

O ACESSO AO DIREITO HUMANO À ÁGUA NO NOVO CENÁRIO DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA

THE ACCESS TO THE HUMAN RIGHT TO WATER IN THE SCENÁRIO OF REGIONALIZED SERVICE

Laiana Carla Ferreira ⁽¹⁾

Advogada; Pós Graduada em Direito Público, Gestão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela FARESE; Especialista em Políticas Públicas Urbanas- IPPUR/ UFRJ; Mestranda no Programa de Pós Graduação e Urbanismo- PROURB/UFRJ. Integrante do Laboratório de Estudos de Águas Urbanas- LEAU/UFRJ.

E-mail: laiana.ferreira@fau.ufrj.br

RESUMO

O acesso à água se consolidou como um direito humano essencial para a vida e a dignidade, reconhecido explicitamente pela Resolução A/RES/64/292/ONU. A acessibilidade econômica integrante do direito humano à água, é um dos requisitos para assegurá-lo. O objetivo do presente trabalho é observar como o cenário atual de regionalização, trazido pela lei nº 14.026/2020, influencia o estabelecimento de subsídios cruzados, o que no Brasil é fundamental para que haja equilíbrio econômico da prestação e atendimento à demanda dos mais pobres, com menor capacidade de pagamento. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa mobilizando revisão de literatura, e análise dos marcos legais sobre a prestação dos serviços, tendo como referência os DHAES. Buscou-se analisar o impacto da regionalização nos municípios deficitários de fontes de arrecadação, e como isso se reflete na acessibilidade econômica para as populações vulneráveis.

ABSTRACT

Access to water has established itself as an essential human right for life and dignity, explicitly recognized by Resolution A/RES/64/292/UN. The economic accessibility, integral to the human right to water, is one of the requirements to ensure it. The objective of this paper is to observe how the current regionalization scenario, brought about by law nº 14.026/2020, influences the establishment of cross-subsidies, which in Brazil is essential for an economic balance of provision and meeting the demand of the poorest, with lower payment capacity. This is an exploratory and descriptive research, with a qualitative approach, mobilizing a literature review and analysis of the legal frameworks on the provision of services, using the HRWS as a reference. We sought to analyze the impact of regionalization in municipalities with a deficit of revenue sources, and how this is reflected in economic accessibility for vulnerable populations.

Palavras- chave: Direito Humano à água. Regionalização. Acessibilidade Econômica. Subsídios.

Key words: Key words: Human Right to Water. Regionalization. Affordability. Subsidies.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos o acesso à água e ao saneamento veio se consolidando como um direito humano essencial para a vida e a dignidade, vindo a ser reconhecido explicitamente pela Assembleia Geral da ONU e pelo Conselho de Direitos Humanos em 2010, através da Resolução A/RES/64/292. Como meio para assegurar a realização dos direitos humanos à água e ao saneamento, os Estados devem incorporar enquadramentos jurídico, regulatório e ainda, observar que as políticas já vigentes internamente sejam acobertadas por tais direitos.

Contudo, é notório que nem todos têm acesso à quantidade mínima de água recomendada e nem ao esgotamento sanitário necessários para manutenção de sua saúde. De acordo com o mais

recente relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), “cerca de 2,2 bilhões de pessoas em todo o mundo não têm serviços de água tratada, 4,2 bilhões de pessoas não têm serviços de saneamento adequado”¹.

Atualmente, podemos constatar grandes desigualdades na acessibilidade, disponibilidade e qualidade desses serviços. Demandam-se então dos Estados soberanos a concepção de mecanismos que assegurem um mínimo necessário capaz de propiciar o direito de cada indivíduo a uma saúde e dignidade humana melhores.

O reconhecimento da acessibilidade econômica como um princípio do direito humano à água, é um dos requisitos para sua garantia. Nesse sentido, atualmente no Brasil, a despeito do direito humano à água não ser constitucionalmente previsto, se vislumbram possibilidades de políticas de subsídios tarifários, integrantes da estrutura tarifária e não tarifários, que envolvem a alocação de recursos orçamentários (Aparecido da Silva, 2021). Assim, objetiva-se garantir os serviços para toda a população, independentemente da sua capacidade de pagamento e de suas condições de moradia.

