

# REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO DA ÁGUA COMO MERCADORIA <sup>1</sup>

**Avaní Terezinha Gonçalves Torres <sup>2</sup>**  
**Mestranda em Geografia da UFPB**  
**Universidade Federal da Paraíba – UFPB**  
[avanitorres@yahoo.com.br](mailto:avanitorres@yahoo.com.br)  
Pedro Costa Guedes Vianna  
[pedro@ccen.ufpb.br](mailto:pedro@ccen.ufpb.br)

## INTRODUÇÃO

A água até pouco tempo era considerada como um recurso abundante e renovável, entretanto hoje ela começa a desafiar o homem no que tange à sua disponibilidade com qualidade. O grande desafio que se desponta neste início de século para o Estado e para a Sociedade em geral está na administração da oferta e demanda por recursos naturais renováveis ou não.

As ações do Estado, do ponto de vista socioeconômico, abrangem três funções básicas: função alocativa, função distributiva e função estabilizadora. A regulação de atividades econômicas é muito antiga e se consubstancia em leis, normas, regras e instituições que refletem aspectos históricos, geográficos e sociais, que em maior ou menor grau, são tentativas de atender aos anseios da sociedade.

A literatura econômica moderna aponta para situações nas quais órgãos e regulamentos existem para controlar a estrutura e o funcionamento de alguns setores específicos, como forma de corrigir as falhas de mercado.

---

<sup>1</sup> Este texto reflete o início da Pesquisa de Mestrado em Geografia da autora, na Universidade Federal da Paraíba, sob orientação do Profº. Drº. Pedro Costa G. Vianna, no ano de 2005.

<sup>2</sup> O presente trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq/ CT-Hidro - Brasil. Processo Nº. 134576/2004-7.

A necessidade do crescimento sustentável impõe uma relação de equilíbrio entre crescimento econômico e uso dos recursos naturais ao longo do tempo. No âmbito dessa preocupação, esta inserida a irregular disponibilidade geográfica da água no meio ambiente.

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), fundamentada na lei 9.433, que entre outros aspectos afirma em seu artigo 1º que: a água é **um bem** de domínio público; sendo porém, um recurso limitado e dotado de valor econômico. A gestão deste recurso deve proporcionar o uso múltiplo das águas; tendo a bacia hidrográfica como unidade territorial, e proporcionar uma gestão descentralizada e participativa.

Muitas vezes, os Estados assumem papel normativo, indutor e regulador, explícita ou implicitamente, estabelecendo condições estruturais e marcos de atuação para os agentes e sua interação, interferindo na estrutura do mercado no setor e afetando os elementos críticos de sua sustentação.

As ferramentas de outorga e cobrança foram, formuladas e modeladas a luz da teoria econômica. A outorga concede a um usuário, o uso de um bem público e dotado de valor econômico. A cobrança afere um valor econômico relativo a este bem escasso. É possível que, estas ferramentas (outorga e cobrança) em sua função estabilizadora possam imprimir ao tentarem assegurar o nível ótimo de uso, um valor de troca a um bem vital que é a água.

A regulamentação da outorga de direito do uso dos recursos hídricos e a cobrança pelo seu uso, a luz da teoria econômica, podem dar à “água” uma conotação de mercadoria?

Considerando os pressupostos anteriormente descritos, surge a necessidade de estudos para verificar a carga conceitual da água como mercadoria, a luz do sistema de gestão (outorga e cobrança) dos recursos hídricos. As informações expostas refletem um mês de pesquisa, ou seja, o início da reflexão da água como mercadoria e pretende ser uma contribuição a um conhecimento mais aprofundado nesta questão.

## O PENSAMENTO ECONÔMICO E A NATUREZA

Historicamente, o pensamento econômico sempre dedicou atenção à economia dos recursos naturais. Porém, estas referências foram poucas e isoladas, pelo menos diante dos avanços alcançados nos outros campos do conhecimento econômico. Não obstante, deve-se reconhecer que este panorama tem melhorado nos últimos 30 anos, possivelmente como consequência das preocupações de toda a sociedade com o meio ambiente e sua crise, expressa nas contradições da relação entre o homem e a natureza.

Já nos primórdios da ciência econômica, é possível encontrar referências implícitas da influência da natureza na economia, Petty (1662, p. 54) cita que:

“... o trabalho é o pai... da riqueza, como a terra é a mãe...”.

