

A COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO ESTADO DO TOCANTINS

Adriana de Miranda Santiago Terra¹

Edson Aparecida de Araújo Querido Oliveira²

RESUMO

Tendo a Cobrança pelo uso de Recursos Hídricos como um instrumento econômico de gestão das águas previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos, objetivou-se analisar a fundamentação legal e econômica da cobrança pelo uso da água como um instrumento de gestão participativa no estado do Tocantins. Para a condução do estudo adotou-se a pesquisa exploratória, tipo documental. Os resultados demonstraram que apesar do estado ser abundante em corpus hídrico possui baixo índice de desenvolvimento humano. A água como um 'bem econômico' ainda é pouco explorada economicamente e a existência de um aparato legal não

¹ Mestra em Gestão e Desenvolvimento Regional – dr_iams@hotmail.com.

² Professor doutor do Programa de Pós-graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional - PPGDR - Universidade de Taubaté – edsonaaq@gmail.com.br.

tem garantido a ampliação de outorgas e consequente formação de comitês de bacias hidrográficas. Concluiu-se que, para que a cobrança do uso da água seja um instrumento adotado pela gestão participativa, capaz de auxiliar na promoção do desenvolvimento econômico do estado do Tocantins, faz-se necessário o controle, supervisão e fiscalização da arrecadação e aplicação da verba oriunda desta fonte de recursos financeiros.

Palavras-chave: Recursos hídricos. Desenvolvimento econômico. Políticas públicas.

CHARGING HYDRIC RESOURCES AS AN INSTRUMENT TO THE ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE TOCANTINS STATE

ABSTRACT

Considering charging the use of water resources as an economic instrument in the management of hydraulic means according to the National Policy of Hydraulic Resources, we aimed at analyzing the legal and economic basis of charging the use of water as an instrument of participative management in the state of Tocantins. In order to carry out this study, we used exploratory research based in documents. The results of this study demonstrate that even though this state is rich in hydraulic resources, the same, presents a low index in human development. Water as an “economic property or own” is still not properly explored in economic terms and the existence of legal basis has not guaranteed the amplification and subsequent formation of hydrographic resources committees. We conclude that in order to properly charge the use of water resources and to become an instrument adopted and managed properly by

the state, able to promote the economic development of Tocantins State, it is mandatory to control, supervise and monitoring charging water resources and using such economical resources as a source of financing means.

Keywords: Hydraulic Resources. Economic Development. Public Policies.

INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento e crescimento sustentável de uma população, historicamente, é favorecido por um arcabouço de situações convergentes para esses fins.

Em determinadas localidades este processo é difícil, por características peculiares, como precárias condições geofísicas e socioeconômicas. Existem, entretanto, regiões que são privilegiadas em relação aos recursos naturais. Este favorecimento, quando bem gerenciado, reverte-se em benefício para a população, na promoção de indicadores quantitativos e qualitativos, envolvendo mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos, sociais e ambientais.

De acordo do Souza (2005), o Brasil apresenta singular posição geográfica e é dotado de recursos naturais que o caracterizam, na esfera mundial, como um grande beneficiado. Esta condição do país apresenta, em nível territorial, uma diversidade heterogênea o que equivale a dizer que na divisão administrativo-geográfica existem regiões mais favorecidas que outras.

Dos 26 estados da nação brasileira, o Tocantins, emancipado há

pouco mais de vinte anos, possui, dentre outras vantagens competitivas, uma abundância em recursos hídricos. Por seu pouco tempo de existência e baixa exploração desses recursos o estado deve definir políticas de incentivo ao desenvolvimento de maneira completa, por meio do uso adequado e remunerado, condizentemente, por cada utilitário da água, com foco em produtividade, moderada e responsável, e melhores níveis de bem-estar social, sendo necessário que essas políticas possuam mecanismos de controle, supervisão e fiscalização.

Nesse entendimento, objetivou-se analisar a fundamentação legal e econômica da cobrança pelo uso da água como instrumento de gestão participativa no estado do Tocantins.

MÉTODO

Adotou-se, para condução desta investigação, a pesquisa exploratória tipo documental.

CARACTERIZAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE TOCANTINS

O estado mais novo da nação, Tocantins, foi criado em 5 de outubro de 1988 a partir da divisão

administrativa e geográfica da antiga região norte do estado de Goiás. Quando da separação, o estado herdou uma gama de situações sociais, culturais, educacionais e econômicas adversas, mas foi privilegiado por situar-se em um espaço geográfico abundante em recursos hídricos, que pode ser favorável ao seu desenvolvimento econômico caso seja estrategicamente administrado. A Figura 1 demonstra a localização, na região Norte do país, da Bacia Hidrográfica Tocantins-Araguaia. Esta condição dota o estado com o bem natural mais valioso dos últimos tempos, a água.



