A SITUAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO A PARTIR DA COBRANÇA DAS TAXAS AMBIENTAIS NA REGIÃO DAS PRAIAS DO MORRO DE SÃO PAULO (CAIRU-BA).

Karine Veiga dos Santos[1]; Ana Beatriz Santamaria Giraldo[2]
Autor para correspondência: karineveiga1@gmail.com
[1]Universidade Estadual de Feira de Santana. [2]Universidad Autónoma de Occidente

RESUMO

A região da Ilha do Morro de São Paulo, pertencente ao município de Cairu e, de acordo com o Ministério do Turismo (2017), segunda região de maior demanda do fluxo internacional da Bahia, vem cobrando desde 2006 taxas ambientais para controle, proteção e preservação do patrimônio ambiental e ecológico. A partir das três taxas implementadas ao longo de 10 anos, o artigo busca analisar comparativamente a situação do saneamento básico no município, relacionando com a aplicabilidade das tarifas ambientais. O estudo da implementação das taxas na Ilha do Morro de São Paulo foi desenvolvido a partir das leis municipais e para o análise do quadro de Saneamento foram utilizados dados secundários do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) referente aos anos 2007, 2012 e 2016. Através dos resultados foi possível concluir que as taxas implementadas na região, justificadas pela necessidade de ações voltadas ao meio ambiente e a infraestrutura da cidade, não refletem melhorias nos indicadores de saneamento básico do município de Cairu.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento básico, Taxas ambientais, Cairu.

INTRODUÇÃO

Desde o final do século XX regiões brasileiras caracterizadas por uma extensa área dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais vêm sendo consideradas como Unidades de Conservação de Uso Sustentável, sujeitas a uma gestão que tem como objetivo compatibilizar a preservação da diversidade do ecossistema local com a presença humana em uma sinergia de convivência sustentável. Entre as diversas categorias de Unidades de Conservação existentes encontra-se a de Área de Proteção Ambiental (APA), caracterizada pela diversidade ecossistêmica e extensão territorial associada à ocupação controlada não restrita às comunidades tradicionais estando assim, destinada a proteção e conservação dos elementos ambientais, como a fauna e a flora, além dos elementos culturais e geográficos existentes, importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações (Brasil, 2000).

Em 1992 a região do município de Cairu, situado no baixo sul do Estado da Bahia, foi identificada como uma APA pela existência de um ecossistema rico e complexo que induzia a necessidade de preservação. Através da Resolução nº 1.692 de 1998 foi aprovado o Plano de Manejo e Zoneamento Ecológico-Econômico, detalhando as zonas de proteção e o papel do poder público para com a APA das Ilhas de Tinharé e Boipeba, com o objetivo principal de desenvolvimento sustentável da área.

Apesar de ser considerado um município pequeno, com uma população de 15.374 habitantes e uma área de 391,67 km² (IBGE, 2010), Cairu tem uma relativa importância para o setor de Turismo do Estado da Bahia, devido às 24 praias que compõe a região, dentre elas a 'Primeira', 'Segunda', 'Terceira' e 'Quarta' praias e a 'Praia do Encanto' que juntas formam a Ilha de Tinharé, mais conhecida como Morro de São Paulo.

De acordo com o Mapa do Turismo divulgado em 2017 pela secretaria do Turismo do Brasil, o município de Cairu está entre as quatro cidades da Bahia com classificação "A", caracterizada por municípios com maior fluxo turístico e maior número de empregos e estabelecimentos no setor de hospedagem. Em 2017 a região foi responsável por 981 empregos formais no setor de hospedagem, representando um aumento de 48% em relação ao ano anterior. Entre os demais municípios com categoria "A" (Mata de São João, Porto Seguro e Salvador) Cairu representa aproximadamente 15% de demanda referente ao fluxo turístico Internacional da Bahia, ocupando o segundo lugar, liderado pela capital do Estado (MTUR, 2017).

Mediante a importância econômica, social e ambiental que tem essa área, desde de 2006 vem sendo implantado pela administração local taxas ambientais respaldadas na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional, que autoriza municípios a instituírem a arrecadação de tributos para controle, proteção e preservação do patrimônio ambiental e ecológico.

