

A cobrança pelo uso da água no Brasil

Por Rodrigo Moraes
Colaborou Luciana Percin

A tão discutida “questão das águas”, que envolve desde a cobrança pelo uso desse bem universal até os cuidados no tratamento de efluentes, vem tomando espaço não só nas empresas do setor de celulose e papel, mas também nos órgãos competentes e na sociedade brasileira como um todo.

Em 1997, depois de muitos anos de esforços e dedicação, a entrada em vigor da Lei das Águas (Lei Federal nº 9.433), com sua Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), passou a apontar as deficiências existentes e a desenvolver instrumentos para a gestão da água, com destaque para a administração dos recursos tendo como unidade de planejamento as bacias hidrográficas.

Envolvida em todas essas questões, a Agência Nacional das Águas (Ana) é o órgão regulador que deve assegurar a quantidade e a qualidade da água aos seus múltiplos usos. “A Ana, agência reguladora federal, tem função dupla: num primeiro momento, tem a missão de ajudar a construir um sistema nacional de gestão das águas competente; depois, assume uma segunda grande função – a regulação do uso das águas de domínio da União”, esclarece **Oscar Cordeiro Netto, diretor da Ana**.

Nesta entrevista concedida à revista *O Papel*, Cordeiro Netto fala mais sobre a cobrança da água, a política de bacias hidrográficas e o posicionamento das indústrias nesse contexto.

Engenheiro Civil com mestrado e doutorado em Ciências e Técnicas Ambientais na École Nationale des Ponts et Chaussées, na França, o executivo também atua como professor de Engenharia Civil e Ambiental na Universidade de Brasília (UnB).



DIVULGAÇÃO ANA

Cordeiro Netto: “As diferentes formas de cobrança tendem a constituir, cada vez mais, um instrumento econômico capaz de induzir mudança de comportamento dos usuários”

O Papel – *O que mudou no País depois da criação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)?*

Oscar Cordeiro Netto – Até 1997, ninguém pagava efetivamente pela água; tratava-se de um bem público de livre acesso. O consumidor final quase sempre pagou o serviço prestado pelas empresas de saneamento, que deixam a água tratada e canalizada sob pressão na torneira de nossas casas. O “serviço” que a natureza nos propicia de colocar a água à disposição para diferentes usos, de um lado, e diluir o que despejamos nos cursos d’água, de outro, não era objeto de cobrança. Hoje, é justamente essa a cobrança que fazemos.

O Papel – *O que é necessário para fazer essa cobrança?*

Cordeiro Netto – Primeiro, para existir essa cobrança no Brasil, faz-se preciso formar o Comitê de Bacias, já que toda a arrecadação deve ser aplicada na bacia hidrográfica correspondente – por ser ela a unidade geográfica onde ocorrem problemas de poluição e escassez.

Nesse comitê, os usuários da água, sejam indústrias, municipalidades, irrigantes ou geradoras de energia, devem estar representados e participar das discussões. Juntos, têm direito a no mínimo 40% dos votos. Só se pode cobrar pelo uso da água se existir o comitê e se houver um plano de aplicação dos

recursos arrecadados aprovado por ele, ou seja, é preciso saber exatamente onde o dinheiro arrecadado será aplicado.

O Papel – *O conceito de bacias hidrográficas e a gestão por comitês já estão completamente difundidos no Brasil?*

Cordeiro Netto – Temos uma enorme diversidade de situações hidrológicas e socioeconômicas no Brasil. O conceito de bacia hidrográfica é inovador e já foi incorporado nas regiões onde ocorrem problemas de poluição ou escassez de água, e onde há uma mobilização da sociedade para se formarem os comitês. Temos hoje no Brasil sete comitês orga-

nizados em rios considerados federais, de domínio da União, mas existem também cerca de 140 comitês estaduais, criados para os rios de domínio dos Estados. Porém, em locais como a Amazônia, por exemplo, onde há abundância de água e são reduzidos os problemas de poluição, esse conceito de comitês ainda está muito distante das preocupações regionais. A conscientização da sociedade tem se dado pouco a pouco, quando problemas de poluição e a escassez de água passam a ser mais sentidos pelas populações.