Quesnay (1758, p.257) afirma que:

“... A nação se reduz a três classes de cidadãos; a classe produtiva, a classe dos proprietários e a classe estéril. A classe produtiva e que faz nascer pelo cultivo do território a riqueza da nação”.

Para Quesnay, a classe produtiva seria aquela cujos gastos fossem reproduzidos, por se beneficiarem de uma capacidade ativa da natureza. O pensamento fisiocrata foi acima de tudo, uma contribuição para a gestação do moderno pensamento Econômico. Sua principal idéia foi que só os produtos retirados da terra é que proporcionam riqueza. Em seu Quadro Econômico (QE) Quesnay tratou da formação, circulação e distribuição dos valores, mas, não explicou o que é o valor.

Gramaticalmente, a palavra “valor” pode significar qualidade que tem força. Em economia, também pode ter o mesmo sentido, assim, existem a Teoria Objetiva do Valor, sustentada pelos clássicos da Economia, e a Teoria Subjetiva do Valor, pelos neoclássicos.

Smith, Say, Ricardo, Mill e Marx, afirmam que o conceito de valor bifurca em “valor de uso” e “valor de troca”. O valor de uso é a utilidade particular que tem para um indivíduo qualquer o uso de um bem. O valor de troca é o reconhecimento por parte da coletividade, deste valor.

Como relação ao enquadramento do valor dos recursos naturais, Agüero (1996, p. 30) afirma que:

Para os clássicos, como Ricardo e Marx, os recursos naturais em seu estado inerte não têm qualquer valor, porque não existe neles trabalho humano incorporado; especificamente, para Marx, a natureza só pode gerar valor de uso (vol. I T 1, p. 49) e não valor de troca (vol. I T 1, p. 77), embora alguns destes recursos, como a terra não cultivada ou a queda d'água, podem ter preço (vol. I T 1, p. 92-3 e vol. III T 2, p. 146). Eles são, porém, uma expressão irracional, explicada pelo monopólio ou a renda capitalizada neles existente.

Marx (vol. I T 2), na verdade, considera o papel da natureza de atender as necessidades humanas:

Os valores-de-uso tecido, fato, etc. - isto é, os corpos das mercadorias - são combinações de dois elementos, matéria e trabalho. Se lhes retirarmos a soma total dos diversos trabalhos úteis que contêm, sempre resta um resíduo material, qualquer coisa fornecida pela natureza e que nada deve ao homem. Ao produzir, o homem só pode agir tal como a própria natureza; quer dizer, ele apenas pode modificar as formas da matéria. Mais: nessa obra de simples transformação, ele é ainda

constantemente coadjuvado pelas forças naturais. O trabalho não é, portanto, a única fonte dos valores-de-uso que produz, da riqueza material. Ele é o pai e a terra a mãe, como diz William Petty.

Kay (1979, p.52-54) interpreta que Marx não afastou a utilidade em geral com base em puros argumentos lógicos, mas por que ela não tem a realidade. Cabendo aqui a citação de Borges Neto (2002, p.114-115):

Trata-se, portanto, de um argumento empírico, que podemos exemplificar da seguinte maneira: é impossível usar alimentos sólidos para matar a sede; no meio do deserto não há quantidade de alimentos sólidos que possam substituir a água.

Borges Neto supõe nesta passagem, que é possível que se trate bens produzidos naturalmente como mercadorias.

Os conceitos e categorias econômicas foram evoluindo de acordo com a dinâmica imposta pelo capital, Menger (1871, p. 244-80), fundador da chamada Escola Austríaca de Economia, sistematizou e catalogou as coisas como bens, caso estas sejam necessárias e disponíveis para o homem. Classificando estes bens de acordo com seus diferentes graus de transformação, ficando os recursos naturais na base da classificação.

Ou seja, os bens são tudo aquilo que tem utilidade com ou sem valor econômico. O ar, por exemplo, é um bem livre, mas o minério de ferro é um bem econômico, porque é escasso e depende do trabalho humano para ser obtido.

Atualmente, os bens podem ser classificados também quanto a sua divisibilidade ou não de consumo, o ar, por exemplo, é indivisível para consumo, portanto, os agentes usufruem o “princípio da não exclusão”, que implica na impossibilidade de excluir determinados indivíduos ou segmentos da população.

