegas ficaram entusiasmados com a idéia. Jean-Jacques Maynard, que falara no colóquio no Senado em 1998, ainda era membro da diretoria do sindicato e me ajudou a planejar o trabalho. O sindicato financiou minhas viagens para realizar entrevistas com quarenta responsáveis ou ex-responsáveis, distribuídos em várias regiões da França.

Pedi para meus interlocutores falarem sobre sua trajetória, com o objetivo de escrever a história a partir do ponto de vista de seus protagonistas ou testemunhas. Já conhecia a maior parte das pessoas que entrevistei, mas também conheci outras, em grande parte funcionários ou ex-funcionários das agências de água, nas quais o sindicato foi criado, antes de se expandir para outras instituições ligadas ao Ministério do Meio Ambiente, como, por exemplo, os Parques Nacionais.

Levaria três anos para transcrever as entrevistas e mais quatro anos para escrever o manuscrito de um primeiro tomo da história do sindicato. Mandeí o texto para as pessoas entrevistadas, de maneira a poder corrigir eventuais equívocos. O sindicato formou então um comitê de leitura, que sugeriu centenas de pequenas correções e aprovou o texto. Decidiu também financiar a edição do livro e sua impressão em mil exemplares, que se concretizou em abril de 2014.

Finalizei a escrita do livro em meio à realização do doutorado, e considero esse trabalho como parte de minha pesquisa. Primeiro, permitiu-me conhecer o contexto sócio-político do período. Segundo, pela vivência dos funcionários das agências de bacia, complementa a história contada a partir das atas das reuniões dos comitês de bacia e dos conselhos de administração das agências. Terceiro, permitiu-me atualizar a relação de confiança com meus colegas do sindicato, que estão na origem de grande parte de meu conhecimento sobre as agências de bacia e de meu interesse na política da água. Como lembra a logomarca do *Syndicat National de l'Environnement* presente em minhas primeiras apresentações da experiência francesa de gestão de recursos hídricos, considero minha relação com meus colegas do sindicato, incluindo Pierre Aplincourt e Jean-Jacques Maynard, como a base de minha legitimidade quando falo ou escrevo sobre a experiência das agências.

Meu estatuto de doutorando sobre o tema me permitiu, ao longo desta pesquisa, construir uma nova legitimidade que, ao mesmo tempo, ultrapassa minha relação com meus colegas do sindicato e se situa em continuidade com ela. Essa nova legitimidade envolve a questão da *accountability* (legitimidade, necessidade de prestar contas) levantada por Lila

Abu-Lughod. A antropóloga evoca também, no caso dos antropólogos *halfies*, a dificuldade em escrever para múltiplas audiências:

Mais importante, não apenas porque eles próprios se posicionam em referência a duas comunidades, mas porque, quando eles apresentam o Outro, também apresentam eles próprios, falam com uma consciência complexa e um investimento na maneira como serão recebidas suas falas. Ambos, *halfies* e antropólogos feministas, são forçados a confrontar diretamente a política e a ética de suas representações (ABU-LUGHOD, 1991, p. 142).

Nesse sentido, concluir a redação do livro era uma condição necessária para poder escrever minha tese. A escrita, a releitura e a publicação do livro permitiram inúmeras trocas de idéias, construindo ou renovando a confiança de meus ex-colegas no meu olhar sobre a história. Essa confiança me propicia a tranqüilidade necessária para poder, na quarta parte deste Tomo I da tese e no Tomo II, assumir um olhar crítico sobre parte desta história, explicando minha convicção de que olhar para o passado é necessário para poder avançar no contexto de crise atual das agências e dos comitês, mesmo se causa certo desconforto. Sem a publicação do livro, isso provavelmente não teria sido possível.

Fechando o parêntese, retomo a história das agências e dos comitês de bacia na França, ainda com narrativas de alguns funcionários que se tornariam mais tarde líderes do *Syndicat National de l'Environnement*.

As agências do ponto de vista de seus funcionários

O sonho de Dominique não se realizou imediatamente. Quem foi contratado em uma agência de bacia em 1969 foi Pierre Aplincourt, que se tornaria meu primeiro chefe vinte e cinco anos depois, quando trabalhei na Agência de Água *Rhône-Méditerranée-Corse*. Quando o entrevistei, durante o verão de 2006, Pierre fez questão de realizarmos a entrevista na beira do mar. Na transcrição, parte mais árida do ofício do antropólogo, o barulho das ondas me acompanhou, me lembrando, como no momento em que tomava banho no Rio *Hérault* após a reunião da *UMR G-Eau*, porque, afinal, estava fazendo esse trabalho.

Pierre trabalhou alguns anos em outra agência de bacia antes de ser contratado pela Agência RMC. A narração de sua chegada ilustra o estado de espírito na época:

Em 1969, a Agência de Bacia *Rhin-Meuse* contrata um jovem *pied-noir*¹⁹⁸. Seu nome é Pierre Aplincourt. Como único diploma, possui uma formação profissional de segundo grau em Obras Públicas. Tem, no entanto, uma experiência interessante para a Agência, uma vez que trabalhou cinco anos em grandes projetos de irrigação na Argélia.

Entre trinta e quarenta funcionários trabalham então na Agência. O primeiro Programa de Intervenção recém começou e o dinheiro da cobrança pelo uso da água começa a entrar. As primeiras cobranças são calculadas com base em estimativas preliminares, que precisam ser aperfeiçoadas para cada tipo de poluição, com base em medições. As seis agências de bacia dividem entre si o trabalho necessário para elaborar o sistema definitivo de cálculo das cobranças por poluição. Cada uma delas fica responsável por definir a metodologia de cálculo para as atividades econômicas dominantes no seu território. A especificidade da bacia *Rhin-Meuse* é a indústria siderúrgica.

Pierre começa a trabalhar nesta metodologia de cálculo das cobranças por poluição da indústria siderúrgica, apesar de nunca ter visto uma planta industrial na vida. De qualquer forma, precisa inventar tudo. *Precisamos realizar amostragens nas indústrias. Mas como recolher as matérias em suspensão com densidade muito alta, como se encontra nos efluentes da siderurgia?* Pierre e seus colegas precisam imaginar formas de resolver cada um dos problemas que encontram. É um verdadeiro *bricolage*, com a fabricação de novos instrumentos de medição e sua experimentação. Pierre aproveita, nesse contexto, a capacidade de adaptação que desenvolveu na Argélia após a independência.

A Agência de Bacia está em plena construção, com missão de aplicar políticas ambientais novas, em uma época de mudanças profundas das relações familiares e de trabalho. As relações hierárquicas estão sendo questionadas. Nesse contexto, mesmo muito novas e às vezes bizarras aos olhos de seus colegas, as idéias de Pierre são bem aceitas. Um movimento de reflexão e mobilização se constitui entre os funcionários da Agência. Debates são organizados, um pequeno jornal de uma página e meia é publicado, com frequência irregular. A idéia, impulsionada pela dinâmica de 1968, é iniciar uma nova forma de vida coletiva. O objetivo é compartilhar os pensamentos, tanto sobre o trabalho na Agência de Bacia quanto sobre a sociedade em geral (LAIGNEAU, 2014, pp. 30-31).

Em 1970, é contratado na Agência *Adour-Garonne*, em Toulouse, o jovem economista Xavier Basséras. Como expliquei no terceiro capítulo da primeira parte da tese, não conseguira entrevistá-lo quando veio a Porto Alegre, em 2004, mas entrei em contato com ele quando formulei o projeto de escrita do livro sobre a história do sindicato, em 2006. Já aposentado, convidou-me para encontrá-lo em sua casa nos Pireneus, onde passei dois dias e gravei mais de quatro horas de entrevista. Xavier contou-me sua chegada na Agência, como emblemática do ambiente de trabalho na instituição recém criada, na qual trabalham então mais de sessenta funcionários, o dobro da Agência *Rhin-Meuse*.

Xavier Basséras é contratado na Agência para realizar uma análise custo-benefício de projetos de barragens na bacia *Adour-Garonne*. Um dia, o economista conta

¹⁹⁸ Nome popular atribuído aos franceses que voltaram da Argélia no momento de sua independência.

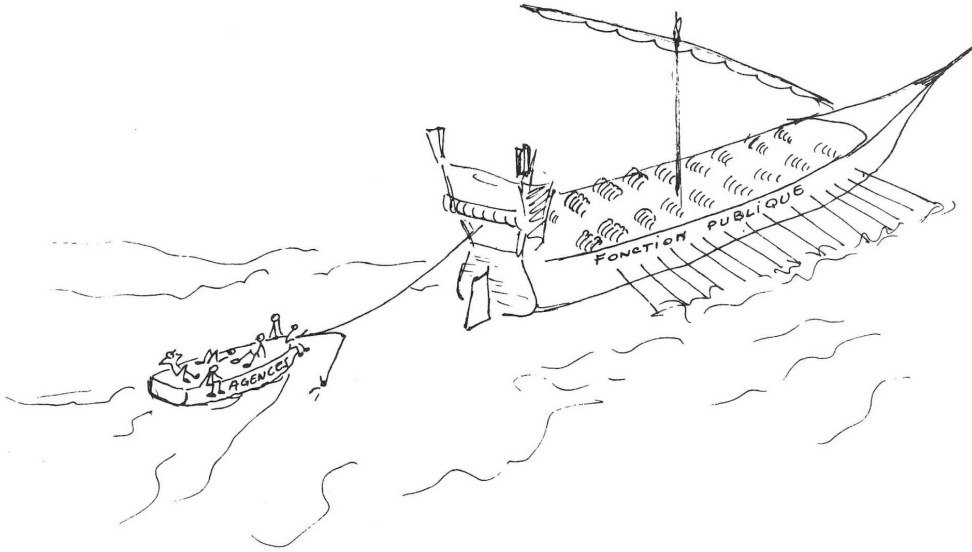
para seus novos colegas como foi a sua entrevista de contratação. *Eles me perguntaram se eu jogava futebol!* Todos riram. *Aposto que você disse que sim.* Xavier fica surpreso. *Como vocês adivinharam? É simples,* responde um funcionário mais antigo, *se você tivesse dito não, você não estaria aqui. O chefe da equipe de futebol é o motorista do Diretor, e ele pediu para todos os chefes de departamento perguntarem a quem faz entrevistas se sabem jogar futebol. A regra é: se não joga, não contrata.*

Naquela época, a Agência *Adour-Garonne* e a Agência *Rhône-Méditerranée-Corse* possuem cada uma um time de futebol. Executivos das duas agências, que participam de reuniões em Paris, trocam experiências sobre esse assunto também. Um dia, Xavier e seus colegas pensam: *por que não convidar os caras da RMC para jogar com a gente?* Decidem então organizam uma partida de futebol entre as duas equipes. O diretor da Agência apoia a iniciativa, e eles conseguem reservar o maior estádio da cidade. Mais tarde, são eles que se deslocam para um jogo em Lyon.

Pouco depois, surge a idéia de estender esses jogos para outras agências. Assim nascem os Encontros Inter-Agências, que, mais tarde, reunirão centenas de funcionários das seis agências de bacia e do Ministério do Meio Ambiente para alguns dias de actividades desportivas e relaxamento. A cada ano, rotativamente, a organização será apoiada por uma das agências ou pelo Ministério. Esse fenómeno, incomum na administração pública, propiciará um ambiente maravilhoso. Vários diretores costumarão entrar no campo, serão grandes festas (LAIGNEAU, 2014, pp. 32-33).

Após o depoimento de Xavier, sigo escrevendo que *nas agências de bacia, aos poucos, formou-se um grupo de jovens apaixonados pelo seu trabalho, competindo em dinamismo e criatividade* (LAIGNEAU, 2014, pp. 33). Tal visão idealizada é partilhada por outros de meus entrevistados, que começaram sua carreira profissional nas agências de bacia na década de sessenta e, de modo geral, continuaram trabalhando nas mesmas instituições durante trinta e cinco ou quarenta anos. A travessia do Rhône a nado, que comentei no primeiro capítulo, é outro exemplo do ambiente peculiar nas agências, em época mais recente.

Um desenho de 1975 ilustra, além da criatividade, a precariedade das condições de trabalho desses pioneiros, motivo principal para a formação do sindicato.



Os funcionários das agências de bacia não eram submetidos à rigidez da administração pública (*fonction publique*, no desenho), mas também não beneficiavam das vantagens do estatuto de funcionários públicos. Como sugere a nota administrativa ilustrando a capa deste capítulo, estavam, no início, à mercê do humor de seus diretores.

Outro trecho do livro ilustra as tensões das Agências com os serviços administrativos do Estado, seqüência lógica das tensões que descrevi na segunda parte da tese. Escrevi a narrativa seguinte a partir da entrevista com Xavier:

As primeiras dificuldades na implantação do sistema são o conhecimento da bacia e, principalmente, a adesão dos atores. Para a Agência poder funcionar, é necessário que os Políticos Eleitos, Industriais, Agricultores e representantes do Estado encontrem um acordo. O Ministério da Indústria e o Ministério da Agricultura não veem necessariamente com bons olhos esta nova organização que arrecada cobranças dos industriais e agricultores, que consideram um pouco sua propriedade.

Em 1970, os serviços técnicos do Ministério da Agricultura recusam-se a fornecer os arquivos com o inventário dos agricultores irrigantes para a Agência. Junto com seus colegas, Xavier tenta obter esses arquivos por todos os meios possíveis. Sabe que tais informações existem nas Direções Regionais da Agricultura, por exemplo.

[...]

Um dia, Xavier consegue finalmente um encontro com um funcionário do Ministério da Agricultura para obter dados sobre áreas irrigadas. Depois de muita hesitação, este concorda em ajudar, mas teme as reações de seus colegas. *Venha entre meio-dia e duas horas*, propõe. *Eu passo os arquivos para você pela janela, e você os traz de volta também pela janela*. Na hora prevista, o jovem economista e um dos seus colegas da Agência fizeram xerox dos documentos o mais rápido que podiam, e os trouxeram de volta discretamente, sem que ninguém percebesse (LAIGNEAU, 2014, pp. 34-35).

Assim começaram as Agências. Além de Leis, decretos, reuniões de Comitês de Bacia e conselhos de Administração, foram necessárias muitas pessoas com considerável dedicação e inventividade.

Em 1971, Dominique Gros conseguiu ser contratado pela Agência *Rhin-Meuse*. Após algumas peripécias, fundou, em 1973 o *Syndicat National des Agences de Bassin et de l'Environnement*, do qual foi o primeiro Secretário Geral, enquanto Xavier foi o primeiro Secretário¹⁹⁹. Em 1975, durante seu primeiro congresso, o sindicato agregou, além dos funcionários das agências de bacia e do Ministério do Meio Ambiente, os dos Parques Nacionais, e adotou sua denominação definitiva de *Syndicat National de l'Environnement*. A partir de 1977, Pierre Aplincourt passou a integrar sua diretoria. Convido o leitor interessado e familiarizado com a língua francesa a ler o livro, onde as trajetórias de Dominique, Xavier e Pierre estão detalhadas, além das de outros responsáveis pelo sindicato.

Concluo este capítulo voltando ao Comitê de Bacia *Seine-Normandie*.

Balanco do primeiro mandato do Comitê de Bacia *Seine-Normandie*

O primeiro mandato do Comitê de Bacia *Seine-Normandie*, prorrogado por um ano, termina em 1974. Na última reunião do mandato, em 5 de abril, o *Préfet de Région* faz um balanço da atuação do Comitê. O discurso do funcionário público de alto escalão é particularmente interessante por indicar qual era, na época, a visão das instituições recém-criadas de quem estava no seu comando:

Que aposta ousada foi feita seis anos atrás, quando, em aplicação de uma Lei da Água sem precedentes em outros lugares, foram instalados nossos primeiros Comitês de Bacia! Tratava-se de juntar, para envolvê-los na mesma obra, políticos eleitos, representantes das atividades industriais e sociais, e funcionários públicos. A proposta não era confrontar interesses e visões conflitantes para arbitrá-los, mas levar os atores a exercerem juntos suas responsabilidades para chegar a decisões comuns.

[...] De que se tratava, de fato? De criar, nos limites da Bacia, um centro autônomo de reflexão juntamente com uma "*mutuelle*"²⁰⁰ com meios de intervenção, intelectuais e financeiros, que assumiria a programação de um setor de equipamentos homogêneo: o da água e do saneamento. Não era cogitado que esta ferramenta nova substituísse as estruturas tradicionais do Estado, dos Municípios ou das empresas, nem que pudesse tirar delas nenhuma parte de suas

¹⁹⁹ Mais tarde, ambos se afastaram da militância sindical por conta dos cargos de chefia que ocuparam, tornando-se Vice-Diretores das Agências nas quais trabalhavam. Em 2014, estão aposentados e Dominique Gros foi eleito, pelo segundo mandato consecutivo, Prefeito da Cidade de Metz, capital da região *Lorraine*.

²⁰⁰ Equivalente a um plano de saúde.

responsabilidades. Sua função era fornecer-lhes mais recursos do que tinham até então, simplesmente abrindo-lhes os caminhos da cooperação e da coordenação. Inicialmente, era possível ficar incrédulo e, de fato, alguns, de fora do sistema, adotaram tal atitude, o que não deixou de criar algumas dificuldades. Também se podia suspeitar de alguns artificios velando realidades pouco alentadoras. Aliás, dezenas de países estrangeiros enviaram observadores, técnicos e políticos à sede de nossa Agência *Seine-Normandie* em Paris, com o propósito de avaliar a eficácia do sistema, tanto que este, descoberto através dos escritos, podia lhe parecer do domínio da magia (CBSN 05/04/1974).

Além de resumir o estado de espírito dos primeiros responsáveis pelo sistema, o discurso do *Préfet de Région* informa que, como o Professor Lanna, observadores estrangeiros ficaram surpresos com a experiência francesa. Em especial, o fato de um colegiado formado por usuários decidir valores altos de cobrança surpreendia a muitos, parecendo mágica. Além dos fatores já indicados no capítulo anterior e neste, quero voltar à dimensão humana da experiência dos primeiros anos do Comitê de Bacia *Seine-Normandie*, a partir dos discursos das autoridades da época.

Na primeira reunião do segundo mandato, em 10 de julho, o novo Presidente André Bettencourt²⁰¹ homenageia seu predecessor em termos surpreendentes, falando em amor e em paixão:

Ex-Ingénieur du Génie Rural, o Presidente Lalloy cuida da água com amor, com paixão. O faz dia após dia, com a maior tranquilidade, a maior cortesia, mas ao mesmo tempo com a firmeza mais intransigente, aquela que anima quem é levado pela fé. Pode-se realizar uma grande obra, porém, se, além de seu conhecimento e sua vontade, também não se coloca o seu coração? (CBSN 10-07-1974)

O relator do projeto de Lei e primeiro Presidente do Comitê torna-se Presidente honorário e, com esse título, participa ainda de algumas reuniões. Esse último depoimento que trago na minha tese sobre sua percepção pelos demais membros do Comitê ilustra, mais uma vez, a importância da dimensão afetiva e emocional nesta construção coletiva.

Na seqüência da reunião, o Ministro da Qualidade da Vida²⁰², André Jarrot, enfatiza a importância da solidariedade no sucesso dos comitês de bacia:

Há sete anos, quando foram criados os primeiros organismos de bacia, podia-se perguntar sobre as chances de sucesso de instituições juntando pessoas de origem muito variada. Podia-se questionar também sua área de competência, a bacia

²⁰¹ Ex-ministro e esposo de Liliane Bettencourt, dona da marca de perfumes L'Óreal, considerada em 2013 como a pessoa mais rica da França.

²⁰² Nominado, no período, do Ministério do Meio Ambiente criado em 1971.

hidrográfica, que não corresponde a qualquer unidade administrativa existente, mas muito rapidamente, dentro dos comitês e conselhos de administração das agências de bacia, a consciência da solidariedade que une todos os usuários de água levou todos os seus participantes a fazerem uma avaliação dos seus problemas e buscarem soluções em conjunto. O trabalho em conjunto sobre problemas comuns ajudou a criar uma verdadeira amizade entre todos os participantes, [...] transmitindo a todos os usuários da bacia a noção da solidariedade que os une. Esta é a prova de que o coração é muito mais eficaz do que a razão, mesmo na terra de Descartes, especialmente se aquele encontra um apóio nesta. [...] As organizações de bacia [...] prepararam dois programas de intervenção e votaram as cobranças correspondentes. Esta é a grande originalidade dessas instituições: são as mesmas pessoas que definem os meios necessários para satisfazer as suas necessidades e encontram os meios financeiros que permitam sua realização. As cobranças são votadas pelos representantes dos que pagam. Era uma experiência, agora é um sucesso (CBSN 10-07-1974).

A intervenção do Ministro nós ajuda a responder à questão do Professor Lanna: é possível, sim, um colegiado formado por usuários decidir valores altos de cobrança.

Na verdade, a pergunta do Professor Lanna se refere a *valores altos de cobrança*, mas a uma *cobrança incitativa*. Volto então à pergunta original no capítulo a seguir, examinando se as cobranças do primeiro e do segundo Programas de Intervenção da Agência *Seine-Normandie* eram ou não incitativas.

Capítulo 4

—

Cadê a teoria econômica?



Jean-Louis Lacroix, fev. 1971

Também aqui, assim como nos Neoclássicos, fenômenos sociais coletivos – tais como a escolha do instrumentário de política ambiental – são entendidos como agregação das ações individuais de homines oeconomici.

*Philipp Hartmann*²⁰³.

Primeiras cobranças incitativas?

Como situar a experiência dos primeiros Programas de Intervenção da Agência *Seine-Normandie* entre os dois modelos ideais de cobrança apresentados no capítulo quatro da segunda parte desta tese: cobrança incitativa ou cobrança de financiamento?

Os primeiros Programas de Intervenção da Agência *Seine-Normandie* são verdadeiros planos de ação, concebidos para, aos poucos, resolver todos os problemas relativos à gestão da água na bacia. Incluem uma lista de ações com identificação, para cada uma, de quem a executará, qual será seu custo e como será financiada. A participação financeira da Agência é calculada de maneira a fornecer aos portadores de projetos, em complemento aos recursos financeiros disponíveis, os montantes necessários para garantir a execução do Programa. Os preços unitários das cobranças são definidos, em um segundo momento, de modo a repartir as contribuições dos usuários nesse projeto coletivo.

A lógica de preparação dos Programas, portanto, indica claramente que a experiência francesa corresponde ao modelo financeiro de cobrança. Não é uma surpresa, já que as discussões no Parlamento e, mais tarde, o decreto de criação das agências privilegiavam essa concepção.

