

Riscos e impactos da mercantilização e financeirização da água sobre os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário

Relatório apresentado à 76ª Assembleia Geral da ONU pelo Relator Especial sobre os Direitos Humanos para a água potável e o esgotamento sanitário, Pedro Arrojo Agudo

Setembro de 2021

A/76/159

Introdução

A água é um dos elementos-chave da vida, como o oxigênio que respiramos. Por essa razão, tem sido tradicionalmente considerado um bem comum. No entanto, decorrente da perspectiva neoliberal que surgiu na década de 1970, a água é mais frequentemente considerada um bem econômico que deve ser administrado sob a lógica do mercado, como uma mercadoria.

A mercantilização dos direitos de uso da água está gerando, de fato, uma progressiva apropriação privada da água, gerenciando-a como se pertencesse àqueles que só receberam o direito de usá-la, enfraquecendo as regras e prioridades estabelecidas nos sistemas de outorga (marco legal para a alocação de licenças de uso da água). Esse desenvolvimento coloca em risco o exercício dos direitos humanos, especialmente para aqueles que vivem na pobreza, bem como a sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos.

Os riscos crescentes de escassez de água devido às mudanças climáticas ameaçam todos os usos da água, mas especialmente aqueles ligados ao gozo dos direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário dos mais empobrecidos. Nesse contexto, a mercantilização da água e até mesmo a especulação são apresentadas como formas de melhor gerir a escassez de água. No entanto, a verdade é que esses métodos aumentam a vulnerabilidade dos mais empobrecidos e agravam a insustentabilidade dos ecossistemas aquáticos - os dois fatores-chave para o aprofundamento da crise hídrica global.

O Relator Especial defende a necessidade de combater a mercantilização da água e promover a gestão integrada das diversas fontes, funções e usos da água, a partir de uma perspectiva ecossistêmica e de uma abordagem baseada em direitos humanos.

Definições-chave

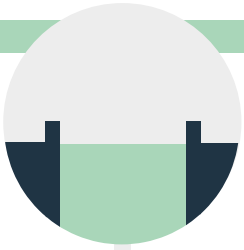
"Privatização", em consonância com o relatório do Relator Especial anterior (A/75/208), refere-se à delegação da gestão de serviços de água e esgotamento sanitário a atores com fins lucrativos, sejam empresas privadas ou parcerias público-privadas.

A privatização pode referir-se também à propriedade privada da água como recurso ou como infraestrutura necessária para a gestão dos serviços de água e esgotamento sanitário.

"Mercantilização" da água, no relatório atual, refere-se à água como um recurso, na medida em que é tratada como uma mercadoria sob a dinâmica de oferta e demanda como forma de definir o preço das transações de mercado entre os usuários. Embora, em alguns casos, a água possa ser de propriedade privada, na maioria dos casos, essa mercantilização opera a partir dos mercados de comercialização de água sobre concessões de água (direitos de uso da água ou licenças), com a água formalmente sendo de propriedade pública.

O termo **"financeirização"**, como fenômeno global que domina a economia como um todo, é utilizado neste relatório para se referir à gestão da água como um ativo financeiro cujo valor é gerenciado nos mercados financeiros, e em particular nos mercados futuros, sob lógica especulativa e estratégias que dominam esse tipo de mercado, com grandes bancos e investidores institucionais como principais atores. Também é usado para expressar a crescente influência desses atores financeiros no desenvolvimento de infraestruturas para serviços de água, esgotamento sanitário e higiene (WASH: water, sanitation and hygiene em inglês)

Valorizando a água em uma perspectiva histórica



Durante o **século XIX**, a magnitude dos investimentos e as dificuldades na recuperação de custos fizeram com que o Estado assumisse a gestão das infraestruturas hídricas. A utilização dos recursos hídricos resultantes foi compartilhada por meio da outorga (outorga ou licença) dos direitos de uso da água a atores privados ou públicos.

O paradigma da dominação da natureza se desenvolveu na gestão da água quando a engenharia civil possibilitou a construção de rios artificiais no **século XVIII**, e, posteriormente, barragens para regular e desviar fluxos de água.



A partir da década de **1970**, o neoliberalismo emergente critica o modelo de gestão pública vigente ao longo do século XX. Entende a água como um bem econômico que pode ser dividido, apropriado e modificado.

Ao longo do **século XX**, este modelo de gestão, estendido dos países ocidentais para grande parte do mundo, sofreu perversões e vieses notáveis em favor de poderosos interesses econômicos organizados em vários lobbies.



Na década de **1980**, novas estratégias de gestão de privatizações surgiram por meio de contratos, combinados com modelos de negócios de parceria público-privada promovidos pelas principais multinacionais do setor.