Lana (in REBOUÇAS et all 2002 pag 531) afirma que:

A viabilidade física do tributo de propriedade já é uma questão mais complexa, sendo estabelecida pela possibilidade de exclusão, ou seja, a possibilidade de uma parte excluir a outra do uso do recurso de sua propriedade. ... No caso da água, em certas circunstâncias é possível aplicar-se a exclusão.

No caso de bens privados, o consumo por parte de um indivíduo é viabilizado pelo “título de propriedade” que permite a troca de titularidade mediante pagamento do “valor” a ele atribuído, fazendo com que sua apropriação privada, seja reduzida a quantidades disponíveis para consumo dos demais, portanto passíveis de exclusão.

Smith (1776, vol. I, p. 63) afirma que, o valor de troca se baseia na quantidade de trabalho que o bem pode comprar ou comandar. Say (1803, p. 67-8) também concorda com esta afirmação, porém enfatiza que sua raiz reside na utilidade que têm as coisas. Ricardo (1817, p. 43-68), ao contrário, considera que o valor dos bens deriva da quantidade de trabalho direto e indireto necessário para obtê-lo, além da utilidade e escassez daquele, e este valor é sempre regulado pela maior quantidade de trabalho aplicado por aqueles que estão nas condições mais desfavoráveis.

Marx acredita que a grandeza do valor é medida pelo quantum de trabalho socialmente necessário para sua produção (1867, vol. I, T 1, p. 48) ou reprodução (1894, vol. III, T 1, p. 107). Mill diz que o valor depende, simultaneamente, tanto da utilidade do bem como da dificuldade para consegui-lo (1848, vol. II, p. 9-11); por dificuldade entende as limitações físicas da oferta, a quantidade de trabalho necessária para a produção e os custos crescentes em alguns itens, como nos “produtos da terra”.

“Os produtos da terra” são selecionados de acordo com as “cestas de preferências” dos consumidores conforme foi possível ver, dependendo da racionalidade dos agentes em classificar sua utilidade e da racionalidade destes agentes.

Nota-se então, que as preocupações dos economistas sobre o valor e preço dos recursos naturais, inclusive da água, são antigas, como se pode constatar nas várias referências apresentadas na Revisão da Literatura apresentadas neste texto.

No entanto, a aparente abundância deste recurso, a propriedade comum ou pública de muitas fontes e a inexistência de um mercado de águas que forme os seus preços e tarifas explica a crença comum de que a água é um bem livre, de preço zero e cujo uso deveria se sujeitar ao interesse de seus usuários tradicionais e, ao se exigir algum preço por seu uso, este deve cobrir somente os custos de capital e de operação e manutenção para seu fornecimento. É este o caso das tarifas de serviços de abastecimento de águas, praticados pelas Empresas (a grande maioria Estatais) do setor no Brasil.

### **Água, Escassez, Valor Econômico e Território.**

O problema de escassez da água no Brasil decorre da relação jurídica, econômica e geográfica. A escassez geográfica decorre da má distribuição natural do recurso, significando a impossibilidade da população fazer uso do bem água, de forma equitativa e ilimitada.

O valor econômico é resultado da escassez, e surge para possibilitar a distribuição do bem escasso. Este processo de valoração gera uma externalidade negativa decorrente da manipulação jurídico-econômica, ou seja, quando um agente interfere no bem estar de outro agente, ele gera uma externalidade.

Nusdeo (1997, p. 176-178) afirma que as externalidades podem ser positivas<sup>3</sup> ou negativas<sup>4</sup>. Ou seja, as externalidades são os efeitos negativos ou positivos não contabilizados monetariamente pelos agentes econômicos.

Em tese, as leis do mercado operando livremente por meio das relações de “**oferta e demanda**”, devem ou deveriam ser capazes de ajustar a disponibilidade dos bens e serviços a todas as necessidades existentes, se isso fosse verdade não seria necessária à implementação de políticas públicas de comando e controle para uso de um bem.

Qualquer outro bem dado à racionalidade dos agentes poderia ser substituído em um efeito substituição-renda, ou seja, o agente desprovido de renda para tal produto, substituiria na sua cesta de preferências este bem por um bem similar (manteiga x margarina). A utilidade do bem “água”, não possibilita escolha de bens substitutos, já que a água é substância necessária para a sobrevivência humana. A partir dessa consideração, nota-se um diferencial em relação a outros bens.

No que se refere a preferências, May (2003, p. 246) afirma que:

... cada indivíduo alcançaria sua posição ótima de equilíbrio quando igualasse as utilidades de margem de cada um dos vários bens em seus vários usos possíveis. Além disso, o consumidor é considerado como arranjando em sua própria mente uma hierarquia de preferências para os bens presentes e futuros, e distribuindo sua renda monetária de modo a maximizar a satisfação total que poderia obter.