O Papel – *De que forma se faz a cobrança da água?*

Cordeiro Netto – Podem ser três as parcelas de cobrança. A primeira é pela quantidade de água que se retira dos rios ou de locais subterrâneos. Assim, quanto mais se tira, mais se cobra. A segunda forma de cobrança baseia-se no consumo da água. Muitas vezes, capta-se a água, mas não se consome – caso, por exemplo, das indústrias que usam a água apenas para o resfriamento de suas caldeiras. Trata-se de um caso diferente do da indústria de refrigerantes, que utiliza a água como insumo. O terceiro modo de cobrança faz-se com base no lançamento de efluentes. Nesse caso, paga-se pelo “serviço” que o rio proporciona ao diluir os efluentes. No início de implantação do sistema, decidiu-se privilegiar um tipo de poluição específica – a orgânica, a mais presente nos rios, como o Paraíba do Sul, grande parte em razão dos esgotos dos municípios, mas também em função dos efluentes industriais.

O Papel – *Quem fica responsável pela gestão das arrecadações?*

Cordeiro Netto – A Ana figura como o órgão que exerce a regulação da cobrança nos rios de domínio da União. A agência capta os recursos e depois os devolve integralmente à bacia que gerou a arrecadação, por contratos de gestão com uma entidade local, que elabora e contrata os projetos. No caso de rios de domínio estadual, a cobrança é de responsabilidade do órgão gestor de recursos hídricos correspondente.

O Papel – *Em que locais do Brasil a cobrança já está sendo realizada?*

Cordeiro Netto – A cobrança já é realidade em alguns rios, como o Paraíba do Sul, que drena territórios dos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Também ocorre no conjunto de rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, que têm nascentes em Minas Gerais e desembocam em São Paulo. Além desses, há cobrança em rios estaduais no Ceará e no Rio de Janeiro. Este ano, São Paulo e Minas Gerais devem iniciar a cobrança. Uma série de outros Estados também tem esse instrumento previsto em suas legislações e planejam para breve sua implantação.

O Papel – *A cobrança é encarada hoje como mais um tributo ou tem, de certa forma, papel educativo em relação ao meio ambiente?*


Cordeiro Netto – Quando a legislação sobre a cobrança foi elaborada, havia a preocupação de não assimilá-la a nenhum outro tributo, já que, em última instância, a implantação do instrumento depende da vontade daqueles que irão pagar. Também se optou por implementá-la aos poucos, o que possibilitou, num primeiro momento, a cobrança de valores mais baixos, na verdade insuficientes para financiar todas as intervenções previstas nos planos de aplicação. Digamos que hoje esses valores são socialmente aceitos, desempenhando também um papel educativo. A cobrança permite que haja uma discussão e um entendimento coletivo dos problemas, levando a opções mais eficientes e aceitáveis para solucionar os diferentes problemas de água em uma bacia. Além do mais, a cobrança gera recursos não só para resolver diretamente os problemas, mas também para alavancar recursos suplementares. No caso do Paraíba do Sul, que teve a cobrança iniciada em 2003, para cada real cobrado aplicado na bacia com obras, conseguiu-se o mesmo valor suplementar de contrapartida, pública ou privada, para investimento. Por último, é importante ressaltar que as diferentes formas de cobrança tendem a constituir, cada vez mais, um instrumento econômico capaz de induzir mudança de comportamento dos usuários. Porque se eu

captar, consumir e poluir menos, também vou pagar menos, o que será bom tanto para mim quanto para os cursos d’água.