Valorização da água hoje

Muitos dos valores e funções da água vão além da lógica do mercado. Valores ligados aos usos e funções da água que nem sequer são consistentemente trocadas por dinheiro, como o valor da saúde, da coesão social, da sustentabilidade dos rios, lagos e zonas úmidas ou do cumprimento dos direitos humanos. Ao levantar essas considerações, o Relator Especial não pretende criticar o mercado propriamente dito, mas questioná-lo como uma ferramenta inadequada para a gestão de valores que ele nem sequer reconhece.

Na opinião do Relator Especial, é necessário estabelecer prioridades legais para os diferentes usos e funções da água com base no discernimento das seguintes faixas éticas:

- a maior prioridade deve ser dada à água para a vida, nos usos e funções que sustentam a vida em geral e, em particular, a vida e a dignidade das pessoas;
- um segundo nível de prioridade deve ser a água em funções, serviços e atividades de interesse público;
- a água para o desenvolvimento econômico deve ser gerenciada como um terceiro nível de prioridade;
- e, finalmente, os usos da água que colocam a vida e a saúde pública em risco devem ser proibidos e banidos.



Vida e dignidade



Interesse público



Desenvolvimento econômico



Crime

Mercantilização da Água

A crescente apropriação privada da água

Em 1992, a Declaração de Dublin sobre água e desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que reconhece formalmente em seu primeiro princípio que a água é essencial para sustentar a vida e o meio ambiente, termina, em seu quarto princípio, propondo que seja gerida como um bem econômico; uma abordagem que serve de base para sua consideração como ativo financeiro propriamente, gerido de acordo com a lógica da especulação, como tem sido feito com bens econômicos em geral, dentro da dinâmica da financeirização da economia.

Contexto de crescente apropriação privada de outorgas

A gestão governamental tem sofrido com a rigidez, a opacidade e a burocracia ao longo das décadas, e as secas do final do século XX destacaram esses problemas em vários países. Isso forneceu argumentos para a promoção de reformas que permitissem a compra e venda de outorgas de direitos de uso da água, com o objetivo de flexibilizar o sistema de outorga para melhor gerir a escassez.

Surgiram assim os diferentes mercados de comércio de água. Inicialmente, estavam sujeitos a condições regulatórias, vinculando a duração dos contratos aos ciclos de seca, estabelecendo restrições ambientais ou prevendo compensação por impactos a terceiros.

Em geral, a influência de atores poderosos e o acesso desigual à informação levaram a problemas crescentes de opacidade, enquanto as medidas regulatórias foram relaxadas ou desapareceram, favorecendo uma crescente apropriação privada da água.

Consequências para os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário

A gestão da água como mercadoria enfraqueceu sua consideração como bem público, e enfraqueceu o papel do Estado como garantidor do interesse geral, do gozo dos direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário e à sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos.

A prioridade para usos pessoais e domésticos tende a ser relegada e substituída pela compra de direitos, com o risco de preços abusivos e tarifas inacessíveis para as pessoas que vivem em situação de pobreza.

Com essa abordagem mercantilizada (comodificada), em vários países onde os mercados de comércio de água foram legalizados, a alocação de água para garantir a sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos também tende a ser gerida através do mercado, tratando o meio ambiente como apenas mais um usuário, e não como base de vida.

Além disso, o desenvolvimento dos mercados de comércio da água enfraqueceu de fato a capacidade dos sistemas de outorga de ajustar e adaptar o fornecimento real de água à sua disponibilidade efetiva em cenários futuros de mudança climática, a partir da lógica do interesse geral e da prioridade dos direitos humanos e da sustentabilidade do ecossistema.

i Qualquer outorga estabelece uma licença de uso para uma quantidade específica de água, mas se houver menos água disponível devido à seca, a instituição responsável reduz a entrega de água prevista na outorga de acordo com a água disponível. Além disso, a entrega de água deve respeitar as prioridades de uso estabelecidas por lei - como abastecimento doméstico ou fluxos ecológicos.

Experiências dos mercados de comércio de água no mundo

Dois dos problemas mais graves, que se tenta tratar como problemas de escassez através dos mercados de comércio de água, são a **superexploração de aquíferos** e a **superalocação de direitos hídricos acima da real disponibilidade sustentável** de vazões nos ecossistemas. Ambos os problemas foram gerados por abordagens de gestão insustentáveis e, sem dúvida, serão agravados pelas mudanças climáticas. Em ambos os casos, os mercados de comércio de água não resolvem os problemas, mas os complicam na medida em que é necessário distinguir o que são conhecidos como "direitos de papel", que não têm garantia real de água disponível, e "direitos líquidos", com suporte de água real.

Na Califórnia, o comércio de água foi apresentado como uma forma de incentivar a poupança, mas funcionou como um meio de transferir outorgas de água no princípio tradicional "primeiro no tempo, primeiro na linha" (onde o primeiro a tomar água para um "uso benéfico" tem o direito de continuar a usá-la para esse fim) para os usuários mais produtivos que podem pagar mais por esses direitos no mercado.