Através da Lei nº 212/2006 a administração municipal estabeleceu a Taxa de Turismo com o objetivo "de garantir suporte financeiro às ações de manutenção, implantação e ampliação dos serviços diretamente ligados à atividade turística do Morro de São Paulo"(BRASIL, 2007). Com o preço inicial de R$ 6,50, a Taxa de Turismo foi suspensa em 2012 após pedido do Ministério Público da Bahia, classificando-a como "inconstitucional". No mesmo ano uma nova votação na câmara municipal aprovou a Taxa de Proteção Ambiental (TPA), um tributo estabelecido na Lei Complementar nº 387 de 2012 criada com o intuito de controlar, proteger e preservar o meio ambiente na região. Em 2016 essa taxa também foi vetada pelo Ministério Público da Bahia, alegando inconstitucionalidade das medidas por restringir a liberdade de circulação das pessoas.

Atualmente está em vigor a TUPA - Tarifa por Uso do Patrimônio do Arquipélago, com valores entre R$15 e R$20 proporcionais ao fluxo de visitantes, estabelecida pela prefeitura de Cairu em agosto de 2017 através da Lei complementar nº 515. O valor arrecadado é "destinado a assegurar a manutenção, restauração e preservação do Patrimônio do Arquipélago, bem como assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Município de Cairu, incidente sobre o trânsito e/ou permanência de pessoas em razão do intenso fluxo de visitantes" (BRASIL, 2017).

Segundo o Ministério do Turismo (2015), no Brasil além do Morro de São Paulo outras três ilhas dispõem de tributos para entrada e estadia, são elas: Fernando de Noronha em Pernambuco, com um valor diário de R$ 51,40 por pessoa; Estância Balneária de Ilha Bela localizada no estado de São Paulo, onde a tarifa é cobrada por veículo (entre R$ 7,50 carro e R$ 57 ônibus); e Bombinhas em Santa Catarina que de novembro a março também cobra entrada por veículos, buscando minimizar os impactos ambientais.

Apesar das mudanças de taxas ao longo dos anos, o caráter ambiental e ecológico sempre esteve presente nas justificativas de implantação das três taxas estipuladas no município de Cairu, assim, faz-se necessário analisar as vertentes do saneamento básico do município visto que a ausência ou ineficiência desse serviço compromete diretamente a qualidade de vida dos seres humanos e das espécies em geral que compõe o meio ambiente. Nesse contexto a observação dos indicadores básicos de saneamento ganha ainda mais importância quando trata-se de uma APA que dispõe de tarifas voltadas às questões ambientais e de infraestrutura local.

OBJETIVO

Em face da argumentação estabelecida para a implementação das taxas ambientais na região das praias do Morro de São Paulo (Cairu-BA), o trabalho busca analisar comparativamente a situação do saneamento básico no município, nos anos de 2007, 2012 e 2016, buscando identificar se as tarifas ambientais cobradas ao longo de 10 anos refletem uma melhora nas questões de saneamento, importante aliado da qualidade de vida e bem estar dos seres vivos.

METODOLOGIA

A análise acerca da tributação ambiental foi estudada a partir de periódicos que trazem fundamentos do Artigo 225 da Constituição Federal de 1988, associada ao Código de Tributário Nacional de 1966, além do debate dos aspectos Fiscais e Extrafiscais desse tipo de tributo. O estudo da implementação das taxas na Ilha de Morro de São Paulo, e seus objetivos, foi desenvolvido a partir da análise das leis municipais: i) Lei 212 de 2006; ii) Lei complementar nº 387 de 2012 e iii) Lei complementar nº515 de 2017 encontradas no site da prefeitura de Cairu através do diário oficial do município.

Para análise do quadro de Saneamento foram utilizados dados secundários do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) referente ao ano de 2007, devido a indisponibilidade de dados em anos anteriores; de 2012, ano em que foi suspensa a Taxa de Turismo(TT) e implementada a Taxa de Proteção Ambiental(TPA); e o ano de 2016, em que foi suspensa a

Taxa de Proteção Ambiental. Por meio de uma análise comparativa com outros três municípios (Bombinhas-SC, Ilhabela-SP e Fernando de Noronha-PE) que também dispõem de Tarifa Ambiental.