Na reunião de informação destinada aos membros do Comitê *Seine-Normandie*, em 19 de dezembro de 1967, onde apresenta *algumas reflexões sobre o Programa de Intervenção*, o Diretor François Valiron indica que estudos detalhados serão necessários para determinar as proporções das ajudas financeiras da Agência, para *garantir o caráter incitativo dessas*

²⁰³ Em seu livro *A Cobrança pelo Uso da Água como Instrumento Econômico na Política Ambiental: Estudo Comparativo e Avaliação Econômica dos Modelos de Cobrança pelo Uso da Água Bruta Propostos e Implementados no Brasil* (HARTMANN, 2009).

ajudas. Foi em função desse critério que foram inicialmente determinadas as taxas de 45% do custo total dos projetos no caso da gestão quantitativa e 50% no caso da luta contra a poluição (CBSN 1968-02-06, p.78).

A idéia de cobrança incitativa não aparece explicitamente nos documentos de apresentação do primeiro e do segundo Programa da Agência *Seine-Normandie*, e não há discussão sobre o assunto durante as reuniões do Comitê de Bacia. Em compensação, no caso da cobrança por poluição, há menção à incitatividade da cobrança em documentos técnicos de preparação do Primeiro Programa de Intervenção ao Conselho de Administração, parte dos documentos preparatórios para a reunião de 9 de outubro de 1968 do órgão. A nota indica que o preço unitário da cobrança por poluição proposta no primeiro Programa equivale aproximadamente ao quarto do que custa o tratamento da poluição, concluindo que a cobrança não tem um valor incitativo. A questão não foi mencionada durante a reunião²⁰⁴. De maneira similar ao que acontecera no momento da discussão da Lei de 1964, o caráter de financiamento da cobrança continua priorizado no âmbito político do Conselho de Administração e, mais ainda, do Comitê de Bacia, já que a nota técnica citada não consta na documentação enviada para seus membros. O modelo ideal da cobrança incitativa, naquele momento, parece somente existir no âmbito técnico da equipe da Agência, autora da nota.

Resumindo, no caso da luta contra a poluição, não encontrei menção das cobranças incitativas preconizadas pela teoria econômica e pela equipe do SPEPE, mas encontrei a idéia, que não apareceu antes, de ajudas financeiras incitativas. A Agência, não podendo executar os projetos, se preocupa em incentivar os portadores de projetos, principalmente municípios e conjuntos de município, a investirem na construção de estações de tratamento de esgotos. A incitação a tratar a poluição passa prioritariamente pela atribuição de ajudas financeiras que tornem os investimentos viáveis para os portadores de projetos.

A situação é outra no caso da gestão quantitativa. No caso das cobranças por captação e consumo, diferente da cobrança por poluição, os preços unitários variam muito de uma região da bacia para outra. O raciocínio conduzindo a sua determinação é indicado no documento de apresentação do Primeiro Programa:

Todas as intervenções da Agência nesse aspecto se traduzem pela disponibilização de novos recursos hídricos onde existia ou ameaçava existir uma situação de penúria.

²⁰⁴ Pelo menos, não é mencionada em sua ata.

O preço unitário do novo recurso é necessariamente mais elevado do que o existente antes da execução das obras (de fato, é lógico que estas sejam realizadas na ordem crescente dos custos).

O princípio de determinação das cobranças adotado pela Agência Financeira de Bacia *Seine-Normandie* consiste em cobrar o recurso hídrico antigo para tornar seu custo igual ao custo do novo recurso (as cobranças arrecadadas permitindo, aliás, baixar o custo dos novos recursos disponibilizados). Desta maneira, o usuário não terá interesse econômico em utilizar um recurso ao invés do outro (AESN, 1968).

A idéia de influenciar o interesse econômico dos usuários em utilizar uma fonte de abastecimento ou outra indica que a cobrança por captação e consumo possui um caráter incitativo, mesmo se o termo não aparece explicitamente no texto. O documento de apresentação do Programa, além de ter sido enviado aos membros do Conselho de Administração da Agência e do Comitê de Bacia, foi impresso para ser divulgado entre os principais parceiros da instituição. O modelo ideal de cobrança incitativa, neste caso, foi apresentado pela Agência como complemento ao ideal de cobrança de financiamento.

Na preparação do primeiro Programa de Intervenção da Agência *Seine-Normandie*, as negociações em torno da cobrança por poluição foram difíceis, levando as comissões a pedir uma progressividade desta durante os primeiros anos. As negociações parecem ter sido mais fáceis no caso da cobrança por captação e consumo, para as quais as comissões somente pediram uma diminuição do preço unitário mais elevado de vinte para dezoito centavos por metro cúbico. Tal diferença é surpreendente, já que os valores do primeiro tipo de cobrança são inferiores ao do segundo, tanto em termos de incentivo como de valor total arrecadado pela Agência, como indicam os três primeiros gráficos da *lâmina Excel* na página 164.

Uma possível explicação é que os usuários da região de Paris, sabendo dos riscos de penúria de água, deviam estar dispostos a pagar para permitir a construção das barragens necessárias. Imagino, em compensação, que pagar por tratar uma poluição que somente afeta os outros necessitaria um passo a mais em termos de solidariedade de bacia. A disposição a pagar, nesse caso, não depende do caráter incitativo da cobrança, mas do convencimento ou não dos usuários a respeito do Programa de Intervenção que essa cobrança permitirá realizar.

O antropólogo Carlos José Saldanha Machado, que esteve envolvido na gestão de recursos hídricos no Rio de Janeiro entre 2000 e 2004, período no qual foi implementada a cobrança pelo uso da água no Rio Paraíba do Sul, escreve a esse respeito:

Uma forma democrática de determinação do valor da cobrança pelo uso da água de uma bacia hidrográfica é a pesquisa sobre a disposição a pagar do consumidor. [...] Na pesquisa de disposição a pagar, dentro de um estudo para a implementação da gestão de bacias hidrográficas e da cobrança pelo uso da água, deveria ser

considerado que os recursos obtidos através dessa cobrança devem financiar parte dos investimentos, e que esses recursos necessariamente serão retirados das famílias que terão como contrapartida os benefícios diretos ou indiretos dos investimentos realizados. De um modo geral pode-se apontar como principais benefícios para as famílias a preservação ambiental da bacia, a melhoria da qualidade da água e a garantia da disponibilidade dos recursos no futuro. Desse modo, a questão que se coloca é saber qual o valor atribuído pelas famílias a esses benefícios, e não o valor da água em si. Colocado dessa forma, a disposição a pagar dependerá principalmente de como cada indivíduo avalia esses benefícios, o que por sua vez pode depender da experiência pessoal de cada um com relação a esses (MACHADO, 2006).

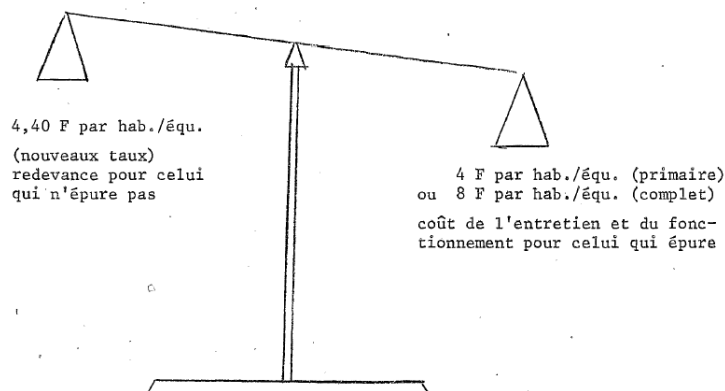
O antropólogo cita a disposição a pagar das famílias. No caso da implementação da cobrança na bacia *Seine-Normandie* em 1969, quem devia ser convencido não eram as famílias, mas os membros do Comitê de Bacia, e particularmente os representantes dos industriais e os Políticos Eleitos. A dinâmica coletiva que caracterizou o primeiro Comitê *Seine-Normandie*, como descrevi no capítulo anterior, foi sem dúvida um fator importante para tornar aceitável a cobrança.

Incentivo e inventividade

No momento da preparação do segundo Programa de Intervenção, que se estenderia de 1972 a 1975, os serviços técnicos da Agência ficaram frente a um dilema: como aumentar o incentivo da cobrança por poluição, sem aumentar os preços unitários para um nível que os membros do Comitê de Bacia não aceitariam? Encontraram uma solução interessante, na forma de uma *ajuda ao bom funcionamento das estações de tratamento de esgotos*.

Constatando que custava mais caro fazer funcionar uma estação de tratamento do que pagar a cobrança, a Agência propôs incluir no Programa de Intervenção uma ajuda financeira de até vinte e cinco por cento dos custos de manutenção e de operação para todas as estações de tratamento de esgotos que funcionassem com um bom rendimento²⁰⁵. O princípio é ilustrado, em nota enviada aos membros do Conselho de Administração da Agência para sua reunião de 6 de julho de 1971, pelo desenho seguinte:

²⁰⁵ Para manter o equilíbrio do Programa, a medida necessária reduzir em dez por cento as ajudas financeiras para construções de estações de tratamento.



O símbolo da balança ilustra o que a Agência entende por incentivo da cobrança por poluição: imagino um município ou um industrial calculando, de um lado, o que paga pela cobrança quando não trata seus efluentes, e por outro lado, o que pagaria para manter e operar uma estação de tratamento desses efluentes. Dependendo de que lado cai a balança, decidira ou não fazer o investimento. A imagem remete à idéia de atores fazendo escolhas racionais com base em dados econômicos.

No lado esquerdo da balança, é indicado o preço unitário da cobrança por poluição previsto no segundo Programa de Intervenção, de treze reais por habitante. No lado direito da balança, mais pesado, é indicado o custo de manutenção e de operação de uma estação de tratamento no caso de tratamento primário (doze reais por habitante) e secundário (vinte e quatro reais por habitante). A nota apresenta então um cálculo evidenciando a diferença de gasto anual por habitante entre um município ou uma indústria²⁰⁶ que trata sua poluição e um que não trata.

No caso de uma estação com tratamento primário de rendimento de quarenta por cento, o gasto anual por habitante de quem trata a poluição é de vinte reais (oito reais de cobrança residual mais doze reais de custos de manutenção e operação da estação), maior de que o gasto de treze reais de quem não trata a poluição. A diferença é de sete reais. Com a ajuda ao bom funcionamento de três reais (vinte cinco por cento de doze), esta diferença seria diminuída para quatro reais por habitante.

No caso de uma estação com tratamento secundário de rendimento de oitenta por cento, o gasto anual por habitante de quem trata a poluição é de vinte e sete reais (três reais de

²⁰⁶ Neste caso o raciocínio é feito em termos de *habitantes-equivalente*, que corresponde à poluição industrial comparável à poluição de um habitante.

cobrança residual mais vinte e quatro reais de custos de manutenção e operação da estação), também maior de que o gasto de treze reais de quem não trata a poluição. A diferença é de quatorze reais. Com a ajuda ao bom funcionamento de seis reais (vinte cinco por cento de vinte e quatro), esta diferença seria diminuída para oito reais por habitante.

Com esse sistema, conclui a nota técnica, a cobrança torna-se trinta e cinco por cento mais incitativa. O mesmo resultado, segundo os cálculos da Agência, somente poderia ter sido alcançado com um aumento da cobrança de treze para dezenove reais, que seria dificilmente aceita pelos usuários. O sistema é concebido como temporário, e se tornaria desnecessário, na visão da Agência, quando os usuários tivessem adotado comportamentos responsáveis resultando no bom funcionamento das estações de tratamento, e quando os preços unitários da cobrança por poluição tivessem aumentado para atingir um nível incitativo.

Esse raciocínio somente fora apresentado para os membros do Conselho de Administração, poupando os demais membros do Comitê de Bacia dos cálculos. Escolhi apresentá-lo ao leitor, nesta altura da tese, considerando-o emblemático da inventividade da equipe da Agência para tentar se aproximar do ideal de uma cobrança incitativa. O exemplo permite, mais uma vez, entender que tal ideal, na experiência francesa, abrange ao mesmo tempo os valores e as modalidades da cobrança e das ajudas financeiras. Pensando na experiência brasileira e na pergunta formulada pelo Professor Lanna sobre a possibilidade de um colegiado de usuários consensuar valores incitativos de cobrança, sugiro alargar o entendimento do que pode significar incitativo, esperando que minha narrativa constitua um incentivo a investir na inventividade tropical aplicada a esse domínio.

Tornar a cobrança mais incitativa não era o único objetivo das ajudas ao bom funcionamento das estações de tratamento de esgoto. Outro objetivo era remediar o mau funcionamento de muitas estações financiadas pela Agência, especialmente no caso de municípios pequenos, por falta de dedicação ou de conhecimento técnico suficiente das equipes técnicas municipais. O sistema proposto pela Agência previa, além da ajuda financeira, a constituição de equipes de controle do bom funcionamento das estações de tratamento e de apoio técnico em caso de necessidade. As reflexões da Agência, portanto, ultrapassavam a questão do incentivo econômico para procurar soluções técnicas e organizacionais aos problemas identificados na bacia.

As comissões do Conselho de Administração da Agência e do Comitê de Bacia parecem não ter mostrado muito entusiasmo pela proposta: reduziram de cento e setenta para sessenta milhões de reais o montante total dedicado à nova medida no segundo Programa de

Intervenção²⁰⁷. Ao mesmo tempo, pediram que a ajuda ao bom funcionamento, inicialmente prevista para as estações de tratamento pequenas e médias, fosse também paga aos gestores de grandes estações de tratamento. Na reunião do Comitê de Bacia de 29 de novembro de 1971, na qual o Programa é votado, o Diretor da Agência, François Valiron, relata a negociação ocorrida nos seguintes termos:

O objetivo desta ajuda é, em primeiro lugar, de buscar, com meios modestos, provocar uma tomada de consciência dos gestores das estações. Estas devem funcionar corretamente, se queremos que todos nossos esforços não sejam em vão. A Agência, portanto, pagará uma ajuda se o desempenho de uma estação for igual ao previsto nos planos de realização da instalação. Esta ajuda deve remediar, em especial, o mau funcionamento das estações menores.

Nesse sistema, as estações maiores deveriam ter sido eliminadas, já que geralmente funcionam bem, com funcionários altamente qualificados. A ajuda, nesse caso, não teria nenhum efeito incitativo.

Ao efeito incitativo, foi adicionada, pelas comissões, a noção de equidade e igualdade. Sem aumentar as cobranças, foi decidido, pelas comissões e pelo Conselho de Administração, de conceder alguma ajuda ao bom funcionamento das grandes estações, com um fator de redução.

O efeito alcançado será, nesse caso, a diminuição dos custos operacionais. Com o coeficiente de 0,3 aplicado à estação de tratamento de Paris, o montante da ajuda atinge vários milhões de francos²⁰⁸. Ir além, e aumentar esse coeficiente, teria um impacto alto demais no orçamento da Agência (CBSN 29/11/1971, p. 11).

A fórmula elegante e diplomática utilizada pelo Diretor, *ao efeito incitativo, foi adicionada, pelas comissões, a noção de equidade e igualdade*, aponta para a resistência, por parte dos membros das Comissões, em privilegiar o caráter incitativo da cobrança em relação ao seu caráter financeiro. No caso, a resistência veio principalmente do representante do Sindicato Intermunicipal de Saneamento da Região de Paris, de longe o maior contribuinte da bacia à cobrança por poluição.

Após ter visto os pontos de vista dos serviços técnicos da Agência e do Comitê de Bacia, através suas comissões, vamos prestar atenção, por fim, a um ponto de vista externo.

Um controlador do Ministério da Fazenda se apaixona

Em 1975, o Ministério da Fazenda realiza uma auditoria em cinco das seis agências de bacia francesas, *a fim de fazer um balanço de sua experiência e identificar as perspectivas futuras*, segundo os termos do próprio relatório (ROCARD, 1977). A equipe encarregada da

²⁰⁷ O novo montante resultou em reduzir o impacto da medida no Programa de Intervenção a uma diminuição de menos de cinco por cento das possibilidades de ajudas financeiras para construções de estações de tratamento.

²⁰⁸ Um franco de 1971 equivale aproximadamente a três reais de 2012.

auditoria é coordenada por Michel Rocard, então conhecido por ter sido o candidato do Partido Socialista Unido (PSU) na eleição presidencial de 1969. O político narra em seu livro *Si ça vous amuse... Chronique de mes faits et méfaits*²⁰⁹, publicado em 2010 :

Meu primeiro encontro com a água – por assim dizer – ocorre em 1973, quando acabara de ser derrotado nas eleições legislativas de março e voltara ao meu Corpo de Estado original, de Controlador Financeiro. Eis que, no final da primavera, o Tribunal de Contas²¹⁰ decide suprimir as agências de bacia. Nossa missão era preparar esta supressão, propondo realocar seus recursos e suas atribuições administrativas... Pedem-me para coordenar uma equipe de cinco controladores para realizar esse trabalho. Começando com uma avaliação profunda do que são e fazem estas agências, descobri com espanto – e consegui convencer os meus colegas – que essas estruturas administrativas foram bem concebidas, eram bem gerenciadas, eficientes e, acima de tudo, absolutamente indispensáveis para lutar contra a poluição crescente da maior parte de nossos rios. Recomendamos, portanto, não suprimi-las, mas fortalecê-las. Era, no mínimo, algum tipo de insubordinação administrativa, ou algo pior. Mas nós ganhamos no grande debate que se seguiu e, no momento, sinto-me orgulhoso de ter salvo as agências de água que alguns queriam equivocadamente suprimir (ROCARD, 2010, p.403).

Não encontrei qualquer outra menção da decisão do Tribunal de Contas de suprimir as agências de bacia, à qual Michel Rocard se refere²¹¹. Encontrei, porém, o relatório de síntese elaborado por Michel Rocard em 1977²¹². Já no resumo executivo, as agências de bacia são elogiadas nos seguintes termos:

Seu sucesso é explicado, entre outras razões, pela estreita associação das partes interessadas na definição e implementação da política da água. Esse esboço de "auto-gestão" merece ser destacado da parte de administrações que foram várias vezes criticadas justamente por seu caráter tecnocrático (ROCARD, 1975, p. 1).

²⁰⁹ *Se você acha graça nisso... Crônica de meus atos e delitos.*

²¹⁰ *Cour des Comptes.*

²¹¹ Pelo contrário, as poucas avaliações anteriores do Tribunal de Contas que encontrei nos arquivos da Agência RMC somente diziam respeito a questões pontuais, sem questionamento de fundo sobre a atuação das agências. Em compensação, parte dos funcionários públicos do Ministério da Fazenda aceitavam dificilmente ver crescer esses organismos arrecadando cobranças sem que esses montantes fossem integrados no orçamento geral do Estado. A possibilidade, na pauta do governo da época, de estender as atribuições das agências à gestão dos resíduos sólidos e da poluição atmosférica, pode ter levado estes funcionários a tentar suprimir as agências.

²¹² Procurei muito tempo esse relatório, com a ajuda de Bernard Barraqué. O único centro de documentação no qual encontrei o relatório listado é o da Agência *Seine-Normandie*, mas, de acordo com a bibliotecária, o relatório desapareceu das prateleiras onde ele estava armazenado. Quando solicitados, os serviços de documentação do Ministério da Fazenda deram a seguinte resposta: *os relatórios são destinados apenas para informação dos ministros que pediram a auditoria. Eles somente são liberados com o seu consentimento. O documento que você está solicitando está sujeito a esta regra. Na data de hoje, sua difusão não foi permitida.* Por fim, encontrei o relatório tão procurado nos documentos enviados para os membros do Conselho de Administração da Agência *Seine-Normandie* em 7 de fevereiro de 1978, no qual a questão estava em pauta.

Esta posição, bastante incomum por parte de um controlador fiscal, não é surpreendente por parte do ex-líder do *PSU*. Este partido político, com efeito, se refere ao socialismo de auto-gestão como uma organização da sociedade na qual as decisões seriam tomadas pelas pessoas afetadas por elas. Michel Rocard define da seguinte maneira sua concepção de auto-gestão, referindo-se, em 2010, a um texto escrito durante a década de setenta:

Para recriar comportamentos democráticos, há que levar em conta todos os sistemas de tomada de decisão, e acostumar-se, em todos os setores, a não aceitar mais a decisão burocrática central que não se pode discutir. Isso dá a mesma importância para o desenvolvimento de comitês de bairro, associações de consumidores, a auto-gestão dos equipamentos públicos, como centros culturais, centros de juventude ou hospitais, além da auto-gestão no domínio da produção (ROCARD, 2010, p. 84).

Já falei, no capítulo anterior, no ideal de auto-gestão como uma referência para o engenheiro químico Dominique Gros, quando este descobriu a composição e o funcionamento do Conselho de Administração da Agência *Seine-Normandie*. Em entrevista para a escrita do livro sobre a história do *Syndicat National de l'Environnement*, este me contou uma história interessante para entender um dos fatores que levaram Michel Rocard a formular sua opinião sobre as agências.

Em 1975, Dominique organiza um comício eleitoral do Partido Socialista²¹³ em Metz, no Leste da França, no qual encontra Michel Rocard, que acabara de aderir ao partido. Dominique trabalha na Agência *Rhin-Meuse* desde 1972 e recém termina seu mandato de Secretário Geral do *Syndicat National de l'Environnement*, beneficiando, portanto, de um conhecimento profundo da situação nas seis agências de bacia francesas. Os partidos têm orçamentos reduzidos e, como organizador, Dominique convida Michel Rocard a jantar e se hospedar em sua casa. Conversam muito tempo sobre as agências de bacia, que Michel Rocard está justamente avaliando no momento. Com Dominique, o Controlador do Ministério da Fazenda acessa uma visão do seu funcionamento cotidiano, complementar à visão da chefia das agências, com quem tinha contato até então. A paixão do jovem engenheiro pelas

²¹³ Em 1974, Michel Rocard propôs que o PSU fosse integrado ao Partido Socialista. A maioria dos membros do PSU rejeitando a idéia, ele deixou o partido para aderir ao Partido Socialista.

agências é contagiosa, e o encontro fortuito marcou profundamente a memória do político, que voltaria a conversar longamente com Dominique a respeito alguns anos mais tarde²¹⁴.