Figura 1: Localização da Bacia Hidrográfica Tocantins-Araguaia. Fonte: Wikipédia

Segundo Machado (2003), setenta por cento da água brasileira

está na região Norte. No contexto nacional, o estado do Tocantins possui relevância pela abundância de corpos hídricos. De acordo com a Agência Nacional das Águas (2009), a Bacia Tocantins-Araguaia apresenta situações bastante confortáveis quanto à relação demanda total/disponibilidade hídrica. Segundo levantamento realizado em 2007, 96% das extensões de seus principais rios foi classificado como “excelente” ou “confortável” (Figura 2).

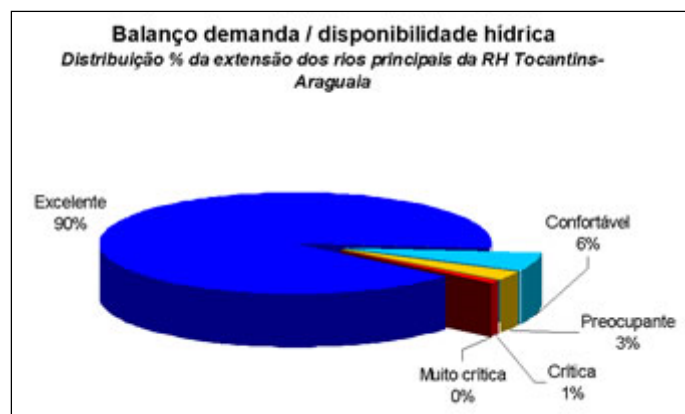


Figura 2 – Disponibilidade hídrica Tocantins-Araguaia. Fonte: ANA 2007

A Figura 2 ilustra a condição ideal para o uso deste bem natural. Esses percentuais são atrativos devido à grande crise mundial da falta de água e, conseqüentemente, acabam por despertar a atenção do mundo para o estado. Devido a sua localização geográfica, aliada à abundância de recursos naturais sobretudo a água, o

estado é alvo de investimentos financeiros local, nacional e internacional em todos os setores.

O desafio é conciliar desenvolvimento e crescimento econômico de maneira sustentável. Para Souza (2005), crescimento econômico é encarado como uma simples variação quantitativa do produto, enquanto o desenvolvimento envolve mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, das instituições e das estruturas produtivas. Nesse sentido, o desenvolvimento caracteriza-se pela transformação de uma economia arcaica em uma economia moderna, eficiente, juntamente com a melhoria do nível de vida do conjunto da população. Assim, o desafio imposto é explorar os recursos hídricos de forma sustentável, por meio de um arcabouço legal norteador de prática de custos a serem estimados no setor da água.

APARATO LEGAL PARA USO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Para ação reguladora do poder público, marcos legais disciplinam o uso da água na dimensão mundial, como a Declaração Universal dos Direitos da Água, a Agenda 21, o Protocolo de Kioto, a Cúpula Mundial

para o Desenvolvimento Sustentável e, mais recentemente, o Acordo de Copenhague, que teve significado político importante, embora tenha sido insuficiente do ponto de vista científico e um fracasso diplomático.

No Brasil, a Política Nacional de Recursos Hídricos está respaldada por instrumentos jurídicos, dos quais a Lei de Recursos Hídricos 9.433/97 e a Lei 4.771/65 do Código Florestal Brasileiro são norteadoras das outras leis. Signatário dessas políticas, o estado de Tocantins ratificou a Lei 1.307 que regula a política estadual de recursos hídricos, além do Plano Estadual de Recursos Hídricos, Plano de Bacias, Outorga do direito de Uso dos recursos hídricos, Compensação aos municípios e o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos. (SEPLAN, 2010).

Esse aparato legal existe com finalidade específica de gerir as medidas a serem tomadas, programas e projetos a serem implantados para o atendimento das metas previstas como a racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos corpos hídricos disponíveis e a devida e urgente instrumentalização para cobrança dos mais diversos usos

das águas por todos os setores produtivos.

Equacionar os múltiplos usos dos recursos hídricos é, notadamente, um desafio para gestão do governo local, que precisa incentivar e promover o desenvolvimento e crescimento econômico aliado ao fator de preservação ambiental. Este aspecto deve ser analisado sob o prisma das diversas realidades sociais e regionais que acentuam os problemas para a gestão da água doce, adotando assim, diferentes posicionamentos e estratégias para cada caso, garantindo a igualdade de direitos de forma equitativa.

USOS E (DES)USOS DA ÁGUA

De acordo com estimativas do IBGE (2006), no Tocantins a população total é de aproximadamente 1.383.445 de habitantes. A perspectiva é que a população aumente e com isso avolumem-se os múltiplos usos da água.