Na Espanha, em 1999, foram introduzidas duas opções de mercado para a outorga dos direitos de uso da água: centros de comercialização e contratos de cessão. Os centros de comercialização são instituições através das quais os órgãos públicos responsáveis pela gestão da bacia podem recuperar os direitos de uso outorgados na antecipação de possíveis secas, oferecendo por isso compensação financeira. Os contratos de cessão são acordos entre partes privadas. Ambas as opções foram inicialmente limitadas à gestão da escassez nos ciclos de seca e estavam sujeitas a regras regulatórias que foram progressivamente relaxadas.

No Chile, como em muitos outros países, grande parte dos direitos hídricos estava ligada aos direitos de terra. O Código da Água em 1981 desacoplou da terra os direitos de uso da água, para facilitar sua mercantilização. Grande parte das vazões dos rios foi atribuída a grandes companhias hidrelétricas, que desde então vêm sendo capazes de usá-las ou vendê-las.

Após uma longa série de crises de superalocação de água na Bacia Murray Darling na Austrália, outros mercados de comércio de água foram aprovados no país. O mercado evoluiu lentamente ao longo da década de 1990 como uma ferramenta de realocação de água através da compra e venda de direitos, mas cresceu rapidamente nos anos 2000, à medida que um processo de desregulamentação ocorreu.

Embora os diferentes mercados de comércio de água tenham se desenvolvido em contextos históricos e políticos particulares, os quatro países considerados têm elementos comuns:



· Separação da água e da terra, para permitir a mercantilização da água.



· Desregulamentação da negociação de direitos de uso da água entre usuários e entre diferentes tipos de usos.



· Transição de tarifas públicas regulamentadas, geralmente para recuperação de custos sem fins lucrativos, para preços de água de mercado.



· Aumento da apropriação privada de água, marginalização de usuários vulneráveis e desrespeito por terceiros afetados e valores não produtivos.



· O meio ambiente tende a se tornar apenas mais um ator de mercado, forçando o Estado a comprar direitos hídricos para garantir a sustentabilidade dos ecossistemas.

Embora a Austrália, o Chile, a Espanha e os Estados Unidos não sejam os únicos países onde os mercados de comércio de água foram legalizados, eles são os que têm as experiências mais desenvolvidas desse tipo de prática. De acordo com um relatório de 2016 da Nature Conservancy, 37 países têm comércio de água. Ao focar nesses quatro países, no entanto, o objetivo é identificar tendências que caracterizem a mercantilização da água e avaliar suas implicações nos direitos humanos.

O caminho a seguir: gerenciar a escassez através da governança democrática da água

Ao longo do século XX, foi dominante a chamada abordagem do lado da oferta, segundo a qual o Estado não deve apenas financiar, mas mesmo subsidiar grandes obras hidráulicas, sem sequer garantir que os benefícios superem os custos ou considerar os impactos ambientais e sociais nos ecossistemas e territórios afetados.

Certamente, a insustentabilidade da abordagem do lado da oferta ao longo do século XX torna necessário redefinir o interesse geral da sociedade no século XXI, assumindo o novo paradigma da sustentabilidade, a prioridade de garantir os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário e reforçando a consideração da água como um bem público. Também é necessário superar a falta de racionalidade econômica das abordagens do lado da oferta, promovendo uma nova lógica econômica sustentável baseada na abordagem do ecossistema; na qual os rios não podem mais ser gerenciados como meros canais de recursos hídricos, mas como ecossistemas vivos.

Em suma, é necessário desenvolver uma **governança democrática da água** que garanta os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental, assumindo a transparência e a participação do povo como chaves para combater a opacidade burocrática e promover a eficiência.



Em casos de superexploração de aquíferos onde as águas subterrâneas são privadas, é necessário, em primeiro lugar, estabelecer o controle público sobre esses aquíferos para promover planos de gestão e rever os direitos de uso da água existentes, a fim de garantir a sustentabilidade, a prioridade do abastecimento de água potável e o cumprimento dos direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário, contando com a participação de toda a população afetada.



Em casos de superalocação dos direitos de uso de água, é necessário estabelecer claramente que esses direitos serão exercidos proporcionalmente à disponibilidade real da água ou promover um processo de revisão das outorgas dos direitos de uso, com transparência, ampla participação pública e justa compensação, a fim de garantir a sustentabilidade e a priorização dos direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário.