Foi feita uma caracterização do município através de indicadores básicos de atendimento dos serviços prioritários utilizando o índice de consumo médio per capita de água - l/hab./dia (IN022), o Índice de perdas na distribuição - percentual (IN049) e o Índice de atendimento total de água - percentual (IN055) e a variável Extensão da rede de água – Km (AG005). Para a análise do serviço de esgotamento foram utilizados os índices de coleta de esgoto (IN015), tratamento de esgoto (IN016), e o índice total de esgoto (IN056), todos em percentual, além da Extensão da rede de esgotos – Km (ES004). Apesar da pouca disponibilidade de dados referente aos resíduos sólidos no município de Cairu, observou-se a variável referente a utilização da coleta diferenciada(RS020), a situação da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e do Plano Municipal de Saneamento do município.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em meio ao acelerado crescimento econômico dos últimos anos e a necessidade dos recursos naturais como viabilizador desse crescimento, a tributação ambiental surge como uma solução para alcançar um consumo sustentável, buscando um equilíbrio entre o meio ambiente e desenvolvimento econômico. Em vias legais a tributação ambiental passou a ser inserida no Brasil através da Constituição Federal de 1988, e do Código Tributário Nacional, buscando atingir o controle do Estado pela preservação do meio ambiente, interferindo diretamente nas atividades humanas nocivas ao mesmo e que, a longo ou curto prazo, podem gerar problemas com grandes proporções (MAFRA, 2015).

Considerando os aspectos econômicos, esses problemas são caracterizados como externalidades, decorrentes de uma atividade que impõe custos ou benefícios involuntários a outros, ou uma atividade cujos efeitos não são completamente refletidos nos preços e transações de mercado (SAMUELSON e NORDHAUS, 1986), podendo essa externalidade ser benéfica (positiva) ou prejudicial (negativa). Assim, o Estado pode estabelecer regras e leis impulsionando os produtores de externalidades negativas a se ajustarem aos padrões estabelecidos, buscando resolver as falhas de mercado geradas.

A aplicação da tarifação ambiental tem o objetivo tanto de preservação, quanto de punição aos danos causados. O Estado busca repassar os custos gerados ao meio ambiente mediante ações de pessoas físicas ou jurídicas, atribuindo a esse instrumento econômico uma fonte de receita devido o descumprimento da lei.

As finalidades da tributação ambiental podem ser identificadas como 'Fiscal' que tem o objetivo arrecadatório para financiamento de ações de preservação ambiental, ou 'Extrafiscal' de caráter educativo, induzindo mudanças de comportamento em prol da sustentabilidade. As taxas aplicadas na Ilha de Morro de São Paulo combinam fins definidos com 'fiscais' e 'extrafiscais' buscando, mecanismos que promovam a preservação dessa APA do que decorre a importância de entender e analisar a eficácia desse tipo de tributação.

Através dos dados de 2007, 2012 e 2016 do Diagnóstico do Sistema Nacional de Saneamento Básico, a Tabela 1 traz um panorama dos principais indicadores Básicos de água e Esgoto da cidade de Cairu e das outras três cidades que também dispõe de tributação ambiental.

Entre os anos de 2012 e 2016 foi perceptível uma redução percentual do índice de atendimento total de água (IN055) em três das quatro cidades, incluindo Cairu, acompanhado por uma pequena elevação da extensão de rede de água, de 39km em 2012 para 43km em 2016.

Todos os municípios apresentam números altos em relação ao consumo de água per capita (IN022), acima do indicado pela Organização das Nações Unidas(ONU) de 110 litros de água, com destaque para Fernando de Noronha e Ilhabela, este último que em 2016 apresentou número superior ao município do Rio de Janeiro (328,9l./hab./dia) e duas vezes maior que o município de São Paulo (151,8 l./hab./dia).

O índice de coleta de esgoto (IN015) mostra o baixo desempenho dessa atividade principalmente nos municípios de Bombinhas e Cairu. Apesar de 100% do esgoto ser tratado (IN016), os resultados evidenciam a precariedade desse serviço extremamente necessário para população e importante em regiões como essas em estudo, contribuindo para criação de esgotos a céu aberto e córrego de dejetos direcionados ao mar. Entre os anos em que a Taxa do Turismo e a Taxa de Proteção Ambiental estiveram em vigor, não houve considerável

melhora referente a implementação da extensão de rede de esgoto, corroborando para inexistência de aplicação e investimentos na ampliação desse serviço.