Voltando para o relatório de auditoria, os elogios ao sistema das agências são acompanhados de algumas críticas severas. Uma delas diz respeito às cobranças:

O princípio "poluidor-pagador"²¹⁵ continuou sendo o lema das agências de bacia. No entanto, isso não corresponde à realidade. A taxa não se conforma como uma ferramenta na luta contra a poluição. Para os industriais, é uma espécie de contribuição quase voluntária, arrecadada a fim de reduzir a pressão da opinião pública.

[...] O preço unitário da cobrança é muito baixo para exercer qualquer incentivo; não tem impacto econômico.

Isso reflete uma filosofia questionável: os contribuintes (industriais, agricultores e municípios ou conjuntos de municípios) são considerados como parceiros, ou mesmo como acionários; é excluído, para a maioria dos diretores de agências, confrontá-los. Nestas condições, a cobrança representa o que eles estão dispostos a pagar, em vez do custo social da degradação do meio ambiente. Tudo isso é chocante, porque é contrário à equidade e à eficiência (ROCARD, 1977, p.20).

Descobri que a abordagem teórica da cobrança, no relatório de síntese de Michel Rocard, retoma em grande parte as conclusões de duas versões sucessivas do relatório do Controlador responsável pela auditoria da Agência RMC, as quais encontrei nos arquivos da referida agência (JAFFRE, 1975 e 1975a). Seu autor, Philippe Jaffré, está então com trinta anos e acaba de concluir seus estudos na prestigiosa *Ecole Nationale d'Administration*²¹⁶ (ENA), sendo o melhor classificado de sua turma. Faz referência, para definir a teoria econômica da cobrança, à tradução realizada pelo economista do SPEPE Hubert Lévy-Lambert do livro de A.V. Kneese (LAMBERT, KNEESE, 1967), que comentei no quarto capítulo da segunda parte desta tese.

O raciocínio de Philippe Jaffré aponta para um limite desta abordagem: assume que o comportamento dos industriais é resultante de pura racionalidade econômica. Em outros termos, escreve, tal concepção parte do princípio de que os industriais somente realizam investimentos de tratamento da poluição na medida em que são rentáveis, ou seja, na medida

²¹⁴ Mais precisamente em 1979, em um congresso do Partido Socialista no qual acabara de ser derrotado por François Mitterrand na tentativa de ser o candidato do Partido à próxima eleição presidencial.

²¹⁵ O princípio poluidor-pagador, fora adotado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico em 1972, com a seguinte definição: *Este princípio significa que o poluidor deve suportar os custos da adoção de medidas decididas pelas autoridades públicas para assegurar que o meio ambiente mantenha-se em um estado aceitável* (OCDE, 1972). O princípio poluidor-pagador não era conhecido, pelo menos sob esse nome, no momento da criação das agências de bacia na França.

²¹⁶ Escola Nacional de Administração, formando grande parte dos funcionários públicos de alto escalão da administração francesa.

em que o valor das cobranças que pagariam caso não realizassem esses investimentos fosse maior do que o custo total envolvido pelo tratamento. Com muita honestidade, o jovem Controlador explica, na primeira versão de seu relatório:

Na realidade, o comportamento dos industriais é mais complexo. A "pressão social" do Governo e da população, sua descoberta gradual do fenômeno da poluição, leva-os atualmente a realizar mais investimentos do que o correspondente a um estrito cálculo de rentabilidade (JAFFRE, 1975, p. 7).

O autor incorpora esta *pressão social* na fórmula que utiliza para calcular os investimentos dos industriais, introduzindo um coeficiente adicional. Fiquei curioso em saber qual era o valor desse coeficiente e como fora determinado. Não encontrei a resposta no relatório. Mesmo para o melhor classificado da mais prestigiosa escola francesa de formação de administradores, pensei, não deve ser fácil quantificar a *pressão social* exercida sobre os industriais representados nos Comitês de Bacia.

Na versão final do relatório, o parágrafo acima sumiu, o texto se limitando a considerar que o comportamento dos industriais é resultante de pura racionalidade econômica. Da mesma maneira, a fórmula permitindo calcular os investimentos dos industriais permaneceu a mesma, mas sem o coeficiente adicional. O autor, pensei, chegou aos limites da teoria econômica, inadaptada, pelo jeito, para considerar as *pressões sociais*.

Termino com a recepção pelo Conselho de Administração da Agência *Seine-Normandie* do relatório de Michel Rocard, relatado na ata da reunião de 2 de julho de 1979. O Presidente da Comissão das Finanças, o funcionário público de alto escalão do Ministério da Fazenda René Verny, também formado na *Ecole Nationale d'Administration* e perto de se aposentar após onze anos de participação no Comitê de Bacia *Seine-Normandie*, apresentou para os demais membros do Conselho a posição dessa Comissão, que avaliara o relatório em uma reunião anterior:

[A comissão] observou que o desejo de uma cobrança incitativa em 100% era incontestável na teoria, mas que na prática, levaria a preços unitários difíceis de serem votados, e provavelmente inaceitáveis por parte do Governo. O relatório coloca então o tradicional, mas ainda terrível problema do tecnicamente possível e do politicamente desejável. Pode-se perguntar também se não há uma contradição no relatório, do qual acabei de citar as orientações rigorosas, mas que também inclui, da autoria de um homem bem informado, uma homenagem discreta ao que ele chama de "esboço de auto-gestão", e no qual ele vê a chave para o sucesso da política da água.

A preocupação com a auto-gestão, isto é, com o avanço de forma harmoniosa, com o envolvimento de todas as partes interessadas no processo de decisão, conduz

necessariamente a alguma moderação, pelo menos a uma grande progressividade no alcance dos princípios rigorosos (CASN 07/02/1978, p. 18).

Repensei na contradição apontada por René Verny no momento em que li o livro *Si ça vous amuse... Chronique de mes faits et méfaits*, escrito por Michel Rocard em 2010. Logo após reproduzir seu texto da década de setenta sobre a noção de *auto-gestão*, que citei acima, o autor acrescentou a seguinte observação:

Uma economista americana, Elinor Ostrom, professora na Universidade de Indiana, foi a primeira mulher a receber o Prêmio Nobel de Economia em 2009, mostrando que a gestão de equipamentos e serviços coletivos pelos usuários se revela mais eficiente, em muitas partes do mundo, do que a gestão pelo Estado ou pelo mercado! Isto abre enormes perspectivas surpreendentes para muitas pessoas, mas não para mim, que tinha entendido isso há muito tempo (ROCARD, 2010, pp. 84-85)!

Será que o trabalho de Elinor Ostrom, desconhecido na década de setenta²¹⁷, teria oferecido, para Philippe Jaffré, uma perspectiva teórica alternativa que permitisse superar os limites encontrados na tentativa de integrar as *pressões sociais* em seus cálculos? Será que tal abordagem teria permitido uma convergência com as intuições de Michel Rocard, baseadas principalmente em sua experiência política? Será que a contradição, apontada por René Verny, entre a cobrança incitativa defendida pela teoria econômica e a prática de auto-gestão, poderia ter sido superada?

Volto à história Agência de Bacia *Seine-Normandie*²¹⁸: a cobrança incitativa aparece como um modelo ideal, principalmente evocado no âmbito técnico, e não no âmbito político do Comitê de Bacia. A possibilidade da cobrança por poluição vir a atingir um valor incitativo é sempre afirmada como um objetivo de longo prazo, não como uma possibilidade concreta. Enquanto isso, a elaboração dos sucessivos Programas de Intervenção da Agência foi realizada com referência no modelo ideal de uma cobrança de financiamento.

O debate entre os dois modelos de cobrança foi retomado a partir de 1997, quando as agências de bacia, então renomeadas agências de água, foram objeto de críticas, como expliquei no primeiro capítulo da primeira parte desta tese. Nesta ocasião, como relatei no

²¹⁷ Mesmo trabalhando no assunto muito antes, foi somente no ano de 1990 que Elinor Ostrom publicou seu famoso livro *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action* (OSTROM, 1990).

²¹⁸ Não estudei o suficiente a situação de todas as agências para poder generalizar. A abordagem foi diferente, por exemplo, nos primeiros anos de funcionamento da Agência de bacia *Artois-Picardie*, então dirigida pelo *Ingénieur des Mines* Yves Martin, que conseguiu convencer o Comitê de Bacia a votar valores de cobrança incitativos (MARTIN, 1968; CHERET, 2013). Mais tarde, este escrevera um texto crítico sobre a experiência das agências, lamentando que suas cobranças não tenham um caráter incitativo (MARTIN, 1988).

primeiro capítulo desta tese, as contribuições de Bernard Barraqué ao debate foram importantes, justamente por introduzir uma concepção das agências como um mecanismo de gestão de um bem comum, a partir da perspectiva proposta por Elinor Ostrom (BARRAQUE, 2002).

Parte IV

—

Representação dos usuários domésticos



Extensão do Prédio da Agência Rhône-Méditerranée-Corse em torno de 1972



Agência Rhône-Méditerranée-Corse no final da década de 1980

Não sabemos dar valor à água enquanto o poço não seca. Se todos sabem dar valor à água, o poço não seca.

*Benjamin Franklin*²¹⁹

Em 1997 e nos anos seguintes, as agências de água foram criticadas, entre outros motivos, pelo fato de que os usuários domésticos eram pouco representados nos comitês de bacia, apesar de pagarem cerca de oitenta por cento dos valores da cobrança. Indiquei, no primeiro capítulo da primeira parte desta tese, que explicaria esse paradoxo agora, na quarta parte.

Na época, como coordenador do grupo de trabalho do *Syndicat National de l'Environnement* sobre a reforma da política da água, busquei entender as razões de tamanha distância em relação aos princípios do funcionamento das agências, os quais prevêem que cada poluidor pague de maneira proporcional a sua poluição, e seja representado nos comitês de bacia também proporcionalmente. Apesar de estar trabalhando há alguns anos na Agência, ignorava totalmente os mecanismos de cálculo das cobranças, já que meu trabalho envolvia somente a realização de estudos e a atribuição das ajudas financeiras. Alguns colegas do departamento de cobrança explicaram-me, então, que grande parte dos valores pagos pelos usuários domésticos vinha de coeficientes multiplicadores aplicados unicamente à cobrança deste tipo de usuários. Um deles comentou que os mecanismos de cálculo eram tão complicados que poucas pessoas, mesmo nas equipes das agências responsáveis pela cobrança, conheciam todos seus detalhes.

Abordei a questão apenas de maneira periférica no documento síntese do sindicato (SNE, 2000), e, durante os anos posteriores, também evitei a questão em minhas apresentações sobre a experiência francesa de gestão da água, na África e no Brasil, apesar de sua importância no funcionamento efetivo das agências francesas. Em compensação, lembro de ter comentado a questão em conversas particulares, partilhando minha sensação de que havia alguma coisa errada no funcionamento das agências, sem saber exatamente de que se tratava. Pensando hoje, vejo pelo menos três razões pelas quais não comentara o assunto em

²¹⁹ Citado pela senadora socialista francesa Nicole Bricq durante a discussão do projeto de Lei das Águas e Meios Aquáticos, em 5 de abril de 2005.

minhas palestras. Primeiramente, não dispunha de todas as informações para entender a situação, mas somente a opinião de meus colegas sobre a questão. Segundo, o problema questionava, do meu ponto de vista, a legitimidade da cobrança que garantia a sustentação das agências e o financiamento de suas intervenções, e não me sentia preparado para um questionamento tão radical dessas instituições, cuja atuação continuava elogiando. Terceiro, queria entender como e porque, ao longo da história, tinha se chegado a esta situação.

A própria formulação desta questão como tema de pesquisa é o resultado de um processo inseparável de minha trajetória, para a qual volto por alguns instantes.

Um assunto silenciado

Durante minha estadia na França em 2008, quando acompanhei minha esposa na realização de seu estágio doutoral, percebi um contraste entre as práticas inovadoras de participação nas políticas de gestão da água no nível local e as práticas engessadas da participação nos comitês de bacia no nível das grandes bacias, onde se define a política das agências. No primeiro caso, constatei uma expansão das práticas de *gestion locale et concertée* e identifiquei várias pesquisas a respeito, como as apresentadas no seminário da UMR *G-Eau* que descrevi no último capítulo da primeira parte da tese. No segundo caso, constatei as dificuldades das agências em realizar as consultas ao público impostas pela Diretiva Quadro da União Européia, e não encontrei nenhuma pesquisa a respeito.

Em outubro de 2008, uma ex-colega da Agência de Água *Rhône-Méditerranée-Corse* informou-me sobre uma reunião de trabalho que poderia me interessar na *Académie de l'Eau*, associação que organizara o encontro *Les institutions françaises à l'épreuve de la théorie économique et de la science politique* em novembro de 1998. Na pauta estava prevista a discussão de um relatório tratando do tema da participação da população na gestão da água (ACADEMIE DE L'EAU, 2008). Perguntei então para uma ex-colega da Agência *Seine-Normandie*, onde está sediada a associação, se haveria possibilidade de participar da reunião. Ela repassou meu pedido aos responsáveis pela *Académie de l'Eau*, recomendando minha participação.

Cheguei de manhã na sala de reunião, onde estavam presentes umas quinze pessoas, a maioria com idade superior a sessenta anos, alguns que sabia ter uma grande influência na política francesa da água. O Presidente da *Académie de l'Eau* e ex-Presidente do Conselho de Administração da Agência *RMC*, Albert-Louis Roux, introduziu a reunião, propondo que os participantes colocassem seus comentários sobre o relatório previamente enviado.

Um membro do Comitê de Bacia *Loire-Bretagne*, representando a ONG ambiental *France Nature Environnement*, observou que a questão da composição dos comitês de bacia não fora abordada no relatório, apesar de ser fundamental para a participação da população na gestão da água. Considerava insuficiente a representação dos usuários domésticos em relação ao valor da cobrança que pagavam, enquanto o setor agrícola, por exemplo, era sobre-representado. Explicou que sua entidade, que considerava representar os usuários domésticos, participava e defendia suas posições em todas as instâncias de decisão como o Conselho de Administração e as comissões do Comitê de Bacia. Era muito minoritária, completou, e não conseguia influenciar as decisões²²⁰.

O Presidente de Honra da associação de profissionais da engenharia hidráulica *Société Hydrotechnique de France*²²¹ e ex-diretor da empresa multinacional *Suez*²²², René Coulomb, respondeu então que o grupo de trabalho da *Académie de l'Eau* sobre participação da população na gestão da água operou desde o início com os atores da água existentes, e que nunca fora cogitado colocar em questão a composição dos comitês de bacia. O grupo devia fazer propostas sobre a melhor maneira de trabalhar no sistema existente, e não propor mudar o sistema. Em conclusão, disse que a questão levantada pelo representante de *France Nature Environnement* era interessante, mas *hors-sujet*²²³. Albert-Louis Roux completou a resposta explicando que a questão de reformar o funcionamento dos comitês de bacia já fora discutida no Parlamento no momento da votação da nova lei sobre a gestão da Água e dos Meios Aquáticos, em 2006, portanto não teria sentido retomar o debate.

Alguns pesquisadores comentaram, então, que várias questões surgidas ao longo das pesquisas realizadas para a elaboração do relatório foram consideradas como tabus. Lamentaram que os reais problemas não tivessem sido abordados, e que muitos pontos tivessem sido eliminados do documento, pelo único motivo de não serem consenso entre os membros do grupo. Sendo convidado em um âmbito do qual não conhecia as regras, preferi não interferir no debate.

²²⁰ A situação dos representantes das ONGs ambientais é diferente entre os comitês de bacia: no Comitê *RMC*, por exemplo, suas posições são muitas vezes convergentes com as posições da Agência, que acaba aproveitando as intervenções destes representantes, mesmo minoritárias, para reforçar algumas evoluções de sua política. A personalidade de Monique Coulet, representante da categoria nas décadas de oitenta e noventa, explica em grande parte esta configuração, na origem de uma relação de confiança entre representantes das ONGs ambientais e responsáveis técnicos da Agência, que continua até hoje.

²²¹ A SHF reúne profissionais próximos aos da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH).

²²² Empresa especializada no abastecimento de água e tratamento de esgotos.

²²³ Fora do assunto.

Jean-Paul Chirouze, diretor da Agência de Água²²⁴ RMC na época em que eu era funcionário da mesma, estava presente na reunião enquanto presidente da ASTEE²²⁵. No final da reunião, comentou em particular comigo sobre um projeto de pesquisa sobre governança da água que estava elaborando com outras associações francesas, para o qual solicitava um apoio financeiro do Ministério do Meio Ambiente. Explicou que não poderia, portanto, tocar nos assuntos tabus. *Não será possível pintar fora do quadro*. Acrescentou, sugerindo seu repúdio pela censura: *é proibido. Aprendemos isso desde o último ano de ensino maternal*.

Esta participação na reunião da *Académie de l'Eau*, no momento em que estava formulando meu projeto de pesquisa, incentivou-me a focar minha análise histórica das agências e dos comitês de bacia na França na questão da representação dos usuários domésticos. Pensei que tinha boas condições para realizar tal pesquisa, sendo academicamente e financeiramente independente de qualquer instituição francesa, e possuindo um bom conhecimento do funcionamento das agências e dos comitês de bacia devido a meu engajamento sindical em 1998, no momento da crise ligada ao anúncio da TGAP²²⁶. Minha localização no Brasil, enfim, me permitiria um distanciamento propício à análise.

Procurando interlocução nas agências

Realizei uma viagem à França em maio de 2012, seis meses antes de meu estágio doutoral, para identificar quais eram os dados históricos disponíveis na Agência de Água RMC e em que forma se apresentavam. Incentivado por meu co-orientador Bernard Barraqué, ele mesmo membro do Conselho Científico²²⁷ do Comitê de Bacia RMC, solicitei um apoio financeiro a esta Agência para custear os deslocamentos entre França e Brasil necessários à pesquisa²²⁸. Apresentei meu projeto de pesquisa em uma reunião com dois vice-diretores, que se mostraram interessados. Preparei uma solicitação formal, propondo uma restituição em francês de meu trabalho para a Agência, em contrapartida do apoio financeiro. Além de me permitir realizar um trabalho de campo mais completo na França, pensei, seria uma maneira

²²⁴ Lembro o leitor que as agências financeiras de bacia foram renomeadas, em 1991, agências de água.

²²⁵ *Association Scientifique et Technique pour l'Eau et l'Environnement*, que reúne profissionais próximos aos da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES).

²²⁶ Relato este engajamento no primeiro capítulo da primeira parte da tese.

²²⁷ Alguns comitês de bacia franceses decidiram criar um conselho científico, formado por acadêmicos de várias áreas disciplinares, para subsidiar algumas de suas decisões.

²²⁸ Além do estágio doutoral, para o qual já beneficiava de uma bolsa do CNPq.

interessante de restituir o trabalho para meus nativos²²⁹, e seria mais construtivo confrontar meus resultados com o ponto de vista dos responsáveis da Agência de Água ainda no processo de elaboração da tese do que uma vez concluída.

A resposta foi negativa, com o motivo de que não correspondia a uma necessidade da Agência, já envolvida com estudos em temáticas próximas. Ex-colegas me informaram mais tarde que, apesar de um parecer técnico favorável, meu pedido fora recusado em razão de restrições orçamentárias. Cada departamento da Agência precisava recusar alguns pedidos para demonstrar seus esforços em reduzir as despesas²³⁰, e minha proposta era uma das mais fáceis de recusar, uma vez que não comprometia nenhum compromisso anterior da Agência. Imagino que houvesse, também, outras razões. Bernard Barraqué lembrou-me que *as agências, desde sempre, são reticentes a tudo que, de longe, se assemelhe a uma avaliação de seu funcionamento, principalmente nos casos em que há risco de apontar para questões conflituosas*. Meu engajamento no sindicato, por fim, pode ter influenciado na decisão.

O Professor Barraqué apresentou então o mesmo projeto para a Agência *Seine-Normandie*, que o acolheu. O Comitê de Bacia *Seine-Normandie* fora recentemente palco de dois grandes conflitos: o primeiro, em 2010, com a anulação da eleição do Presidente pela justiça; o segundo, em 2011, com um voto negativo do décimo Programa de Intervenção da agência. Funcionários da Agência explicaram-me, mais tarde, que uma vez os conflitos no Comitê conhecidos por todos, a Agência adotara uma postura mais aberta à análise crítica de seu funcionamento.

Constatei pouco depois, em mais uma viagem à França em dezembro de 2013, que esta abertura era relativa. Tinha como objetivo recolher informações que me faltaram na Agência *Rhône-Méditerranée-Corse* e apresentar meus primeiros resultados à Agência *Seine-Normandie*, de modo a obter um primeiro retorno sobre meu trabalho. Em acordo com o funcionário responsável pela organização das reuniões do Comitê de Bacia *Seine-Normandie*, marquei a data de minha viagem a fim de poder assistir à próxima reunião plenária. Alguns dias antes da reunião, o Professor Bernard Barraqué propôs acompanhar-me, e pediu oficialmente a autorização à Agência. Para nossa surpresa, essa autorização foi negada pelo diretor de meu colega, sem que o motivo fosse informado²³¹.

²²⁹ Para usar o termo consagrado na antropologia, definido na citação de Eduardo Viveiros de Castro que apresentei na introdução.

²³⁰ Como todos os organismos públicos, no contexto de uma política de redução do déficit orçamentário do Estado.

²³¹ A partir da opinião de alguns funcionários da Agência que comentaram o assunto comigo, imagino que este Diretor ficou com receio da interpretação que os membros do comitê pudessem fazer da presença de Bernard

Escrevi o relatório para a Agência *Seine-Normandie* na forma de um texto em francês, que constitui um anexo a esta tese. Pelo fato dele mesmo já contar com anexos, não o chamei de anexo, mas de segundo tomo da tese. Como explico no preâmbulo, concebi o primeiro tomo e o segundo tomo, complementares um do outro, para poderem ser lidos de maneira independente.

Escolhi escrever, para este segundo tomo, um texto híbrido entre um relatório de engenharia e um texto antropológico, buscando que fosse acessível para os funcionários da Agência e os membros do Comitê de Bacia.

Antes de continuar, preciso explicar para o leitor quem são esses usuários domésticos, que não apareceram até agora na minha narrativa. Não apareceram simplesmente porque, até 1975, essa categoria não existia no sistema das agências e dos comitês de bacia. Volto um pouco no tempo para explicar quando e como os usuários domésticos passaram a existir no sistema das agências de bacia.

Críticas da Associação dos Prefeitos da França

Na terceira parte da tese, apresentei o ponto de vista dos atores participando dos primeiros anos de funcionamento das agências e dos comitês de bacia: membros dos comitês de bacia e funcionários das agências. Todos eles, de maneira quase unânime, mostraram-se satisfeitos com os primeiros anos de experiência do sistema inovador de cobrança e ajudas financeiras para a gestão da água. A única exceção notória foi o caso do *Conseiller Général de Seine-Saint-Denis* Georges Valbon, que votou contra a cobrança por estudo da Agência *Seine-Normandie* durante a reunião de 7 de fevereiro de 1968, da qual citei um longo trecho da ata. Vimos, também, a avaliação externa de Michel Rocard e sua equipe, positiva apesar de críticas sobre o fato da cobrança não ser incitativa o suficiente segundo os critérios da teoria econômica.

Deixei de mencionar outro ponto de vista, extremamente crítico em relação às agências de bacia: o ponto de vista da *Associação dos Prefeitos da França*²³². Na continuidade das reticências do grupo socialista e do grupo comunista no Senado durante a

Barraqué na reunião, ele sendo muito conhecido como pesquisador especializado sobre a gestão da água. Não havendo tempo suficiente para consultar a diretoria do Comitê a respeito, entendo que o funcionário da Agência pode ter preferido negar a autorização. Narro o episódio aqui, pois o considero emblemático de uma das diferenças entre os comitês na França e no Brasil, onde as reuniões são públicas. Assisti, em compensação, a duas reuniões do Comitê de Bacia *RMC*, em dezembro de 2012 e dezembro de 2013.

²³² *Association des Maires de France*.

discussão de Lei de 1964, essa associação tentara limitar ao máximo as possibilidades de atuação das agências durante o processo de elaboração dos decretos de criação destas, considerando que constituiriam uma ameaça à independência dos municípios na gestão de seus serviços de abastecimento público e tratamento de esgotos (CESARI, 1993).

Em janeiro de 1969, quando começaram os primeiros Programas de Intervenção, o Presidente da Associação dos Prefeitos da França, o Senador Lionel Tinguy du Pouët, enviou uma carta para as seis agências, denunciando como ilegais as resoluções estabelecendo as cobranças por poluição doméstica dos municípios e conjuntos de municípios. O conflito se arrastou durante vários anos. Um dos argumentos mencionados na carta era o de que os municípios não podiam ser considerados como poluidores, não tendo, na época, obrigação legal de tratar os esgotos de sua população. Segundo Ivan Chéret, além do pretexto jurídico, havia outro motivo, de natureza ideológica. Ele explica, em depoimento publicado em 1987:

Tivemos uma série de dificuldades com a Associação dos Prefeitos da França. Após a implementação do sistema de arrecadação das cobranças, Lionel Tinguy do Pouët, formado na *Ecole Polytechnique*, Conselheiro de Estado²³³, considerou absolutamente inconcebível que um organismo como o comitê de bacia, composto por funcionários públicos, representantes profissionais, Políticos Eleitos também, mas apenas na proporção de um terço, pudesse votar cobranças. Ele achou incongruente, particularmente no caso das cobranças que poderiam ser impostas a municípios dirigidos por prefeitos eleitos pelo povo. Não contestava tanto o sistema em si, mas a composição do comitê que decidia e votava. Assim, para ele, o comitê de bacia deveria ser apenas um comitê composto por representantes eleitos. No entanto, uma das idéias-chave da época era justamente a concertação. Era a sua profunda convicção, muito respeitável, mas... (CHÉRET, 1987, p. 105).

A frase ficou incompleta na transcrição do depoimento, como voltarei a comentar em breve.

A explicação de Ivan Chéret indica que permanecemos, com esse conflito, no cerne dos debates da década de sessenta na França sobre as relações entre os municípios e o Estado, e, mais precisamente, das tensões entre as práticas da *régulation croisée*²³⁴ e as novas estruturas políticas do tipo Administração de Missão, que descrevi na segunda parte desta tese. Vimos que tais tensões resultaram na criação dos comitês de bacia como garantia de certo controle dos municípios sobre as agências. Essa solução, contudo, parece não ter convencido a todos.

²³³ Membre do *Conseil d'Etat*, equivalente, no Brasil, à Advocacia-Geral da União.

²³⁴ Regulação cruzada. Ver a nota de rodapé nº120, p. 106, para mais detalhes.

A postura da Associação dos Prefeitos da França preocupou os diretores das Agências e os membros dos Comitês de Bacia, mas a maior parte, no início, considerou que se tratava de um problema de desinformação, que seria facilmente resolvido uma vez que as agências seriam melhor conhecidas e reconhecidas pelas intervenções que contribuiriam a financiar. Os representantes dos Políticos Eleitos que participavam dos comitês, no geral, não compartilharam o ponto de vista da Associação de Prefeitos. Houve poucas exceções, como foi o caso de Georges Valbon que citei pouco acima. O Presidente do Comitê de Bacia *RMC* Benoît Carteron chegou a comentar, na reunião de 30 de novembro de 1970, que a Associação de Prefeitos estava desconsiderando a opinião de seus membros que eram também representantes dos Políticos Eleitos nos comitês de bacia. Ele desabafou, de volta de uma reunião em Paris com esta Associação:

Fiquei profundamente triste com a referência que se fez a duas categorias de Políticos Eleitos. Tive a oportunidade de destacar que aqueles que aceitaram, via de regra, as responsabilidades de representação nos comitês de bacia, não o fizeram com a intenção de fazer uma carreira, e que sua ação estava sendo desqualificada pela Associação de Prefeitos.

Se eu fosse a Associação dos Prefeitos, teria dito: “Há uma nova legislação sendo implementada, há representantes dos Políticos Eleitos, que foram escolhidos para colocar as coisas nos trilhos, vamos observar o trabalho deles durante dois ou três anos e, então, se for necessário aplicar modificações, é naquele momento que pediremos para o Comitê estudar novas medidas”. Em vez disso, diz-se não desde o início: “Vamos cortar as possibilidades de atuação dos Políticos Eleitos nos comitês de bacia, e depois veremos o que vai acontecer” (Transcrição CBRMC, 30/11/1970, p. 33²³⁵).

Escolhi citar esta intervenção de Benoît Carteron no intuito de transmitir, para o leitor brasileiro, minha convicção de que a posição inflexível da Associação de Prefeitos decorreu mais das contingências políticas da própria Associação na época do que da atuação das agências de bacia. Outro fator, evocado pelo estudante em Ciência Política Stéphane Césari, no seu estudo sobre os primeiros anos de atuação da Agência *Rhône-Méditerranée-Corse*, é a falta de tato dos jovens dirigentes das agências em seus contatos com os Prefeitos (CESARI, 1994, pp. 64 e 81)²³⁶.

As agências realizaram alguns ajustes, mas, considerando não pertinentes a maior parte das críticas, mantiveram as cobranças. A Associação dos Prefeitos passou então a atuar

²³⁵ Ver nota de rodapé nº168, p. 151.

²³⁶ O autor formula a hipótese de que este comportamento pode estar ligado ao percurso da maior parte deles, que, de maneira geral, tinham pouca experiência profissional anterior envolvendo contatos com Políticos, seja porque eram recém formados, seja porque tinham trabalhado unicamente na África.

no Senado, no qual alguns membros de sua diretoria tentaram limitar a atuação das agências por meio de emendas em 1969 e 1972. Nas duas vezes, foram votadas, mas retiradas no último momento, após o Governo ter prometido que encontraria uma solução aos problemas levantados pela Associação. Além disso, esta orientou os municípios a não pagarem a cobrança. Na prática, essa orientação foi pouco seguida, e mais de noventa por cento da cobrança por poluição devida pelos municípios foi arrecadada.

Houve debates, nos Conselhos de Administração das agências, sobre a estratégia a ser adotada: impor a cobrança aos municípios resistentes, ou tentar convencê-los. Na bacia *Rhône-Méditerranée-Corse*, foi privilegiada a primeira opção; na bacia *Seine-Normandie*, a segunda. Onde houve coerção, alguns municípios entraram com recursos na justiça, que acabou, alguns anos mais tarde, lhes dando razão contra a Agência.

Contra-valor

O conflito foi finalmente resolvido no final do ano 1974, com um acordo entre a Associação de Prefeitos da França e as agências de bacia, resultando em uma modificação da Lei de 1964: a cobrança por poluição não seria mais paga pelos municípios ou conjuntos de municípios, mas diretamente pelos usuários dos serviços de água e saneamento, de maneira proporcional a seu consumo de água. A cobrança devendo ser proporcional à poluição de cada município ou conjunto de municípios, a Agência calcularia o valor da cobrança total devida, e, depois, o valor por metro cúbico de água que permitiria repartir essa cobrança entre todos os habitantes. Esse último foi chamado *contrevaleur* (contra-valor), sistema de cálculo complexo que constitui, a meu ver, um exemplo perfeito do que não se deve fazer em termos de cobrança²³⁷. A arrecadação seria feita diretamente pelo serviço de água e saneamento, sem envolver os municípios. Esse novo sistema foi aplicado a partir do ano de 1976.

A solução foi acolhida com alívio pelos dirigentes das agências e pelas diretorias dos comitês de bacia, o conflito sendo percebido como uma espada de Dâmocles²³⁸ que podia colocar em risco a própria existência desses organismos. Todos os comentários que constam a

²³⁷ O sistema de contra-valor foi abandonado em 2006, na Lei das Águas e Meios Aquáticos, por um sistema mais simples de cobrança simplesmente proporcional à água consumida, mas sem relação com a poluição produzida. A possibilidade dos municípios voltarem a pagar a cobrança, como era o caso até 1974, foi discutida durante a elaboração do projeto de lei, mas foi descartada por motivos que não consegui identificar.

²³⁸ Alusão a um mito grego, frequentemente utilizada em francês para representar uma situação de perigo permanente: Dâmocles tinha uma espada afiada suspensa por um único fio de rabo de cavalo, directamente sobre a sua cabeça.

respeito nas atas das reuniões dos comitês de bacia e conselhos de administração das agências *Seine-Normandie* e *RMC* consideram satisfatória a solução encontrada.

Foi assim que nasceu um novo tipo de usuários no funcionamento das agências. Os usuários dos serviços de água e saneamento passam a pagar a cobrança pela poluição doméstica para as agências, através de uma linha adicional aparecendo em suas faturas²³⁹. Passam a ser chamados, nesse contexto, de *usuários domésticos*.

Esses novos usuários têm como característica, em relação aos demais usuários, o fato de não receber ajudas financeiras, já que os municípios ou conjuntos de municípios continuam recebendo as ajudas para o tratamento dos esgotos domésticos. Em 1977, o Vice-Presidente do Conselho de Administração da Agência *Seine-Normandie*, Paul-Louis Tenaillon, no polígrafo de um curso sobre as agências de bacia que ministrara na *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées* sob a coordenação de François Valiron, comenta a esse respeito:

Devido à mudança na lei, os municípios se encontrarão em uma situação duplamente confortável, já que vão, ao mesmo tempo, escapar da impopularidade resultante da arrecadação da cobrança e receber prêmios. Mas esse conforto pode torná-los menos atentos para a questão da água. Será, portanto, necessário que uma ação sobre a opinião pública mantenha uma preocupação com esse elemento (VALIRON, 1977, p. 138).

A observação evidencia um benefício importante para os municípios, que continuaram a receber subsídios da agência sem precisar pagar a cobrança²⁴⁰. É significativo que a reflexão acima não seja feita no âmbito do Comitê de Bacia, no qual a cultura do consenso domina, mas em um documento externo à Agência.

Dez anos depois, é interessante comparar duas opiniões diferentes sobre a questão, expressas em depoimentos no livro coordenado por Hubert Loriferne e publicado em 2007. O segundo Presidente do Comitê *Seine-Normandie*, André Bettencourt, elogia o acordo:

Nossas dificuldades com a Associação dos Prefeitos da França vieram em grande parte dos conflitos que já se manifestaram no Parlamento durante a discussão da Lei da Água. No entanto, o Presidente Poher, atual Presidente do Senado e então

²³⁹ No sistema anterior, os valores da cobrança paga pelos municípios também eram repassados para os usuários dos serviços de água e saneamento, mas esse repasse era da responsabilidade dos municípios. Os valores de cobrança não constavam de forma discriminada nas faturas de água dos usuários.

²⁴⁰ Além disso, os municípios equipados de estações de tratamento de esgotos passam a receber, a cada ano, os valores dos prêmios proporcionais à poluição retirada por esses equipamentos, valores que eram, no sistema anterior, descontados da cobrança arrecadada. Tais valores, em 1976, representam o montante significativo de cem milhões de reais para toda bacia, que passa a aparecer como receita no orçamento dos serviços de água dos municípios.

Presidente da Associação dos Prefeitos da França²⁴¹, conseguiu colocar tudo em ordem, com sua autoridade e boa vontade. A política da água deve muito a ele (BETTENCOURT, 1987, p. 95).

O *Ingénieur des Mines* e primeiro Diretor da Agência de Bacia *Artois-Picardie* Yves Martin, pelo contrário, destaca as conseqüências negativas do mesmo acordo:

Houve, finalmente, um compromisso que não foi totalmente satisfatório. Esse compromisso teve como efeito, senão como motivação, tornar as cobranças mais indolores para os municípios e, em particular, desresponsabilizar os municípios pelo pagamento das cobranças. É uma pena.

Eu acho que a força das agências de bacia em sua fase inicial foi, através de suas cobranças, despertarem um sentido de responsabilidade necessário àqueles que tiveram que tomar iniciativas, ou seja, municípios e industriais.

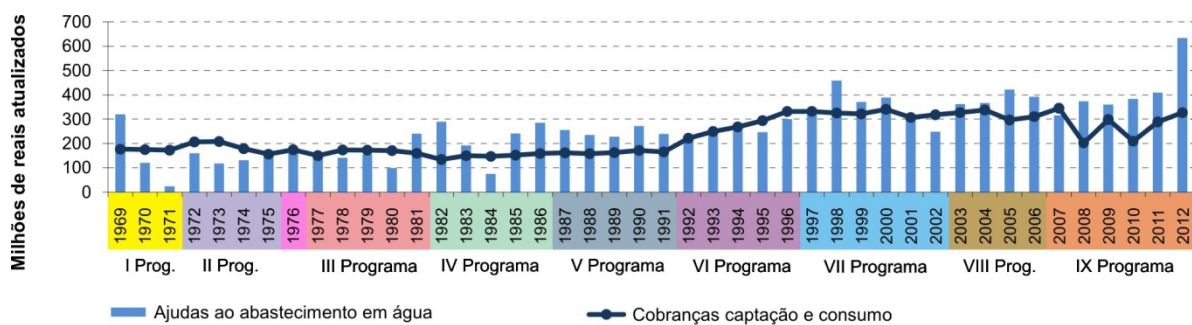
Os municípios ou conjuntos de municípios foram desresponsabilizados pela lei que resultou de longas negociações com a Associação dos Prefeitos da França, já que estão "transparentes" em relação à cobrança (MARTIN, 1987, p. 118).

No mesmo livro, Ivan Chéret, no depoimento que citei um pouco acima, não se posiciona explicitamente, deixando inconclusa sua frase sobre o tema. Da mesma maneira, Jean-Loïc Nicolazo, em suas edições sucessivas do livro *Les Agences de l'Eau*, aborda o problema como uma questão técnica, sem mencionar sua dimensão política.

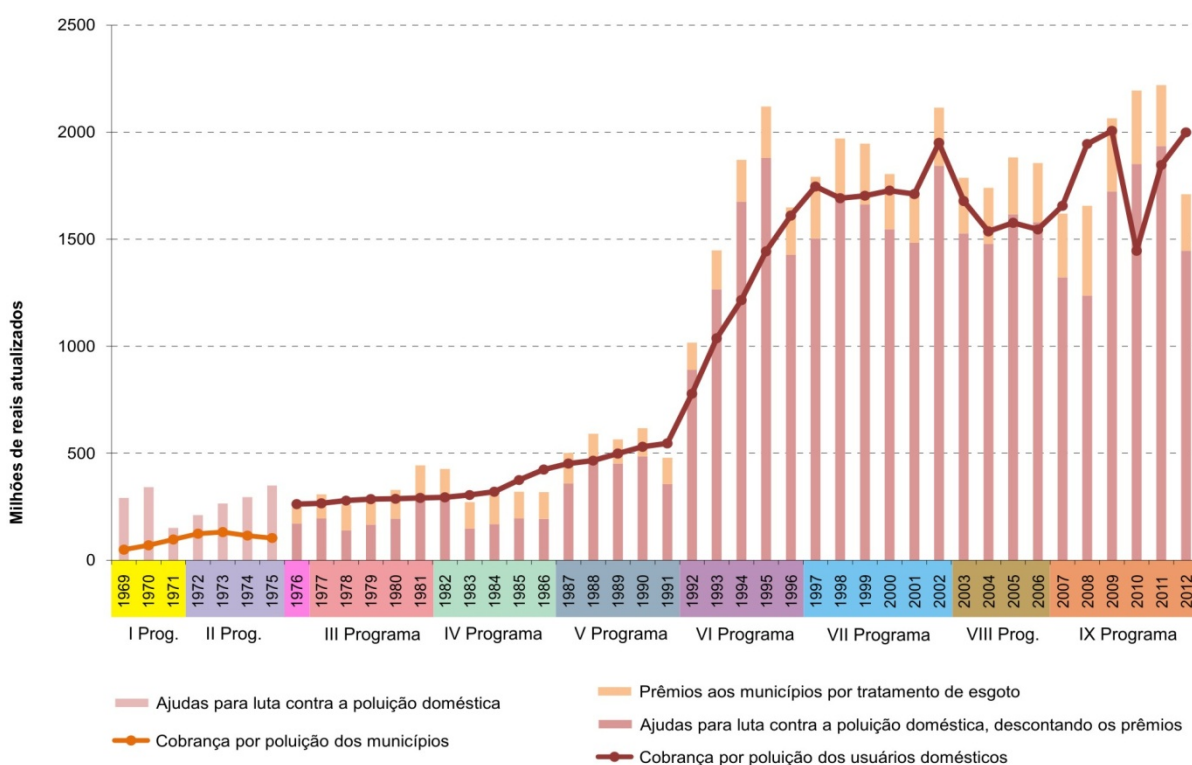
Outra característica dos usuários domésticos em relação aos demais usuários é que não são representados no Comitê de Bacia, ou, pelo menos, não diretamente. O único representante das Associações de Consumidores no Comitê de Bacia não é membro do Conselho de Administração da Agência nem das comissões de preparação do terceiro programa. Não tem condições, portanto, de representar os usuários domésticos. Os Políticos Eleitos, que se consideram como seus representantes, encontram-se divididos entre dois interesses conflitantes: de um lado, argumentar a favor de valores moderados das cobranças, para limitar a carga sobre os usuários domésticos; por outro lado, argumentar a favor de um aumento dos valores das cobranças, com o objetivo de receber mais ajudas financeiras. A partir da preparação do terceiro Programa de Intervenção da Agência *Seine-Normandie*, tendem a posicionar-se de maneira quase sistemática conforme a segunda opção.

Os gráficos da segunda *lâmina Excel*, na página seguinte, permitem visualizar as conseqüências financeiras desse posicionamento ao longo da história da Agência.

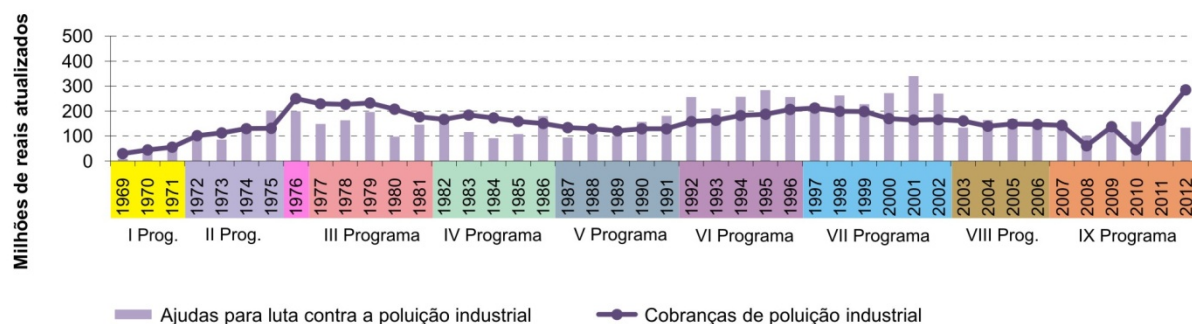
²⁴¹ A substituição de Lionel Tinguy du Pouët por Alain Poher à presidência da Associação, no início de 1974, foi um fator decisivo para o encerramento do conflito (CESARI, 1994).



Ajudas financeiras deliberadas e cobranças arrecadadas para a gestão quantitativa da água na bacia Seine-Normandie de 1969 a 2012



Ajudas financeiras deliberadas e cobranças arrecadadas para a luta contra a poluição doméstica na bacia Seine-Normandie de 1969 a 2012



Ajudas financeiras deliberadas e cobranças arrecadadas para a luta contra a poluição industrial na bacia Seine-Normandie de 1969 a 2012

Os três gráficos constituem a continuação dos primeiros gráficos da primeira *lâmina Excel*, na página 164, apresentando a evolução comparada dos valores de cobrança e das ajudas financeiras correspondendo a cada tipo de uso da água, até o ano de 2012.

O primeiro gráfico permite notar uma continuidade nos valores das cobranças e ajudas financeiras para a gestão quantitativa da água, sobre a qual a criação do contra-valor não tem impacto.

No segundo gráfico, a interrupção na curva da cobrança por poluição doméstica entre 1975 e 1976 corresponde à mudança provocada pela Associação de Prefeitos da França: até 1975, a cobrança era paga pelos municípios, e seu valor já incorporava o desconto constituído pelos prêmios por tratamento da poluição; a partir de 1976, a cobrança passa a ser paga diretamente pelos usuários domésticos através de suas faturas de água, e os prêmios não são mais descontados de seu valor, já que são pagos para os municípios.

Os valores da cobrança pela poluição doméstica aumentam de maneira importante em 1976, e seguem com uma tendência levemente crescente nos anos ulteriores. O aumento se acelera um pouco a partir de 1984, e se acelera muito a partir de 1992.

O terceiro gráfico indica um aumento importante da cobrança pela poluição industrial em 1976, em proporção comparável com a cobrança pela poluição doméstica. A partir de 1977, em contraste com a cobrança pela poluição doméstica, a cobrança pela poluição industrial diminui progressivamente, até o ano de 1992, quando começa a aumentar levemente.

Procurei identificar se o contraste entre a diminuição da cobrança paga pelos industriais e o crescimento da cobrança paga pelos dos usuários domésticos a partir de 1976 era uma consequência da representação indireta destes no Comitê. Sendo representados somente indiretamente pelos Políticos Eleitos e, um pouco, pelo único representante das Associações de Consumidores, perguntei-me: teriam pesado pouco nas negociações, acabando por pagar valores de cobrança cada vez mais altos?

Para tentar responder, estudei minuciosamente os posicionamentos dos membros do Comitê de Bacia e do Conselho de Administração da Agência *Seine-Normandie* durante o processo de preparação dos sucessivos programas de intervenções.

Para o terceiro Programa, cheguei à conclusão de que não foi o caso. A explicação da diferença entre os montantes pagos pelos usuários domésticos, que aumentam, e os montantes pagos pelos usuários industriais, que diminuem, decorre principalmente dos progressos na

luta contra a poluição: a poluição industrial foi diminuindo enquanto a poluição doméstica continuou estável.

Expliquei, no segundo capítulo da terceira parte da tese, que os montantes elevados das ajudas financeiras da Agência *Seine-Normandie* no primeiro e no segundo Programa permitiram que os Políticos Eleitos e os representantes dos industriais no Comitê de Bacia aceitassem pagar valores de cobrança que consideravam altos. Pela primeira vez, a quantidade de poluição lançada na bacia, que até então aumentava a cada ano, começou a diminuir.

Após um programa transitório, em 1976, o terceiro Programa foi preparado na continuidade desses resultados positivos, com o objetivo ambicioso de chegar a uma supressão de oitenta por cento da poluição até 1985. Após difíceis negociações, os industriais acabaram aceitando um aumento da cobrança, com a condição de que a contribuição do Estado ao pagamento desta para as empresas mais afetadas fosse mantida. Os representantes dos Políticos Eleitos se manifestaram pouco durante a elaboração do Programa, com a exceção dos representantes de Paris, que se consideraram desfavorecidos em relação aos demais municípios pelo modo de cálculo dos prêmios para o tratamento de esgoto, e negociaram um regime de exceção com a Agência.

A partir da preparação do quarto Programa, em compensação, o modo indireto de representação dos usuários domésticos influenciou claramente o resultado das negociações envolvendo os valores de cobrança pagos por cada categoria. Essa influência se manifestou especialmente nas negociações acerca da criação do coeficiente de coleta.

O coeficiente de coleta

No final da década de setenta, o governo francês foi diminuindo suas ajudas financeiras para a construção de estações de tratamento e de redes de esgotos. No caso das estações de tratamento, as agências substituíram, em grande parte, o Estado²⁴². Isso não ocorreu no caso das redes de esgotos, pelo menos por duas razões: seu custo, em média superior ao dobro do custo das estações de tratamento de esgoto, teria levado a aumentar os preços unitários da cobrança por poluição em níveis que os representantes dos industriais não aceitavam; por outro lado, o financiamento de redes de esgotos não fazia parte das missões

²⁴² Apesar das garantias emitidas no Parlamento no momento da votação da Lei de 1964 e das condições colocadas pelo político eleito Paul-Louis Tenaillon, por exemplo, na reunião de 7 de fevereiro de 1968 da qual citei a ata no último capítulo da segunda parte desta tese. Desde então, no entanto, o pagamento direto da cobrança pelos usuários domésticos, e não pelos municípios, explica que não houve resistência, no Comitê de Bacia, a esta evolução.

iniciais das agências, que deviam financiar somente obras de uso comum da bacia²⁴³. O resultado, no final da década de setenta, é que muitas estações de tratamento de esgotos financiadas pelas agências funcionavam somente parcialmente, já que as redes de esgotos necessárias para levar a poluição até elas não foram construídas! Os serviços técnicos da Agência e os membros do Comitê de Bacia buscaram, então, atuar de maneira coerente na construção de estações de tratamento e de redes de esgoto.

Decidiram, finalmente, criar um coeficiente de coleta para financiar essas obras. Seria aplicado somente à cobrança pela poluição doméstica, já que a construção de redes de esgotos é uma necessidade para os municípios, e não para as indústrias, que produzem uma poluição já concentrada²⁴⁴. A questão, necessitando modificar o decreto de 1966 relativo às agências de bacia, foi tratada em nível de governo.

Quando o novo coeficiente foi finalmente aplicado, a partir de 1983, o Comitê de Bacia *Seine-Normandie* decidiu começar com valores baixos, porém, crescentes a cada ano. Como o coeficiente multiplicador da cobrança dos usuários domésticos não se aplicava aos prêmios recebidos pelos municípios para o tratamento de esgotos, seu aumento progressivo resultou, com o passar do tempo, em receitas financeiras cada vez maiores para a Agência. Tal mecanismo de cálculo explica em grande parte a diferença crescente entre os valores pagos pelos usuários domésticos e os valores pagos pelos industriais, que continuaram recebendo prêmios proporcionais à poluição tratada²⁴⁵.

O Comitê de Bacia e o Conselho de Administração da Agência *Seine-Normandie* discutiram muito sobre a criação do coeficiente de coleta e a determinação de seus valores. Como se pode imaginar, os industriais foram favoráveis à medida, que permitiu financiar redes de esgotos sem precisar aumentar o preço unitário das cobranças por poluição. A grande maioria dos Políticos Eleitos também foi favorável à proposta, que permitiria valores mais

²⁴³ A diferença, sutil, mas fundamental, foi-me explicada por Bernard Barraqué, que a identificou quando entrevistou um ex-Diretor da Agência *Rhin-Meuse* no contexto de sua contribuição à avaliação do Commissariat Général au Plan em 1997 (BARRAQUE, 1997): uma estação de tratamento é uma obra de interesse comum à bacia, na medida em que não beneficia os usuários do município que a constrói e opera, mas a toda população localizada a jusante; uma rede de esgoto é uma obra de interesse coletivo, na medida em que beneficia diretamente aos usuários do município que a constrói, que, sem ela, seriam confrontados a problemas de higiene e saúde. A distinção, explícita em documentos do final de década de sessenta (PICARD, 1969, por exemplo), parece ter sido perdida de vista ao longo do tempo.

²⁴⁴ Com exceção das indústrias ligadas a redes de tratamentos de esgotos urbanos. Na época, o governo decidiu que essas indústrias não seriam afetadas pelo coeficiente de coleta. Essa decisão foi muitas vezes criticada mais tarde, e a situação começou a mudar somente em 2006!

²⁴⁵ Outro fator, específico à bacia *Seine-Normandie*, é a criação, no mesmo período, de uma cobrança adicional específica à Região de Paris, também aplicada somente aos usuários domésticos e sem contrapartida na forma de prêmios. Também contribui, para esta diferença, uma maior eficiência no tratamento da poluição industrial do que da poluição doméstica.

elevados de ajudas financeiras para seus municípios. Somente um deles, Jean-Loup Englander, contestou vigorosamente a proposta, que considerou uma transferência indevida para os usuários domésticos do que deveria, em sua opinião, ser pago pelos impostos. Entre os outros membros do Comitê, somente o representante das Associações de Consumidores defendeu a mesma posição. Esses pontos de vista, muito minoritários, não impediram que o programa fosse votado nesta forma no dia 20 de novembro de 1981, com somente cinco votos contrários.

O mesmo tipo de relação de força se repetiu em outros momentos. A partir do quarto programa, a mudança ocorrida em 1975, transferindo a cobrança por poluição doméstica dos municípios para os usuários domésticos, se traduziu por uma reconfiguração das negociações nos comitês de bacia²⁴⁶: uma minoria de membros, na maior parte do tempo sem disponibilidade ou competências técnicas suficientes para acompanhar as atividades das comissões dos comitês de bacia e dos conselhos de administração das agências, tentara de maneira repetida, porém sem sucesso, moderar uma evolução dos valores de cobrança que considerava contrária aos interesses dos usuários domésticos.

Vamos examinar, agora, em quais condições foi discutido outro aumento da cobrança por poluição doméstica visível nos gráficos, no momento do sexto Programa da Agência, cobrindo o período de 1992 a 1996.

Por que mudar um sistema que funciona?

Em maio de 1988, o Presidente da República, François Mitterrand, escolheu Michel Rocard como Primeiro Ministro. Este decidiu, em 1990, promover uma reforma da política da água, reforçando a atuação das agências de bacia, que elogiara, quinze anos antes, em sua auditoria como Controlador do Ministério da Fazenda. Nesse intervalo, a poluição continuou diminuindo na França, no entanto, em ritmo mais baixo do que o esperado, em razão dos vetos sucessivos dos governos ao aumento dos preços unitários das cobranças²⁴⁷, e de dificuldades das agências em abordar temas específicos, como os problemas de poluição agrícola e da poluição provocada pelo escoamento das águas da chuva.

Havia grandes desafios pela frente naquele momento, com duas diretivas europeias em preparação, que exigiriam uma aceleração da luta contra a poluição, tanto para os esgotos

²⁴⁶ Generalizo a todos os comitês, já que observei uma evolução similar no Comitê *RMC*, e não há motivos para ter sido diferente nas demais bacias.

²⁴⁷ Ligados à políticas de luta contra a inflação, desde 1977.

domésticos quanto para a agricultura²⁴⁸. O Primeiro Ministro, na continuidade de sua promoção das práticas de auto-gestão nas décadas de sessenta e setenta, buscou associar os atores envolvidos no processo de elaboração da reforma da política da água. Pediu, então, que os comitês de bacia organizassem reuniões públicas por sub-bacias, mobilizando a população, além dos membros desses comitês, em um processo que chamou de *Assises de l'Eau*²⁴⁹. Uma situação de seca excepcional contribuiu para o sucesso da mobilização. Com amplo amparo na população e na classe política, o Governo elaborou o projeto de lei necessário a essa reforma, incluindo mudanças nas cobranças das agências de bacia e na composição dos comitês de bacia, no intuito de tornar seu funcionamento mais democrático²⁵⁰.

Ao mesmo tempo, a Agência *Seine-Normandie*, encorajada pelo contexto político favorável²⁵¹, propôs ao Comitê uma duplicação do preço unitário das cobranças para seu sexto Programa de Intervenção, cobrindo o período de 1992 a 1996. A primeira versão proposta pelos serviços técnicos da Agência previa, também, aumentar o coeficiente de coleta, então com valor de um vírgula seis, para dois vírgula um em 1992, e mais um pouco a cada ano, até atingir o valor de dois vírgula seis no final do Programa em 1996.

Em reunião de um grupo de trabalho da comissão do comitê de bacia encarregada da preparação do Programa, os representantes dos industriais negociaram que os preços unitários das cobranças por poluição (que atingem todas as categorias, industriais como usuários domésticos) aumentassem menos do que o proposto pela Agência, e, em compensação, que o coeficiente de coleta (que somente atinge os usuários domésticos) aumentasse além do previsto. No Programa finalmente proposto ao Comitê de Bacia para votação, em 3 de julho de 1991, o coeficiente de coleta ficou em dois vírgula três em 1992 (em vez de dois vírgula um como proposto inicialmente), aumentando a cada ano até atingir o valor dois vírgula oito no final do Programa em 1996 (em vez de dois vírgula seis como proposto inicialmente)²⁵². O

²⁴⁸ A primeira é a Diretiva Européia de 21 de Maio de 1991, relativa às águas residuais urbanas (*Eaux résiduaires urbaines - ERU*); a segunda, a Diretiva Européia de 12 de Dezembro de 1991, de proteção das águas contra a poluição pelo nitrogênio de origem agrícola (Conhecida como *Directive Nitrates*).

²⁴⁹ O processo pode ser comparado, no Brasil, às Conferências Temáticas em níveis local, estadual, nacional (de educação, meio ambiente, etc.).

²⁵⁰ Uma avaliação detalhada do funcionamento das agências e comitês de bacia fora realizada pelo economista Guy Meublant pouco antes, a pedido do Ministério do Meio-Ambiente (MEUBLAT, 1987). Uma contextualização e um resumo desta avaliação foram publicados dez anos mais tarde (MEUBLAT, 1998).

²⁵¹ Além do Primeiro Ministro, Michel Rocard, e de seu Ministro do Meio Ambiente, o engenheiro ecólogo Brice Lalonde, estarem convencidos da importância das agências de bacia, os votos ecológicos aumentaram para cerca de dez por cento nas eleições municipais e européias de 1989, contribuindo para a luta contra a poluição se tornar uma prioridade política.

²⁵² A diferença de zero vírgula dois no coeficiente de coleta pode parecer pequena ao leitor. No entanto, multiplicado pelos valores da cobrança, tem um impacto financeiro elevado, de mais de setenta milhões de reais, que os usuários domésticos pagarão além do inicialmente proposto pela Agência.

Presidente da comissão de preparação do Programa, o Político Eleito Philippe de Bourgoïn, justificou o valor alto do coeficiente pela necessidade de tratar a poluição trazida pelas águas pluviais que chegam às redes de esgoto. Quando outro Político Eleito, Marcel Larmanou, observou que não via motivos para cobrar dos usuários de água o custo de tratamento da água da chuva, o Presidente da comissão respondeu que a situação era provisória, o Governo trabalhando na elaboração de novos mecanismos de financiamento específicos para esse problema²⁵³.

No entusiasmo geral do período, o sexto Programa da Agência se configurou, aos olhos dos membros do Comitê de Bacia, como um esforço geral do país para dedicar os meios financeiros necessários ao tratamento da poluição, após quinze anos de investimentos insuficientes. Mesmo que em níveis diferentes, todos participavam do esforço coletivo, inclusive os industriais, com os quais as negociações foram difíceis²⁵⁴. Nesse contexto, o Programa foi votado por todos os membros do Comitê de Bacia, menos os representantes dos agricultores²⁵⁵. Os representantes das Associações de Consumidores e os Políticos Eleitos, nesse caso, privilegiaram o objetivo final de lutar contra a poluição, e a questão da concentração do ônus financeiro nos usuários domésticos não foi discutida.

Concomitantemente, a partir dos resultados das *Assises de l'Eau*, o Governo elaborou um projeto de Lei prevendo, entre outras reformas da política da água, profundas mudanças nas Agências. Enviou o projeto para os comitês de bacia, em caráter consultivo. No caso do Comitê *Seine-Normandie*, a reação foi positiva e um grupo de trabalho propôs aprimoramentos. Curiosamente, na versão final do projeto, enviada ao Parlamento, o Governo suprimiu todos os artigos do projeto mencionando as agências de bacia. O Primeiro Ministro, Michel Rocard, justificou que funcionavam de maneira satisfatória, e que, após reflexão, o Governo considerou desnecessária sua reforma. Mas o motivo real desse abandono era evitar

²⁵³ Até 2014, esses mecanismos não foram encontrados.

²⁵⁴ Apesar do aumento moderado dos preços unitários que conseguira obter, o sucessor de Charles Schneider na liderança dos representantes dos industriais no Comitê de Bacia *Seine-Normandie*, Gaston Richard, não conseguiu impedir que o *Conseil National du Patronat Français* (equivalente à Confederação Nacional das Indústrias) se posicionasse contra o aumento da cobrança durante o processo de negociação do Programa. Tal posição provocou uma intervenção do Ministro da Economia, colocando em questão a aprovação do Programa pelo Governo.

²⁵⁵ Em razão da sua oposição à idéia de pagar cobranças por poluição. Tais cobranças não estão previstas no sexto Programa, mas consta no documento a menção de que seria necessário estudar as possibilidades de sua criação.

uma possível censura da lei pelo Conselho Constitucional²⁵⁶, que poderia colocar em risco a própria existência das agências.

Mesmo assim, a Lei, votada em 3 de janeiro de 1992, foi considerada como inovadora pelos membros dos comitês de bacia, ao considerar a água como *bem comum da nação*, renovar o sistema de fiscalização ambiental dos rios e propor instrumentos de planejamento participativo. Entre eles estavam os SDAGE e os SAGE, promovendo a *gestão locale et concertée* que eu descobrira em 1995 quando trabalhei com Pierre Aplincourt.

A nova Lei não mencionou as agências, que continuaram a funcionar com base na Lei de 1964. Os recursos financeiros mobilizados através da cobrança pelo uso da água, atingiram, no caso da bacia *Seine-Normandie*, mais de dois bilhões de reais no final do sexto programa, em 1996. Em consequência das decisões do Comitê de Bacia, mais de três quartos desse valor provinha da cobrança por poluição paga pelos usuários domésticos. A maior parte das ajudas financeiras do sexto Programa, por outro lado, foi atribuída a municípios e conjuntos de municípios para construção de estações de tratamento e redes de esgotos. Chegamos, assim, à configuração das agências que conduziria à crise de 1997, e que se arrastaria até 2006, sem nova mudança significativa nos valores de cobrança e ajudas financeiras de cada categoria de atores.

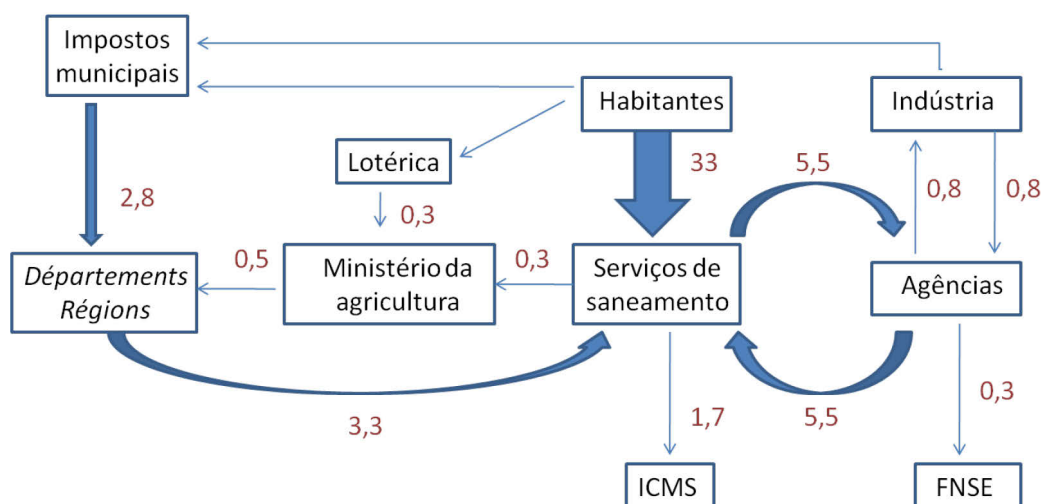
Volto à pergunta do Professor Lanna sobre a possibilidade de representantes de determinados atores econômicos aceitarem pagar valores incitativos de cobrança: se, na França, os usuários domésticos, até a metade da década de noventa, aceitavam pagar valores altos de cobrança, era em grande parte porque simplesmente não se davam conta de que estavam pagando esses valores. Foi somente quando o preço da água aumentou de maneira significativa que associações de consumidores se investiram na questão. Os usuários domésticos começaram, então, a perceber que estavam pagando valores altos de cobrança em relação aos outros usuários. Uma vez os equilíbrios financeiros estabelecidos, no entanto, é difícil modificá-los.

O papel financeiro atual das Agências pode finalmente ser resumido pelo gráfico seguinte, adaptado de um relatório publicado pelo Conselho Econômico e Social²⁵⁷ francês

²⁵⁶ A Constituição francesa determina que todos os impostos devem ser votados anualmente pelo Parlamento. As cobranças pelo uso da água sendo oficialmente consideradas como impostos desde uma decisão jurídica de 23 de junho de 1982 (www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/821241.htm), seu voto pelo Comitê de Bacia no início de cada Programa de Intervenção seria inconstitucional.

²⁵⁷ O *Syndicat National de l'Environnement* forneceu uma contribuição importante à elaboração deste relatório, pois um de seus três relatores era representante da central CFDT, à qual o sindicato era afiliado na época. Como coordenador do grupo de trabalho nacional do sindicato sobre o tema, no contexto que apresentei no primeiro

(CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, 2000). Diferentemente dos gráficos anteriores, focados unicamente na atuação financeira das agências, este tem a vantagem de situar a instituição em relação ao conjunto dos custos de investimento e de operação dos serviços de água e de saneamento. Os números indicam os fluxos financeiros anuais, para toda França²⁵⁸, convertidos, como os demais números desta tese, em bilhões de reais de 2012:



A parte direita do gráfico indica que a indústria e os serviços de saneamento recebem das agências exatamente o mesmo valor que pagam pela cobrança. A constatação pode ser verificada nos gráficos da segunda lâmina Excel, na página 216, que permitem visualizar que, ao longo da história da agência, os valores da cobrança paga por cada categoria de atores correspondem, de maneira geral, aos valores das ajudas financeiras que beneficiam a essa categoria de atores.

Como as agências, que contribuem também para o FNSE (*Fonds National de Solidarité pour l'Eau*²⁵⁹) e precisam arcar com seu custeio, podem atribuir o mesmo valor de ajudas financeiras que recebem de cobranças, já que não têm outras fontes de financiamento? A explicação advém do fato das agências atribuírem ajudas financeiras na forma de subsídios a fundo perdido e de empréstimos²⁶⁰. Esses últimos, que correspondem a uma proporção de

capítulo da primeira parte desta tese, participei de algumas reuniões em Paris, compartilhando informações e idéias com membros do Conselho Econômico e Social.

²⁵⁸ Os números relativos à bacia *Seine-Normandie* seriam aproximativamente de trinta a quarenta por cento dos indicados neste gráfico.

²⁵⁹ Fundo Nacional de Solidariedade pela Água. A partir de 1997, as agências de água passaram a transferir para o Estado, a cada ano, parte dos recursos arrecadados pela cobrança.

²⁶⁰ Com juros inferiores aos do mercado, ou sem juros, dependendo dos casos e do período.

trinta a quarenta por cento das ajudas, constituem, nos anos posteriores a sua atribuição, as receitas no orçamento da cobrança que se adicionam ao valor das cobranças.

Com os mesmos valores de cobrança paga e de ajudas recebidas, o gráfico ilustra que a Agência, de maneira global, não tem impacto financeiro nos setores dos serviços de saneamento e da indústria. Tal observação contribui a responder a pergunta do Professor Lanna, sobre a possibilidade de representantes de determinados atores econômicos aceitarem pagar valores elevados de cobrança: aceitam, porque recebem o dinheiro de volta. Nesse sentido, a Agência funciona um pouco como um sistema de poupança obrigatória, ou, ainda, um plano de saúde, levando cada um a pagar um pouco a cada ano, com a possibilidade de receber financiamentos elevados no momento em que precisa realizar um investimento importante. No caso dos serviços de saneamento, o gráfico ainda mostra que os valores que transitam pelo orçamento da Agência representam somente uma pequena parte do orçamento desses serviços, da ordem de quinze por cento. Isso significa, também, que as cobranças da Agência representam em torno de quinze por cento do valor das faturas de água.

