

Os "mercados de água" são uma opção viável?

LARRY D. SIMPSON

ENQUANTO muitos países em desenvolvimento buscam a melhor maneira de alocar escassos recursos hídricos, economistas e ecologistas advogam "mercados de água". O dado positivo é que muitos dos pré-requisitos de um mercado de água viável são os mesmos necessários à boa gestão do abastecimento de água.

Ao longo da história, um dos principais fatores de progresso das sociedades foi sua capacidade de garantir o fornecimento de água à população. As técnicas para isto evoluíram desde que a irrigação surgiu na Mesopotâmia.

Recentemente, vários economistas e ecologistas louvaram os "mercados de água" como o instrumento mais promissor para administrar o abastecimento. Tais mercados promovem a transferência anual ou permanente de direitos de uso da água de um vendedor a um comprador em troca de remuneração determinada pela oferta e procura, o custo do transporte (p. ex., o custo de infra-estrutura adicional), pela segurança de abastecimento e pelo custo de reparar quaisquer impactos ecológicos ou a terceiros. O valor de transferência não deve ser confundido com o preço ou tarifa paga anualmente pelo uso da água — tarifa que refletiria total recuperação dos custos rateados de administração, operação, manutenção e recuperação dos investimentos. A

tarifa, fixada em uma escala crescente, seria também usada como desincentivo ao desperdício e uso ineficiente.

Para os economistas, os mercados de água representam a forma mais eficiente de alocar um recurso escasso; para os ecologistas, os mercados parecem ser a maneira de evitar a construção de mais represas e reservatórios. Muitos engenheiros e sociólogos, porém, vêem tais mercados com suspeita. Achem que eles abririam as portas ao controle monopolista de um recurso vital e à má distribuição entre os "que têm" e os que "não têm".

Hoje, os países desenvolvidos — principalmente os EUA — operam mercados de água extremamente bem-sucedidos, enquanto os países em desenvolvimento estão apenas começando. Os resultados até agora são díspares, com alguns mercados indo muito melhor que outros. A questão é saber até que ponto os casos de sucesso podem ser copiados em contextos culturais e geográficos distintos. A resposta está na criação de boas práticas de gestão da água e de direitos de uso transferíveis. A partir daí, surgirão mercados de água onde forem necessários.

Vantagens dos mercados de água

Os governos podem optar por transferir o abastecimento de água de várias maneiras, desde a desapropriação (com ou sem indenização), realocação por decreto ou através de um sistema de incentivos gerado pelo mercado. O que teriam estes últimos a oferecer? As vantagens do mercado de água incluem:

Maior eficiência. A experiência mostra que os usuários (donos) dos direitos de uso da água são plenamente capazes de tomar decisões comerciais racionais sobre seus ativos. Os que tomarem decisões erradas quebrarão e serão substituídos por outros. Os mercados de água oferecem aos proprietários a possibilidade de decidir e a oportunidade de obter vantagens financeiras. Isto estimula o uso eficiente dos recursos, já que

os donos têm a alternativa de criar formas mais eficientes de usar a água a fim de obterem lucro com a venda do excedente. Os donos podem ainda aproveitar seu lucro para comprar tecnologia e ativos que aumentem mais sua eficiência. Por exemplo, um agricultor pode vender parte de sua água de irrigação não aproveitada e, com a renda, comprar um sistema de *sprinklers* que permita uma irrigação controlada e mais completa, aumentando sua colheita. Este processo de mercado é um método voluntário de aproveitamento máximo de escassos recursos hídricos.

Adiamento de nova infra-estrutura.

Como os mercados de água estimulam o uso mais eficiente das reservas existentes, tendem a adiar gastos com a exploração de novas fontes de suprimento. Entretanto, não podem ser encarados como substitutos de novas infra-estruturas, já que as grandes transferências de direitos em geral exigem novos sistemas de transporte e armazenamento. A água para a agricultura derivada durante cheias para uso na época do plantio poderia ser empregada pelo município, mas exigiria a construção de reservatórios para garantir o abastecimento ao longo do ano. Seriam necessárias também novas tubulações para abastecer os usuários finais. Estes e outros custos econômicos diretos se refletiriam no valor do direito de uso da água.

Eliminação do favoritismo político.

Em áreas onde a água é realocada por decreto do governo, os políticos e burocratas sofrem pressões para distribuir o abastecimento segundo influências políticas. O sistema político tem que tomar decisões complexas sobre a alocação do recurso, fora de seu papel tradicional de legislador e elaborador de políticas. O sistema de mercado tira esta responsabilidade da arena política e a entrega aos donos dos direitos de uso da água.