O objetivo do presente trabalho recai em observar como o conteúdo específico da acessibilidade econômica vem sendo utilizado para dar efetividade ao Direito Humano à água e ao Saneamento; e como o cenário atual de regionalização trazida pela lei nº 14.026/2020 pode influenciar as políticas tarifárias promovidas comumente através do subsídio cruzado de forma explícita, quando a sua ocorrência é facilmente percebida, ou implícita, quando requer um conhecimento específico para se notar a sua existência (CRUZ, 2016 *apud* MOREIRA, 1998).

2. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa mobilizando revisão de literatura, e análise dos marcos legais que orientaram e orientam a prestação dos serviços tendo como referência os DHAES. Através do levantamento documental e bibliográfico, buscou-se entender como a acessibilidade econômica pode assegurar o acesso à água, notadamente quanto à realização do direito humano à água. Buscou-se também analisar o impacto da regionalização nos municípios deficitários de fontes de arrecadação, e como isso se reflete na acessibilidade econômica para as populações vulneráveis.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como conteúdos básicos do DHAS enumeramos: disponibilidade, acessibilidade física, qualidade e segurança, e acessibilidade econômica. No que tange a acessibilidade econômica, faz-se necessário a garantia da prestação de serviços a preços acessíveis para todos, o que não representa um serviço gratuito. Contudo a normativa “obriga os Estados a garantirem que o custo de acesso à água e ao esgotamento sanitário seja acessível e atenda às necessidades de indivíduos e grupos marginalizados e vulneráveis.” (HELLER, 2015 a, p. 5).

Sob a perspectiva da acessibilidade econômica, quando se concebem políticas e programas públicos, estes devem considerar qual será o impacto do custo desse serviço, a capacidade de pagamento dos destinatários e como serão afetadas as demais esferas da vida dos usuários em razão desse custo. O acesso a infraestruturas de serviços de água e saneamento não pode ser feito através do comprometimento de parte relevante da renda dos usuários, o que pode comprometer a efetivação de outros direitos humanos tais quais a saúde, alimentação, moradia, entre outros.

¹Relatório do Programa Conjunto de Monitoramento (JMP) da OMS e do UNICEF, *Progress on drinking water, sanitation and hygiene: 2000-2017: Special focus on inequalities* (Progressos sobre água, saneamento e higiene: 2000- 2017: Foco especial nas desigualdades)

A despeito da ausência do Direito Humano à água na constituição Brasileira de 1988, como forma de assegurar a acessibilidade econômica de famílias em vulnerabilidade hídrica, a Tarifa Social visa garantir um mínimo essencial de água para aqueles com baixa capacidade econômica. Através de uma tarifa diferenciada para a população em vulnerabilidade socioeconômica, objetiva-se a inclusão dessa parcela necessitada da população ao acesso do serviço público de água e coleta de esgotamento sanitário.

A lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, traz dispositivos que compreendem o acesso à água como um direito universal, prevendo a edição de regras, por intermédio de entidade reguladora, que abordem fatores econômicos, técnicos e sociais da prestação de serviços, voltados para a acessibilidade econômica. Tais aspectos são atinentes a estruturas tarifárias e subsídios (tarifários ou não), os quais são considerados instrumentos econômicos de política social para viabilizar a universalização do acesso aos serviços, especialmente para localidades e populações de baixa renda (BRASIL, 2007).

Conforme a lei nº 11.445/07, a regulação objetiva a modicidade tarifária e o equilíbrio econômico financeiro dos contratos. A Lei traz ainda a fixação de subsídios como atividade da regulação. Entretanto, não faz menção à tarifa social, abordando somente a interrupção ou restrição do fornecimento de água por inadimplência do usuário residencial de baixa renda beneficiário da tarifa social, que deverá observar critérios mínimos de manutenção da saúde dos atingidos pelo corte. Ela segue ainda condicionando a validade dos contratos de prestação de serviços de saneamento à necessidade estudos que assegurem a viabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços.