O Papel – *O setor industrial está comprometido em diminuir a emissão de efluentes sem tratamento no meio ambiente?*

Cordeiro Netto – Ao contrário do que o senso comum possa às vezes imaginar, o setor industrial como um todo, à exceção de algumas empresas, tem trabalhado como um parceiro privilegiado nesse processo. A Ana tem consciência desse esforço feito ao longo dos anos pelo setor industrial no sentido do tratamento dos efluentes. Na verdade, nas bacias onde temos trabalhado, a maior fonte de carga orgânica despejada nos rios tem sua origem nos esgotos não tratados das cidades. Tanto que as ações empenhadas, inclusive aquelas com recursos das cobranças, têm sido, em sua maioria, no tratamento de esgotos nas principais cidades das bacias hidrográficas. No entanto, há ainda melhorias a serem feitas no tratamento dos efluentes de alguns setores industriais e por indústrias específicas nessas bacias onde os problemas de água são mais críticos.

O Papel – *Apesar dos avanços, quais são as dificuldades ainda encontradas na regulação e gestão da Lei das Águas?*

Cordeiro Netto – O sistema de gestão da água é complexo por natureza, pois envolve necessariamente a participação e a negociação de todos os envolvidos com a questão: a União, os Estados, os municípios, o setor produtivo e a sociedade. Cada bacia hidrográfica tem suas particularidades e seus problemas, o que não permite definir um modelo de gestão genérico, que possa ser adotado por todas as bacias hidrográficas. Uma outra dificuldade que temos é a falta de informações (dados medidos de vazões e retiradas de água, cargas de poluição, entre outros). No entanto, uma análise retrospectiva do que foi feito nos últimos 10 anos, com a promulgação da Lei das Águas, permite-me ser otimista. Há muito trabalho a ser feito, mas creio que, daqui a 10 anos, estaremos em situação melhor da que estamos hoje. 

Charges for Water Use in Brazil

By **Rodrigo Moraes**
With **Luciana Perecin**

The much discussed “water question”, involving issues ranging from charges for use of this universal good to care in effluent treatment, has been gaining in importance not only for pulp and paper companies but also in regulatory bodies and in Brazilian society as a whole.

In 1997, after many years of effort and dedication, the entry into force of the Waters Law (Federal Law n.º. 9433), with its National Water Resources Policy (PNRH), made clear existing deficiencies and led to the development of new instruments for water management, especially the sharing of resources in watersheds.

*As the central regulatory agency, the National Waters Agency (ANA) is key to all these issues, and is responsible for ensuring the quantity and quality of water for its multiple uses. “The ANA is a federal regulatory agency with a dual function. One is helping to construct a competent national water management system. It also has the great function of regulating the use of waters under the dominion of the Federal Government”, explains **Oscar Cordeiro Netto, Director of ANA.***

In this interview with O Papel Magazine, Cordeiro Netto talks about water charges, watershed policies and the positions of industry in this context.

A civil engineer with a master and doctorate in Environmental Sciences and Technologies from the École Nationale des Ponts et Chaussées, in France, the executive is currently also professor in Civil and Environmental Engineering at the University of Brasília.



Cordeiro Netto:
“We have a huge diversity of hydrological and socio-economic situations in Brazil”

O Papel – What changed in Brazil after the creation of the National Water Resources Policy (PNRH)?

Oscar Cordeiro Netto – Until 1997, no one actually paid for water. It was a public good with free access. What the end consumer almost always paid for was the service provided by water utilities, which brought treated water under pressure to the taps of our houses. The “service” that nature provided to us of first providing us with water for different uses, and second, diluting what we dump into the

watercourses, was not the subject of charges. The charges that exist today are exactly this.

O Papel – What is necessary for this charge to be implemented?

Cordeiro Netto – First, for this charge to be effected in Brazil, the Watershed Committee must be created, seen that the funds collected have to be applied in the corresponding watershed, as this is where the pollution and water shortage problems occur.