Dados da Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do estado do Tocantins (2010) quantificam as finalidades de usos da água na extensão territorial da Bacia Hidrográfica Tocantins Araguaia e sua atual situação jurídica. De acordo com

a Fig.3, 33% do total de poços perfurados não apresentam dados referentes aos usos específicos, 28% são para abastecimento urbano, 16% para abastecimento múltiplo e 13% para abastecimento doméstico, perfazendo um total de 90%. Os restantes 10% são para abastecimento industrial (3%), pecuária (4%), irrigação (1%) e outros (2%).

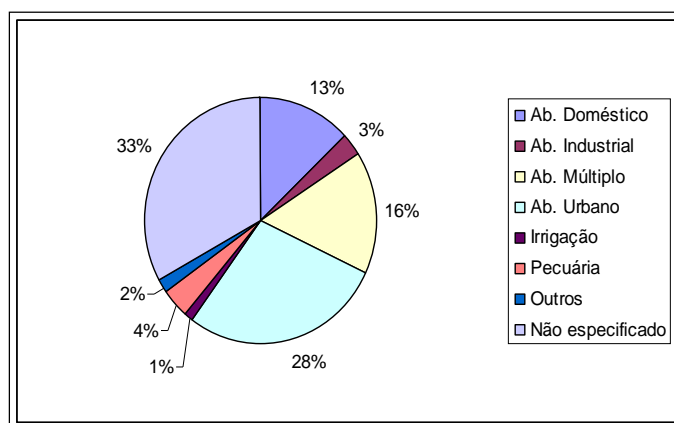


Figura 3 - Usos das águas subterrâneas dos poços cadastrados no sistema de informações da CPRM. Fonte: SRHMA-TO, 2010

Os critérios de outorga de direito de uso de recursos hídricos estão estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (Art. 21, XIX). Percebe-se que os variados usos da água no estado, são semelhantes a outros países e unidades federativas. Este fator carece de gestão específica com adequados instrumentos para regular o uso e ao mesmo tempo potencializar este meio de desenvolvimento econômico e

financeiro, com a cobrança pelo uso de recursos hídricos. Esse modelo de instrumento, implementado em nível nacional e estadual, foi inspirado no sistema francês de gerenciamento de recursos hídricos que considera a água como “bem econômico”. De acordo com Pereira (1996), a França é o país que mais tem obtido sucesso com sua política de gerenciamento de recursos hídricos, razão pela qual tem inspirado muitos países, inclusive o Brasil.

A adoção desse mecanismo se justifica pela tendência do aumento do uso. Segundo Lanna (1995, apud PEREIRA, 2002, acesso em: 20 jul. 2012), existem quatro motivos para a cobrança da água:

1. Financeira: a) recuperação de investimentos e pagamento de custos operacionais e de manutenção; b) geração de recursos para a expansão dos serviços.
2. Econômica: estímulo ao uso produtivo do recurso.
3. Distribuição de renda: transferência de renda de camadas mais privilegiadas economicamente para as menos privilegiadas.
4. Equidade social: contribuição pela utilização de recurso ambiental para fins econômicos.

Esta cobrança possui fundamentação conceitual assentada na economia. Este aspecto possibilita gerir o estado, que deixa de ser provedor de recursos a regulador de atividades.

Em relação ao aspecto financeiro, Pereira (2002) aborda que os custos a estimar no setor de águas podem dividir-se em custos econômico-financeiros e custos ambientais. Os custos financeiros incluem, num primeiro nível, os custos de investimentos ou capital (recuperação do investimento), bem como os custos de exploração, manutenção e administrativos. No segundo nível, os custos econômicos incluem os custos de oportunidades e externalidades econômicas (custos de escassez ou de recurso). Os custos ambientais (ou externalidades ambientais) representam os impactos no ambiente resultante das diversas utilizações da água.

Devido às interfaces do aspecto econômico, para que a gestão tenha êxito, a literatura, modelos existentes em outros países e legislação pertinente apontam para o modelo de gestão descentralizada por meio da integração do poder público, usuários e comunidade do entorno das bacias hidrográficas. A prática deste modelo de gestão, de acordo com a literatura pertinente, deve ser pautada em uma gestão compartilhada caracterizada pela participação dos sujeitos envolvidos para que sejam garantidos

os princípios básicos inseridos na letra da lei.

Para a efetiva sustentabilidade político-institucional da gestão, ações que impõem uma ordem técnico-científica ao setor tecnocrático devem ser substituídas por ações orientadas pela negociação sociotécnica. (MACHADO, 2003). Quem vive e molda, portanto, o território de uma bacia hidrográfica, tem acesso a ele e tem o direito de sustento e abrigo. É a comunidade que deve arcar com as consequências diretas das ações implantadas no território onde vivem e/ou trabalham seus membros.