O equilíbrio econômico-financeiro é garantido pela política tarifária, a qual deverá sustentar a modicidade tarifária e a acessibilidade econômica das famílias em situação de vulnerabilidade, garantindo serviços a todos, independentemente da capacidade contributiva dos usuários e promovendo igualdade no acesso aos serviços de água e saneamento. Sob a leitura dos direitos humanos, a incapacidade de contribuir economicamente com os serviços de abastecimento e coleta de esgoto não deve ser entrave para que estes serviços não sejam assegurados.

No ano de 1969, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) trouxe incentivo à utilização dos subsídios tarifários para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. O plano criou as Companhias de Saneamento Básico (CESBs), os subsídios cruzados, e introduziu o conceito da auto sustentação tarifária.

A política tarifária do PLANASA foi estabelecida formalmente em 1978 pela Lei nº 6.528 e regulamentada pelo decreto nº. 82.587. Nele o mecanismo de subsídio foi explicitado pelo art. 10, que previa que as tarifas dos serviços públicos de saneamento deveriam se adequar ao poder aquisitivo da população, compatibilizando os aspectos econômicos do negócio com os aspectos sociais. No art. 11 definiu que a forma de cobrança tarifária deveria ser diferenciada por tipo de usuário (residencial, comercial, etc.) e por faixa de consumo, “assegurando-se o subsídio dos usuários de maior para os de menor poder aquisitivo, assim como dos grandes para os pequenos consumidores” (BRASIL, 1978)

A lei n. 11.445/2007 retomou a temática definindo os subsídios como “instrumentos econômicos de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda”. O caráter essencial do serviço à vida humana e proteção ambiental justifica sua utilização no setor do saneamento. E ainda, o grande déficit urbano, especialmente para a parcela mais pobre, aumenta a relevância da utilização dos subsídios no setor.

Contudo, a lei nº 14.026/2020 trouxe nova redação. Ao invés de garantir a universalização do acesso, alterou para “instrumentos econômicos de política social **que contribuem** para a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico por parte de populações de baixa renda”. De acordo com o art. 31 da Lei nº 11.445/2007, alterado pela lei nº 14.026/2020, os subsídios são classificados em: (i) tarifários, quando integrem a estrutura tarifária, ou

fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções; e (ii) internos a cada titular ou entre titulares, nas hipóteses de prestação regionalizada.

Nesse sentido, a política de subsídios precisa ser analisada sob diferentes aspectos para a obtenção de resultados efetivos. Com relação à Tarifa Social, de acordo com a Lei nº 11.445/2007, alterada pela lei nº 14.026/2020, poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços (BRASIL, 2020).

Ao final da década de 80, em razão da crise econômica brasileira, o Banco Nacional de Habitação perdeu a capacidade de financiar o setor, sendo extinto em 1986, tendo como consequência o fim do PLANASA. A Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia local, promovendo os municípios a entes federativos. Ainda em complementação a constituição (art. 175), a lei 8.987/1995, dispoñdo sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; e a lei nº 9.491/1997 criando o Fundo Nacional de Desestatização, alicerçaram o início dos processos de privatização. Tal fato deu origem à atuação de empresas privadas na seara municipal.

O município passou então a ser titular dos serviços de saneamento, devendo prestar, planejar e fiscalizar os serviços, podendo estabelecer contratos de programa para conceder a prestação às CESBs. Em razão da falta de capacidade técnica e financeira, a maior parte dos municípios brasileiros, reconhecidos como responsáveis pelos serviços de saneamento básico, optou por manter as concessões estabelecidas no contexto do PLANASA.

O setor de saneamento praticava o subsídio cruzado intermunicipal, definido como:

“(…) um subsídio implícito, não manifestamente declarado, onde as prestadoras financiariam a manutenção e a expansão de serviços em municípios e regiões deficitárias financeiramente - quanto a operação dos serviços de saneamento - por meio dos recursos angariados em municípios superavitários. (Branco, Cruz, 2021, p. 75)”.

Assim, a união de municípios com receitas superavitárias com os municípios deficitários na arrecadação, proporcionava um equilíbrio econômico financeiro, na medida em que um custeava o outro. Desde o PLANASA discutia-se a regionalização. As CESBs operavam sistemas interligados, adotando estrutura tarifária única. Através do incentivo a regionalização, era viabilizado, em tese, a prestação de serviços através de subsídios cruzados. Esse legado é revisitado quando a lei nº 14.026/2020 condiciona a alocação de recursos federais à adesão dos municípios a uma estruturação de prestação regionalizada.