In this committee, the water users, whether industries, municipali-

ties, irrigating or electrical utilities, must be represented and participate in the discussions. Together they have the right to at least 40% of the votes on the committee. Charges for water use can only be imposed if there is a committee in place and a plan approved for how exactly the funds will be used.

O Papel – Is the concept of watersheds and management by committees completely implemented in Brazil?

Cordeiro Netto – We have

a huge diversity of hydrological and socio-economic situations in Brazil. The concept of management by watershed is innovative and is already established in regions where there are pollution and water shortage problems and where there is a mobilization of society to create the committees. We have today in Brazil seven committees organized in “federal” rivers, under the dominion of the federal government, but there are around 140 state committees, created for “State pertaining” rivers. But in places like the Amazon region, for example, where there is abundant water and not so many problems related to pollution, this concept of committees is still marginal to regional concerns. Awareness has been growing little by little, while problems like pollution and water shortages are gaining importance.

O Papel – How are water charges implemented?

Cordeiro Netto – There can be three quotas. The first is for the quantity of water withdrawn from rivers or groundwater – the more removed, the more charged. The second type of charge is based on water consumption. Often water is removed but not consumed, such as with industries that use water only for cooling their boilers. This is different from the soft drinks industry, which uses water as an input for their products. The third type of charge is based on effluents. In this case, one pays for the “service” the river provides in diluting effluents. In this early stage of implementation of the system, a specific type of pollution was given priority – organic pollution – which is the most common type in rivers like Paraíba do Sul, largely because of municipal sewage, but also from industrial effluents.

O Papel – Is the charge seen today as yet another tax, or does it have some kind of educational role in relation to the environment?

Cordeiro Netto – When the legislation for the charge was being drafted, one of the concerns was not to link it to any other tax, as its implementation would depend on the goodwill of the ones who will pay it. It was also decided to implement it gradually, which allows charging lower fees, which in fact are not by themselves able to finance all the interventions called for in the plans for application of the resources. But we can say that these values are socially accepted, and also play an educational role. The charge also allows a collective approach to the problems, and leads to more effective acceptable means of resolving the different problems related to watersheds. Besides, it generates resources not only to resolve the problems directly, but also to leverage supplementary resources. In the case of the Paraíba do Sul River, for which the charge started in 2003, for each 1 dollar applied in the watershed through projects, another dollar was raised in matching funds for investments. Finally, it is important to emphasize that in the three types of charge there is an economic instrument that is in a certain way aimed at changing the behavior of people and industries. Because if I withdraw less water, consume less and pollute less, I will pay less – what is good for me and for the watersheds.

O Papel – Is the industrial sector committed to reducing the release of untreated effluents into the environment?

Cordeiro Netto – Unlike to what common sense could sometime conceive, the industrial sector as a

whole, with exception of a few companies, have been working as a privileged copartner in this process. ANA is well aware of all efforts made, year after year, by the industry towards improved effluent treatments. In fact, in the watersheds where we have worked, the greatest organic loading in rivers comes from urban sewage, and in such an extent that committed actions, including those brought on with resources collected from charges, have mostly been addressed to the sewage treatment of the watershed’s area main cities. However, there are many improvements in effluents treatment still to be fulfilled by some industrial sectors and specific industries in those watersheds where water problems are much critical.

O Papel – Despite the advances, what difficulties have been encountered in the administration of the Waters Law?

Cordeiro Netto – The water management system is complex and necessarily involves the participation and negotiation of all those involved: Federal government, states, municipalities, productive activities and society. Each watershed carries on its own peculiarities and problems, condition that restrains to define a common management pattern feasible to the generality of watersheds. Still another serious difficulty we experience of is the lack of information (measured data of flows and water withdrawn, pollution loads, among others). However, a retrospective analysis of what has been realized in the past 10 years, after promulgation of the Waters Law, allows optimism. There is much work to be done, but I indeed believe that, within 10 years, there will be a much better situation than the present one. 