Além de seu papel no âmbito financeiro, as agências de água na França cumprem um papel técnico e político de grande importância no planejamento e na coerência dos investimentos em termos de gestão da água. Pensando no debate acerca do papel dos comitês de bacia na lista de discussão por *email* da ABRH que citei na introdução, percebo que a diferença importante entre os valores de cobrança no Brasil e na França explica que neste país, o peso financeiro das agências e dos comitês permite que essas instituições tenham impacto nas decisões políticas em termos de água e de saneamento.

Epílogo



Os comitês são a melhor semente do que queremos como democracia.

*Anivaldo de Miranda Pinto*²⁶¹

Os deuses não encontraram coisa melhor do que a água. O cartaz da Agência *Adour-Garonne* reproduzido na capa deste epílogo foi elaborado para promover o seu sexto Programa iniciado em 1992. É emblemático do período mais fastuoso da história das agências, comentou Xavier Basséras, na entrevista que realizei em 2006 para o livro sobre a história do *Syndicat National de l'Environnement*. A elaboração do cartaz pela equipe técnica da Agência, sua aprovação pelo Diretor e pela Comissão da Comunicação e da Informação do Conselho de Administração, mostram o quanto os funcionários da Agência, assim como os representantes do Comitê de Bacia, acreditavam na sua missão.

Foi no mesmo ano de 1992 que assisti à palestra de Patrick Guilhaudin, então Diretor da Agência *Rhône-Méditerranée-Corse*, e fui seduzido. Entre o meu primeiro estágio na Agência, dois anos depois, em 1994, e a conclusão desta tese, passaram-se vinte anos. Precisei desse tempo para conhecer e entender as agências o suficiente para poder escrever a respeito. Precisei descrever esse percurso de vinte anos para explicar meu ponto de vista sobre as agências. Neste ponto de minha trajetória de vida e de pesquisa, o nativo e o antropólogo Patrick Laigneau se encontram.

Chegou o momento de concluir, olhando para o caminho percorrido. Minha sensação é de ter sido levado, ao longo desse percurso, por pessoas e acontecimentos. Por sorte, tinha à disposição cadernos de anotações e diários que mantinha, embora de forma irregular, desde minha primeira viagem ao *Burkina-Faso*, em 1993²⁶². Por sorte, fui acolhido por Pierre

²⁶¹ Presidente do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Palestra no II Encontro Estadual dos Comitês de Bacias Hidrográficas do Rio de Janeiro, em 7 de agosto de 2014. <http://www.cbhmacaeostras.eco.br/noticias/papel-dos-comitês-de-bacias-hidrográficas-como-articuladores-poíticos-das-Águas-foi-tema-do-ii-encontro-estadual-de-comitês-de-bacias-1325.html>, consultado em 19 de agosto de 2014.

²⁶² No momento de preparar essa primeira viagem, uma colega estudante de Ciência Política, já acostumada com trabalho humanitário na África, me aconselhou a escrever um diário. A prática não era evidente para mim, mas rapidamente senti sua utilidade para lidar com as situações de desorientação que encontrei. Desde então, escrevo

Aplincourt, que, ao me abrir as portas da Agência RMC, também me transmitiu seu entendimento político do funcionamento da Agência. Por sorte, comecei a me envolver no *Syndicat National de l'Environnement* justamente quando estourou a maior crise da história das agências, com o projeto de TGAP. Meus colegas confiaram em mim para coordenar o grupo de trabalho nacional do sindicato, me permitindo conduzir uma investigação profunda sobre o funcionamento das agências, visto desde seu interior.

Por sorte, encontrei uma proposta de trabalho que parecia feita para mim, no *Burkina-Faso*. Essa experiência de trabalho ofereceu-me o distanciamento necessário para tomar consciência do conhecimento extraordinário que tinha do sistema das agências, entender que precisaria de uma formação complementar para dar conta desse conhecimento, e o lastro financeiro para estudar três anos no Brasil.

Por sorte, encontrei Percy, Grassi, Nanci, Cánepa, que me abriram as portas dos comitês de bacia gaúchos. Por sorte, encontrei Lanna, que compartilhou comigo seu conhecimento e suas reflexões sobre a gestão da água no Brasil. Por sorte, encontrei Carlos Steil que me abriu as portas da antropologia e me orientou, com a delicadeza e a firmeza necessárias, para eu conseguir deixar de lado meu olhar de engenheiro e experimentar olhares de um antropólogo.

Por sorte, Jean-Jacques Maynard apostou na minha idéia de escrever um livro sobre a história do *Syndicat National de l'Environnement*, me permitindo retomar os contatos com meus ex-colegas. Por sorte, encontrei Audrey e Gabrielle, que me conectaram com o universo francês da pesquisa em ciências sociais sobre a gestão da água. Por sorte, Percy apresentou minhas ideais de pesquisa para Bernard Barraqué, que se interessou pelo projeto de escrever uma história política dos comitês de bacia.

A sorte ajuda os ousados, escrevia o poeta romano Virgílio. Há, na minha trajetória de vida e de pesquisa, uma conjunção de encontros fortuitos e de oportunidades construídas, que conformam meu ponto de vista peculiar. Nesta etnografia do particular, para retomar o termo de Lila Abu-Lughod (1991), a trajetória que apresentei nesta tese tem como característica, em relação ao meu objeto de estudo, propiciar tanto um olhar desde dentro quanto certo

diários em todos os momentos com mudanças importantes na minha vida, ou simplesmente quando sinto necessidade de distanciamento reflexivo em relação ao fluxo da vida. O material que guardei desta maneira, muito antes de conceber o diário como instrumento de pesquisa nas disciplinas de metodologia no mestrado em antropologia, foi fundamental para reconstruir minha trajetória.

distanciamento, além, *last but not least*²⁶³, de uma abordagem antropológica para organizar tudo isso.

Quando iniciei o doutorado, tinha, então, muitas coisas para dizer, e sabia como dizê-lo. Mas ainda faltava dar esse passo radical que constitui a escrita de uma tese, o ato de tomar a palavra, restituir, publicar. A primeira dificuldade era me convencer de que sim, o que eu tinha para dizer era pertinente para um público brasileiro. A segunda dificuldade era convencer a mim mesmo de que, escrevendo sobre as agências a partir de um ponto de vista distanciado, não trairia a confiança daqueles que fizeram de mim o que sou, principalmente meus colegas nas agências francesas. Construir e explicitar meu ponto de vista foi, nesse sentido, a tarefa mais difícil deste trabalho. A escrita do livro sobre a história do *Syndicat National de l'Environnement* foi um elemento importante desse processo, constituindo um caminho para atualizar e aprofundar as relações de confiança com meus colegas e outros profissionais das agências.

Passada esta segunda etapa, escrever a história das agências e dos comitês de bacia foi tanto trabalhoso quanto agradável. A pesquisa nos arquivos teve muitas características de uma etnografia. Fiquei com a sensação de descobrir terras distantes, montar quebra-cabeças. Encontrei nomes familiares, conheci grandes personagens, troquei muitas idéias com Bernard Barraqué.

Pensava, inicialmente, escrever uma história das agências e dos comitês de bacia no Brasil e na França. O montante do trabalho que isso representava me levou a decidir escrever apenas sobre a França. Comecei pelo segundo tomo, em francês, e terminei pelo primeiro, em português. Esta ordem teve uma consequência decisiva sobre seu conteúdo: na elaboração do segundo tomo, cheguei à conclusão de que somente o período inicial de atuação das agências correspondia ao ideal de um sistema de gestão descentralizado e participativo dos recursos hídricos. A ruptura, na minha análise, aconteceu em 1975, quando os usuários domésticos passaram a pagar diretamente a cobrança pela poluição doméstica, sem ser diretamente representados nos Comitês de Bacia e nos Conselhos de Administração das Agências.

Decidi, então, dedicar uma parte inteira desta tese à história da criação das agências e outra parte à história de seus primeiros anos de atividade. As agências que existem no Brasil me parecem (um pouco) mais comparáveis às agências de bacia francesas do início da década de setenta do que às agências de água francesas atuais. Acredito, portanto, que esse período de

²⁶³ Último ponto, mas não o menos importante.

criação e de início de atuação das agências seja também o mais interessantes para meus colegas brasileiros.

Descrevi, primeiramente, como as agências e os comitês de bacia foram inventados. Não foram inventados a partir do nada, mas a partir das experiências de outros países. Destaquei o exemplo da Alemanha com as Associações do *Ruhr*. Foram inventados em um momento histórico, na França, marcado pela tensão entre centralização e descentralização. A questão, por trás do debate no Senado, era saber quem teria o poder de decidir a política da água, entre os municípios e o Estado. Foram inventados por pessoas, dentre as quais destaquei Ivan Chéret e Maurice Lalloy.

Ivan Chéret, François Valiron, Paul Delouvrier, Pierre Aplincourt, Dominique Gros: evoquei a importância, na trajetória desses pioneiros das agências, de suas passagens pela África. Minha própria experiência me permite compreender como essa passagem pode ser transformadora, e como pode ter influenciado as propostas e as concepções da política da água para essas pessoas. O aporte mais significativo, a meu ver, é que essas pessoas passaram a pensar a gestão da água a partir de perspectivas mais amplas do que as estruturas institucionais então existentes na França: viajar ajuda a inovar.

Descrevi os primeiros anos de funcionamento da Agência e do Comitê de Bacia *Seine-Normandie* com alguns contrapontos ou complementos a partir da bacia *Rhône-Méditerranée-Corse*. Os pioneiros inventaram técnicas e procedimentos, assim como modos de fazer política. Minha narrativa sobre esse período pode parecer romântica, especialmente no terceiro capítulo da terceira parte. No entanto, reflete minha convicção, forjada a partir das atas de reuniões, dos depoimentos dos protagonistas e também da avaliação de Michel Rocard e sua equipe, de que houve, na França, no contexto econômico, político e ideológico da década de sessenta e da primeira metade da década de setenta, um movimento coletivo que não pode ser explicado somente com base no comportamento racional dos atores. Solidariedade (entre os representantes) e paixão (dos profissionais envolvidos) são as palavras que melhor resumem minha compreensão desse período.

Deixei para a parte final da tese as críticas formuladas, desde 1969, pela Associação dos Prefeitos da França. Mesmo integrando a experiência francesa, apresentei seu desenrolar como uma cena paralela à cena principal, sobre a qual teve pouco impacto, até a lei ser modificada em 1974 para transferir o pagamento da cobrança por poluição dos municípios para os usuários domésticos. Considero que essas críticas emergiram e se desenvolveram, em

grande parte, a partir de situações conjunturais da época, relativamente independentes das agências e dos comitês de bacia.

Em 1976, uma vez que parte das cobranças começou a ser paga pelos usuários domésticos, sem representação direta no Comitê de Bacia e no Conselho de Administração da Agência, identifiquei uma mudança importante nos debates nestas instâncias. A dinâmica de construção coletiva da política da água na bacia continuou, mas o ponto mais sensível, de quem pagaria a conta, foi repetidas vezes resolvido da maneira mais fácil que se apresentava: quem pagaria mais era quem não estava na sala quando a decisão fora tomada. Ou estava, mas não entendia completamente o que estava acontecendo. Ou entendia, mas seu voto, minoritário, não mudava o resultado. Apresento os detalhes desta história financeira e política da Agência *Seine-Normandie* no segundo tomo, redigido em francês, que deve ser considerado como um anexo desta tese.

Durante a década de oitenta, as agências, em pleno crescimento, foram censuradas em suas propostas ambiciosas por governos sucessivos, em nome da austeridade orçamentária. Entendo esse período da seguinte maneira: apesar de identificarem os problemas de poluição e terem a sua disposição os meios para tratá-los, os diretores das agências não puderam contratar novos funcionários, nem aumentar os preços unitários das cobranças. A dinâmica coletiva, nos comitês de bacia, não permitia mais avançar. Todos os meios para continuar suas missões deviam parecer, então, para seus membros, melhores do que a imobilidade e a frustração de ver se afastar, cada vez mais, as perspectivas de tratar toda poluição da bacia. Foi nesse momento que o governo criou o coeficiente de coleta e os comitês de bacia determinaram seu valor, multiplicando os montantes da cobrança dos usuários domésticos.

As perspectivas mudaram e o contexto político favoreceu uma nova fase de crescimento das agências, com seu sexto Programa, no período de 1992 a 1996. Outras inovações foram possíveis, como o planejamento participativo por sub-bacias, ou a atenção ao equilíbrio ecológico dos rios como um todo, e não somente da qualidade de suas águas. Uma nova dinâmica coletiva nasceu nos comitês de bacia e novos funcionários foram contratados nas agências. Muitos se apaixonaram por seu trabalho, orientados por seus predecessores que então encontraram um novo impulso. Os comitês de bacia aceitaram um aumento rápido dos valores de cobrança, especialmente da cobrança por poluição doméstica. As agências de bacia, renomeadas agências de água, se tornaram ricas e poderosas, financiando muitas estações de tratamento e redes de esgotos na bacia.

Ao mesmo tempo, o preço da água aumentou, em parte em razão das cobranças das agências, mas, principalmente, em razão da ambiciosa política da água, envolvendo investimentos importantes. A composição dos comitês de bacia foi questionada. Tinham evoluído desde 1967, incorporando representantes das organizações ambientais e novos representantes dos consumidores, mas os usuários domésticos continuavam pouco representados, apesar de pagarem mais de três quartos do valor das cobranças. Foi nesse contexto que a Ministra do Meio Ambiente Dominique Voynet anunciou uma reforma das agências e um projeto de substituição de suas cobranças pela *Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP)*, em 1998.

Chegando ao final desta tese, entendo que os êxitos, indiscutíveis, das agências de água, foram atingidos ao preço de um funcionamento dos comitês de bacia progressivamente mais afastado de seus princípios originais. O funcionamento desses comitês ficou cada vez mais fechado e menos transparente, na medida em que os montantes financeiros em jogo aumentavam, sem que os principais contribuintes, os usuários domésticos, fossem representados de maneira adequada (ou justamente por esta razão).

Minha pesquisa enfatiza, nos primeiros anos de sua atuação, a visão de agências e comitês de bacias franceses participativos, com representantes de todos os atores envolvidos com a gestão da água, negociando cobranças e ajudas financeiras em função de objetivos determinados coletivamente. Estas instituições evoluíram então de maneira progressiva, e, inicialmente, imperceptível para a maioria de seus membros, até seu modo de funcionamento atual, no qual equilíbrios financeiros desfavoráveis aos usuários domésticos acabam se perpetuando, como única maneira de atingir os objetivos determinados pela Diretiva-Quadro da União Européia.

Tal visão me remete à análise de Claude Lévi-Strauss a respeito das sociedades tradicionais: o autor retrata culturas diversificadas evoluindo, aos poucos e sob pressão da civilização ocidental, rumo a uma uniformização cultural. Esta constatação explica o nome *Tristes Trópicos* de seu livro (1955). Tal pessimismo não é unanimidade entre os antropólogos. Outras abordagens concluem, ao contrário, que se trata de processos de inovação permanente: cada povo apropria-se de maneira permanente de elementos de outros povos, mas nos termos de sua própria cultura (SAHLINS, 1997)²⁶⁴.

²⁶⁴ Retomo aqui a citação feita no quarto capítulo da primeira parte da tese, de minha dissertação de mestrado sobre a participação de representantes indígenas nos comitês de bacia (LAIGNEAU, 2006).

No caso das agências francesas, considero simplesmente que aceitar olhar para o passado e refletir sobre o caminho percorrido pode ajudar os atuais membros dos comitês de bacia e funcionários das agências a encontrarem novos rumos para o futuro. Não é preciso voltar aos princípios originais, é preciso somente corrigir os desequilíbrios identificados. Isso de modo a preservar os múltiplos aspectos positivos dessas instituições, continuando, como atualmente, a determinar a política da água em suas bacias, e promovendo, em cada canto, práticas de *gestion locale et concertée* que mudam, para melhor, a vida das pessoas e das águas.

Comparando com o caso brasileiro, posso caricaturar assim a situação: na França, as agências e os comitês de bacia são ricos e poderosos, mas pouco participativos; no Brasil, as agências e os comitês de bacia são participativos, mas pobres e com pouca influência na política da água. Será que riqueza (e poder de influenciar sobre a política da água) e abertura à participação são incompatíveis?

Encerro aqui esta narrativa de meu desencantamento com as agências e os comitês de bacia na França. Espero que esse desencantamento seja contagioso. Creio que abrir mão de uma visão idealizada cria espaço para contribuir, na França como no Brasil, para a evolução das agências e dos comitês de bacia, chegando a instituições que sejam ao mesmo tempo ricas (ou pelo menos com influência sobre a política da água) e participativas. Desencantamento não significa renunciar à utopia, pelo contrário. Espero ter convencido o leitor da importância que tiveram a fé e a utopia na experiência francesa, como sendo algo, por definição, inatingível e que, por isso, nos leva sempre a avançar, a desejar continuar, a buscar e a inventar novas saídas, novas soluções.

Bibliografia

ABERS, Rebecca (Org.). **Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret e. **Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics**. Oxford e New York: Oxford University Press, 2013.

ABU-LUGHOD, Lila. "Writing against culture". In: FOX, Richard (Org.). **Recapturing anthropology: working in the present**. Santa Fe, New Mexico: School of American Research Press, 1991.

ACADEMIE DE L'EAU. **Les institutions françaises à l'épreuve de la théorie économique et de la science politique**. Actes de la journée du 18 novembre 1998, Cité Universitaire de Paris.

ACADEMIE DE L'EAU. **Rapport du groupe de travail sur la Méthodologie de Développement Intégré Eau-Territoire « MEDIET »**. Paris : AESN, Septembre 2008.

AERM – AGENCE DE L'EAU RHIN-MEUSE. Rhin-Meuse infos. N°109. Juin 2014. Disponível em:

<http://www.eau-rhin-meuse.fr/sites/default/files/medias/actus/2014/RMI109.pdf>

AERMC – AGENCE DE L'EAU RHONE-MEDITERRANEE-CORSE. **D'une rive à l'autre, 30 années pour une ambition qui reste d'avenir : restaurer nos rivières et préserver la méditerranée**. Lyon : agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, 1996.

AESN – AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDIE. **Programme d'intervention 1969-1972**. Paris : AESN, 1968.

ANA – AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **A Implementação da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos e Agência de Água das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá**. Brasília: ANA, SAG, 2007. 112p. Disponível em :

<http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sag/CobrancaUso/BaciaPCJ/Textos/LIVRO.pdf>

ANA – AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **A implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos e Agência de água das bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá**. Brasília: ANA, SAG, 2009, 1. Ed. Português/ inglês, 176p. Disponível em :

http://www.agenciadeaguapcj.org.br/download/Livro_Implement-Cobranca-PCJ.pdf

ANA – AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2013**. Brasília: ANA, 2013. Disponível em:

http://arquivos.ana.gov.br/institucional/spr/conjuntura/webSite_relatorioConjuntura/projeto/index.html

ANA – AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil: Informativo 2012**. Brasília: ANA, 2013. Disponível em :

http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sag/CobrancaUso/Cobranca/Informativo_Cobranca_2012.pdf

AGEVAP. **9º Relatório de Execução do Contrato de Gestão ANA-AGEVAP - Exercício 2010**. AGEVAP, janeiro de 2011. Disponível em :
<http://www.ceivap.org.br/downloads2011/relatoriodegestao2010.pdf>

AGUIAR JÚNIOR, Silvestre Rabello de: **Análise de gestão: política da água e sustentabilidade**. Tese de doutorado. Universidade de Brasília, Centro de desenvolvimento Sustentável, 2011.

ANTOINE, Jacques; PERRIN, Hubert; SALOMON, Michel. **Etude sur la perception du système des Agences de l'Eau**. Paris: GM2 conseil, 1996.

ASPE, Chantal. **Le retour de l'Etat et l'argumentaire scientifique dans les conflits pour l'eau**. In Territoires en mutation n°3, Montpellier, Université Paul Valéry, 1998.

BACHELARD, Gaston. **A água e os sonhos : ensaio sobre a imaginação da Matéria**. São Paulo : Martins Fontes, 1997.

BARRAQUE, Bernard (Dir). **As políticas da água na Europa**. Lisboa : Instituto Piaget, 1995.

BARRAQUE, Bernard (Dir). **Les politiques de l'Eau en Europe**. Paris: la Découverte, 1995a.

BARRAQUE, Bernard. **Les politiques de l'eau en Europe**. Revue française de science politique, vol. 45, n° 3, 1995b, p. 420-453. Disponível em :
<http://dx.doi.org/10.3406/rfsp.1995.403539>

BARRAQUE, Bernard. **Subsidiarité et politique de l'eau / Subsidiarität und Wasserpolitik**. In Faure, Alain (dir.) Territoires et Subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé, L'Harmattan, Paris, 1997, pp 165-201.

BARRAQUE, Bernard. **Les agences de l'eau et la question du patrimoine commun. Contribution à l'évaluation des agences de l'eau par le Commissariat Général au Plan**. 1997a.

BARRAQUE, Bernard. **La politique de l'eau, le libéralisme étatique et la subsidiarité**. In : Coutard, O (dir.). Le bricolage organisationnel, , crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires, Elsevier, Paris, coll. Acteurs, Sociétés, Techniques, 2001, pp 69-84.

BARRAQUE, Bernard. De l'appropriation à l'usage : l'eau, patrimoine commun. In: CORNU Marie, FROMAGEAU Jérôme, **Genèse du droit de l'environnement, volume 2 : droit des espaces naturels et des pollutions**, L'Harmattan, Paris, 2001a, pp. 213-239.

BARRAQUE, Bernard. **Une eau qui déborde les modèles économiques? Faisons flotter quelques malentendus**. In: La Houille Blanche, N°3 (Juin 2003), p. 131-139.

BARRAQUE, Bernard. **Les Agences de l'eau et le contexte de la régionalisation**. In: Responsabilité & Environnement n° 46, Avril 2007. Disponível em :
<http://www.anales.org/re/2007/re46/barraque.pdf>

BARRAQUE, Bernard. **Des bisses aux wateringues... De l'usage en commun des eaux en Europe**. 2011

BETTENCOURT, André. Propos recueillis auprès de Monsieur Bettencourt. In: LORIFERNE, Hubert., Ed. **40 ans de politique de l'eau en France**. Paris, Economica, 1987, pp. 93-97.