A lei nº 14.026/2020 trouxe novamente o agrupamento de municípios para provisão em conjunto dos serviços de saneamento. Seu objetivo é atrair investimentos para municípios com indicadores socioeconômicos baixos ao se juntarem a municípios maiores, formando unidades regionais. Contudo a formação de blocos regionais perpassa por diversos problemas, tais quais: regulatórios, técnicos, políticos, econômicos, etc.

Segundo a Lei, a regionalização busca a universalização dos serviços por meio de ganhos de escala, aumento de eficiência e viabilidade técnica e econômico-financeira.

Soares *et al* (2019) salienta que:

“se for encontrada dependência espacial nos serviços de saneamento, ou seja, se os municípios próximos apresentarem baixa capacidade financeira e demandarem elevados recursos para aumentar a cobertura dos serviços de saneamento, a regionalização pode não ser suficiente para alavancar os recursos necessários para a almejada universalização, sobretudo nas regiões mais pobres.”

Municípios contíguos tendem a apresentar características similares, o que abarca a limitada capacidade financeira e a baixa cobertura dos serviços de saneamento; tais fatos indicam a possível existência de dependência espacial nos serviços de saneamento. (RODRIGUES; VENSON; CÂMARA, 2019). Destarte, apesar da autorização legislativa para municípios não limítrofes

integrarem o mesmo bloco regional, é possível que o agrupamento de municípios deficitários, que demande maior investimento, não viabilize um equilíbrio econômico financeiro contratual.

Em um estado brasileiro onde predominam muitos municípios com população pobre e com alto déficit em saneamento, demandando um volume importante de investimentos, o equilíbrio financeiro no âmbito de um bloco pode se tornar inviável. Pode não haver um ou mais municípios com capacidade de gerar recursos suficientes através das tarifas para garantir o equilíbrio financeiro. Um exemplo é a regionalização estabelecida em Alagoas, onde, de acordo com Aguiar (2020) “o conjunto remanescente de 66 municípios da Casal, embora some 87% do total atendido pela companhia até esta licitação, tem pouquíssima participação positiva em seu resultado operacional”.²

A regionalização precisa dar conta de diferentes realidades institucionais, com um conjunto de municípios com indicadores sociais e econômicos muitas vezes diferentes entre si, e muita heterogeneidade de contratos e de índices.

Dentre os problemas advindos da regionalização, destacamos a perda de autonomia dos municípios que têm maior capacidade institucional para organizar a prestação dos serviços em seus territórios e a dificuldade em viabilizar investimentos nos estados onde predominam municípios considerados menos atrativos. E ainda, que diversos blocos de municípios, apesar de regionais, tendem a apresentar uma área de abrangência da cobertura menor do que as CESBs, o que não garante o estabelecimento de subsídios cruzados.

O fim dos contratos de programa e o estabelecimento de mecanismos concorrenciais de mercado para os novos contratos entre municípios e prestadores, pode inviabilizar os subsídios cruzados e propiciar, a bem da verdade, um monopólio privado. Isso porque os contratos têm uma duração de 30 a 35 anos, período onde se estabelece uma prestação sem concorrência alguma.

A transformação de usuários de serviço público em clientes, que se estabelece no contexto da prestação privada, traz graves impactos na universalização do serviço, especialmente em municípios periféricos, com déficit importante em saneamento e população de baixa renda com dificuldades para adimplir os altos custos tarifários que seriam necessários para garantir o equilíbrio financeiro dos contratos, o que se agrava com a impossibilidade de estabelecimento de subsídios cruzados.

A exploração econômica privada dos serviços de saneamento tem como obstáculo a capacidade econômica dos usuários, agora consumidores. Sendo certo que “em determinadas situações, a tarifa necessária ao custeio da prestação eficiente do serviço extrapolaria as possibilidades econômicas dos usuários, impedindo-os de arcar com o valor cobrado” (SCHWIND, 2010).