---

<sup>3</sup> São externalidades benéficas, como o exemplo de uma indústria recém instalada que gere uma centena de empregos diretos em uma comunidade, as externalidades positivas neste caso, serão os empregos indiretos e a maior circulação renda.

<sup>4</sup> São interferências prejudiciais geradas por esta indústria, os resíduos jogados no ar e no córrego que abastece a cidade, por exemplo, ocasionando custos com tratamento da água e no sistema de saúde que atende a população local.



Primeiramente é preciso entender o conceito de demanda frente ao conceito de necessidade conforme define Lunes (1995 p. 116):

Sob um primeiro exame, o conceito de demanda se choca diretamente com o conceito de necessidade. Enquanto o primeiro está centrado sobre a liberdade e a autonomia de escolha do consumidor segundo sua própria estrutura de preferências, o conceito de necessidade é uma definição exógena feita por um expert.

Neste tópico, não se tem como objetivo desenvolver uma teoria completa da renda e da demanda. Pretende-se somente, a partir de uma introdução simplificada à teoria da demanda, possibilitar uma compreensão suficiente e necessária ao desenvolvimento do problema da regulação dos recursos hídricos.

Partindo do que foi acima colocado, consegue-se identificar dois conceitos diferentes neste processo: necessidade e demanda, às quais acrescentar-se-á um terceiro, a utilização de bem água.

Nos últimos dez anos, o Brasil sofre um processo de degradação dos corpos hídricos pelo uso irracional, esta dinâmica imposta exige, uma mudança de comportamento, um dos instrumentos reguladores utilizados pelo Estado é o princípio poluidor-pagador ampliado para usuário-pagador.

Este princípio, que é inspirado no estudo pioneiro do início do século XX de Artur Cecil Pigou, trata justamente de corrigir as externalidades negativas mediante cobrança de uma taxa ou tributo. Em tese, o princípio poluidor-pagador através do sistema de preços, induz os consumidores a reduzir seu consumo excessivo por gratuidade, ou sua ação poluidora para evitar a cobrança.

No que se refere ao papel do Estado May (2003, p. 63) afirma que:

O Estado, seja por constituição, seja por leis ordinárias, assume efetivamente o domínio, a propriedade, dos bens ambientais (tais como o ar e as águas) aos quais é impossível ou inconveniente alocar direitos de propriedade privada.

O Estado ao “internalizar” as ações de degradação do meio ambiente, impondo preço pelo uso de um bem escasso, recebe uma renda econômica ou renda de escassez, por um bem de domínio público (no caso da água), como também pode possibilitar a exclusão de parte da população desprovida de renda.

A Política Nacional de Recursos Hídricos, que está definida na Lei Federal 9.344/1994, imbuída de novos conceitos econômico-jurídicos, com aspectos territoriais explicitados na gestão por comitês de bacias. Segundo Raffestin (1993, p.144), o espaço, antecede o **território**, e o **território** é uma produção, uma construção feita a partir desse espaço. Segundo ele:

“O **território** é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas com o poder”.

Compartilhando do último ponto de vista Souza (1995, p.77) afirma que: “o território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. O que é assinalado por este autor é o caráter flexível do que possa ser o território. Os territórios são construídos e desconstruídos socialmente. Nos termos do autor, “... territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica”.

Em uma concepção mais abrangente, Haesbaert (2000, p.121) define:

O **território** envolve sempre, ao mesmo tempo (...), uma dimensão simbólica, cultural, por meio de uma

identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de controle simbólico sobre o espaço onde vivem (sendo também, portanto, uma forma de apropriação), e uma dimensão mais concreta, de caráter político - disciplinar: a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos.