BHABHA, Homi. **O local da cultura**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

BOLTANSKI, Luc ; THEVENOT, Laurent. A Sociologia da capacidade crítica. *Antropolítica*, 23, 2, 2007, pp. 121-144.

BOULEAU, Gabrielle. **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, 2007. 457p. <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00161257/fr/>

BOULEAU, Gabrielle. **La contribution des pêcheurs à la loi sur l'eau de 1964**. *Économie rurale* [En ligne], n°309, Janvier-février 2009. Disponível em : <http://www.cairn.info/revue-economie-rurale-2009-1-page-9.htm>

BURKINA-FASO, 2001. **GIRE : Etat des lieux des ressources en eau du Burkina Faso et de leur cadre de gestion. Version finale**. Mai 2001.

CÁNEPA, Eugênio Miguel et al. **Os comitês de bacia no Rio Grande do Sul: formação, dinâmica de funcionamento e perspectivas**. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, 1998. <http://www.abes-rs.org.br/rechid/comites-2.htm>

CÁNEPA, Eugênio. **Relatório de viagem-estágio no Ministério do Meio Ambiente francês (Paris), e Agências da Água francesas (Nanterre, Toulouse, Metz)**. Porto Alegre: Fundação de Ciência e Tecnologia, junho de 1991.

CÁNEPA, Eugênio Miguel et al. **Os comitês de bacia no Rio Grande do Sul: formação, dinâmica de funcionamento e perspectivas**. In: MACHADO, Carlos José Saldanha (Org.). *Gestão de águas doces*. Rio de Janeiro: Interciência. 2004, p231-266. Disponível em: <http://www.abes-rs.org.br/rechid/comites-2.htm>

CÁNEPA, Eugênio. A gestão das águas baseada no princípio usuário pagador : dificuldades e perspectivas do sistema do Rio Grande do Sul. In: Santa Maria: **Ciência & ambiente**, v. 41, jul./dez. 2010, p.143-160.

CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. **A democracia das águas na sua prática: o caso dos comitês de bacia Hidrográficas de Minas Gerais**. 2003. 247 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – PPGAS, UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

CARMC – AGENCE DE L'EAU RHÔNE-MEDITERRANÉE-CORSE. **Procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse**, consultés au siège de l'Agence RMC en 2012 et 2013.

CASN – AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDIE. **Procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie: 1967-2005**. Nanterre: AESN. 8 CD-ROM.

CASSANO, Franco. **La Pensée méridienne**. La Tour d'Aigues: éditions de l'Aubep, 1998.

CASTRO LAHOZ, F.C., BRAGA, A.R. **Semana da Água. Livro de orientação ao professor** (primeira minuta). Americana : Consorcio Intermunicipal das bacias dos rios Piracicaba e Capivari, 1996, 70 p.

CBRMC – COMITÉ DE BASSIN RHÔNE-MEDITERRANÉE-CORSE. **Procès-verbaux des réunions du Comité de Bassin Rhône-Méditerranée-Corse**, consultés au siège de l'Agence RMC en 2012 et 2013.

CBSN – COMITE DE BASSIN SEINE-NORMANDIE. **Procès-verbaux des réunions du Comité de bassin Seine-Normandie: 1967-2005**. Nanterre: AESN. 5 CD-ROM.

CEDRAZ, Aroldo. **Projeto de Lei nº2.249, de 1991: Relatório e voto do relator**. Brasília: Câmara dos deputados, Comissão de defesa do consumidor, meio ambiente e minorias, 24 de maio de 1996.

CERCLE FRANÇAIS DE L'EAU. **Après 16 ans de direction de l'eau: Quelle organisation pour une politique efficiente et cohérente ? Hommage à Ivan Chéret**. Synthèse du colloque organisé à Paris le 21 janvier 2009. Disponível em : http://docs.cerclefrancaisdeleau.fr/SyntheseCFE_janv2009.pdf

CESARI, Stéphane. **Naissance de la loi sur l'eau de 1964. Fonctionnaires et parlementaires dans l'étape préalable à l'organisation d'un secteur**. Mémoire présenté au séminaire "Etat providence, Etat social". Institut d'études politiques de Grenoble, Université Pierre Mendès France, 1993. 59 p. Disponível em: <http://iepdoc.upmf-grenoble.fr/memoires/internet/1993/Z3896bis.pdf>

CESARI, Stéphane. **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**. Grenoble : IEP, 1994, 131p. Disponível em: <http://iepdoc.upmf-grenoble.fr/memoires/internet/1994/ZD123bis.pdf>

CGP – COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN. **Évaluation du dispositif des agences de l'eau**. Paris: Commissariat Général au Plan, 1997.

CHERET, Ivan. Propos recueillis auprès de Monsieur Chéret. In: LORIFERNE, Hubert., Ed. **40 ans de politique de l'eau en France**. Paris, Economica, 1987, pp. 98-107.

CHERET, Ivan. **Entretien avec Yvan Chéret**. Entrevista realizada por Hélène Vacher em 22 mai 2009 em Versailles, França, para o Comitê de História do Ministério francês do Meio Ambiente.

CHERET, Ivan. **Entretien avec Gabrielle Bouleau**. 2013. Disponível em: <https://irstea.academia.edu/GBouleau>

CLASTRES, Pierre. **Chronique des indiens Guayaki**. Paris : Plon, Collection Terre Humaine, 1972.

CLASTRES, Pierre. **La société contre l'Etat**. Paris: Les Editions de Minuit, 1974.

CLIFFORD, James. Introduction : Partial Truths. In: CLIFFORD, James; MARCUS Georges E. **Writing Culture : The Poetics and Politics of Ethnography**. Berkeley: University of California Press, 1986, p. 1-26.

CLIFFORD, James; MARCUS Georges E. **Writing Culture : The Poetics and Politics of Ethnography**. Berkeley: University of California Press, 1986.

COMITÊ DE GERENCIAMENTO DO LAGO GUAÍBA. Ata da Ata da Reunião Extra-ordinária realizada em 26 de Junho de 2003, às 14 horas, no Auditório da SEMA.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. **La réforme de la politique de l'eau**. Paris : Conseil économique et social, 2000. Disponível em: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000030/index.shtml>

COPPE. **Cobrança pelos usos da água bruta: experiências europeias e propostas brasileiras**. Projeto proagua – Fortalecimento Institucional, Fase III. Sistema de Gestão da Bacia do Rio Paraíba do Sul. Rio de Janeiro: Laboratório de Hidrologia e Estudos do Meio Ambiente da COPPE/UFRJ, 2001. Relatório gps-RE-011-R0: MMA/SRH/PROAGUA/CEIVAP/BIRD-UNESCO, 103p. Disponível em:

http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaearrecadacao/BaciaPBS_TextoseEstudos.aspx

DE ROSNY, Eric. **Les yeux de ma chèvre**. Paris : Plon, Collection Terre Humaine, 1981.

DESCOLA, Philippe. **La nature domestique: symbolisme et praxis dans l'écologie des Achuar**. Paris : Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme, 1986.

DESCOLA, Philippe. **Les Lances du Crépuscule**. Paris : Plon, Collection Terre Humaine, 1993.

EÇA, Rodrigo Furtado; FRACALANZA, Ana Paula. **Cobrança pelo Uso da Água em Bacias de Dupla Dominialidade: Conflitos Técnicos e de Gestão nas Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá**. V Encontro Nacional da Anppas, Florianópolis, 4 a 7 de outubro de 2010. Anais...

ELA, Jean-Marc. **Innovations sociales et renaissance de l'Afrique noire : les défis du "monde d'en bas"**. Montréal/Paris: L'Harmattan, 1998.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei nº 12.183, de 29/12/2005**. Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do estado de São Paulo, os procedimentos para fixação dos seus limites, condicionantes e valores e dá outras providências. Disponível em : <http://www.daee.sp.gov.br/images/documentos/legislacaoefins/LE12183.pdf>

FERNANDES, Valéria. Tratamento de esgoto, o desafio do saneamento. **Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente**, Ano XX, nº71, abril/junho de 2014, pp. 16-25.

FONSECA, Claudia. 2009. **Transnational negotiations of the mechanisms of governance: regularizing child adoption**. Vibrant (Florianópolis), v. 6, p. 8-36.

FÓRUM NACIONAL DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICAS. **V Encontro Nacional de comitês de bacia: Relato dos Trabalhos**. Aracaju, 18 a 21 de Agosto de 2003. Disponível em: http://www.arcreplan.com.br/rededasaguas/forumn/v_encontro.pdf

FRANÇA. 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. Decreto 66-699, de 14 de setembro 1966. Décret relatif aux comités de bassin créés par l'article 13 de la loi 64-1245 du 16 décembre 1964. **Journal Officiel de la République Française**, Paris, 23 set. 1966a.

FRANÇA. Decreto 66-700, de 14 de setembro 1966. Décret relatif aux agences financières de bassin créées par l'article 14 de la loi 64-1245 du 16 décembre 1964. **Journal Officiel de la République Française**, Paris, 23 set. 1966b.

FRANÇA. Lei 92-3, de 3 de janeiro de 1992. Loi sur l'eau. **Journal Officiel de la République Française**, Paris, 4 jan. 1992.

FRANÇA. 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.

GARCIER, Romain. **La pollution industrielle de la Moselle française : naissance, développement et gestion d'un problème environnemental, 1850-2000**. Thèse en Géographie, Univ. Lyon 2 (2005). Disponível em : http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/11/93/67/PDF/Moselle_garcier.pdf

GENIN, Bénédicte. **Planejamento territorial e gestão dos recursos hídricos: comparação entre os sistemas da França e do Brasil**. Relatório de Estágio Realizado na METROPLAN, Porto Alegre, RS, Setembro de 2005.

GEERTZ, Clifford. **Obras e vidas: o antropólogo como autor**. Rio de Janeiro : Editora UFRJ, 2002.

GEERTZ, Clifford. **O saber local**. Petrópolis: Vozes, 2003.

GHIOTTI, Stéphane . Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. **Développement Durable et Territoires**. Dossier 6: Les territoires de l'eau, 2006. Disponível em : <http://developpementdurable.revues.org/document.html?id=1742>

GHIOTTI, Stéphane. **Les territoires de l'eau – gestion et développement en France**. CNRS, éditions, coll. Espaces et milieux, 247p, 2007.

GOLDMAN, Márcio. **Como funciona a democracia: uma teoria etnográfica da política**. Rio de Janeiro: 7letras, 2006.

GOUGAUD, Henri. **Les Sept plumes de l'aigle**. Paris : Seuil, 2000.

GRASSI, L. A. T., CÂNEPA, E M. Os comitês de bacias no Rio Grande do Sul. Uma experiência histórica. In: Santa Maria: **Ciência & ambiente**, v. 21, n.1, jul./dez. 2000, p.91-102. Disponível em : <http://www.abes-rs.org.br/rechid/comites-1-a.htm>

GRASSI, Luiz Antonio Timm; CÂNEPA, Eugenio Miguel. A lei das Águas no Rio Grande do Sul: no caminho do desenvolvimento sustentável ? In: Santa Maria: **Ciência & ambiente**, nº21, p. 135-152, julho/dezembro de 2000a.

GRIAULE, Marcel. **Dieu d'Eau: entretiens avec Ogotemmêli**. Paris: Librairie Arthème Fayard, 1975 (1a ed 1948).

HARTMANN, Philipp. **A Cobrança pelo Uso da Água como Instrumento Econômico na Política Ambiental. Estudo Comparativo e Avaliação Econômica dos Modelos de Cobrança pelo Uso da Água Bruta Propostos e Implementados no Brasil**. Porto Alegre: AEBA, 2010. Disponível em: <http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/21155/>

ISNARD, Laure. **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, 2005, 73p.

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n.1/2, p. 315 - 338, 2003.

JAFFRE, Philippe. **Note de M. Jaffré, inspecteur des finances : « approche théorique de l'équilibre financier des agences de bassin »**. Miméo, maio 1975.

JAFFRE, Philippe. **Rapport nº75-175 de M. Jaffré, inspecteur des finances, sur l'équilibre financier de l'Agences de Bassin Rhône-Méditerranée-Corse**. Miméo, juin 1975a.

JOHNSSON, Rosa Maria Formiga. **Les eaux brésiliennes : analyse du passage à une gestion intégrée dans l'État de São Paulo**. Tese de doutorado em Ciências e Técnicas do Meio Ambiente, Paris, Universidade de Paris XII, 1998.

JOHNSSON, Rosa Maria Formiga. La nouvelle politique de l'eau au Brésil : forces et enjeux d'une transformation vers une gestion intégrée. In: **Tiers-Monde**. 2001, tome 42 n°166. Les nouvelles politiques de l'eau. Enjeux urbains, ruraux, régionaux. (sous la direction de Guy Meublât). pp. 403-425.

JORION, Paul. **Le Prix**. Bellecombe-en-Bauges : Edition du Croquant, 2010.

KACZMAREK, Bernard. **Un nouveau rôle pour les agences de l'eau ? : Essai pour une politique franco-européenne de l'eau**. Ed Johanet, 2006.

KNEESE, Alan V. **Water Pollution: Economic Aspects and Research Needs**. Baltimore : Johns Hopkins Press, 1962, 107p.

KNEESE, Alan V. **The economics of regional water quality management**. Baltimore : Johns Hopkins Press, 1964.

KNEESE, Alan V.; LÉVY-LAMBERT, Hubert. **Economie et gestion de la qualité de l'eau, traduction française et adaptation**. Paris, Dunod, 1967.

KNEESE, Allen V. **Managing water quality : economics, technology, institutions**. Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1968

KORTE Hermann, BOLLACK Sabine, CLAUDE Viviane, BARRAQUE Bernard. **Le développement de "l'infrastructure" dans la Ruhr, 1840-1990. 2ème partie : de la gestion de l'eau au syndicat d'aménagement**. In: Flux n°6, 1991. pp. 19-32. Disponível em : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/flux_1154-2721_1991_num_7_6_1160

LAIGNEAU, Patrick. Le SNE à Seattle. Paris, **Syndicat National de l'Environnement Info**, 1er trimestre 2000, pp 24-25.

LAIGNEAU, Patrick. Ouagadougou – Porto Alegre : Ici, un autre monde est possible. Nous n'avons pas besoin de parler la même langue pour partager les mêmes rêves. **Synergie Environnement**, Bulletin d'information du syndicat national de l'Environnement SNE-CFDT, n°1, Paris, février 2002.

LAIGNEAU, Patrick. **Democracia Participativa e Gerenciamento de Recursos Hídricos: O caso do Comitê de Gerenciamento do Lago Guaíba**. 2004. 160 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, PUCRS, Porto Alegre, 2004.

LAIGNEAU, Patrick. **“Vamos lutar da forma que nós sabemos”: estudo etnográfico sobre a participação de representantes indígenas nos comitês de bacia hidrográficas no Brasil. Os casos do Comitê do Itajaí e do Comitê São Francisco**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/7927>

LAIGNEAU, Patrick. **A tropicalização dos comitês de bacias**. Boletim informativo do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, Salvador - BA, p. 7 - 7, 01 jul. 2006.

LAIGNEAU, Patrick; RIBEIRO, Claudia. **Gestão de recursos hídricos e desenvolvimento territorial no Rio Grande do Sul: cooperação entre o Comitê Caí e o Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Caí**. In: 2º Simpósio Experiências em Gestão dos Recursos Hídricos por Bacia Hidrográfica, 2010, Atibaia (SP). CD Experiências em Gestão dos Recursos Hídricos por Bacia Hidrográfica, 2010.

LAIGNEAU, Patrick; RIBEIRO, Claudia. **Enquadramento: Processo Participativo em Bacias Hidrográficas. O caso do Comitê Caí no Rio Grande do Sul**. In: XIX Simpósio

Brasileiro de Recursos Hídricos, 2011, Alagoas. Anais do XIX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2011.

LAIGNEAU, Patrick. **Cobrança pelos usos da água na França**. In: XIX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2011, Alagoas. Anais do XIX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2011.

LAIGNEAU, Patrick. **Processo de implementação de Agências e Comitês de Bacia: estudo etnográfico no Brasil, perspectiva histórica na França**. In: VI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Anais, 2012.

LAIGNEAU, Patrick. Evolução da cobrança pelo uso da água na bacia francesa Rhône-Méditerranée-Corse de 1969 a 2011. In: XX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2013, Bento Gonçalves. **Anais do XX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**, 2013. Disponível em: www.abrh.org.br.

LAIGNEAU, Patrick. **Le Syndicat National de l'Environnement. Tome I : 1973-1986. Les pionniers de l'environnement cherchent leur place dans l'administration française**. Les Lilas: Syndicat national de l'environnement SNE-FSU, 2014. 206p

LAHOZ, Francisco Carlos Castro. **Mini Curso: Mecanismos e estratégias de comunicação social voltados à implantação dos instrumentos de gestão, com destaque à cobrança pelo uso dos recursos hídricos**. In: Simpósio “Experiências em Gestão dos Recursos Hídricos por Bacia Hidrográfica”, Atibaia – SP, novembro de 2010.

LANNA, Antonio Eduardo. **Instrumentos de planejamento e gestão ambiental para a Amazônia, Cerrado e Pantanal : demandas e propostas : metodologia de gerenciamento de bacias hidrográficas**. Brasília : Ed. IBAMA, 2001. 59p. (Série meio ambiente em debate ; 36).

LANNA, Antonio Eduardo. **Blog Hidro Lógicas**, 2014. <http://hidrologicas.blogspot.com.br/>. Consultado em 27 de julho de 2014.

LASCOUMES, Pierre. **L'éco-pouvoir: environnements et politiques**. Paris : Ed. La découverte, 1994.

LATOUR, Bruno ; LE BOURHIS, Pierre. **Comment faire de la bonne politique avec de la bonne eau: Rapport provisoire sur la mise en place des CLE**. Paris: Ministère de l'Environnement, 1995.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o social : uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Salvador: Ed ufba, 2012; Bauru, Sao Paulo: Edusc, 2012.

LEACH, Edmund Ronald. **Sistemas políticos da Alta Birmania**. São Paulo: EDUSP, 1996.

LE BOURHIS, Jean-Pierre. **La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)**. Thèse en Science Politique, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2004. Disponível em: <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00352536/fr/>

LENCLUD Gérard. L'eau dans la cité. Techniques et milieu symbolique [A. Guillerme, Les temps de l'eau. La cité, l'eau et les techniques. Nord de la France, fin IIIe-début XIXe siècle.]. In: **Études rurales**, N°93-94, 1984. L'eau. pp. 151-161. Disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rural_0014-2182_1984_num_93_1_2994

LESAGE, Michel. **Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France : Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos**

objectifs de qualité. Paris : Documentation française, juin 2013. Disponível em : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000415/>

LEVI-STRAUSS, Claude. **Tristes tropiques.** Paris : Plon, Collection Terre Humaine, 1955.

LEVI-STRAUSS, Claude ; ERIBON, Didier. **De près et de loin.** Paris : Odile Jacob, 1988.

LEVY-LAMBERT, Hubert. **L'eau : abondance ou pénurie ? Une question d'organisation.** Annales des Mines, n°IX, p.580-604, 1964.

LEVY-LAMBERT, Hubert. Propos recueillis auprès de Monsieur Lévy-Lambert. In: LORIFERNE, Hubert., Ed. **40 ans de politique de l'eau en France.** Paris, Economica, 1987, pp. 108-111.

LORIFERNE, Hubert., Ed. **40 ans de politique de l'eau en France.** Paris, Economica, 1987.

MACHADO, Carlos José Saldanha. **A Gestão Francesa de Recursos Hídricos: descrição e análise dos princípios jurídicos.** Revista Brasileira de Recursos Hídricos, Porto Alegre, v. 8, n. 4, p. 212-239, 2003. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32880-40912-1-PB.pdf>

MACHADO, Carlos José Saldanha . **O mundo da administração pública das águas do Estado do Rio de Janeiro segundo o olhar de um antropólogo.** Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, v. 12, n. 25, p. 171-190, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ha/v12n25/a09v1225>

MARIE, Michel. Le Plan de Constantine, l'aménagement et les sciences de l'homme. In: BARRAQUE, Bernard ; MARIE, Michel. L'aménagement du territoire et la colonie, **cahiers Territoire Techniques et Sociétés de la Délégation à la Recherche et à l'Innovation.**, n°4, avril 1988, pp. 61-72.

MARTIN, Yves. **Amenagement des ressources en eau du groupement de bassins Artois-Picardie et interventions de l'agence de bassin.** 24 février 1968. Disponível em: http://Annales.org/archives/yvesmartin/gestion_de_leau.html

MARTIN, Yves. Propos recueillis auprès de Monsieur Martin. In: LORIFERNE, Hubert., Ed. **40 ans de politique de l'eau en France.** Paris, Economica, 1987, pp. 112-122.

MARTIN, Yves. Quelques réflexions sur l'évolution des agences de bassin. In : **Anales des Mines**, juillet-août 1988. Disponível em: http://Annales.org/archives/yvesmartin/gestion_de_leau.html

MARTINS, Rodrigo Constante. **Sociologia da governança francesa das águas.** Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 23, n. 67, jun. 2008. Disponível em: <http://ref.scielo.org/v5ch3t>

MATTERSDORF, Guillaume. **Reconstitution de l'historique institutionnel, technique et financier du développement de l'Agence de l'Eau Rhone-Mediterranee et Corse.** Paris : AgroParisTech, Juin 2009.

MEUBLAT, G. et al. **L'évaluation ex-post de la politique de lutte contre la pollution des eaux. Relatório final para o Ministère de l'Environnement.** Paris : Université de Paris-Nord, Centre de recherche en économie industrielle, dezembro 1987.

MEUBLAT, Guy. La mise en oeuvre de la loi de 1964 sur la lutte contre la pollution des eaux. In : BARRAQUE, Bernard ; THEYS, Jacques (dir.). **Les politiques**

d'environnement : Evaluation de la première génération : 1971-1995. Paris : Editions Recherches, 1998.

MEUBLAT Guy ; LE LOURD Philippe. Les agences de bassin : un modèle français de décentralisation pour les pays émergents ? La rénovation des institutions de l'eau en Indonésie, au Brésil et au Mexique. In: Tiers-Monde. 2001, tome 42 n° 166. Les nouvelles politiques de l'eau. Enjeux urbains, ruraux, régionaux. (sous la direction de Guy Meublât). pp. 375-401. Disponible em : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_1293-8882_2001_num_42_166_1511

MMA-MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. **Lei Nº9.433 de 8 de janeiro de 1997: Política Nacional de Recursos Hídricos.** Brasília, 1999, 2a ed. Rev. Atual.

