

ANNA FLAVIA DA COSTA CANDIDO

**A água como bem econômico: o uso de instrumentos para combate da
escassez na realidade brasileira**

Fartura

2015

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. DESENVOLVIMENTO.....	4
2.1 A Água como Bem Econômico.....	4
2.2 Valor Econômico e Intrínseco da Água.....	4
2.3 Instrumentos Econômicos e Regulatórios para Combate da Escassez.....	5
2.4 Experiência Brasileira no Uso de Instrumentos.....	7
2.4.1 O Caso Específico do Estado de São Paulo.....	8
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	9
4. BIBLIOGRAFIA.....	10

1. INTRODUÇÃO

A água, recurso imprescindível para a manutenção da vida, tem sido grande destaque de estudos e na mídia, principalmente devido a constatação da sua escassez em reservas próprias para o consumo humano. Além disso, o Estado de São Paulo sofre hoje uma de suas piores crises hídricas, segundo apontou Fabio Leite, para o jornal O Estado de S. Paulo, chamando a atenção de diversos setores da sociedade, dentre eles, o setor econômico que neste aspecto lida com um imenso *trade-off*¹ do estudo econômico: balancear crescimento econômico e preservação ambiental.

O objetivo principal deste ensaio é abordar a temática da água na perspectiva Econômica Ambiental Neoclássica, mostrar através de teorias e fatos a necessidade de tratar a água como um bem inestimável, datado de valor econômico, já que é o motor da vida e da sobrevivência no planeta e que a Economia tem papel ativo e eficiente para combater desperdícios e o mau uso, através de medidas reais e executáveis. Procurar-se-á explicar tais processos para o combate de sua escassez e a experiência brasileira no uso dos mesmos, bem como apontar deficiências na logística de distribuição que causam prejuízos enormes tanto ao setor ecológico quanto aos cofres públicos. Assim procurou-se expor melhor a realidade nacional na cobrança pela água.

¹ Hartmann (2010, p. 10)

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 A água como bem econômico

Um bem econômico é definido principalmente devido a constatação de sua escassez ou que demanda certo trabalho para torná-lo consumível, portanto a água encaixa-se em ambas possibilidades, deixando então de ser um bem livre. Como aponta o economista Philipp Hartmann:

Fazendo-se um exame mais acurado das condicionantes econômicas, vê-se com bastante clareza que frequentemente as causas da escassez da natureza residem em uma avaliação errônea que dela se faz como um bem livre e gratuito à disposição de todos. Enquanto a opinião pública normalmente rejeita uma visão econômica das coisas em relação a fenômenos ecológicos, e ao passo que se considera injusto' ou imoral' impor um preço para recursos naturais, os neoclássicos mostram que justamente aí pode residir uma solução para o problema. (2010, p. 6)

A Constituição Brasileira reconheceu o pagamento para uso da água na Constituição de 1988 e posteriormente instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei Federal nº 9433/97 em que “II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico” e que, em síntese, defende o uso racional desse bem, reconhecendo a necessidade de preservação para o consumo das futuras gerações e dar prioridade ao consumo da população, além de prover, através dos recursos arrecadados, o financiamento para Planos de Recursos Hídricos.

A visão da água como bem econômico, ao invés de bem livre, contribui significativamente para a tomada de consciência da população, que sem o freio por meio de pagamentos, tende a gastar mais.

2.2 Valor Econômico e Intrínseco da Água

Uma vez instituída a necessidade de cobrança, é necessário levar em conta uma série de fatores que constituem o “valor da água”, em que considera-se, segundo Claudio R. Lucinda e Vanessa Gonçalves (2008), tanto a visão da sociedade quanto a necessidade de preservação. O Valor Econômico da Água aponta quatro fatores essenciais: o Valor para os Usuários da Água, Benefícios Líquidos sobre os fluxos adicionais, Efeitos Líquidos Indiretos e Ajustamento para fins sociais e, juntos, formam a visão geral da sociedade no pagamento pelo uso da água.

O Valor para os Usuários da Água constitui a quantia que os consumidores dispõem-se a pagar pela água ou, no caso de indústrias e comércio, o quanto deverá ser adicionado durante a produção. Os Benefícios Líquidos sobre Fluxos Adicionais considera que, uma vez que a água é retirada do ambiente, outras formas de usá-la poderão ser comprometidas, identificando a necessidade de adicionar esses benefícios potenciais no “valor da água”. Os Efeitos Líquidos Indiretos são a reflexão sobre o impacto do uso da água de um determinado local em contraposição as outras atividades humanas e possíveis degradações; e o Ajustamento para fins sociais é o valor da água sob um fim social, um elemento redutor da pobreza e desemprego, que deve ser igualmente considerado.