Dadas todas as vantagens acima, não é surpresa que tenham surgido mercados de água em países desenvolvidos sempre que

se transferem legalmente direitos à água. Isto ocorreu principalmente nos EUA.

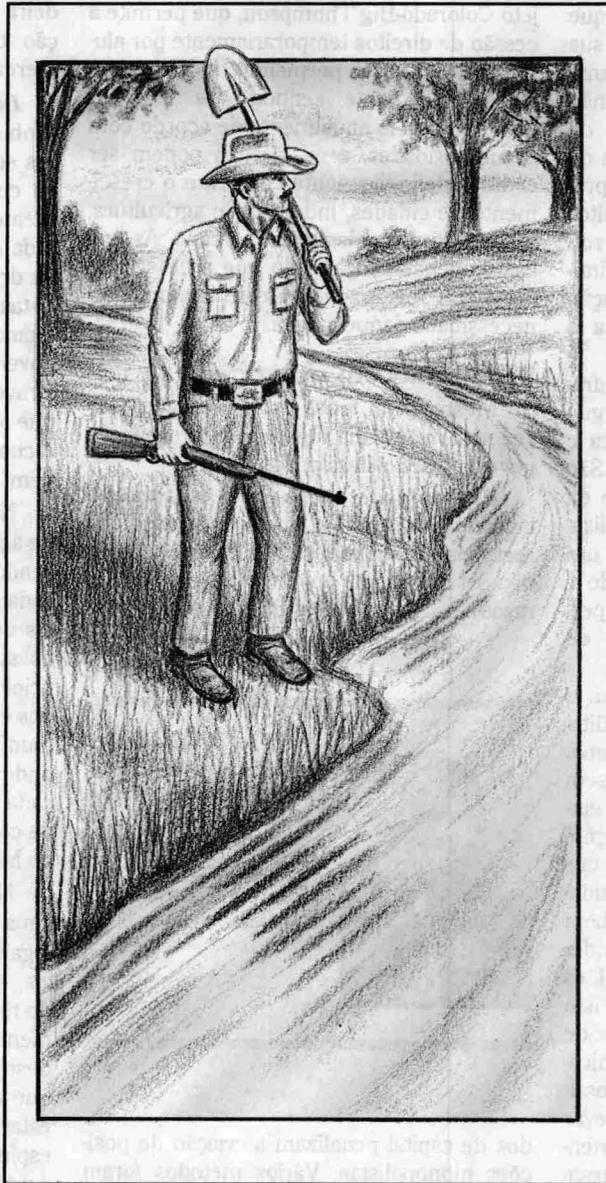
Vários países em desenvolvimento passaram ou pensam em passar para sistemas de realocação baseados no mercado. Em certos lugares, existem mercados de água informais há décadas, apesar de não serem legalmente sancionados (p. ex., partes da Argélia, Índia, Marrocos, Paquistão e Tunísia). No sul do estado do Ceará, no Brasil, existe um sistema de direitos ao uso da água e sua transferência segundo as regras do mercado desde antes de 1900. No norte da Índia, surgiu um mercado informal muito dinâmico de transferência de água a partir de poços e tubulações de propriedade privada.

Dentre os sistemas recentes, o mercado de água chileno é o mais ativo, apesar de alguns problemas iniciais de alocação (o primeiro leilão público de excedentes inaproveitados concentrou o controle do futuro abastecimento nas mãos de poucos). O México já adotou um sistema que permitirá a alocação e transferência de direitos entre pessoas físicas, associações de usuários de água e distritos de irrigação. O Brasil está explorando a opção dos mercados de água (no Ceará), embora não haja ainda aceitação universal do conceito de direitos definíveis e transferíveis sobre a água. O Peru recentemente revisou sua Constituição para permitir a alocação de direitos à água e a transferência entre usuários e hoje discute uma nova lei sobre a água para regulamentar os dispositivos constitucionais.

Pré-requisitos para o êxito

Se os mercados de água oferecem tantas vantagens, por que não são adotados universalmente? A razão é que, para funcionar, o mercado exige certos pré-requisitos que alguns países não preenchem por motivos políticos, econômicos ou culturais. Sem eles, o mercado não pode dar certo. As condições são:

Direitos definíveis. Tem que haver o direito de propriedade definido para uso de certo volume de água — não há mercado para luz solar porque seria impossível defini-lo, controlá-lo e negociá-lo. Em quase todos os países, a propriedade real dos recursos hídricos é confiada à guarda da nação ou Estado, mas o direito de uso é outorgado aos usuários de várias formas,



inclusive concessões perpétuas, autorizações, licenças, direitos contratuais e propriedade direta. O direito tem que ser mensurável em termos definidos com precisão e facilmente mensurável no campo através de métodos práticos de fácil compreensão pelo usuário.