NADER, Laura. 1994. **Harmonia Coerciva: a economia política dos modelos jurídicos.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 9, nº 29, pp.18-29.

NICOLAZO, Jean-Loïc. **Les agences financières de bassin.** Paris : Ed. Pierre Johanet et Fils Editeurs, 1973.

NICOLAZO, Jean-Loïc. **Les agences de l'eau.** Paris : Ed. Pierre Johanet et Fils Editeurs, 1989.

NICOLAZO, Jean Loïc. **Les Agences de l'Eau.** Paris : Éditions Johanet, 1997.

NICOLAZO, Jean-Loïc; REDAUD, Jean-Luc. **Les agences de l'eau - Quarante ans de politique de l'eau.** Paris : Editions Johanet, 2007.

OCDE. **Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international.** Document N°C(72)128, Paris, 1972.

ONEMA. **La reconquête du bon état des eaux et des milieux aquatiques : De l'état des eaux en 2009 aux objectifs 2015.** EauFrance, 22 mars 2010.

ORANGE, Martine. Les agences de l'eau sous le feu des critiques. **Le Monde**, Paris, 14 de novembro de 1997.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons, the evolution of institutions for collective action.** Cambridge University Press, 1990.

PARTI SOCIALISTE. **L'Eau, Bien Public, Bien commun – pour une gestion démocratique et durable.** Laboratoire des idées. Juin 2011. <http://www.parti-socialiste.fr/static/12028/1039eau-bien-commun-bien-public-pour-une-gestion-democratique-et-durable-140242.pdf>

PEIRANO, Mariza G.S. **A análise antropológica de rituais.** In: PEIRANO, Mariza G.S. (Org.) O Dito e o Feito. Ensaios de Antropologia dos Rituais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

PEREIRA, Jaildo Santos. **A cobrança pelo uso da água como instrumento de gestão dos recursos hídricos: da experiência francesa a prática brasileira.** Porto Alegre: IPH-UFRGS (Tese doutorado), 2002. Disponible em: <http://www.biblioteca.ufrgs.br/bibliotecadigital/2003-1/tese-iph-0354726.pdf>

PEREIRA, Jaildo Santos. **Um breve histórico das agências francesas de água.** In: ABRH. XV SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, Curitiba, 2003. Disponible em: <http://www.ceivap.org.br/downloads/Jaildo.pdf>

PEREIRA, Cristiano Cária Guimarães et al. **Processo de regularização de usos e operacionalização da cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia hidrográfica Rio São Francisco**. In: Anais do XIX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, Maceió, 2011.

PETRELLA Ricardo. **Le manifeste de l'eau : pour un contrat mondial**. Bruxelles: Editions Labor, 1998.

PICARD, Joseph. **L'action des Agences Financières de Bassin et leurs premiers Programmes Pluriannuels d'Intervention**. Paris: SPEPE, février 1969. *Mimeo*.

PISANI, Edgard. (1956). Administration de gestion, administration de mission. **Revue française de science politique**, vol. 6, n° 2, p. 315-330. Disponível em: <http://www.persee.fr/>

PITTE, Jean-Robert. **Philippe Lamour. 1903-1992. Père de l'aménagement de l'espace et du territoire en France**. Paris: Fayard, 2002.

PROAGUA. **Cobrança pelo Uso da Água Bruta: Experiências Europeias e Propostas Brasileiras**. Relatório GPS – RE – 011 – R0. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2001. Disponível em: http://ceivap.org.br/estudos/detalhes_documento.php?num_rel=47

QUENTAL, Sarah Janaina Menuzzo ; BOMBO, Ivanilde Wilma; YANSSEN, Karla Carolina Balan. Aplicação dos recursos arrecadados pelas cobranças PCJ em PDCS e investimentos. In: **Anais do 2º Simpósio “Experiências em Gestão dos Recursos Hídricos por Bacia Hidrográfica”**, Atibaia, SP, Nov. 2010.

RICHARD-FERROUDJI, Audrey. **L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau : Composer avec une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachements**. Tese em sociologia. Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales, 2008. 491p. Disponível em: <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00420595/>

ROCARD, Michel. **Rapport de Synthèse n°77 081 de M. Rocard, inspecteur des finances, sur les Agences de Bassin**. Miméo, 1977.

ROCARD, Michel. **Si ça vous amuse... Chronique de mes faits et méfaits**. Paris : Flammarion, 2010.

SAHLINS, Marshall. **Ilhas de História**. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.

SAHLINS, Marshall. O 'pessimismo sentimental' e a experiência etnográfica: por que a cultura não é um 'objeto' em via de extinção (parte I). **Mana – Estudos de Antropologia Social, Museu Nacional**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, UFRJ, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/mana/v3n1/2455.pdf>.

SCHMITZ-DERKENNE, Chantal. **Les Agences de l'Eau au concret, à travers l'étude de trois agences (Adour Garonne, Rhin-Meuse et Seine Normandie)**. Paris: centre d'analyse, de formation et d'intervention, 1997.

SCHUCH, Patrice. 2009. **Práticas de justiça: Antropologia dos modos de governo da infância e juventude no contexto pós-ECA**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

SENAT. **Compte-rendu intégral de la séance du Mercredi 20 Mai 1964**. 2^e session ordinaire de 1963-1964. Paris : Journal Officiel de la République Française, 21 Mai 1964. Disponível em : <http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/seances/s196405/s196405.html>

SENAT. **Compte-rendu intégral de la séance du Mardi 19 Mai 1964**. 2^e session ordinaire de 1963-1964. Paris : Journal Officiel de la République Française, 20 Mai 1964.

Disponível em : <http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/seances/s196405/s196405.html>

SENAT. **La taxe Générale sur les Activités Polluantes : une remise en cause radicale de la Politique de l'Eau ?** Compte rendu du colloque organisé au Sénat le 20 octobre 1998. Disponível em: <http://www.senat.fr/rap/r98-112/r98-112.html>

SENAT. **Biographie de Maurice Lalloy**. Extrait du Dictionnaire des parlementaires français. SD. Disponível em : http://www.senat.fr/senateur/lalloy_maurice000758.html

SHIVA, Vandana. **La guerre de l'eau: privatisation, pollution et profit**. Paris: Laventurine, 2003

SNE. **Dominique, nique nique ;ou Une journée chez les Verts**. Récit d'une expédition syndicale à l'Université d'été du Partit Vert. Syndicat National de l'Environnement SNE-CFDT, Montpellier, Août 1998.

SNE. **Propositions pour une réforme de la politique de l'eau et des milieux aquatiques**. Bulletin de la Branche Agences de l'Eau, Syndicat National de l'Environnement SNE-CFDT, Montpellier, juin 2000.

SOARES NETO, P.; CANALI, G. **Nota Técnica: Sustentabilidade Econômico-Financeira da Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil**. Seminário Planejamento Estratégico do SINGREH. 13 a 15 de Julho 2010. Brasília, DF.

STEIL, Carlos Alberto; CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. Diferentes aportes no âmbito da antropologia fenomenológica: diálogos com Tim Ingold. In: STEIL, Carlos Alberto; CARVALHO, Isabel Cristina Moura (Org.). **Cultura, percepção e ambiente. Diálogos com Tim Ingold**. São Paulo: Terceiro Nome, 2012.

TÉNIÈRE-BUCHOT, Pierre-Frédéric. Viewpoint - Happy like a clam in French water. **Water Alternatives** 6(2), 2013, p. 218-238.

THOENIG, Jean-Claude. Les grands corps. **Pouvoirs**, 1996, 78, 107-120. Disponível em: http://revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/79Pouvoirs_p108-121_grands_corps.pdf

THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrice. L'État et la gestion publique territoriale. In: **Revue française de science politique**, 46e année, n°4, 1996. pp. 580-623. Disponível em: <http://www.persee.fr/>

TURNER, Victor. **Religious paradigms and political action: Thomas Becket at the Council of Northampton** In: TURNER, Victor. *Dramas, fields and metaphors*. Ithaca/London: Cornell University Press, 1974, p. 60-97.

VALIRON, François. **Quelques reflexions sur le programme d'intervention de l'agence financière de bassin "Seine-Normandie"**. Texte présenté lors de la réunion du Comité de Bassin *Seine-Normandie* du 19 décembre 1967.

VALIRON, François (Dir.). **Le rôle des agences financières de bassin : documents de la formation continue de l'école nationale des ponts et chaussées**. Paris : Association Amicale des Ingénieurs Anciens Elèves de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, novembre 1977.

VALIRON, François. Propos recueillis auprès de Monsieur Valiron. In: LORIFERNE, Hubert., Ed. **40 ans de politique de l'eau en France**. Paris, Economica, 1987, pp. 131-145.

VIEILLARD-COFFRE, Sylvie. Gestion de l'Eau et bassin-versant: de l'évidence d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique. In : **Géopolitique de l'Eau**, Hérodote,

Paris, La découverte, nº102, 2001, pp. 139-156. <http://www.cairn.info/revue-herodote-2001-3-page-139.htm>

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. O nativo relativo. Rio de Janeiro, **Mana**, v. 8, n. 1, 2002, p. 113-148. Disponível em: <http://www.scielo.br/>

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. **A Inconstância da Alma Selvagem e outros ensaios de antropologia**. São Paulo: Cosac & Naify, 2002a. 552 p.

Anexo nº 1

—

Estrutura administrativa da França

Municípios

Desde a revolução francesa (1789) os municípios (*communes*) são as unidades básicas de organização territorial na França. São atualmente 36.772 municípios, muito diversos em tamanho e população. 90% dos municípios franceses possuem menos de 2000 habitantes, e, em alguns deles, não moram mais do que algumas dezenas de pessoas. Desde 1831, os municípios são liderados por um corpo eleito (o *Conseil Municipal*) presidido por um prefeito (*Maire*), e possui um governo executivo²⁶⁵.

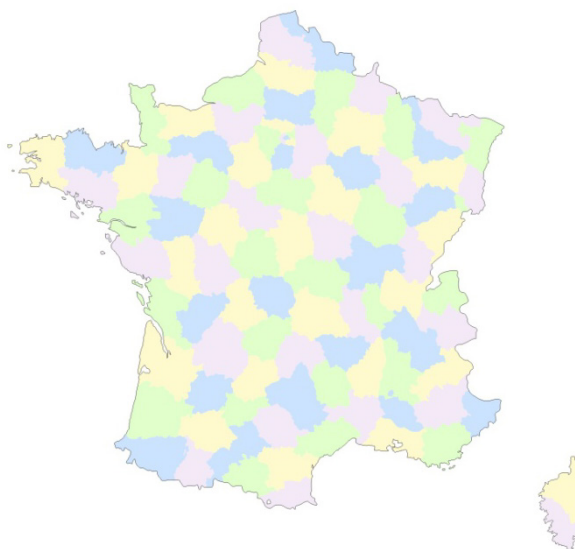
Muitos municípios estão agrupados em estruturas intermunicipais (tipo consórcio) para garantir a sustentabilidade dos serviços públicos, particularmente no saneamento e na gestão dos recursos hídricos.

Départements

Desde a revolução, a França também é dividida em *départements*. São atualmente 96 na França continental. O *département* é a principal subdivisão administrativa do Estado nacional, abrigando seus serviços administrativos e técnicos descentralizados do Estado sob a autoridade do *Préfet* (Representante do Estado no *département*).

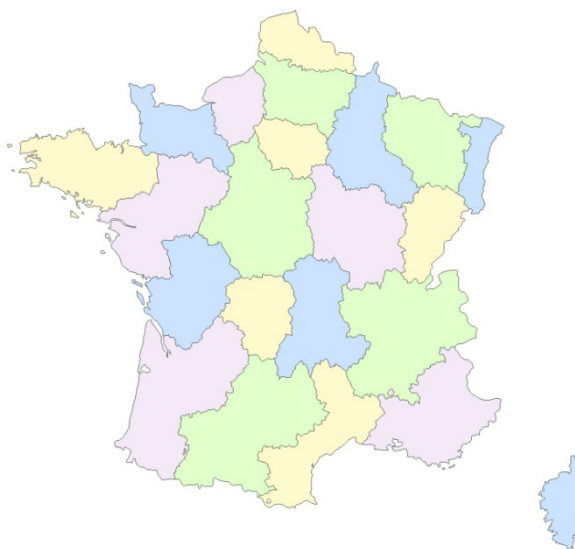
Desde 1833, o *Département* (com maiúscula) também corresponde a uma entidade política, liderada por uma assembleia eleita cujos membros são chamados de *Conseillers Généraux*. Neste sentido, *Conseil Général* é sinônimo de *Département*.

²⁶⁵ Elaborei essa parte sobre o contexto institucional francês a partir do artigo *A Gestão Francesa de Recursos Hídricos: descrição e análise dos princípios jurídicos*, de Carlos José Saldanha Machado (MACHADO, 2003).



As regiões

A partir de 1964, a França é dividida administrativamente em 26 regiões (22 regiões na França continental, como ilustra o mapa seguinte).



A região torna-se uma unidade fundamental no processo de planejamento do Estado francês. É dirigida pelo *Préfet de Région* (Chefe de Região), nomeado pelo Presidente da República.

A partir das primeiras leis de descentralização²⁶⁶ de 1981, a Região passa a ser também uma subdivisão política, também denominada neste caso de *Conseil Régional*. Assim

²⁶⁶ Para mais detalhes sobre o processo de descentralização na França, consultar <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/chronologie/>.

como o *Conseil Général (Département)*, é um ente institucional dotado de personalidade jurídica, liderada por uma assembleia eleita, e possuindo um governo executivo. A Região e o departamento não detêm poderes legislativos.

Os municípios, *Conseils Généraux* (Départements) e *Conseils Régionaux* (Regiões), enquanto circunscrições administrativas dotadas de personalidade jurídica, são também chamadas de *collectivités locales* (coletividades locais) ou ainda de *collectivités territoriales* (coletividades territoriais).

Anexo nº2

—

Composição do Comitê de Bacia *Seine-Normandie*

Em 1967, a composição do Comitê de Bacia *Seine-Normandie* é a seguinte :

- 21 representantes dos Usuários e Pessoas Competentes

Categoria	Número de representantes (titulares)
Indústria	8
Abastecimento de Água	2
Pesca e Piscicultura	2
Agricultura	3
Navegação	2
Setor elétrico	1
Turismo	1
Consumidores de água	1
Pessoas competentes	1

- 21 representantes dos Prefeitos e demais políticos eleitos

Região	Número de representantes (titulares)
<i>Paris</i>	9
<i>Haute Normandie</i>	3
<i>Basse Normandie</i>	2
<i>Champagne-Ardenne</i>	2
<i>Picardie</i>	2
<i>Bourgogne</i>	1
<i>Centre</i>	1
<i>Lorraine</i>	1

- 21 representantes do Estado

Ministério	Número de representantes (titulares)
Esportes	1
Planejamento e Gestão Territorial	1
Turismo	1
Cidades	3
Fazenda	1
Obras e Habitação	2
Indústria	2
Agricultura	1
Assistência Social	1
<i>Chefes de região</i>	8

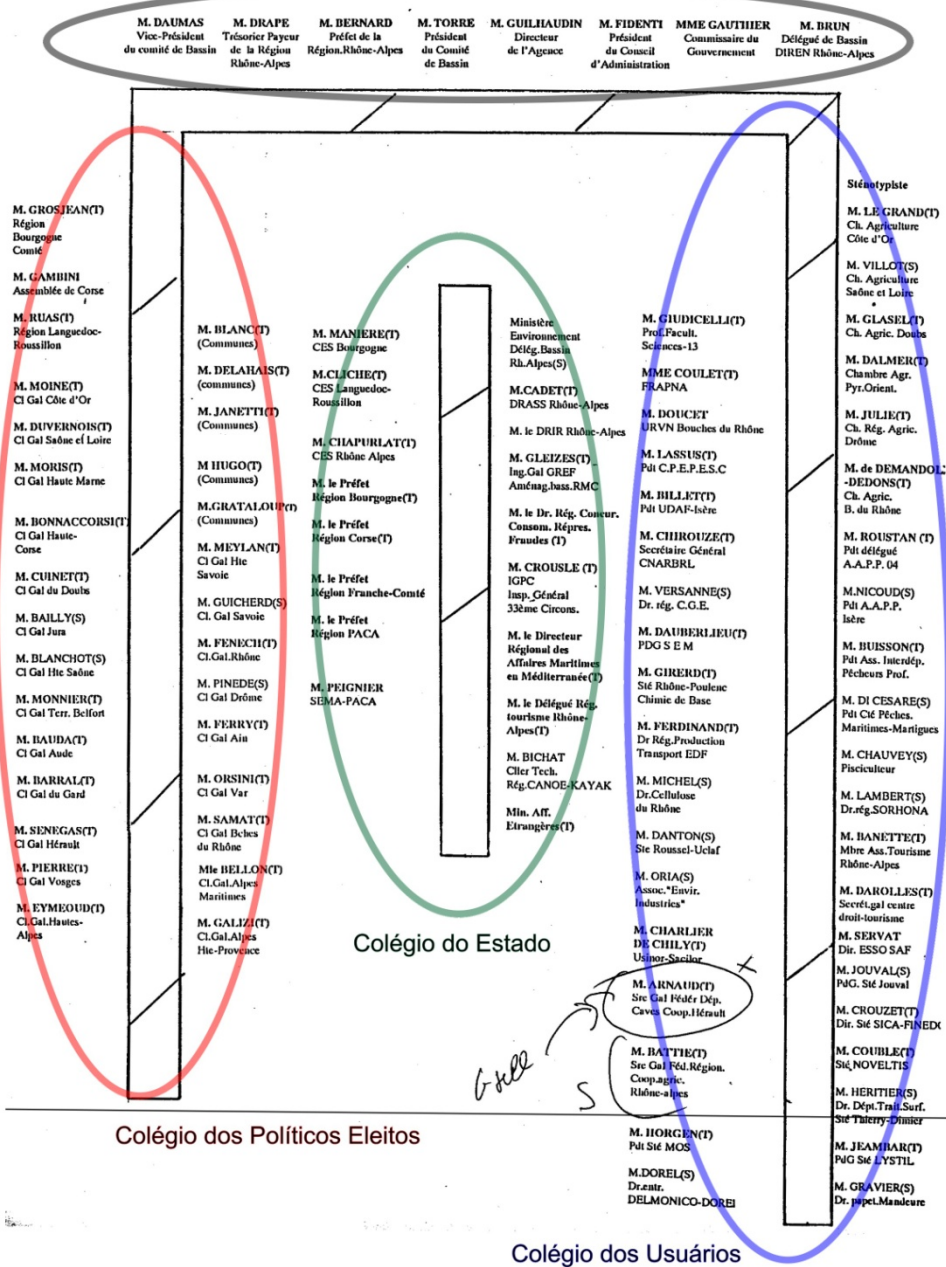
Anexo nº3

Plano de mesa

COMITE DE BASSIN HONE-MEDITERRANEE-CORSE

"Espace Tête d'Or" - LYON le 29 octobre 1993

Mesa oficial



Anexo nº4

—

Domínio jurídico da água na França e no Brasil

Na França os rios são classificados em dois tipos em relação ao seu domínio jurídico:

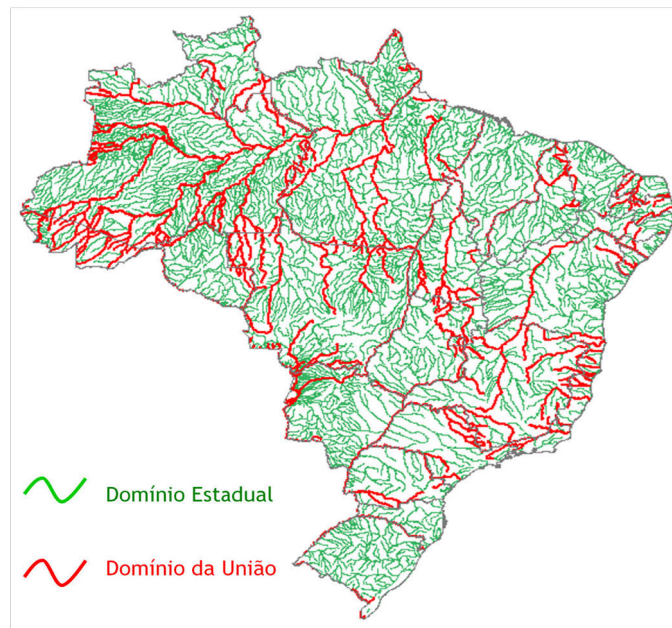
- Os rios de domínio do Estado (geralmente rios navegáveis): suas margens e seu leito pertencem ao Estado, assim como o direito de uso da água;
- Os rios que não são do domínio do Estado (rios pequenos e riachos): são regidos pelo direito privado. Somente o fundo e as margens pertencem aos proprietários. A água é sempre de domínio público, seu uso pelos proprietários sendo sujeito à outorga.

No Brasil, a Constituição define os recursos hídricos como bens públicos de uso comum, incluindo as águas subterrâneas e nascentes. Não existem corpos de água de propriedade privada.

A propriedade da água está dividida entre a União e os estados da seguinte forma: são bens da União os rios que banhem mais de um estado, os rios que sirvam de limites com outros países, os rios que se estendem a território estrangeiro ou dele provenham, e o mar territorial. São bens dos estados os rios cuja fonte e a foz encontram-se no mesmo estado, bem como as águas subterrâneas.

Na mesma bacia podem coexistir rios de domínio federal e outros de domínio estadual, sendo que os rios de domínio federal não são necessariamente os rios principais (alguns rios estaduais são tributários dos rios federais: para isso basta apenas que eles cruzem a fronteira entre dois estados).

O resultado da divisão é apresentado no mapa seguinte:



Dependendo de seu domínio, e não unicamente de sua localização, as águas podem ser submetidas à cobrança pelo governo federal ou pelo governo do estado ao qual pertencem.

Os potenciais hidrelétricos sempre pertencem à União, independentemente da sua localização (em rios de domínio federal ou estadual). A cobrança pelo uso da água paga pela usinas hidrelétricas é arrecadada em nível nacional pela Agência Nacional de Águas (ANA), sem relação com os comitês de bacia²⁶⁷.

²⁶⁷ Conforme a Lei federal nº 9.984/00 de 17 de julho de 2000, criando a ANA.