Tabela 1 - Indicadores de Água e Esgoto

Município	Ano	POP_TOT - População total do município IBGE (Hab.)	IN015_AE - Índice de coleta de esgoto (%)	IN022_AE - Consumo médio percapita de água (l/hab./dia)	IN055_AE - Índice de atendimento total de água (%)	IN056_AE - Índice de atendimento total de esgoto referido aos municípios atendidos com água (%)
Cairu	2016	17.985	32,94	124	82,12	20,9
	2012	15.973	28,86	106,1	89,64	22,78
	2007	13.712	33,49	114,6	86,07	21,73
Fernando de Noronha	2016	2.974	72,12	294,8	86,01	53,3
	2012	2.718	69,17	319,7	100	71,41
	2007	2.801	59,92	269,5	59,73	29,99
Bombinhas	2016	18.052	17,05	196,2	100	17,09
	2012	15.136	17,85	224	100	18,74
	2007	12.456	21,34	261,1	86,05	18,1
Ilhabela	2016	32.782	46,94	333,6	67,97	34,2
	2012	29.308	19,94	317,3	77,51	17,6
	2007	23.886	-	-	85,52	5,02

Fonte: SNIS, 2007, 2012 e 2016.

O índice relacionado às perdas de distribuição (IN049) apresenta valores entre 15% e 22% nas cidades em análise para o ano de 2016. Apenas em Cairu esse índice tem aumentado desde 2012, saindo de 13,54% para 21,06% em 2016, configurando acréscimos de vazamentos nas rede e nas ligações exatamente nos anos em que esteve em vigor a cobrança da TPA, corroborando para o desperdício indevido.

Em se tratando dos resultados referentes aos resíduos sólidos, o Snis não dispõe de muitas informações detalhadas sobre esse serviço para o município de Cairu. Entre as informações disponíveis, o município não tem acesso a coleta diferenciada (RS020) e tem como método de decomposição a disponibilidade dos lixos em aterro ao ar livre. Essa destinação inadequada ocasiona impactos ambientais negativos principalmente sob o solo, a água e o ar, tornando o ambiente propício a proliferação e desenvolvimento de vetores que transmitem doenças à população.

Em 2014, conforme esgotamento do prazo de implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Cairu foi considerado como "inadimplente" pelo Ministérios das Cidades, por não cumprir as obrigatoriedades da política em vigor desde a implantação da Lei 12.305/2010, ficando entre os municípios com maior dificuldade de destinação adequada dos seus resíduos e rejeitos sólidos (JESUS, 2016).

Segundo o SNIS, em 2016, o status referente ao município de Cairu quanto a política de Saneamento Básico, apresentada na lei 11.445/2007, consta "em elaboração", assim, a cidade também não dispõe de Plano Municipal de Saneamento Básico. Além dos problemas de Saneamento, segundo o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos(INEMA) outros conflitos ambientais também estão presentes na APA das Ilhas de Tinharé e Boipeba, relacionado à questão do desmatamento, da retirada de areia, da ocupação desordenada e da pesca predatória.

CONCLUSÃO

Em se tratando de investimento público nos serviços de saneamento básico, a tributação ambiental não se mostra eficaz na aplicabilidade da arrecadação das taxas cobradas na ilha de Morro de São Paulo. É perceptível a precariedade das questões envolvendo o Saneamento no município de Cairu. As Taxas implementadas ao longo de 10 anos, justificadas pela necessidade de ações voltadas ao meio ambiente e a infraestrutura da cidade, não refletem melhorias nos indicadores de saneamento, sobretudo em se tratando dos baixos índices de coleta de esgoto, e pelo pequeno avanço da extensão de rede de água e esgoto nos anos observados.

Mesmo que de forma menos detalhada, as outras três cidades em análise também contribuem para conclusão de que as arrecadações das taxas ambientais cobradas pelos municípios não refletem uma melhora nas questões de saneamento da região, reforçando a ineficiência da aplicabilidade das taxas para o setor em análise.

REFERÊNCIAS

INEMA, Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. APA das Ilhas de Tinharé e Boipeba. Disponível em: <http://www.inema.ba.gov.br/gestao-2/unidades-de-conservacao/apa/apa-ilhas-do-tinhare-e-boipeba/>. Acesso em: 03 mar. 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Comp.). Cidades@: Cairu (BA). Disponível em:<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/cairu> . Acesso em: 03 mar. 2018.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE SANEAMENTO (SNIS). Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2016. 20a ed. S.l. arquivos .xls.

JESUS, Olivaldo de. O Imperativo da Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Gestão de Resíduos Sólidos em Cairu-Ba. 86 Pág., Monografia – Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública. Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, Cachoeira, 2016.

MAFRA, Angela Aparecida. SARRETA, Cátia Rejane. A tributação ambiental como instrumento de incentivo para preservação do meio ambiente. – UNIVEL – CPE – Cascavel-PR. Outubro de 2015

SAMUELSON, Paula. NORDHAUS, Willian D. Economía. Decimoitava Edición. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1986.