A região Tocantins-Araguaia possui apenas um comitê estadual de bacia hidrográfica, que é o CBH dos Rios Sapé e Várzea Grande, pertencente ao estado de Mato Grosso. Para que seja redimensionada, esta situação deve ser revertida para que a prática da gestão hídrica participativa seja contemplada na forma da lei. (ANA, 2009).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – a média da região é de 0,756 (IBGE, 2010), em detrimento do valor do IDH nacional estimado em 0,699 (PNUD,

2010) – o estado do Tocantins, requer acolhimento de políticas para o incremento econômico e financeiro objetivando melhorar a qualidade de vida de sua população, principalmente os que vivem em quadro de miséria e de pobreza.

O 3º Fórum Mundial da Água, em Kyoto (2003), recomenda que sejam atendidas as necessidades de forma a criar um ambiente propício para facilitar investimentos. Devem ser identificadas

[...] prioridades nas questões de água e assim refleti-las nos planos nacionais de desenvolvimento/estratégias de desenvolvimento sustentável. [...] Devem-se levantar fundos através da cobrança de custos de recuperação, em condições climáticas, ambientais e sociais adequadas e segundo o princípio “poluidor-pagador”, com especial consideração com os pobres. Todas as fontes de financiamento, tanto públicas quanto privadas, nacionais e internacionais, devem ser mobilizadas e usadas da forma mais eficiente e efetiva. (PROJETO ÁGUA, acesso em: 20 jul. 2012).

Esses itens subsidiam a adoção do instrumento de cobrança de água no estado do Tocantins. Entretanto, o contexto de outorgas já autorizadas nesta unidade federativa ainda necessita de estratégias de maior alcance e adesão, uma vez que a existência de um aparato legal não tem garantido a ampliação de outorgas e

consequente formação de comitês de bacias hidrográficas.

O estado é abundante em corpus hídrico e, como consequência, no contexto de vantagem competitiva, ganha espaço e notoriedade no cenário mundial e nacional. A atual condição de uso desse recurso natural possibilita ao estado ser um polo atrativo de investimentos, mas possui baixo IDH, o que requer tomada de estratégias de gerenciamento desse 'bem econômico', para minimizar o cenário de distorções e desigualdades sociais.

Legalmente previsto e garantido por lei o instrumento de cobrança pelo uso da água considera seus múltiplos usos e estipula valor equivalente para cada finalidade deste uso, mas necessita de controle, supervisão e fiscalização da arrecadação e aplicação da verba com maior clareza, pois a lei não especifica com muita precisão esta aplicação, que deve ser decidida pelos sujeitos envolvidos na gestão das bacias hidrográficas, outorgadas nos mananciais existentes, envolvendo nos cálculos desse uso os custos econômico-financeiro e ambientais.

CONCLUSÃO

Mesmo cumprindo as exigências legais no âmbito nacional, em relação à criação de leis específicas para regular o uso dos recursos hídricos no seu território, o estado do Tocantins necessita atender a outros dispositivos explicitados na lei além do quesito cobrança pelo uso da água como, por exemplo, verificar a existência de uso de mananciais que ainda não estejam outorgados e a ampliação dos comitês de bacias hidrográficas e, nesse contexto, garantir e promover a gestão participativa dessas unidades gerenciais.

Os recursos arrecadados com o uso da água devem ter foco no desenvolvimento regional sustentável por meio de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas para acolher as diversidades físicas, bióticas, demográficas, sociais, culturais e econômicas para o uso e manejo da água.

Por ser privilegiado em recursos naturais, o estado do Tocantins está no lugar certo e na hora certa como foco da atenção de investidores, tendo em vista a atual crise mundial da água. Agora cabe à gestão, que neste caso deve ser participativa, adotar as estratégias corretas.

REFERÊNCIAS

LANNA, A. E. A cobrança pelo uso da água: reflexões sobre a sua aplicação no Brasil. In: Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. *Anais...* Recife. 1995. v. 3. p. 79-84.

MACHADO, C. J. S. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. *Ambient. soc.*, jul./dez. 2003, vol.6, no.2, p.121-136.

PEREIRA, J. S. *Análise de critérios de outorga e cobrança na bacia de Rio dos Sinos RS*. 1996. 110 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Instituto de Pesquisas Hidráulicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 1996.

PEREIRA, J. S. Simulação da cobrança pelo uso da água no setor doméstico: O caso da EMBASA. In: II Seminário Taller Internacional. CYTED-XVII. *Anais...* Salvador, 2002.

PEREIRA, J. S. *A cobrança pelo uso da água como instrumento de Gestão dos Recursos Hídricos: da experiência francesa a prática brasileira*. 2002. 389 f. Tese de Doutorado em Engenharia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

PROJETO ÁGUA. Disponível em: <<http://www.projetoagua.dape.net/kiotobiologia.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

SOUZA, N. J. *Desenvolvimento Econômico*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

Recebido em: 05 ago. 2012

Aprovado em: 29 ago. 2012