Assim nesta linha de pensamento acrescenta-se o proposto por Vianna (2002), de que é possível ver as bacias hidrográficas serem transformadas em territórios pela ação dos comitês de bacias. Esta noção territorial é reforçada pela expressão que trata os **Comitês de Bacias** como **Parlamentos das Águas**. Por esta interpretação, a bacia é o espaço onde se materializa o poder sobre as águas daquele território, poder este exercido pelo Comitê da bacia.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Alguns desdobramentos abaixo citados presentes na Política Nacional de Recursos Hídricos, acabam por inserir outras variáveis nesse contexto e que, por sua vez, o tornam ainda mais complexo. Quando se pensa nos consumidores dos recursos hídricos, faz-se necessário considerar, de maneira sistematizada, quatro importantes aspectos já abordados em separado:

- a) A possibilidade de falta de recursos financeiros para adquirir o bem em questão;
- b) a não correspondência entre necessidade e demanda;
- c) a existência de fatores externos ao controle dos potenciais usuários e que impedem ou limitam o seu acesso;

d) o fato de que nenhum bem ou serviço, ser considerado absoluto pelos consumidores, exceto os bens vitais que são a água e o ar.

Fica clara a necessidade de uma visão multidisciplinar e crítica da carga conceitual a respeito do tratamento dado à água, que toma expressão legal no corpo das leis, dos decretos, dos regulamentos, das normas e regimentos presentes no quadro institucional que orienta a política de gestão dos recursos hídricos. Por outro lado, a interpretação, o uso e a aplicação desses conceitos certamente retorna à configuração espacial da bacia hidrográfica, influenciado sobre ela, e transformando sua geografia. Assim se pode afirmar, que a estrutura espacial de uma bacia hidrográfica no qual a água seja considerada e usada como mercadoria de direito privado deve ser substancialmente diferente de uma bacia, nas mesmas condições, se ela for tratada e usada como um bem universal sob tutela pública.

## **REFERÊNCIAS**

AGÜERO, P. H. V. Avaliação Econômica dos Recursos Naturais.1996. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

BERTERO, C. O. Os novos modelos de gestão: *análise e algumas práticas em empresas brasileiras*. *RAE Light*. São Paulo, v. 2, n. 4, p. 35-40. 1995.

BORGES NETO, João. Duplo caráter do trabalho, valor e economia capitalista. 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

HAESBAERT, R . (Org.) *Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo*. Niterói: UFF, 2000.

LANNA, A. E. L. “Hidroeconomia” in REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B. & TUNDISI, J.G., *Águas Doces no Brasil: Capital Ecológico Uso e Conservação*. 2ª Ed. São Paulo, Ed. Escrituras, 531-561p, 2002.

MALTHUS, Thomas. (1789). *Ensaio sobre a População*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

- MARSHALL, Alfred. (1890). *Princípios de Economia*. São Paulo: Nova Cultura, 1982 (Coleção Os Economistas).
- MARX, Karl. (1867). *O Capital: Crítica da Economia Política*. vol. I, T 1, São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Coleção os Economistas).
- MARX, Karl. (1867). *O Capital: Crítica da Economia Política*. vol. I, T 2, São Paulo: Abril Cultural, 1984 (Coleção os Economistas).
- MARX, Karl, ENGELS, F. (1894). *O Capital: Crítica da Economia Política*. vol. III, T 1, São Paulo: Abril Cultural, 1984 (Coleção Os Economistas).
- MARX, Karl, ENGELS Federico. (1894). *O Capital: Crítica da Economia Política*. vol. III, T 2, São Paulo: Abril Cultural, 1985 (Coleção os Economistas).
- MAY, P.H. Economia do Meio Ambiente –Teoria e Prática.Elsevier.Rio de Janeiro. 2003. 318 p.
- MENGER, Carl. (1871). *Princípios de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Coleção Os Economistas).
- MILL, John Stuart. (1848). *Princípios de Economia Política, com algumas de suas Aplicações à Filosofia Social*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Coleção Os Economistas).
- MOTTA, R. S. Desafios Ambientais da Economia Brasileira.Rio de Janeiro.Ipea. 1997. 29 p. (Texto para Discussão, 509).
- NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- QUESNAY, François. (1758). *Quadro Econômico dos Fisiocratas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).
- PETTY, William. (1662). *Tratado dos Impostos e Contribuições*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática, 1993.
- RICARDO, David. (1817). *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Coleção Os Economistas).
- SAY, Jean-Baptiste. (1803). *Tratado de Economia Política*. São Paulo: Nova Cultura, 1986 (Coleção Os Economistas).
- SMITH, Adam. (1776). *A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

SOUZA, Marcelo José. *O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento*. In: CASTRO, Iná Elias (et alli) (org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand, 1995, p. 77 – 116.

VIANNA, Pedro Costa Guedes. O sistema aquífero Guarani (SAG) no Mercosul. 2002. Tese (Doutorado em Geografia Física) – Faculdade de Filosofia Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo.