



## Assembleia Geral

Distribuição: Geral  
5 de agosto de 2015

Original: Inglês

### Conselho de Direitos Humanos

Trigésima sessão

Item 3 da agenda

**Promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis,  
políticos, econômicos, sociais e culturais,  
incluindo o direito ao desenvolvimento**

### **Relatório do Relator Especial sobre o direito humano à água potável e ao esgotamento sanitário**

#### *Resumo*

O acesso a serviços de água e esgotamento sanitário a custo acessível é crucial para a realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. No entanto, a questão da acessibilidade econômica nem sempre recebe a atenção que merece. O presente relatório visa abordar essa lacuna e definir a acessibilidade econômica do ponto de vista dos direitos humanos. Discute-se a importância de se estabelecer padrões concretos para determinar a acessibilidade econômica, inclusive para aquelas populações que não recebem serviços formais. A acessibilidade econômica é apresentada no contexto mais amplo da garantia da sustentabilidade ambiental e econômica, e discute-se o impacto dos cortes do abastecimento como resultado da incapacidade de pagamento. O relatório aborda quem se beneficia do financiamento público na prática atual e, em seguida, considera vários mecanismos diferentes para garantir a acessibilidade dos serviços para todos por meio de financiamento público e da elaboração de sistemas tarifários apropriados, incluindo suas vantagens e desafios. Por fim, o relatório examina a importância de regular e monitorar a acessibilidade econômica, e apresenta conclusões e recomendações.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introdução	3
II. Custos associados à água, ao esgotamento sanitário e à higiene	7
A. Diferentes tipos de custos	8
B. Custos da corrupção	9
C. O custo da má governança	10
D. O preço da omissão	11
III. Compreensão da acessibilidade econômica	12
A. Definição da acessibilidade econômica e estabelecimento de padrões	12
B. Conciliação da acessibilidade econômica com a sustentabilidade ambiental e econômica	13
C. Cortes do abastecimento como resultado de serviços economicamente inacessíveis	14
IV. Mecanismos para garantir a acessibilidade econômica na prática	15
A. Financiamento público para água, esgotamento sanitário e higiene: quem se beneficia e quem não?	16
B. Garantia de que o financiamento público beneficie os mais desfavorecidos	20
C. Desafios do direcionamento	22
D. Subsídios baseados na renda, localização geográfica e tipos de acesso	23
E. Pisos de proteção social	24
F. Garantia de acessibilidade econômica por meio de regimes tarifários	25
G. Participação	28
V. Regulação e Monitoramento	29
A. Regulação do fornecimento de serviços para a acessibilidade econômica	29
B. Monitoramento da acessibilidade econômica	30
VI. Conclusão e recomendações	32

## **I. Introdução**

1. O presente relatório é apresentado em conformidade com a Resolução 24/18 do Conselho de Direitos Humanos. O acesso a serviços economicamente acessíveis de água e esgotamento sanitário é crucial para a realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Nos casos em que os serviços de água ou de esgotamento sanitário estejam disponíveis mas não sejam economicamente acessíveis, as pessoas não poderão utilizar quantidades suficientes de água e adequadamente manter as latrinas, ou utilizarão fontes ou práticas mais baratas e inseguras ou comprometerão a realização de outros direitos humanos, tais como à alimentação, habitação, saúde ou educação. Entretanto, a questão da acessibilidade econômica nem sempre recebe a atenção que merece. Na medida em que as pessoas façam grandes esforços para pagar pela água a fim de garantir sua sobrevivência e saúde, muitas vezes há uma pressuposição de que as pessoas obterão a água de que necessitam mesmo sem o apoio do Estado. Da mesma forma, as práticas de monitoramento algumas vezes pressupõem que as pessoas têm acesso, sem considerar se elas podem realmente pagar pelos serviços. Os resultados dessa negligência com as vidas, bem-estar e direitos humanos das pessoas são devastadores.

2. Garantir a acessibilidade econômica é algo complexo e requer diferentes intervenções em contextos diversos. A capacidade das pessoas de pagar pela água e pelo esgotamento sanitário varia de acordo com sua situação socioeconômica, assim como com o método de prestação do serviço. Os Estados devem encontrar formas de garantir a acessibilidade econômica, especialmente para os indivíduos e comunidades mais desfavorecidos, ao mesmo tempo em que assegurem a sustentabilidade geral dos serviços.

3. Este relatório considera a acessibilidade econômica da água e do esgotamento sanitário no nível domiciliar. As obrigações do Estado de garantir o acesso à água e ao esgotamento sanitário a preços acessíveis nas instituições, tais como escolas, centros de saúde e prisões, ou no trabalho e em espaços públicos também são essenciais, mas estão fora do âmbito deste relatório. As obrigações do Estado nos contextos institucionais são diferentes e podem exigir a prestação direta. Em qualquer caso, a acessibilidade econômica nunca deve ser uma barreira para que crianças, mulheres e homens tenham acesso à água e ao esgotamento sanitário quando estiverem fora de casa.

4. Da perspectiva dos direitos humanos, o ponto de partida para a tomada de decisões do Estado sobre o financiamento público e a política de prestação de serviços de água e esgotamento sanitário é o de que a água e o esgotamento sanitário devem ser economicamente acessíveis a todos. Isso difere totalmente da perspectiva puramente econômica. O foco no contexto dos serviços de água e esgotamento sanitário tende a ser a recuperação de custos, seja ela total ou parcial. Não é impossível conciliar as perspectivas econômicas e as perspectivas de direitos humanos, porém os direitos humanos exigem a prestação de serviços economicamente acessíveis a todos, independentemente da capacidade de pagamento, e os instrumentos econômicos devem ser (re)planejados para atingir esse objetivo.

5. Embora o marco de direitos humanos não prescreva medidas concretas para a realização dos direitos humanos, ele estabelece parâmetros importantes. Ao comparar a água e o esgotamento sanitário com a realização de outros direitos socioeconômicos, diferentes modelos de financiamento ficam evidentes. Alguns países utilizam financiamento público para os sistemas de saúde, enquanto os sistemas em outros países dependem de contribuições individuais. A realização do direito humano à alimentação geralmente depende em grande medida da aquisição individual, enquanto o marco de direitos humanos exige que os Estados forneçam assistência aos indivíduos que dela precisem, podendo os Estados fixar preços para os alimentos essenciais a fim de garantir que eles permaneçam economicamente acessíveis a todos. Para a realização do direito à educação, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais exige especificamente que os Estados garantam que a educação básica seja gratuita para todos e que introduzam progressivamente a educação gratuita para os ensinos médio e superior, dependendo, portanto, do financiamento público para a educação. A realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário está mais propensa a depender de uma combinação de fontes de financiamento. Do ponto de vista ambiental, a cobrança pelo uso da água é um meio de desestimular o consumo com desperdício. Por outro lado, a dimensão de saúde pública da água e do esgotamento sanitário sugere um papel significativo para o financiamento público. O esgotamento sanitário, em especial, não só afeta o direito do indivíduo de ter acesso a um banheiro ou latrina, mas também os direitos humanos de outras pessoas, inclusive o direito à saúde (ver o relatório do Relator Especial sobre esgotamento sanitário (A/HRC/12/24), pars. 23-29 e sobre águas residuais (A/68/264). Portanto, o Estado tem um papel significativo a desempenhar na garantia de

que o financiamento necessário esteja disponível para a prestação do serviço, e na utilização do financiamento público onde os serviços estariam, de outra forma, economicamente inacessíveis.

6. O marco de direitos humanos, no entanto, não exclui as tarifas e as contribuições dos usuários para o fornecimento de água e esgotamento sanitário. A água e o esgotamento sanitário não precisam necessariamente estar disponíveis gratuitamente. O marco de direitos humanos reconhece que as receitas precisam ser aumentadas para garantir o acesso universal aos serviços. Se todos obtivessem água e esgotamento sanitário gratuitamente, isso poderia na verdade prejudicar os domicílios de baixa renda ao privar governos e prestadores de serviços da receita necessária para expandir e manter o serviço, pondo em risco a sustentabilidade econômica geral do sistema ou a capacidade do Estado de proteger e realizar outros direitos humanos. Ademais, quando uma política fornece água gratuita distribuída através de redes de serviços públicos, isso tende a beneficiar apenas aqueles que têm acesso ao abastecimento formal de água. Como a maioria dos indivíduos e grupos pobres e marginalizados nos países em desenvolvimento não tem acesso ao abastecimento formal de água, não pode ter acesso à água gratuita fornecida pelos serviços públicos. Da perspectiva dos direitos humanos, os fundos públicos precisam ser direcionados para que os serviços alcancem os mais desfavorecidos e para garantir que esses serviços sejam economicamente acessíveis.

7. Nos casos em que as pessoas enfrentem a incapacidade de honrar o pagamento, o marco de direitos humanos efetivamente requer serviços gratuitos que devem ser financiados por outras fontes diferentes das contribuições dos usuários. Para garantir tanto a acessibilidade econômica quanto a sustentabilidade financeira, os Estados devem considerar além das tarifas um sistema mais amplo para o financiamento dos serviços de água e esgotamento sanitário, inclusive impostos e transferências, e subsidiarização cruzada por meio de sistemas de financiamento público ou sistemas tarifários (ver relatório do Relator Especial sobre financiamento (A/66/255)).

8. Os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário também têm implicações importantes quanto à forma de aumento do pagamento pelos serviços. Os direitos humanos exigem salvaguardas no processo de fixação de tarifas e determinação de subsídios, tanto em termos processuais quanto materiais, que incluem os princípios dos direitos humanos de transparência, acesso à informação, participação e responsabilização. Eles obrigam os

Estados a garantir que o custo de acesso à água e ao esgotamento sanitário seja acessível e atenda às necessidades de indivíduos e grupos marginalizados e vulneráveis. O objetivo de assegurar a sustentabilidade econômica a nível macro nunca deve conduzir a situações em que os indivíduos não possam pagar pelos serviços. As avaliações da acessibilidade econômica devem considerar a totalidade dos direitos e as despesas que as pessoas enfrentam para realizar seus direitos humanos. Isso é ainda mais importante no contexto das medidas de austeridade que têm resultado na imposição de uma sobrecarga geral significativa às pessoas.<sup>1</sup> Especialmente em tempos de crise econômica e financeira, as decisões de introduzir ou aumentar tarifas precisam ser cuidadosamente consideradas. Nos casos em que os aumentos de preços acontecem concomitantemente com o aumento do desemprego e as reduções nos gastos sociais, muitas pessoas acabam ficando incapacitadas de pagar por serviços essenciais.