Em paralelo com o Valor Econômico da Água, há o Valor Intrínseco, que diz respeito à necessidade de preservá-la para as gerações futuras; juntas formam o “valor da água”, segundo Hartmann:

Esta cobrança pelo uso da água bruta, que doravante passaremos a chamar de cobrança, segundo o texto da lei, deverá sinalizar, para os usuários, por um lado, o verdadeiro valor da água e incentivá-los a um uso responsável e racional da água; por outro lado, deverá ter como meta a arrecadação de recursos que propiciem o financiamento das medidas e dos programas previstos nos planos de recursos hídricos e de bacias. (2010, p. 96)

Porém, a taxação final desse recurso dependerá também dos custos de extração e provisão, uma vez que em conjunto com o “valor da água” poderá resultar em elevado uso, sem racionalização (custos de provisão muito abaixo dos valores da água) ou a subutilização (custos de provisão muito acima dos valores da água), havendo a necessidade de intervenção do Estado para equilíbrio de preços e, se necessário, oferecimento de subsídios.

2.3 Instrumentos Econômicos e Regulatórios para Combate da Escassez

O caso da água ilustra bem uma situação em que a intervenção do Estado é necessária e positiva, já que caracteriza-se como uma imperfeição de mercado e causa externalidades negativas sobre outros usuários, ou seja, as consequências sofridas por outros grupos da sociedade devido à atividade de um agente, fato este que em um modelo econômico totalmente liberal seria ignorado.

De acordo com os princípios da teoria de Pigou², a ação por meio de taxação ambiental é capaz de alocar os recursos da melhor maneira por internalizar as externalidades negativas, neste caso, como aponta Hartmann:

(...) instrumentos econômicos ou de mercado tentam influenciar indiretamente a estrutura de exploração do meio ambiente, na medida em que impõem preços e custos e/ou obrigações de pagamento a toda e qualquer exploração comprometedor do meio ambiente e permitem que esses preços e custos tornem-se o critério definitivo para a decisão sobre a adaptação individual. (2010, p. 28 *apud* Hansmeyer / Schneider, 1992, pág. 32.)

Na gama de Instrumentos Econômicos (IE), a mais difundida é a cobrança de taxas pelo princípio poluidor-pagador, PPP, que em se tratando de recursos hídricos, dá-se pela cobrança sobre efluentes despejados; e o PUP, princípio usuário-pagador que considera também o uso de água bruta para cobrança e com isso induz ao uso moderado dos recursos hídricos e financiamento das intervenções necessárias. Essas taxas ambientais têm foco principal em arrecadar receita para aplicá-las a favor da sociedade, como por exemplo, na melhoria da qualidade da água fornecida em determinada região. Assim, leva-se em consideração o “valor da água”, explicado pormenores no capítulo 2.2, para chegar a um valor específico e fazer o usuário se sentir o menos prejudicado possível, induzindo à sua disposição em contribuir para o mecanismo desse sistema e fornecendo as informações corretas e transparentes sobre seu uso da água.

Paralelas a eles, encontram-se também políticas de Comando e Controle (C&C), de natureza regulatória e amplamente utilizadas em território brasileiro, que consistem em regulamentar medidas compulsórias diretamente através de leis, bem como a produção e os processos utilizados por uma empresa para coibir o abuso no uso de recursos ambientais. Uma vez desrespeitadas essas normas impostas legalmente, o Estado tem poder para penalizar através de processos administrativos e judiciais.

² Hartmann (2010, p. 24)

2.4 A experiência brasileira no uso de Instrumentos

O Brasil, mundialmente conhecido pelo seu vasto potencial hídrico, possui em seu território o maior rio do mundo em extensão, com 6868km, o Amazonas, contudo lida com a má distribuição de água. Deve-se considerar que o país tem dimensões continentais e que a região Norte, que abriga quase 70% dos recursos hídricos, é também a menos populosa. Os moradores da região Nordeste sofrem há anos pela seca da região e, atualmente, os estados da região Sudeste enfrentam a maior crise hídrica dos últimos anos, reconhecida tardiamente apenas em agosto de 2015, fato noticiado na reportagem “SP declara oficialmente crise hídrica no Alto Tietê”, de Fabio Leite, publicado na página online do jornal O Estado de S. Paulo. A escassez deve-se tanto a fatores climáticos e sazonais, quanto à crescente demanda por água, intensificação da industrialização e crescimento demográfico, combinados à falta de planejamento por parte das autoridades políticas. Além disso, segundo a revista Veja (2014), desperdiçam-se cerca de 40% da água captada por conta da precariedade do sistema de encanamento, como pode ser observado no infográfico abaixo:



Fonte: Revista Veja, n. 44 – 2014

Como apontado, no Brasil, o uso de água doce é utilizado principalmente pela agricultura (70%), seguido da indústria (17%) e do uso doméstico (13%), e isso mostra que a mera conscientização verbal para a redução do consumo de água não surtirá efeitos muito significativos no âmbito geral, podendo então inferir que a implementação de medidas de cunho econômico e legal será de maior viabilidade para a situação brasileira.

Porém há uma série de entraves para a implementação de certos instrumentos, em destaque os de ordem econômica. Há uma forte repressão por parte da opinião pública no implante de IE's devido ao não reconhecimento de seus potenciais benefícios à sociedade, visão constantemente ligada à perspectiva da água como bem livre, alegando que o uso de tais instrumentos são a “ ‘venda’ moralmente injusta do legado ecológico de futuras gerações” (Endres *apud.* Hartmann); já discutida no cap. 2.1 deste ensaio.

2.4.1 O caso específico do estado de São Paulo

Devido à vasta extensão territorial e de bacias existentes no Brasil e considerando suas peculiaridades, optou-se por usar apenas o exemplo do estado de São Paulo na cobrança pelo uso da água a fim de mostrar empiricamente os efeitos do uso de instrumentos econômicos e regulatórios.

São realizados diversos cálculos para chegar-se a uma taxa de cobrança, como cita Hartmann (2010): “a base de cálculo do ônus financeiro de cada usuário isoladamente abrange, primeiramente, o volume de captação de água individual, em segundo lugar, o consumo de água e, em terceiro, o volume e as propriedades das substâncias poluentes lançadas nos recursos hídricos.” Leva também em conta a diferenciação dos valores conforme região, sazonalidade, padrão de qualidade da água, etc., elemento positivo para vislumbrar os verdadeiros danos econômicos e ecológicos.

Em paralelo, pode-se observar uma situação brasileira em que o uso de instrumentos para incitar a redução do consumo e preservação de recursos foi viável: A crise energética de 2001/2002. Segundo Philipp Hartmann, foi instituído que os usuários que consumissem acima do limite determinado arcariam com uma sobretaxa, enquanto bônus e abatimento de preços eram concedidos caso o consumo fosse significativamente menor. Dessa forma, foi implementada uma medida concreta e eficiente para poupar recursos em momento de crise e, ao mesmo tempo, arrecadar fundos extras daqueles usuários que não se mobilizaram para frear o consumo.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente ensaio, pôde-se estabelecer a ponte entre a crise hídrica, o meio ambiente e a Economia, através de breve apresentação de elementos teóricos e sua exemplificação na realidade brasileira.

Notou-se também que a implementação de tais instrumentos em casos específicos foram de imensa ajuda no estreito da demanda, como na crise energética de 2001/2002, viabilizando uma recuperação mais rápida por parte do Estado diante de tal situação.

Em suma, neste trabalho foi desenvolvido o tema da água dentro do âmbito econômico, com intenção de frisar sua escassez e a importância das políticas econômicas em lidar com dilemas ecológicos e atuar no sentido de incitar o comportamento dos usuários através de instrumentos econômicos e regulatórios para minimizar a demanda e garantir que a água esteja disponível para as futuras gerações.

4. BIBLIOGRAFIA

BEER, Raquel. **Não basta ter, precisa ser limpa. Veja**, São Paulo, n. 44, p. 88-90, 29 out. 2014.

HARTMANN, Phillip. **A Cobrança pelo Uso da Água como Instrumento Econômico na Política Ambiental**. Disponível em: < http://www.kas.de/wf/doc/kas_21155-1522-5-30.pdf?101118160221 > Acesso em: 15 jul. 2015

LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm > Acesso em: 3 jul. 2015

LEITE, Fabio. **SP declara oficialmente crise hídrica no Alto Tietê**. Disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,sp-declara-oficialmente-crise-hidrica-no-alto-tiete,1746587> > Acesso em: 20 ago. 2015

LUCINDA, Claudio R; GONÇALVES, Vanessa. **Qual o valor da água**. Disponível em: < http://www.abas.org/noticia-32_qual-o-valor-da-agua > . Acesso em: 9 jun. 2015

NERI, Gabriel. **Tudo é água. Veja**, São Paulo, n. 44, p. 85-86, 29 out. 2014.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de Economia**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.