4. CONCLUSÕES

Os serviços públicos de saneamento básico têm a sustentabilidade econômico-financeira garantida, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços, de acordo com previsão legal. As CEBS se utilizam da tarifa social e do subsídio tarifário, por meio da estrutura tarifária, atribuindo valores de tarifas maiores conforme as faixas de consumo e categorias de usuário. A tarifa social se estabelece de acordo com a capacidade de pagamento dos usuários; quando esta não é compatível com a autossustentação econômico-financeira dos contratos de prestação dos serviços, é necessária a aplicação de subsídios.

Há de se considerar aqui as populações e localidades de baixa renda, sem capacidade de pagamento ou sem capacidade econômica suficiente para integralizar o custo dos serviços. Desse modo, “a presença de fortes externalidades, por sua vez, justifica a presença de subsídios” (TUROLLA, 2010). Conclui-se então o caráter social do subsídio, que deve existir “sempre que a

² Disponível em < <https://ondasbrasil.org/no-leilao-do-saneamento-de-maceio-os-pobres-de-alagoas-pagam-o-pato/> >

imposição de mecanismos de mercado acarretar a frustração do atendimento às necessidades fundamentais, especialmente para a parte da população mais pobre” (JUSTEN FILHO, 2003).

Fato é que a ausência de capacidade de auto sustentação tarifária pode ter como consequência a violação de direitos fundamentais. A população com renda menor apresenta um índice de cobertura dos serviços de saneamento básico abaixo da média nacional em oposição às classes mais altas; os subsídios entre os usuários são fundamentais para garantir os investimentos nas áreas mais pobres e a manutenção das políticas de tarifa social.

Não se pode relativizar a urgência em superar a elevada desigualdade socioeconômica existente em nosso país. Historicamente, as desigualdades estão presentes em diversas áreas da sociedade brasileira, refletindo-se também no acesso desigual aos serviços públicos essenciais. Tendo-se em conta que o acesso à água e ao saneamento básico é indispensável para a vida com dignidade e reconhecido como condição para o gozo pleno da vida, devem ser vistos fundamentalmente como um direito humano.

No que tange o planejamento, considerando que a elaboração de políticas regionais podem ser úteis para mitigar as disparidades regionais e sociais (BARACHO, 2018), os planos regionais e os contratos de concessão de saneamento básico precisam trazer metas definidas para as prestadoras, principalmente para que as localidades mais pobres não permaneçam marginalizados quanto ao acesso aos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos, evitando assim conflitos em busca de investimentos.

É imprescindível para a realização do direito humano a água e saneamento a universalização, propiciando o acesso aos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário que o efetive em todos os seus aspectos: acessibilidade física, econômica, não discriminação e acessibilidade à informação. Pelo viés dos direitos humanos, a incapacidade financeira de pagar pelos serviços não deve ser razão para que tais serviços não sejam assegurados, o que resultaria em grave violação.

6. REFERÊNCIAS:

- BARACHO, R. O. Planejamento do saneamento básico em escala regional: uma avaliação de pertinência considerando aspectos físicos e mecanismos institucionais. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. 2018.
- BRANCO R. D. S., CRUZ F.P. Subsídios Cruzados e o Desequilíbrio do Setor de Saneamento no Estado do Rio de Janeiro. Revista DAE, São Paulo, v. 69, n 231, p 68-84, 2021. BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico;
- BRASIL. LEI Nº 14.026, DE 15 DE JULHO DE 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e
- HELLER, L. Direito humano à água potável e ao esgotamento sanitário. Assembleia Geral Nações Unidas, 2015 a.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria Geral das Concessões de Serviço Público. São Paulo: Dialética, 2003.
- TUROLLA, Frederico Araújo. Financiamento dos serviços de saneamento básico. In MOTA, Carolina. (coord.) – Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal n. 11.445/07 – São Paulo: Quartier
- RODRIGUES, K. C. T. T.; VENSON, A. H.; CAMARA, M. R. G. Distribuição espacial do acesso aos serviços de saneamento básico nas microrregiões brasileiras de 2006 a 2013. Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional, v. 15, n. 1, 2019.
- SCHWIND, Rafael Wallbach. Remuneração do Concessionário – Concessões comuns e Parcerias Público Privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2010. P. 197