No oeste dos EUA, os direitos à água muitas vezes tomam a forma de participação societária em empresas financiadas por usuários, que desenvolveram sistemas de abastecimento com capital privado durante o final do século passado e início deste. Todos os recursos hídricos pertencem constitucionalmente aos estados, mas o direito de uso é um direito de propriedade concedido ao usuário através do processo de alocação. Este "direito de uso" pode ser negociado no mercado, sob vários graus de controle oficial.

Demanda maior que a oferta. A demanda é gerada pelos atrativos do pro-

duto e sua escassez, que pode ocorrer devido a qualquer limitação da oferta (p. ex., localização, oportunidade, seca ou má qualidade da água). Os mais ativos mercados de água desenvolveram-se em regiões semi-áridas, onde a escassez cria demandas paralelas.

Disponibilidade do produto. A sociedade precisa de água permanentemente, mas ela existe por capricho da natureza. Por isto, precisa ser conservada por armazenagem, como frutas têm que ser estocadas em depósitos refrigerados após a colheita. Em certas regiões, a natureza fornece a estocagem, através de geleiras ou do lençol freático mas, em geral, é preciso criar e administrar o reservatório. Uma vez adquirido o domínio da água, ela torna-se um produto negociável em regime de mercado.

Aceitação da sociedade. A sociedade tem que aceitar o conceito de livre transferência dos direitos à água em regime de mercado; caso contrário, o mercado será fadado a um excesso de regulamentações e até à extinção. Isto tem a ver com as percepções e tradições culturais da sociedade ou até crenças religiosas.

Em certas sociedades em que a água é considerada uma dádiva divina, a idéia de que seja vendida como um artigo de consumo ainda não é aceita. O que realmente está sendo vendido, porém, é o direito de uso da infra-estrutura que armazena e distribui água. Na maioria das sociedades onde a água é escassa, há cada vez mais consciência de que é preciso algum método de inventário, alocação e mensuração para garantir a distribuição equitativa. A ausência de direitos bem-definidos ao uso da água no estado do Ceará, por exemplo, resultou na concentração de seu uso entre os que estão bem localizados e têm os recursos para desviar os rios — os que vivem a jusante recebem os restos, se houver. Houve uma iniciativa recente de dar tratamento igualitário a todos através da definição de direitos ao uso da água sob a forma de direitos de propriedade, além de um sistema de gestão para garantir tais direitos.

Uma boa estrutura administrativa e regulatória. É preciso um sistema de gestão para garantir tanto ao comprador como ao vendedor o respeito a seus direitos. Isto exige um registro de todos os direitos e respectiva posse, bem como um sistema contábil para assegurar ao usuário o recebimento

da parte proporcional que lhe cabe. Até que haja tal sistema e a sociedade confie em sua segurança, justiça e equidade, o programa de transferência baseado no mercado não funcionará adequadamente. No norte da Índia, a falta de definição de um sistema de alocação e gestão está causando o uso predatório dos aquíferos — acima dos limites de segurança — colocando este recurso sob risco de exaustão. A determinação dos limites de segurança dos aquíferos e alocação dos direitos de bombeamento ajudaria a garantir um abastecimento sustentável.

Mobilidade. Deve haver uma infraestrutura adequada para transportar a água ao comprador ou capacidade econômica e técnica para construí-la. No vale do rio São Francisco, no Brasil, os direitos ao uso da água têm pouco valor para estados localizados fora de sua bacia, salvo se houver um sistema para levar a água ao local onde é necessária. Do valor do direito de uso é preciso subtrair o custo de construção de canais, adutoras e reservatórios.

Alocação inicial justa e equitativa. É necessário haver um sistema justo e equitativo de alocação inicial do uso da água, levando em conta usos históricos mas sem premiar o desperdício. É preciso avaliar cuidadosamente os parâmetros de utilização, que devem incluir questões sociais tais como considerações ecológicas, necessidades de subsistência e uso histórico, bem como garantia de abastecimento o ano todo. Embora alguns defendam o uso de leilões para alocação dos direitos, na prática isto resultou na outorga de grandes blocos de recursos hídricos a entidades economicamente poderosas que não parecem necessitar realmente dos mesmos. Isto pode levar ao controle monopolístico de aproveitamentos hídricos. Defende-se a aplicação de pesados impostos pelo não-uso de um direito, mas seria injusto penalizar os que possam comprovar necessidade futura e previsível de água.