9. A decisão sobre o sistema mais eficaz para garantir a acessibilidade econômica frequentemente exigirá estudos direcionados que examinem todas as variáveis acima, desde a avaliação dos tipos de serviços aos quais os indivíduos têm acesso até a consideração de como o financiamento público pode ser utilizado com maior eficiência. Numa tentativa de melhorar a acessibilidade econômica do fornecimento de serviços na França, como parte do Protocolo sobre Água e Saúde da Comissão Econômica para a Europa (ECE), a França está realizando um estudo em que utiliza uma gama de diferentes sistemas de tarifas e subsídios para determinar como a acessibilidade econômica pode ser mais bem assegurada.<sup>2</sup>

10. Os debates sobre a acessibilidade econômica geralmente se concentram nas tarifas, no contexto do atendimento com rede. Embora existam desafios importantes, é ignorado o fato de que muitas pessoas que vivem em áreas carentes e em comunidades marginalizadas não se beneficiam das redes públicas, mas dependem de soluções locais ou comunitárias, muitas vezes informais, para o esgotamento sanitário e a água. Estima-se que até 25% da

---

<sup>1</sup> Ver Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas, “The Impact of the Crisis on Fundamental Rights across Member States of the EU - Country Report on Ireland”, de 2015, disponível em [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2015\)510016](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2015)510016), p. 65

<sup>2</sup> Ministério da Ecologia, Desenvolvimento Sustentável e Energia - França, “Expert group on equitable access to water and sanitation”, 2015, disponível em [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/05May\\_11\\_12\\_Paris/Meunier\\_FranceMEDD\\_ExperimentationSocialTariffs.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/05May_11_12_Paris/Meunier_FranceMEDD_ExperimentationSocialTariffs.pdf).

população urbana da América Latina e quase 50% da população urbana na África depende, em certa medida, de prestadores informais de pequena escala.<sup>3</sup>

11. Em muitos casos, essas comunidades pagam preços elevados para serviços de baixa qualidade, o que acrescenta uma outra camada de complexidade aos debates sobre acessibilidade econômica. Como os prestadores de serviços informais, por definição, tendem a não ser regulados quanto à qualidade ou acessibilidade econômica, cobram preços determinados pelo que o mercado suportará ou pela fixação de preços entre os prestadores (incluindo estruturas semelhantes a cartéis). Para as pessoas em comunidades carentes, o pagamento pela prestação formal dos serviços é muitas vezes uma boa oportunidade para ter um serviço mais regular e de melhor qualidade, muitas vezes a um preço inferior. Essas dimensões precisam ir para o centro do debate sobre como encontrar soluções para garantir uma prestação de serviços a custo acessível para todos.

12. Neste contexto, o presente relatório apresenta uma visão geral dos vários custos que os indivíduos e as famílias ficam obrigados a pagar pela água, esgotamento sanitário e higiene. O relatório procura definir a acessibilidade econômica a partir da perspectiva dos direitos humanos e examina a importância de se estabelecer padrões concretos para determinar tal acessibilidade. Ele coloca a acessibilidade econômica no contexto mais amplo de assegurar a sustentabilidade ambiental e econômica, e aborda o impacto dos cortes do abastecimento como resultado da incapacidade de pagamento. O relatório examina quem se beneficia do financiamento público na prática atual e, em seguida, considera vários mecanismos diferentes para garantir a acessibilidade econômica dos serviços para todos por meio de financiamento público e da elaboração de sistemas tarifários adequados, incluindo suas vantagens e desafios. Por fim, o relatório aborda a importância de se regulamentar e monitorar a acessibilidade econômica, e apresenta conclusões e recomendações.

## **II. Custos associados à água, ao esgotamento sanitário e à higiene**

13. Esta seção considera os vários custos associados à água, ao esgotamento sanitário e à higiene, não apenas os custos diretos, mas também os custos de tempo, bem como os

---

<sup>3</sup>Laura Sima and Menachem Elimelech, “The informal small-scale water services in developing countries”, in *Water and sanitation-related diseases and the environment: Challenges, interventions, and preventive measures*, Janine M. H. Selendy (ed.) (Wiley-Blackwell, 2011), p. 231.

encargos adicionais que as práticas corruptas e a governança inadequada podem causar. Na conclusão, são considerados os custos da omissão.

### **A. Diferentes tipos de custos**

14. A fim de avaliar e garantir a acessibilidade econômica, os Estados precisam analisar o custo total da prestação de serviços que pode ter implicações nos pagamentos do usuário. Tal custo inclui não apenas os custos que ocorrem regularmente, tais como os de operação e manutenção, mas também todos os custos do “ciclo de vida” dos serviços, os quais incluem construção e reabilitação (quando necessário). Esse custo do ciclo de vida é especialmente relevante para o esgotamento sanitário, considerando-se a gestão de resíduos. Uma vez que os custos para a entrega do serviço tenham sido estimados, um debate diferente é a forma de recuperá-los. Isso pode incluir uma gama de fontes, de tarifas a financiamento público externo e, mais importante para o objetivo deste relatório, como compartilhar as receitas de diferentes usuários. Nesse último ponto, a acessibilidade econômica precisa assumir uma grande importância, a fim de evitar que sejam excessivamente comprometidas as despesas das pessoas que vivem na pobreza.

15. Para a água, os custos vão desde a construção, operação e manutenção, no caso do abastecimento por rede, até os custos de construção e manutenção de soluções locais, tais como poços escavados ou perfurados. As taxas de ligação muitas vezes constituem uma barreira significativa para aqueles que vivem em extrema pobreza. As contribuições das famílias para os serviços de água nas áreas rurais e nos assentamentos informais podem diferir muito substancialmente das contribuições das famílias para o fornecimento de água encanada. Além da opção de comprar água de fornecedores públicos ou privados, os indivíduos podem precisar cobrir os custos da construção, operação e manutenção do abastecimento doméstico comunitário ou individual (por exemplo, uma cisterna de água da chuva)<sup>4</sup>, o custo da compra de contêineres para armazenar água e o tratamento da água. Mesmo onde a água é potável na fonte, quando tiver sido transportada e armazenada para uso futuro há um alto risco de que se torne contaminada, o que leva a custos adicionais para tratamento da água para uso doméstico.

---

<sup>4</sup> Sobre a coleta de água da chuva, ver Uende A. F. Gomes, Léo Heller and João L. Pena, “A National Program for Large Scale Rainwater Harvesting: An Individual or Public Responsibility?” *Water Resources Management*, vol. 26, issue 9 (2012), pp. 2703-2714.

16. Em relação ao esgotamento sanitário, os custos associados para as famílias variam desde a construção do banheiro dentro de casa e tarifas no caso do abastecimento em rede, até os custos das soluções locais, tais como a construção ou manutenção de fossas secas e fossas sépticas. As tecnologias de uso local geralmente exigem limpeza e manutenção regulares, incluindo o esvaziamento das fossas secas ou fossas sépticas, e o gerenciamento e descarte adequados ou o reuso das águas residuais e excretas. Os sistemas de esgotamento sanitário que exigem água para descarga, tais como sistemas com rede de esgoto, geralmente implicam em custos extras para a água necessária à descarga dos vasos sanitários.

17. Embora muitas vezes negligenciado, o uso de instalações e serviços de higiene também tem custos. As despesas principais, além da instalação de um lavatório, são relativas à água e sabão para lavagem das mãos e higiene pessoal, à água e produtos de limpeza para higiene doméstica e alimentar, e aos absorventes higiênicos ou outros produtos para higiene menstrual.

18. Além dos custos materiais da prestação de serviço, o tempo gasto na coleta de água e no acesso a instalações sanitárias fora de casa também deve ser avaliado. Como as mulheres e meninas são em grande parte responsáveis por coletar água, manter e limpar as instalações sanitárias e garantir a gestão higiênica do domicílio, esses custos de tempo têm uma importante dimensão na igualdade de gênero.

## **B. Custos da corrupção**

19. Os estudos mostraram que a corrupção no setor da água é comum.<sup>5</sup> Mesmo onde os serviços tenham preços teoricamente acessíveis às pessoas, a corrupção pode aumentar o custo de acesso aos serviços para acima do preço oficial. Pode haver falta de transparência nas decisões relacionadas à escolha da tecnologia ou do prestador de serviços, o que pode resultar em escolhas inadequadas, muitas vezes mais dispendiosas. A corrupção também afeta os preços diretamente quando têm que ser pagos subornos pelo trabalho de reparo, ligação ou religação. Em uma escala maior, pode haver corrupção nos processos de licitação para a prestação dos serviços. A corrupção tende a afetar

---

<sup>5</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Human Development Report 2006: Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis* (New York, 2006); Transparência Internacional, Dieter Zinnbauer and Rebecca Dobson (eds.), *Global corruption report 2008: Corruption in the water sector* (Cambridge University Press, Cambridge, 2008); J. Davis, "Corruption in public service delivery: experience from South Asia's water and sanitation sector", *World Development*, vol. 32, No.1 (2004), pp. 53–71.

desproporcionalmente indivíduos e grupos pobres e desfavorecidos, uma vez que não dispõem do poder necessário para se opor aos interesses manifestos das elites e não têm os recursos necessários para pagar os subornos.<sup>6</sup>

20. A limitação da corrupção exige esforços concentrados dos Estados, órgãos reguladores e prestadores de serviços. A introdução de uma estrutura legal sólida, baseada nos direitos humanos, pode estabelecer medidas de combate à corrupção, tais como o fortalecimento da transparência e os mecanismos de responsabilização.<sup>7</sup> Por exemplo, uma cidade no sudeste da Ásia reconheceu a importância de se enfrentar as práticas de corrupção para aumentar o acesso à água e ao esgotamento sanitário para os pobres, e instituiu medidas específicas, inclusive uma formação direcionada aos funcionários, o estabelecimento de escritórios públicos para que os usuários pudessem pagar suas contas diretamente, em vez de lidar com cobradores, e a introdução de medidores para todas as ligações.<sup>8</sup>

### **C. O custo da má governança**

21. A prestação de serviços mal gerenciada também pode ter um impacto significativo no seu custo da prestação. Os Estados devem trabalhar para garantir que os incentivos corretos sejam implementados, de modo que os prestadores melhorem a gestão dos serviços de água e esgotamento sanitário, inclusive por meio de uma estrutura organizacional apropriada, custos operacionais otimizados, prestação eficiente dos serviços (p. ex., com baixas perdas de água), dentre outras medidas. Isso também inclui o fortalecimento dos princípios de direitos humanos de participação, acesso à informação e responsabilização nas estruturas de governança e nos processos de tomada de decisões.<sup>9</sup> Além disso, nos casos em que a prestação de serviços se destina a gerar lucros para o prestador ou acionistas (seja de empresa pública ou privada), esse imperativo de que sejam extraídos lucros também pode aumentar os custos para o usuário além dos níveis da acessibilidade econômica e impedir que a empresa reinvesta no serviço (ver o relatório da missão no Brasil do Relator Especial (2014), A/HRC/27/55/An. 1, par. 68).

---

<sup>6</sup> Ver Transparência Internacional, *Global corruption report 2008* (nota de rodapé 5 acima), p. 6.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid. p. 48

<sup>9</sup> WaterAid, *Reforming public utilities to meet the Water and Sanitation MDG* (2006), pp.5-7.

#### D. O preço da omissão

22. Os custos para garantir o acesso à água e ao esgotamento sanitário podem ser altos. No entanto, o preço de não investir é ainda maior. A falta de acesso à água potável, esgotamento sanitário e higiene é responsável por graves custos humanos, tais como saúde precária e altas taxas de mortalidade, bem como grandes perdas econômicas - globalmente, estima-se que US\$ 260 bilhões sejam perdidos anualmente somente devido à falta de acesso ao esgotamento sanitário.<sup>10</sup> Nos países desenvolvidos, os avanços na expectativa de vida e na mortalidade infantil acompanharam o crescimento econômico somente depois que os governos começaram a fazer investimentos substanciais no abastecimento de água e, principalmente, no esgotamento sanitário.<sup>11</sup>

23. Os estudos mostraram evidências de uma relação custo-benefício positiva. Uma análise avaliou que para cada dólar investido no acesso universal à água potável em casa, o retorno médio é de US\$ 4. Para o acesso universal ao esgotamento sanitário básico em casa, o benefício estimado é de US\$ 3, enquanto o retorno sobre a eliminação da defecação a céu aberto em áreas rurais é de US\$ 6 por dólar gasto.<sup>12</sup> A gestão e tratamento seguros de águas residuais receberam menos atenção nas análises de custo-benefício. Embora exijam grandes investimentos iniciais, em longo prazo o preço da omissão é muito maior do que o custo de garantir uma gestão adequada das águas residuais. Os estudos sobre os retornos econômicos das intervenções de esgotamento sanitário mostram que tanto as fossas sépticas com tratamento quanto as redes de esgoto com tratamento têm uma relação custo-benefício positiva, por exemplo, cerca de 1:4 nas Filipinas<sup>13</sup> e cerca de 1:3 no Vietnã.<sup>14</sup>

24. Embora algumas vezes sejam expressas em dinheiro nas análises econômicas, as intervenções apresentam alguns benefícios intangíveis relacionados ao tempo economizado, à dignidade alcançada e às doenças e mortes evitadas. O impacto

---

<sup>10</sup> Banco Mundial, “WB Confronts US\$260 Billion a Year in Global Economic Losses from Lack of Sanitation”, 19 de abril de 2013, disponível em <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/04/19/wb-confronts-us-260-billion-a-year-in-global-economic-losses-from-lack-of-sanitation>

<sup>11</sup> PNUD, *Human Development Report 2006* (nota de rodapé 5 acima), pp. 28-31.

<sup>12</sup> Guy Hutton, Laurence Haller and Jamie Bartram, “Global cost-benefit analysis of water supply and sanitation interventions”, *Journal of Water and Health* (5 April 2007), pp.481-502.

<sup>13</sup> Banco Mundial, Programa de Água e Saneamento, “The Economic Returns of Sanitation Interventions in the Philippines”, Research Brief (Jakarta, 2011), p. 4.

<sup>14</sup> Banco Mundial, Programa de Água e Saneamento, “The Economic Returns of Sanitation Interventions in Vietnam”, Research Brief (August 2011). Disponível em [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/10/05/000020953\\_20111005094020/Rendared/PDF/647750wsp0viet00Box361544B00PUBLIC0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/10/05/000020953_20111005094020/Rendared/PDF/647750wsp0viet00Box361544B00PUBLIC0.pdf).

especialmente positivo para mulheres e meninas do investimento em água e esgotamento sanitário é crucial para alcançar a igualdade de gênero. Os benefícios ambientais também são significativos, uma vez que a melhoria dos serviços de água e esgotamento sanitário ajuda a combater a contaminação e a degradação ambiental.

### **III. Compreensão da acessibilidade econômica**

#### **A. Definição de acessibilidade econômica e estabelecimento de padrões**

25. A acessibilidade econômica, como critério de direitos humanos, exige que as instalações e serviços de água, esgotamento sanitário e higiene estejam à disposição a um custo acessível a todas as pessoas. O pagamento desses serviços não deve limitar a capacidade das pessoas de adquirir outros bens e serviços básicos garantidos pelos direitos humanos, tais como alimentação, moradia, saúde, vestuário e educação. Os padrões de acessibilidade econômica devem ser considerados em conjunto com os padrões de quantidade e qualidade adequadas de água e esgotamento sanitário, a fim de garantir que os padrões de direitos humanos sejam cumpridos.

26. As disposições de acessibilidade econômica nas leis sobre a água e o esgotamento sanitário são bastante comuns. Por exemplo, na Namíbia a Lei de Gestão de Recursos Hídricos exige que seja assegurado “que todos os namibianos recebam um abastecimento de água economicamente acessível e confiável, adequado às necessidades humanas básicas”.<sup>15</sup> Em muitos casos, o desafio é traduzir as disposições gerais em padrões concretos de acessibilidade econômica. Tais padrões são essenciais para assegurar que as tarifas sejam fixadas de forma que sejam acessíveis às pessoas e garantir a responsabilização. Em geral, as pessoas estão dispostas a pagar um alto preço pela água porque ela é essencial em muitos aspectos da vida de uma pessoa, mas isso não justifica um alto patamar de acessibilidade econômica. Portanto, os estudos sobre a disposição de pagar geralmente produzem resultados limitados em termos da capacidade real de pagamento das pessoas.

27. Vários países definiram padrões de acessibilidade econômica. Por exemplo, um regulamento na Indonésia explica que “a tarifa atenderá ao princípio da acessibilidade econômica... se a despesa doméstica para atingir o padrão de necessidade básica de água

---

<sup>15</sup> Namíbia, Water Resources Management Act No. 24 2004, article 26.1.

potável não exceder 4% (quatro por cento) da renda dos usuários”.<sup>16</sup> Para algumas famílias, entretanto, mesmo uma pequena proporção de seus gastos será demais, e a água e o esgotamento sanitário devem estar disponíveis gratuitamente nesses casos.

28. É impossível definir um padrão de acessibilidade econômica aplicável em geral a nível global. Qualquer padrão desse tipo seria arbitrário e não poderia refletir os desafios que as pessoas enfrentam na prática e o contexto em que vivem, incluindo o quanto precisam gastar com moradia, alimentação e a realização de outros direitos humanos. A acessibilidade econômica dos serviços de água e esgotamento sanitário depende muito do contexto, e os Estados devem, portanto, determinar os padrões de acessibilidade econômica a nível nacional e/ou local. O marco de direitos humanos estipula parâmetros importantes para esse processo, especialmente em termos de participação.<sup>17</sup>

### **B. Conciliação da acessibilidade econômica com a sustentabilidade ambiental e econômica**

29. Ao procurar garantir que a acessibilidade econômica exista na prática, as medidas para implementar os direitos humanos precisam, muitas vezes, ser conciliadas com considerações mais amplas referentes à garantia da sustentabilidade ambiental e econômica. A “sustentabilidade social”, sob a forma de acesso a custo acessível, não deve ser prejudicada em favor de medidas que visem garantir a sustentabilidade econômica e ambiental. Para ser ambientalmente sustentável, deve haver recursos hídricos suficientes e de boa qualidade disponíveis para atender os usuários existentes e futuros. As tarifas de água devem ser definidas de modo a permitir o acesso à água suficiente para os fins essenciais, porém, quando necessário, limitar o uso para luxos. Os recursos hídricos devem estar protegidos da poluição, o que significa que os serviços de esgotamento sanitário devem incluir coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados de esgotos a fim de proteger tanto a saúde pública quanto o meio ambiente. Entretanto, as tarifas de esgotamento sanitário não devem ser tão altas que as pessoas evitem usar o serviço, o que poderia ser prejudicial à saúde pública.

---

<sup>16</sup> Ministro de Assuntos Internos da Indonésia, ““Technical guidance and procedures for regulating tariff of drinking water in regional administration-owned drinking companies”, regulation No.23/2006, 3 July 2006, Article 3.2, disponível em <http://faolex.fao.org/docs/pdf/ins67962.pdf>.

<sup>17</sup> Para perspectivas interessantes do processo participativo para decidir sobre suas próprias linhas de pobreza, ver Asian Coalition for Housing Rights, “Housing by People in Asia” No. 19, September 2014, disponível em [http://www.achr.net/upload/downloads/file\\_16102014142111.pdf](http://www.achr.net/upload/downloads/file_16102014142111.pdf).

30. Para garantir a sustentabilidade econômica, alguns defenderam a recuperação total dos custos por meio das tarifas, ou seja, que os prestadores de serviços de água e esgotamento sanitário cobrassem os custos operacionais integrais (e em alguns casos também a construção e reabilitação) dos usuários existentes e futuros. Nos casos em que haja um número suficiente de pessoas mais abastadas em comparação com aquelas que não dispõem de como pagar o custo integral de um serviço, a recuperação total dos custos pode ser possível com alguma operação de subsídio cruzado entre as primeiras e as últimas citadas. Entretanto, mesmo em países com uma população relativamente próspera, especialmente para os serviços de esgotamento sanitário os governos frequentemente alocam valores significativos de financiamento público a fim de tornar o serviço financeiramente viável e proteger a saúde pública.<sup>18</sup>

31. Em muitos países em desenvolvimento há um número insuficiente de pessoas mais abastadas que possam prover subsídio cruzado. Nessas situações, a recuperação total dos custos apenas por meio das tarifas não será uma opção viável. Poderá ser necessário o financiamento público em tais instâncias, a fim de garantir a acessibilidade econômica a todas as famílias. Para disponibilizar tal financiamento e obter acessibilidade econômica para todos, como um primeiro passo os Estados devem fazer melhor uso dos orçamentos já alocados para água e esgotamento sanitário, especificamente para reduzir as desigualdades no acesso aos serviços.

### **C. Cortes do abastecimento como resultado de serviços economicamente inacessíveis**

32. A acessibilidade econômica dos serviços de água e esgotamento sanitário e os cortes do abastecimento estão intrinsecamente ligados, uma vez que em muitos casos a falta de pagamento dos serviços leva ao corte.

33. O corte do abastecimento devido à incapacidade de pagar por ele é uma medida retrógrada e constitui uma violação dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral N° 15 (2002) (E/C.12/2002/11), par. 44a). Os cortes do abastecimento só são admissíveis se puder ser demonstrado que as famílias podem pagar, mas não estão pagando. A Lei Sul Africana de

---

<sup>18</sup> International Water and Sanitation Centre report 2015, disponível em <http://www.publicfinanceforwash.com>.

Serviços Hídricos de 1997 afirma que os cortes do abastecimento não podem resultar na falta de acesso aos serviços devido à inadimplência nos casos em que o indivíduo é incapaz de pagar por serviços básicos.<sup>19</sup> Mais recentemente, a França adotou a Lei Brottes, que proíbe os cortes do abastecimento por incapacidade de pagamento.<sup>20</sup>

34. Em alguns casos, os cortes do abastecimento ocorreram em grande escala. Por exemplo, o Departamento de Água e Esgoto de Detroit tem desligado os serviços de água sem considerar se as pessoas podem pagar ou não. Isso levou o Relator Especial anterior a afirmar que “quando há uma verdadeira incapacidade de pagamento, os direitos humanos simplesmente proíbem os cortes do abastecimento”, e a exigir a religação imediata para os moradores.<sup>21</sup>

35. Os medidores de água pré-pagos são sugeridos como uma opção para os prestadores de serviços garantirem que as famílias e os indivíduos paguem pela água que utilizam, uma vez que exigem pagamento adiantado.<sup>22</sup> Isso pode levar a “cortes do abastecimento silenciosos” devido à incapacidade de pagamento, e pode constituir uma violação dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Portanto, os planos para utilização de medidores pré-pagos devem ser cuidadosamente examinados antes de eles serem instalados. Alguns medidores de água pré-pagos permitirão o acesso a uma quantidade limitada de água, mesmo quando o indivíduo ou a família não tenha pagado. A quantidade, continuidade e qualidade da água precisariam ser cuidadosamente avaliadas quanto à conformidade com os direitos humanos.

#### **IV. Mecanismos para garantir a acessibilidade econômica na prática**

36. A fim de garantir a acessibilidade econômica para todos e um sistema sustentável, os Estados devem desenvolver estruturas adequadas de preços, tarifas e subsídios. Na seção a seguir, o relatório aborda como o financiamento público é alocado e quem provavelmente se beneficia disso. O relatório procura, então, abordar como os mecanismos

<sup>19</sup> África do Sul, Water Services Act, art. 4 (3)(c).

<sup>20</sup> França, Loi n° 2013-312 (15/04/2013), art. 19, que modifica o Code de l'action sociale et des familles, art. L115-3, disponível em <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027310001&fastPos=1&fastReqId=760965938&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> (em francês).

<sup>21</sup> Comunicado de imprensa do Relator Especial sobre o direito humano à água potável e ao esgotamento sanitário e outros, “Detroit: Disconnecting water from people who cannot pay – an affront to human rights, say UN experts”, 25 June 2014, disponível em <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14777>.

<sup>22</sup> Coalition Against Water Privatisation, “The struggle against silent disconnections – Prepaid meters and the struggle for life in Phiri, Soweto” (2004), pp. 4-5, disponível em <https://www.citizen.org/documents/Phiri.pdf>.

de financiamento podem ser usados para atingir efetivamente os grupos que dependem desses mecanismos para garantir a acessibilidade econômica dos serviços.

### **A. Financiamento público para água, esgotamento sanitário e higiene: Quem se beneficia e quem não?**

37. Quase todos os sistemas de água e esgotamento sanitário em grande escala recebem algum nível de financiamento público. Para o esgotamento sanitário, em especial, embora se saiba há muito tempo que os custos de não ter acesso excedem em muito o custo real de fornecer acesso, tem-se esperado que a participação do setor privado fosse suficiente para melhorar o acesso ao esgotamento sanitário. Entretanto, mais recentemente, pesquisas do Banco Mundial e outras instituições começam a demonstrar ser irrealista que o setor privado preencha sozinho a lacuna da oferta de serviço.<sup>23</sup> Os Estados devem ser a força motriz dos investimentos em esgotamento sanitário, especialmente para cobrir os custos de construção e manutenção da infraestrutura e, em alguns casos, também de operação, por exemplo, onde o esvaziamento de fossas for proibitivamente caro.

38. Em muitos casos, entretanto, o financiamento público é distribuído de forma desigual. As famílias de classe média geralmente se beneficiam de subsídios, tanto de subsídios diretos quanto de subsídios “ocultos”. Os subsídios diretos incluem incentivos fiscais ou incentivos financeiros para a construção de banheiro, que, quando mal direcionados, tendem a beneficiar famílias de renda média. Os subsídios são “ocultos” quando o financiamento público é usado para construir infraestrutura e serviços que se destinam a ser utilizados por todos, mas na verdade só estão disponíveis às famílias de rendas média e alta.

### **1. Financiamento público para atendimento com rede**

39. O financiamento público é muito comum em sistemas com redes de água e esgoto em larga escala, em que os governos (e outros financiadores, tais como doadores multilaterais e bilaterais) investem significativamente em redes, estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto e coletores tronco de esgoto. Desde que todos os

---

<sup>23</sup> Banco Mundial, Discurso Principal no 2014 Sanitation and Water for All High Level Meeting por Shanta Devarajan, Economista Chefe, Banco Mundial, 11 de abril de 2014, disponível em <http://sanitationandwaterforall.org/?download=663>; Guy Norman, Catarina Fonseca and Sophie Trémolet (2015), “Domestic public finance for WASH: what, why, how?” *Finance Brief 1*, Public Finance for WASH, disponível em [http://www.publicfinanceforwash.com/sites/default/files/uploads/Finance\\_Brief\\_1\\_-\\_Domestic\\_public\\_finance\\_for\\_WASH.pdf](http://www.publicfinanceforwash.com/sites/default/files/uploads/Finance_Brief_1_-_Domestic_public_finance_for_WASH.pdf).

domicílios em uma cidade possam se conectar para utilizar esses serviços, essa pode ser uma abordagem eficiente para garantir que os financiamentos públicos sejam bem utilizados para a provisão dos serviços de água e esgotamento sanitário, mesmo que isso também resulte na subsidiarização da provisão dos serviços àqueles que não precisariam de tal apoio para a garantia da acessibilidade econômica.

40. Na maioria dos países em desenvolvimento, os sistemas com redes de água e esgotos estão acessíveis apenas a uma minoria de pessoas que vivem nas áreas urbanas - e a muito poucos dos que vivem nas áreas rurais.<sup>24</sup> Assim, a concentração dos financiamentos públicos na oferta de redes beneficia, de modo desproporcional, as famílias comparativamente mais abastadas, a menos que sejam tomadas medidas específicas para ampliar o serviço com rede para todos os residentes.

41. O financiamento público também pode ser fornecido para a manutenção e expansão dos serviços e instalações de água e esgotamento sanitário, inclusive para taxas de ligação. Nos casos em que se espera que a expansão chegue a todas as famílias, essa pode ser uma forma adequada de fornecer apoio a famílias de baixa renda já que garantirá cobranças mais acessíveis e regulares pela água e pelo esgotamento sanitário do que as cobranças feitas pela prestação informal.

## **2. Comunidades em assentamentos informais**

42. Os moradores de assentamentos informais geralmente não desfrutam da prestação de serviços formais, mas recebem seus serviços de uma gama de prestadores diferentes, muitas vezes informais e/ou de pequena escala, ou por meio do autoabastecimento. Para serviços de água, podem estar incluídos os quiosques de água, os fornecedores de água que chegam à casa do usuário, bem como a água encanada entregue no domicílio. Para o esgotamento sanitário, existe uma gama ainda maior de tipos de serviço, desde a ausência total de serviço, passando por fossas secas abaixo do padrão (raramente esvaziadas e com frequentes transbordamentos), até banheiros compartilhados ou comunitários, ligações a um sistema de esgoto rudimentar, onde os resíduos não são tratados, e sistemas de esgoto de pequena escala com estações de tratamento adequadas. Tendo em vista essa gama de serviços que existem fora do sistema formal, qualquer sistema de preços, subsídios ou

---

<sup>24</sup> Organização Mundial da Saúde (OMS) / Fundo das Nações Unidas para a Infância, Programa Conjunto de Monitoramento, "Progress on Sanitation and Drinking Water 2015 Update and MDG Assessment" (Geneva, 2015), pp. 8-9.

tarifas pode parecer irrelevante para uma parte geralmente substancial da população. Em muitas cidades, as estruturas tarifárias, os sistemas de subsídios ou outras medidas especiais só são acessíveis a famílias com endereço formal ou a uma família ou indivíduo cadastrado.

### 3. Comunidades que dependem do autoabastecimento

43. Frequentemente, os governos locais não têm capacidade para auxiliar o acesso sustentável a serviços de água e esgotamento sanitário, em especial nas áreas rurais. Como resultado, os doadores e os governos locais frequentemente se voltaram para a promoção de abordagens de gestão comunitária. Infelizmente, continua a haver uma alta taxa de insucesso na gestão comunitária. Um estudo estimou que uma média de 30% das bombas manuais em áreas rurais na África subsaariana não estão funcionando, com os números subindo tão alto quanto 65% em alguns países.<sup>25</sup> As explicações para essas situações incluem a falta de habilidades técnicas locais, capacidade de gestão, peças de reposição ou fundos para pagar pelos reparos necessários. Além disso, como as pessoas estão compreensivelmente relutantes em pagar por serviços que não são confiáveis, há um financiamento inadequado para os reparos. São necessários, portanto, uma reforma institucional, o desenvolvimento da capacidade das comunidades e o aumento dos recursos financeiros e humanos para a realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário nas áreas rurais.<sup>26</sup>

44. Por outro lado, avanços significativos foram realizados por meio do Esgotamento Sanitário Total Liderado pela Comunidade [NT: do original em inglês *Community-led Total Sanitation*] na expansão do acesso ao esgotamento sanitário. Reconhecendo que a melhoria do esgotamento sanitário depende, em grande parte, da prática do esgotamento sanitário seguro e higiênico, a abordagem se concentra na mobilização de comunidades para analisar e melhorar a situação em relação à defecação a céu aberto.<sup>27</sup> O Esgotamento Sanitário Total Liderado pela Comunidade em princípio opõe-se ao fornecimento de subsídios baseado na premissa de que o esgotamento sanitário subsidiado muitas vezes não

---

<sup>25</sup> Tom Slaymaker and Catarina Fonseca, “Framing paper JMP post-2015 Working Group on Water” (2012), disponível em [http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/post-2015-Water-Working-Group-Framing-Paper-v3.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/post-2015-Water-Working-Group-Framing-Paper-v3.pdf).

<sup>26</sup> Ver Organization for Economic Cooperation and Development/Development Co-operation Directorate Secretariat and World Water Council, *Donor profiles on aid to water supply* (2008), disponível em <http://www.oecd.org/dac/stats/41752319.pdf>.

<sup>27</sup> Ver Kamal Kar and Robert Chambers, *Handbook on Community-Led Total Sanitation*, (Plan UK and Institute of Development Studies, London and Brighton, 2008), p. 7.

está de acordo com as preferências das pessoas, e que tais soluções têm sido frequentemente insustentáveis ao criar uma cultura de dependência.<sup>28</sup>

45. A abordagem, ou a sua implementação em casos específicos, encontrou algumas críticas da perspectiva dos direitos humanos,<sup>29</sup> inclusive questionamentos sobre a acessibilidade econômica de um esgotamento sanitário adequado para os mais desfavorecidos, devido à falta de subsídios. Sem apoio externo, as pessoas que vivem em extrema pobreza podem somente conseguir construir latrinas muito básicas e nem sempre têm meios para arcar com a manutenção e as melhorias.<sup>30</sup> Algumas variações do Esgotamento Sanitário Total Liderado pela Comunidade estão abertas ao uso de subsídios externos para os mais desfavorecidos nas comunidades. Algumas sugerem uma abordagem sequenciada para o uso de financiamento público. Embora se espere que os investimentos iniciais em materiais sejam feitos pela comunidade, o financiamento público deve ser utilizado em longo prazo para criar o ambiente propício ao esgotamento sanitário sustentável e garantir a saúde pública, por exemplo, para manutenção e esvaziamento de fossas ou por meio de intervenções de saúde pública que promovam o esgotamento sanitário e boas práticas de higiene.<sup>31</sup> Alguns arranjos têm fornecido microcrédito para a construção de latrinas, que é então integralmente pago ao longo de um período de dois ou três anos. Essa pode ser uma forma eficaz de distribuir o custo, mas as preocupações com a acessibilidade econômica continuarão para as famílias mais pobres.

46. Em termos mais gerais, o Esgotamento Sanitário Total Liderado pela Comunidade incentiva o apoio e a assistência comunitários das famílias abastadas a pessoas que vivem em maior pobreza. No entanto, muitas comunidades não constituem um todo coerente; há assimetrias e desigualdades de poder arraigadas. As pessoas não só experimentam diferentes níveis de pobreza e privação, mas podem ser marginalizadas por razões de etnia, casta ou outros fatores. Pode haver casos em que o apoio da comunidade não esteja disponível. Em outros casos, as pessoas podem sentir que precisam confiar na benevolência caridosa dos outros, ao invés de se sentirem legitimadas à realização de seu direito ao esgotamento sanitário.

---

<sup>28</sup> Ibid, p. 8.

<sup>29</sup> Ver Jamie Bartram and others, "Commentary on the Human Right to Sanitation: Should the Right to Community-wide Health be won at the Cost of Individual Rights?" *Journal of Water and Health*, vol. 10, No. 4 (2012), pp. 499-503.

<sup>30</sup> Mary Galvin, "Talking shit: is Community-Led Total Sanitation a radical and revolutionary approach to sanitation?" *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, vol. 2, issue 1 (January/February 2015), pp. 9-20.

<sup>31</sup> Por exemplo, ver Global Sanitation Fund, *Progress Report 2014*, p. 4, disponível em [http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/global\\_sanitation\\_fund\\_progress\\_report\\_2014\\_web.pdf](http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/global_sanitation_fund_progress_report_2014_web.pdf).

47. Nesses casos, bem como em outros contextos de autoabastecimento, o marco de direitos humanos enfatiza que os Estados têm a obrigação de apoiar as pessoas na realização de seu direito humano à água e ao esgotamento sanitário, quando necessário com assistência financeira. Os Estados não podem se eximir de suas obrigações relativas aos direitos humanos delegando responsabilidades às comunidades.<sup>32</sup> O que deve ser assegurado é que os serviços de esgotamento sanitário e água sejam economicamente acessíveis até mesmo aos membros mais desfavorecidos de uma comunidade.

### **B. Garantia de que o financiamento público beneficie os mais desfavorecidos**

48. A realidade atual é que o financiamento público para água e esgotamento sanitário em grande parte beneficia os setores mais abastados da sociedade. O financiamento público é amplamente utilizado para a infraestrutura de larga escala em áreas urbanas, da qual usufruem predominantemente as famílias de rendas média e alta.

49. O primeiro passo para assegurar que o financiamento público seja direcionado aos mais desfavorecidos é reconhecer as desigualdades e os preconceitos inerentes à distribuição atual do financiamento público. Com base nisso, os Estados devem adotar medidas para chegar às pessoas que dependem dos financiamentos públicos, a fim de garantir a acessibilidade econômica dos serviços de água e esgotamento sanitário para todos e reduzir as desigualdades no acesso. Os Estados precisam realocar os recursos para os mais desfavorecidos. A realocação dos recursos públicos atuais pode significar a ampliação do acesso de todos aos sistemas das cidades nas áreas urbanas, ou a mudança de intervenções de alto custo que atendem a um número limitado de pessoas para intervenções de baixo custo que oferecem serviços a mais pessoas, especialmente as que mais precisam de assistência.<sup>33</sup>

50. Uma opção é procurar desenvolver sistemas verdadeiramente universais que incluam todos. Qualquer sistema universal de distribuição de financiamento público incluiria pessoas que não precisam desse financiamento para acessar os serviços. Isso suscita questões em termos do uso mais adequado dos recursos disponíveis. No entanto, isso precisa ser cuidadosamente contrabalançado com o risco de ser insuficientemente

---

<sup>32</sup> Ver Special Rapporteur's report on financing (A/66/255), para. 53; ver também Galvin, "Talking shit" (nota 30, acima), p. 17

<sup>33</sup> Ver Kavita Wankhade, "Urban sanitation in India: key shifts in the national policy frame", *Environment and Urbanization*, vol. 27, No. 2 (2015), pp. 1-18.

inclusivo e deixar de fora parcelas das populações que dependem de subsídios para garantir a acessibilidade econômica dos serviços. Qualquer tipo de direcionamento corre o risco de não alcançar as pessoas mais necessitadas. Como princípio geral, do ponto de vista dos direitos humanos, a exclusão não intencional é muito mais grave do que a inclusão não intencional.

51. As pesquisas sugerem que alguns governos conseguiram usar efetivamente o financiamento público para ampliar o acesso ao esgotamento sanitário. Por exemplo, a Tailândia atingiu o acesso quase universal ao esgotamento sanitário no final da década de 1990 devido a um financiamento contínuo ao longo de décadas, com base em um programa abrangente. O governo forneceu subsídios por meio de fundos renováveis, bem como financiamento para atividades específicas, tendo as comunidades uma flexibilidade na alocação de fundos para os mais necessitados.<sup>34</sup>

52. Projetos recentes em Dar es Salaam (República Unida da Tanzânia), Blantyre (Malawi), Chinhoyi (Zimbábue) e Kitwe (Zâmbia) impulsionados por associações de moradores de favelas ou barracos procuram desenvolver o atendimento com esgotamento sanitário em toda a cidade, em situações em que as famílias só podem pagar de US\$3 a US\$4 por mês. Os projetos buscam opções para famílias de baixa renda, financiamentos de empréstimos e o papel crucial do envolvimento com as autoridades locais desde o início.<sup>35</sup>

53. Nos casos em que os Estados optam por adotar sistemas universais para subsidiar a prestação de serviços, eles precisam garantir que tais sistemas sejam verdadeiramente universais ao invés de chegar apenas até onde chega o abastecimento em rede. O financiamento para o acesso universal e, de fato, a realização universal dos direitos humanos, não requer necessariamente um sistema universal. Pelo contrário, em muitos países, o acesso universal significará a adoção de outras abordagens destinadas a alcançar pessoas não servidas pelas redes de serviços públicos.

---

<sup>34</sup> WaterAid and Sanitation and Hygiene Applied Research for Equity, “Evaluating the effectiveness of public finance for sanitation: A synthesis report”, 2013, pp. 6-7, disponível em <http://www.wateraid.org/what-we-do/our-approach/research-and-publications/view-publication?id=a2a29c88-b69b-46b0-8578-b0fb80ac6ae6>.

<sup>35</sup> Evans Banana and others, “Sharing reflections on inclusive sanitation”, *Environment & Urbanization* vol. 27(1) (2015), pp. 19–34.

### **C. Desafios do direcionamento**

54. Quando os Estados adotam medidas direcionadas, isso também apresenta desafios. Na prática, essas medidas infelizmente muitas vezes não conseguem atingir a população-alvo por vários motivos, incluindo os seguintes:

- (a) Os grupos-alvo não são informados sobre a disponibilidade dos subsídios ou apoio financeiro;
- (b) Existe uma burocracia excessiva ou a exigência de documentos específicos que pessoas de baixa renda ou marginalizadas podem não ter;
- (c) Os grupos-alvo não estão envolvidos na concepção do mecanismo;
- (d) Na maioria dos países onde os subsídios são aplicados por meio de sistemas tarifários, eles estão disponíveis apenas para pessoas ligadas a redes, excluindo, assim, aqueles que dependem de quiosques, torneiras públicas ou banheiros públicos;
- (e) Muitas vezes, devido a uma estrutura tarifária progressiva, os subsídios ao consumo não beneficiam as famílias numerosas ou os domicílios multifamiliares que compartilham uma ligação de água;
- (f) O financiamento público está disponível apenas àqueles que detêm a propriedade segura do imóvel, excluindo, assim, aqueles que vivem fora do sistema jurídico formal;
- (g) Aqueles que são responsáveis pela alocação do financiamento público se envolvem em práticas corruptas;
- (h) Aqueles que estão ligados a serviços de abastecimento de água, mas não a redes de esgoto, são frequentemente prejudicados por subsídios cruzados entre serviços de água e de esgotamento sanitário. Esse subsídio resulta em que as pessoas que têm uma ligação de água, mas nenhuma ligação de esgoto, subsidiam as pessoas abastadas ou os domicílios que tenham tal ligação;
- (i) Em muitos casos, os subsídios para a água são direcionados a usuários comerciais ou industriais. Nos casos em que tais subsídios beneficiem usuários que na verdade não dependem deles para sua subsistência, os subsídios devem ser eliminados ou reduzidos a fim de liberar recursos em benefício da população necessitada.

55. Em todos os casos, é fundamental que qualquer tipo de financiamento público seja transparente, claramente explicado e amplamente promovido para garantir que aqueles que

têm direito a ele o recebam, para reduzir o âmbito da corrupção e para se avaliar se o mecanismo foi eficaz.

#### **D. Subsídios baseados na renda, localização geográfica e tipos de acesso**

56. Em diferentes contextos, mecanismos diversos têm sido utilizados com o objetivo de direcionar o apoio financeiro aos indivíduos e grupos que dependem dele para garantir a acessibilidade econômica dos serviços. Os subsídios podiam ser aplicados a famílias de baixa renda, a áreas habitadas predominantemente por comunidades de baixa renda ou a serviços de pequena escala provavelmente utilizados por pessoas que vivem na pobreza ou com baixa renda.

57. Os subsídios direcionados podem ser fornecidos a nível domiciliar, com base na renda. Em muitas culturas, entretanto, há um estigma significativo associado ao recebimento de subsídios, em especial quando o pedido de subsídio se torna publicamente conhecido. Em um país na África, por exemplo, existem subsídios disponíveis para uma gama de serviços sociais, mas muitas pessoas optam por não se cadastrar até mesmo nos casos em que elas sejam elegíveis, supostamente devido ao estigma associado. Uma maneira de superar tal estigmatização seria a adoção de formas de distribuir subsídios que não expusessem publicamente as pessoas. Para além disso, entretanto, são necessárias mudanças culturais mais amplas na percepção dos subsídios, a fim de superar a vergonha e o estigma muitas vezes internalizados de se depender de subsídios públicos.

58. Os mecanismos de direcionamento que são baseados nos níveis de renda ou gastos domésticos podem ser caros, exigindo pesquisas muito trabalhosas no nível administrativo para avaliar quem é elegível, exceto quando essa informação estiver disponível para outras necessidades administrativas, tais como os impostos. O direcionamento é especialmente difícil quando existe uma extensa economia informal. Em termos mais gerais, esse direcionamento é muitas vezes impreciso. Mesmo os sistemas sofisticados de previdência social podem excluir um número significativo dos moradores mais pobres, especialmente aqueles que vivem em áreas rurais, onde pode ser difícil manter as pessoas informadas sobre seus direitos.

59. Em alguns casos, os dados sobre os rendimentos ou despesas das famílias não estão disponíveis. Nesses casos, outros indicadores tais como o tipo de acesso (por exemplo, se é utilizada uma instalação de pequeno porte), o valor da propriedade, o tamanho da

residência ou a localização geográfica podem ser usados para avaliar a capacidade econômica dos usuários.

60. Embora sejam mais fáceis e mais baratos de administrar, tais indicadores têm a desvantagem de nem sempre serem capazes de diferenciar as pessoas que vivem na pobreza, que podem pagar uma pequena quantia, das pessoas que vivem na extrema pobreza, que não podem pagar mais do que uma quantia simbólica ou simplesmente nada. Em muitos casos, a utilização de uma combinação de mecanismos pode ser útil. Por exemplo, uma comparação dos sistemas de subsídios no Chile (baseados nos recursos das famílias) e na Colômbia (baseados nas categorias do status socioeconômico e no contexto sociogeográfico) sugere que os subsídios condicionados aos recursos são mais eficazes na identificação dos domicílios pobres do que os sistemas geograficamente direcionados.<sup>36</sup> Por exemplo, pode ser vantajoso fornecer subsídios automaticamente em áreas de baixa renda, mas também permitir que pessoas fora dessas áreas solicitem subsídios com base em sua renda baixa. Além disso, nos casos em que é fornecida uma complementação aos rendimentos, as famílias cujos domicílios não estão ligados a uma rede, incluindo aquelas que estão em áreas rurais, também poderiam ser elegíveis.

### **E. Pisos de proteção social**

61. Um mecanismo mais amplo para alcançar o acesso a serviços de água e esgotamento sanitário para pessoas que vivem na pobreza é a colocação em prática de “pisos de proteção social”. Eles são garantias básicas de seguridade social definidas nacionalmente que garantem o acesso a serviços essenciais, incluindo água e esgotamento sanitário, além de proporcionar segurança de renda básica às pessoas carentes.<sup>37</sup> A resolução 28/12 do Conselho de Direitos Humanos de 9 de abril de 2015 reconheceu que “os pisos de proteção social podem facilitar o gozo dos direitos humanos ... água potável e esgotamento sanitário, de acordo com as obrigações dos Estados referentes aos direitos humanos” e incentivou “os Estados a estabelecer pisos de proteção social como parte de sistemas de proteção social abrangentes” (A/HRC/RES/28/12, pars. 6 e 8). Os pisos de proteção social podem ser especialmente relevantes para alcançar a igualdade de gênero e proteger os indivíduos e grupos marginalizados ou desfavorecidos. No nível nacional, por

---

<sup>36</sup> Andrés Gómez-Lobo and Dante Contreras, “Water subsidy policies: a comparison of the Chilean and Colombian schemes”, *The World Bank Economic Review*, vol. 17, No. 3 (2003), pp. 391-407.

<sup>37</sup> Organização Internacional do Trabalho (OIT), “Social Protection Floors Recommendation” recommendation No. 202, 2012.

exemplo, o Camboja apoiou que o esgotamento sanitário e a água em tempos de emergência e crise constituíssem uma intervenção essencial no âmbito da Estratégia Nacional de Proteção Social para os Pobres e Vulneráveis.<sup>38</sup> No México, o orçamento federal para gastos sociais, que contribui para a construção de um piso de proteção social, inclui o abastecimento de água e o sistema de esgoto.<sup>39</sup>

## **F. Garantia de acessibilidade econômica por meio de regimes tarifários**

62. Outros tipos de mecanismos para garantir a acessibilidade econômica dos serviços podem ser incorporados aos regimes tarifários. Sistemas tarifários diferentes têm potenciais diversos, mas também limitações para garantir a acessibilidade econômica dos serviços. Geralmente são relevantes apenas para aqueles ligados a sistemas de água canalizada e sistemas de esgotos.

### **1. Taxa fixa**

63. As taxas fixas são comumente utilizadas onde não são instalados medidores, onde seria impossível implementar uma cobrança baseada em um determinado volume de água utilizada ou esgoto descarregado. Alguns países utilizam o imposto predial como base para uma cobrança não relacionada ao consumo. Diferentes taxas fixas poderiam ser utilizadas, que aumentariam ou diminuiriam dependendo de critérios tais como o tamanho da família, renda e valor do imóvel, dentre outros, com o cuidado de que não fosse cobrada uma tarifa inacessível dos indivíduos e grupos marginalizados e vulneráveis.

### **2. Tarifa volumétrica uniforme**

64. As abordagens com tarifas uniformes dependem de um sistema com medição, onde as famílias pagam uma taxa fixa para cada unidade que utilizem. Tais sistemas geralmente terão uma administração mais barata do que um sistema diferenciado. Entretanto, não levam em consideração o tamanho ou a capacidade de pagamento das famílias, ou se uma família tem necessidades especiais que exigirão mais água, tais como diálise ou outras necessidades relacionadas à saúde. Quase invariavelmente esses sistemas levarão as famílias mais abastadas a ter acesso a mais água ou a pagarem contas mais baixas do que os residentes mais pobres. Nos casos em que as famílias mais pobres utilizem maiores

---

<sup>38</sup> PNUD e OIT, *Sharing Innovative Experiences, Successful Social Protection Floor Experiences* (2011), p. 125.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 299.

quantidades de água para atender às suas necessidades, os serviços poderão se tornar economicamente inacessíveis sem salvaguardas adicionais.

### **3. Fixação de Preços Diferenciados**

65. As tarifas diferenciadas, que visam oferecer uma tarifa mais baixa às famílias ou comunidades mais pobres, podem ter uma administração mais complexa mas podem ajudar a garantir a acessibilidade econômica mesmo para as famílias carentes. No entanto, ainda existem dificuldades em garantir que elas realmente atinjam os grupos-alvo. Nos Estados Unidos, vários municípios adotaram preços diferenciados com o objetivo de que as famílias de maior renda subsidiassem as famílias de renda menor. Recentemente, a Câmara Municipal da Filadélfia aprovou uma lei que estabelecia um programa de baixa renda para garantir que as contas de água fossem economicamente acessíveis em relação à renda. Para garantir que os moradores conheçam o programa, o projeto de lei impõe uma obrigação afirmativa à cidade de encaminhá-los ao programa.

66. A tarifação progressiva é um modelo comum para a fixação de preços diferenciados nos quais diferentes quantidades de água (ou esgoto) são cobradas em tarifas diferentes. A primeira “faixa” pode ser definida em uma tarifa mínima - uma quantidade suficiente para uma família média - a um valor baixo, geralmente inferior ao custo de prestação do serviço. Uma vez que essa primeira “faixa” tenha sido utilizada, há um aumento no preço de modo que as famílias que utilizem água além de suas necessidades domésticas e pessoais básicas paguem comparativamente mais.

67. Para garantir a acessibilidade econômica para todas as famílias, é imperativo que as faixas sejam definidas de forma adequada. Caso a primeira faixa seja muito pequena ou a tarifa muito alta, as famílias pobres não conseguirão adquirir quantidades suficientes de água. Entretanto, se a primeira faixa for muito grande ou a tarifa muito baixa, então as pessoas que não precisem realmente de tarifa mais baixa serão beneficiadas, o que pode colocar em risco a sustentabilidade financeira geral do sistema.

68. Um problema com esse sistema é que muitas vezes as famílias mais pobres têm mais membros ou compartilham sua ligação com outras famílias e, portanto, atingirão a quantidade máxima para a faixa de tarifa mínima e serão obrigadas a pagar uma tarifa mais elevada, como é o caso na Jordânia (ver o relatório do Relator Especial, missão na Jordânia (A/HRC/27/55/An. 2, par. 24). Em Portugal, a reguladora propôs, portanto, que os

municípios e os prestadores garantissem uma tarifa específica para as pessoas que vivem em agregados familiares maiores,<sup>40</sup> assim como foi proposto em Los Angeles.<sup>41</sup>

69. Um modelo específico, que pode fazer parte da tarifação progressiva, envolve o fornecimento gratuito para a primeira faixa. Cidades e países como a África do Sul, com sua Política Básica de Água Gratuita, algumas cidades colombianas e o mínimo fornecido pelo Conselho de Delhi Jal são exemplos de tais políticas. Ainda assim, desafios semelhantes permanecem em termos de se definir a quantidade de água gratuita, no volume certo, para garantir a sustentabilidade financeira geral do sistema. O principal desafio é que as famílias ligadas à rede formal provavelmente se beneficiarão mais de tais políticas do que as famílias que dependem da prestação de serviços informais. Mesmo onde os serviços públicos ou as autarquias municipais fornecem serviços adicionais de abastecimento de água por meio de entregas por caminhões em áreas informais, ainda existem enormes disparidades em termos da quantidade e acessibilidade da água.

70. A fixação de preços diferenciados também pode ser utilizada para diferentes setores, por exemplo, utilizando tarifas mais altas para usuários industriais, comerciais e públicos a fim de prover subsídio cruzado para os usuários residenciais. Na prática, entretanto, essa subsidiarização cruzada é muitas vezes desestimulada e o uso de água para fins agrícola e industrial pode ser altamente subsidiado. Nos casos em que tal financiamento público não seja necessário para assegurar os meios de subsistência e não esteja diretamente relacionado com a realização dos direitos humanos, as políticas existentes de fixação de preços e subsídios devem ser revistas a fim de utilizar a quantidade máxima de recursos disponíveis para a realização dos direitos humanos.

#### 4. Taxas de ligação

71. As taxas cobradas para a ligação de um domicílio a um serviço podem representar uma barreira para obtenção do acesso a um serviço de rede existente. Alguns países decidiram remover essas taxas para todos ou alguns domicílios a fim de reduzir as barreiras. Os custos da expansão dos serviços são então financiados ao serem incorporados

<sup>40</sup> Entidade Reguladora de Serviços de Água e Resíduos (Portugal) Recomendação N° 01/2009 “Formação de tarifários aplicáveis aos utilizadores finais dos serviços públicos de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos” (“Encargos tarifários”), par. 1.2, disponível em [http://www.ersar.pt/Website\\_en/ViewContent.aspx?SubFolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu\\_Main%5CDocumentation%5CERSAR\\_OtherDocuments&Section=Menu\\_Main&BookTypeID=5&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu\\_Main%5CDocumentation&BookCategoryID=2&BookID=2077](http://www.ersar.pt/Website_en/ViewContent.aspx?SubFolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu_Main%5CDocumentation%5CERSAR_OtherDocuments&Section=Menu_Main&BookTypeID=5&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu_Main%5CDocumentation&BookCategoryID=2&BookID=2077)

<sup>41</sup> Sonia F. Hoque and Dennis Wichelns, “State-of-the-art review: designing urban water tariffs to recover costs and promote wise use”, *International Journal of Water Resources Development*, vol. 29, No. 3 (2013), pp. 472–491.

às taxas padrão de serviço. Historicamente, muitos países têm utilizado sobretaxas nos usuários existentes para financiar a expansão da rede nas áreas rurais. A eliminação da taxa de ligação é especialmente relevante para que as famílias de baixa renda obtenham acesso à rede de esgoto, uma vez que a taxa de ligação é muitas vezes uma barreira significativa ao esgotamento sanitário economicamente acessível.

### **G. Participação**

72. Para se determinar os mecanismos para alocação de financiamento público e fixação de tarifas são essenciais a participação, o acesso à informação e um papel ativo na tomada de decisões. Tais decisões se traduzem na prioridade dada à alocação de recursos. O mais importante do ponto de vista dos direitos humanos é que essa participação inclua os indivíduos e grupos mais marginalizados e desfavorecidos a fim de assegurar que sejam tomadas medidas que realmente alcancem os que mais necessitam de financiamento público. Isso está relacionado a decisões em nível nacional sobre a alocação geral de recursos, bem como decisões em nível local, inclusive sobre a prioridade dada a diferentes setores de um município para garantir a prestação de serviços em toda a cidade, inclusive em assentamentos informais.

73. Em um nível mais amplo, as comunidades utilizaram classificações participativas do nível de renda como forma de avaliar a pobreza, a fim de determinar como direcionar as medidas dentro de suas comunidades. A determinação da pobreza relativa em uma comunidade permite o direcionamento com base nesse critério. Esses processos participativos podem proporcionar percepções detalhadas sobre a pobreza local e muitas vezes incluem o acesso à água como um indicador na análise.<sup>42</sup>

74. O orçamento participativo é cada vez mais comum em municípios em todo o mundo, permitindo que os residentes concordem com as prioridades orçamentárias do governo local. Tais processos frequentemente contribuíram para melhorar a prestação de serviços básicos, inclusive de água e esgotamento sanitário.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Ver, por exemplo, James Hargreaves and others, “‘Hearing the Voices of the Poor’: Assigning Poverty Lines on the Basis of Local Perceptions of Poverty. A Quantitative Analysis of Qualitative Data from Participatory Wealth Ranking in Rural South Africa”, *World Development*, vol. 35, No. 2 (February 2007), pp. 212–229.

<sup>43</sup> Yves Cabannes, “Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services: Municipal practices and evidence from the field”, *Environment and Urbanization*, vol. 27(1) (September 2014) pp. 257–284.

## V. Regulação e monitoramento

75. O debate sobre a garantia da acessibilidade econômica destacou repetidamente o papel crucial da regulação e do monitoramento.

### A. Regulação do fornecimento de serviços para a acessibilidade econômica

76. A garantia da acessibilidade econômica dos serviços de água e esgotamento sanitário exige um marco legal e político eficaz, o que inclui um sistema regulador sólido. A Carta de Lisboa da Associação Internacional da Água reconhece a importância da regulação, recomendando que os reguladores “supervisionem os regimes tarifários para garantir que eles sejam justos, sustentáveis e adequados ao fim a que se destinam, promovendo a eficiência e a acessibilidade econômica”.<sup>44</sup>

77. Uma vez que um sistema tarifário que atenda às normas de acessibilidade econômica tenha sido desenvolvido, o órgão responsável por regular os prestadores de serviços deve ser capaz de garantir tanto que o sistema tarifário seja corretamente aplicado, quanto que esteja tendo o impacto desejado nos níveis de acessibilidade econômica para todos os usuários. Da mesma forma, um órgão regulador, em colaboração com o departamento governamental pertinente, pode garantir que o financiamento público seja adequadamente direcionado. Os mecanismos de reclamação implementados por prestadores de serviços ou reguladores podem dar suporte a esses processos.

78. Desafios específicos surgem para a regulação no contexto da prestação de serviço em pequena escala e informal, uma vez que os governos frequentemente não têm qualquer controle sobre a operação desses prestadores. Os governos podem formalizar o setor informal ao mesmo tempo em que mantêm o caráter de pequena escala da prestação de serviço por meio de uma regulação eficaz, de tal forma que os prestadores de serviço em pequena escala sirvam como empreiteiros para o governo. Essa é a estratégia que está sendo implementada em Nairóbi, no Quênia, onde quiosques de água nos assentamentos informais são fornecidos pelos serviços públicos e nele cadastrados, e a tarifa é fixada pelo órgão regulador. Entretanto, essa tarifa nem sempre é cumprida.<sup>45</sup> Nos casos em que as

---

<sup>44</sup> International Water Association, *The Lisbon Charter: Guiding the Public Policy and Regulation of Drinking Water Supply, Sanitation and Wastewater Management Services*, art. 4.2.

<sup>45</sup> Ver “Statement by the United Nations Special Rapporteur on the human right to water and sanitation (Visit to Kenya, 22-28 July 2014)”, available from <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14912&LangID=E>.

famílias dependem de serviços informais, os governos devem também fornecer apoio em termos de gerenciamento e apoio técnico para aumentar a qualidade e a acessibilidade econômica de seus serviços. Uma abordagem semelhante é utilizada em Maputo, Moçambique, onde o regulador dá suporte à prestação de serviços informais na ausência da capacidade dos serviços públicos de prestar os serviços a todos os residentes, no curto a médio prazos.<sup>46</sup>

79. Acima de tudo, a regulação da prestação de serviços informais e de pequena escala deve ajudar a ampliar o acesso à água e ao esgotamento sanitário para as famílias pobres e marginalizadas, e não dificultar tal acesso. A formalização e a regulação da prestação de serviços informais devem prestar a devida atenção ao impacto desse processo nos níveis de acesso, acessibilidade econômica e qualidade da prestação do serviço. Nos casos em que os Estados procurem substituir a prestação de serviços informais por prestadores formais, eles devem garantir que as pessoas possam realmente pagar por essas alternativas e não experimentem retrocesso na realização de seus direitos humanos.

## **B. Monitoramento da acessibilidade econômica**

80. O monitoramento da acessibilidade econômica é essencial para avaliar se os padrões estão sendo cumpridos e se as pessoas de fato têm acesso a serviços economicamente acessíveis. A menos que sejam feitos esforços para monitorar se os serviços são economicamente acessíveis a todos, os Estados e os prestadores de serviço terão dificuldades para fornecer apoio adequado a indivíduos e famílias que possam ter dificuldades em pagar pelos serviços.

81. Entretanto, o monitoramento da acessibilidade econômica não é um processo simples. O monitoramento preciso e significativo de tal acessibilidade é extremamente complexo. Se realizados com base em um padrão de acessibilidade econômica, os parâmetros necessários para calcular tal acessibilidade - as despesas de acesso à água e esgotamento sanitário em comparação com as despesas gerais das famílias, e a renda efetiva de uma família - são difíceis de mensurar. Monitorar se as despesas com água e esgotamento sanitário de uma família excedem uma proporção específica de sua renda em um contexto específico não é fácil, tendo em vista o rendimento precário de muitas

---

<sup>46</sup> *Realising the human rights to water and sanitation: A handbook by the UN Special Rapporteur*, booklet 4 (Portugal, 2014), p. 49.

famílias de baixa renda, e os muitos tipos diferentes de despesas com serviços de água e esgotamento sanitário em assentamentos informais, onde as preocupações com a acessibilidade econômica são mais intensas. Dadas essas dificuldades, os Estados geralmente utilizam um nível de renda “médio” ou “mais baixo”, e um volume de água entendido como aceitável para estabelecer taxas de serviço adequadas. Entretanto, tais generalizações escondem se os indivíduos podem realmente pagar pelos serviços em seu contexto específico, o que pode envolver uma família grande ou indivíduos com problemas de saúde específicos.

82. Outras abordagens para monitorar a acessibilidade econômica têm um ponto de partida diferente. Em vez de depender de um patamar absoluto de acessibilidade econômica, elas analisam o impacto que o custo dos serviços de água e esgotamento sanitário têm no gozo de outros direitos humanos. O monitoramento dos direitos humanos pode contribuir muito para um monitoramento qualitativo e mais contextualizado. Por exemplo, os órgãos previstos nos tratados podem fornecer detalhes sobre o impacto da falta de acessibilidade econômica na vida das pessoas, inclusive por meio dos cortes do abastecimento, os desafios que as pessoas enfrentam e as correlações com a realização de outros direitos humanos.

83. O Protocolo sobre Água e Saúde da ECE desenvolveu um Cartão de Pontuação de Acesso Equitativo [NT: do original em inglês *Equitable Access Scorecard*], que ajuda os Estados a monitorar se os serviços são economicamente acessíveis. Tal cartão considera além da acessibilidade econômica das tarifas que outras medidas os Estados-Membros podem empregar para garantir tal acessibilidade. Isso inclui o monitoramento da inclusão de questões referentes à acessibilidade econômica nas políticas relativas à água e esgotamento sanitário, a acessibilidade econômica do autoabastecimento, se o financiamento público é disponibilizado para responder às questões referentes à acessibilidade econômica, quanto financiamento público realmente tem sido gasto em questões referentes à acessibilidade econômica e se as medidas de proteção social são eficazes para garantir a acessibilidade econômica.<sup>47</sup>

84. Em termos de monitoramento global, há grandes desafios devido à coleta e comparabilidade dos dados. A objetivo proposto 6.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável se refere explicitamente à obtenção de água potável a custo acessível para

---

<sup>47</sup> ECE/WHO Protocol on Water and Health, Equitable Access Scorecard 2014, chapter 4, disponível em <http://www.unece.org/?id=34032>.

todos, dessa forma preconizando a inclusão do critério de acessibilidade econômica no monitoramento global.

85. Para as famílias que recebem água e esgotamento sanitário por meio de serviços públicos, os dados estão disponíveis por meio da *International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities*, que inclui dados sobre as tarifas de água cobradas por um número significativo de serviços públicos.<sup>48</sup> Além das iniciativas existentes, uma análise dos potenciais indicadores demonstra a complexidade do monitoramento da acessibilidade econômica.<sup>49</sup> Determinar e monitorar os custos do atendimento por serviços sem rede e incluí-los nas medidas de acessibilidade econômica é especialmente desafiador, mas essencial do ponto de vista dos direitos humanos. O enfoque apenas nas tarifas dos serviços públicos traz o risco de subestimar drasticamente as despesas, e expressaria um quadro excessivamente positivo da acessibilidade econômica que apenas reflete a situação dos mais abastados, negligenciando os desafios muito reais que as pessoas e comunidades mais carentes enfrentam no acesso à água e ao esgotamento sanitário. Esta análise demonstra ser viável o monitoramento da acessibilidade econômica em sua complexidade (incluindo gastos com o acesso à água, ao esgotamento sanitário e à higiene), mas que exigiria uma combinação e análise de dados de diferentes fontes.<sup>50</sup> O Relator Especial incentiva os Estados e as organizações internacionais a explorar mais essas opções, a fim de assegurar um monitoramento mais abrangente da acessibilidade econômica relativa ao acesso aos serviços.

## VI. Conclusão e recomendações

**86. A acessibilidade econômica é fundamental para a realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. A garantia da prestação de serviços a preços acessíveis para todas as pessoas requer uma mudança de paradigma - a partir da perspectiva dos direitos humanos. Não é impossível conciliar a sustentabilidade financeira e a acessibilidade econômica para todas as pessoas, mas os direitos humanos exigem que se repense as linhas atuais de argumentação e reformule os instrumentos atuais. O principal desafio é garantir que medidas e instrumentos**

<sup>48</sup> International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities, Tariffs Map, disponível em [http://www.ib-net.org/en/tariffs\\_map.php](http://www.ib-net.org/en/tariffs_map.php).

<sup>49</sup> Guy Hutton, "Monitoring 'Affordability' of water and sanitation services after 2015: Review of global indicator options", 20 March 2012, disponível em [http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/END-WASH-Affordability-Review.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/END-WASH-Affordability-Review.pdf).

<sup>50</sup> Ibid.

direcionados cheguem, de fato, às pessoas que mais dependem deles. Por exemplo, as tarifas devem ser definidas de tal maneira que os mais desfavorecidos dentre aqueles com residências ligadas a serviços públicos formais recebam a assistência de que precisam. É necessário também assegurar que o financiamento e os subsídios públicos alcancem os indivíduos e comunidades mais marginalizados e desfavorecidos, que muitas vezes não estão (ainda) ligados a uma rede formal, que podem estar morando em assentamentos informais sem qualquer título formal ou em áreas rurais remotas onde o autoabastecimento é comum e que são frequentemente negligenciados ou deliberadamente ignorados na atual formulação de políticas e planejamento.

87. O Relator Especial apresenta as recomendações a seguir. Os Estados devem adotar as seguintes medidas:

- (a) Avaliar quais mecanismos de financiamento e subsídios estão em vigor, incluindo os subsídios ocultos e quem se beneficia deles;
- (b) Garantir a transparência dos mecanismos de financiamento e subsídios existentes e planejados;
- (c) Considerar a criação de legislação nacional que exija que os prestadores de serviço e os governos subnacionais incluam as preocupações com a acessibilidade econômica nas políticas e na prestação de serviços;
- (d) Definir padrões de acessibilidade econômica a nível nacional e/ou local, com base num processo participativo que envolva especialmente as pessoas que vivem em situação de pobreza e outros indivíduos e grupos marginalizados e desfavorecidos, padrões esses que considerem todos os custos associados à água, esgotamento sanitário e higiene;
- (e) Considerar os padrões de acessibilidade econômica juntamente com outros padrões, especialmente quanto à disponibilidade e qualidade, a fim de garantir que as pessoas possam pagar pelos serviços com base nas normas de direitos humanos;
- (f) Garantir a participação no processo de tomada de decisões sobre a determinação de mecanismos para a alocação de financiamento público e a fixação de tarifas;
- (g) Utilizar o financiamento público para apoiar o acesso das pessoas que vivem na pobreza e daquelas que são marginalizadas ou discriminadas, e eliminar as desigualdades no acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário;

- (h) Fazer uma reflexão cuidadosa especialmente para garantir a acessibilidade econômica na prestação de serviços de esgotamento sanitário, cujos custos são frequentemente subestimados;**
- (i) Concentrar-se em garantir a acessibilidade econômica aos mais desfavorecidos, inclusive às comunidades em assentamentos informais e comunidades que dependem do autoabastecimento, e explorar diferentes mecanismos para alcançar isso;**
- (j) Considerar o impacto dos mecanismos adotados para garantir a acessibilidade econômica, se os sistemas universais têm realmente abrangência universal e vão além do abastecimento em rede, e se os sistemas direcionados (sejam eles baseados na renda, localização geográfica, tipo de acesso ou outro fator) na verdade alcançam os beneficiários pretendidos;**
- (k) Colocar em prática marcos e órgãos reguladores sólidos, com poder para assegurar a acessibilidade econômica de uma prestação de serviço que abranja todos os tipos de serviços;**
- (l) Enfrentar práticas corruptas que aumentem o custo da prestação de serviço;**
- (m) Proibir cortes do abastecimento que resultem da incapacidade de pagamento;**
- (n) Monitorar a acessibilidade econômica da prestação de serviços de água e esgotamento sanitário por meio de estudos direcionados que examinem os níveis de renda em diferentes assentamentos, considerando todos os custos relacionados ao acesso à água e ao esgotamento sanitário e incluindo as exigências relativas à higiene e higiene menstrual;**
- (o) Quando forem considerados os medidores de água pré-pagos, garantir que as famílias que enfrentam a incapacidade de pagamento não tenham o fornecimento de água desligado, e que a quantidade, continuidade e qualidade de água estejam em conformidade com as normas de direitos humanos.**

88. Além disso, o Relator Especial incentiva os órgãos previstos nos tratados e outros mecanismos de monitoramento dos direitos humanos a prestar crescente atenção à acessibilidade econômica da prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário nos contextos específicos em que as pessoas vivem.

89. **O Relator Especial incentiva os Estados e as organizações internacionais a continuarem a explorar opções de monitoramento global que permitam o monitoramento mais abrangente do acesso economicamente acessível aos serviços.**

---