Ao se fazer a alocação inicial de recursos hídricos, é preciso deixar uma reserva para preservação de habitats aquáticos e ribeirinhos. Quando for impossível a alocação imediata para fins ecológicos porque aproveitamentos históricos de longa data e direitos de posse impedem o abastecimento integral, o mercado de água é um meio de os ecologistas adquirirem as reservas necessárias para melhorar a qualidade ambiental do rio. Quando há proposta de novos projetos, o mercado da água permite que o custo de recuperação ambiental seja transferido ao valor dos direitos de uso da água.

Sistema de realocação justo. Tem que haver um sistema equitativo para cessão dos direitos de água de forma que sejam realocados para diferentes utilizações à medida que as necessidades mudam. O Pro-

jeto Colorado-Big Thompson, que permite a cessão de direitos temporariamente por aluguel ou em bases permanentes, é um projeto-modelo neste sentido. Os usuários podem ajustá-lo anualmente de acordo com as necessidades, e os direitos podem ser cedidos definitivamente conforme o crescimento de cidades, indústrias e agricultura, através do mecanismo de mercado. As únicas exigências legais são que a cessão do título seja registrada e que se demonstre a necessidade daquela água.

Problemas em potencial

Mesmo com todas estas condições, talvez seja necessária alguma intervenção do governo para evitar abusos.

Especulação e monopólios. É preciso cuidado para evitar a aquisição maciça dos recursos disponíveis sem demonstração de necessidade atual ou prevista em termos razoáveis. Até as bolsas de valores e merca-



Larry D. Simpson, dos EUA, é consultor do Banco para a Região da América Latina e do Caribe. Foi gerente geral do Distrito de Conservação do Norte do Colorado.

dos de capital penalizam a criação de posições monopolistas. Vários métodos foram usados para superar o problema, desde controles regulatórios das cessões até impostos proibitivos para quem mantém os direitos sem aproveitamento dentro de um prazo razoável. Quando o sistema de cessões no mercado já estiver bem estabelecido, o valor do direito de uso da água será conhecido, reduzindo a chance de abuso ou manipulação. De início, porém, é preciso envidar todos os esforços para educar e informar os proprietários para que vendedores e compradores tenham as mesmas informações.

O usuário de subsistência. A permissão de cessão ou venda de direitos sobre a água utilizada para subsistência tem que ser examinada, pois pode trazer custos sociais a longo prazo — ou seja, quem vende seus direitos sobre a época de bonança poderá depois vir a depender do sistema social quando vier a seca. Uma possível solução seria limitar a cessão de direitos sobre água de subsistência vinculando-os à terra usada na agricultura de subsistência. Mas a verda-

deira resposta ao problema está na educação do usuário quanto ao real valor de mercado de seu bem.

Impacto sobre terceiros. Talvez o problema mais difícil para os administradores seja a consideração objetiva dos efeitos da cessão de água a terceiros. Isto geralmente ocorre quando a cessão exige a retirada do abastecimento da bacia de origem ou drenar uma região para abastecer outra. Estas questões têm que ser vistas mesmo quando a cessão é feita através de decisões governamentais, e talvez seja melhor fazê-lo através de um mecanismo de mercado, já que os custos da transação deveriam refletir o custo real de indenização à região de origem.

No vale Imperial, na Califórnia, a perda de água devida ao lençol freático salino está sendo reduzida com o revestimento de canais custeado pelos usuários municipais. Os usuários rurais não estão perdendo em abastecimento e sim lucrando com os benefícios feitos e os pagamentos à vista recebidos em troca da água fornecida aos usuários municipais. Este tipo de acordo funciona onde a água recuperada teria sido desperdiçada mas, mesmo neste caso, surge a dúvida de como o esquema afetará o abastecimento no México.

Na prática, a realocação equitativa da água geralmente é controlada por meios legais ou judiciais ou, em casos de emergência, simplesmente ignorada. Os detentores de maior poder político ou financeiro geralmente conseguem obter a alocação que desejam. No Velho Oeste dos EUA, dizia-se que o melhor direito à água era de quem estava a montante do rio, com uma pá e uma espingarda nas mãos. O sistema de mercado é uma alternativa a tais métodos.

Conclusão

À medida que cresce a escassez de água em todo o mundo, cresce também o interesse em mercados de água como mecanismo para aumentar a eficiência de seu uso. É preciso mais experiência, porém, especialmente em regiões de diversidade cultural e geográfica. Seja o mercado planejado ou de evolução natural, a boa gestão dos recursos hídricos exige: 1) um sistema de direitos de uso para alocação dos recursos, 2) um sistema de gestão para garantir a integridade desses direitos, 3) um bom sistema de infraestrutura para captar, armazenar e distribuir a água e 4) um sistema institucional eficiente para administrar, operar e manter todo o processo. Atendidos estes requisitos — com a possibilidade de cessão dos direitos — inevitavelmente surgirá um mecanismo de mercado para sua cessão. ■