Ferramentas econômicas compatíveis com direitos humanos

Além de garantir o respeito aos limites de sustentabilidade e priorizar os direitos humanos, são necessárias ferramentas econômicas, instituições e estratégias para promover o uso e a gestão responsáveis, eficientes e sustentáveis da água. Mas, nesse sentido, é preciso lembrar que a lógica do mercado não é a única lógica econômica possível. Um exemplo dessas ferramentas econômicas poderia ser a estratégia tarifária dos serviços de água e esgotamento sanitário por blocos de consumo com preços crescentes.

O bloco básico (inicial), ajustado ao que é considerada a quantidade necessária para uma vida digna, em conformidade com os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário seguro, deve ser acessível e até mesmo gratuito em determinadas circunstâncias. O segundo bloco de consumo poderia ter uma tarifa de recuperação de custos. Mas os blocos de consumo mais altos devem ter preços muito mais altos, gerando um subsídio cruzado do luxo aos usos básicos. A lógica do mercado faria o contrário, cobrando mais barato pelos blocos de consumo mais altos incentivando o consumo para, em última instância, aumentar os lucros.

Bancos de água na Califórnia ou centros comerciais na Espanha também podem ser bons exemplos. O fato de que a compensação econômica pela recuperação dos direitos de uso outorgados é definida pela instituição pública responsável e não por uma dinâmica de livre mercado permite manter um controle efetivo sobre a água como bem público, evitando preços abusivos e promovendo uma regulação adequada.

Financeirização da água

Mercados futuros e a financeirização das infraestruturas de WASH

Tendo sido instituições a serviço da atividade produtiva, os bancos vêm nos últimos anos direcionando atividades a partir de uma lógica especulativa baseada no princípio da maximização dos lucros de curto prazo, o que muitas vezes perturba o desenvolvimento produtivo e o interesse geral da sociedade.

O processo de financeirização transforma dívida em títulos financeiros que se multiplicam nas mãos de bancos e instituições financeiras, que se tornam emissores de novos produtos financeiros, sob medidas regulatórias escassas e ineficazes. Em suma, uma complexa e poderosa rede de instituições financeiras acaba emitindo dívidas e produtos financeiros, como se fossem moeda, sem controle efetivo pelos estados e bancos centrais correspondentes e sem garantia de riqueza real para apoiá-los.

Nesse contexto, duas questões de preocupação com os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário são avaliadas neste relatório: a entrada de água nos mercados futuros e a financeirização das infraestruturas de WASH.

Mercados futuros

Em 7 de dezembro de 2020, pela primeira vez na história, um índice futuro de preços de água negociável foi lançado na Bolsa de Valores de Chicago no Nasdaq Veles California Water Index (NQH2O). A Nasdaq desenvolveu o Índice NQH2O em parceria com a Veles Water Limited.

i *Mercados futuros são espaços em que produtores, grandes distribuidores e consumidores negociam e assinam contratos futuros de produtos agrícolas e todos os tipos de matérias-primas. Tradicionalmente, nesses mercados futuros, tanto distribuidores quanto produtores buscam reduzir os riscos associados às incertezas do futuro, estabelecer preços futuros e até estabilizar esses preços. Esses contratos futuros podem ser negociados, comprados ou vendidos, como é o caso de fundos de investimento, em mercados que alimentam os processos especulativos.*

Evolução histórica dos mercados futuros



Os mercados futuros **até a década de 1990** desempenhavam funções de redução de risco, explicitação e estabilização de preços. No caso dos alimentos, por exemplo, agricultores, processadores de alimentos, distribuidores e comerciantes de produtos agrícolas dominaram a partilha dos contratos futuros.



Em **meados da década de 1990**, as “commodities” foram incluídas nas carteiras dos principais investidores. Naquela época, não havia relação significativa entre a evolução dos preços das “commodities” e os valores das ações e títulos nas bolsas de valores. O investimento em futuros de “commodities” poderia compensar os riscos de queda dos valores das ações e dos títulos.



Ainda em meados da **década de 1990**, a desregulamentação financeira abriu espaço para a “comercialização sobre” (“shadow trading”) sem controle regulatório e permitiu que bancos e outros poderosos atores financeiros entrassem na especulação de “commodities”.

A partir **de 2004**, investidores institucionais, impulsionados pela lógica especulativa, passaram a controlar os mercados de “commodities”. Como resultado, a lógica da especulação de curto prazo e da maximização dos lucros passou a dominar.

A bolha especulativa do preço dos alimentos em 2008

Como este é o primeiro mercado futuro de água, não há dados disponíveis. No entanto, dado que houve mercados futuros de “commodities” alimentares, podemos avaliar o impacto destes para entender melhor o que se pode esperar desses mercados futuros ao gerenciar “commodities” das quais dependem os direitos humanos e as necessidades básicas da população.

A partir do início dos anos 2000, começou a se afirmar uma estratégia especulativa na qual especuladores institucionais começaram a comprar sistematicamente contratos futuros a preços crescentes na expectativa de que os preços continuariam a subir e que assim eles poderiam ganhar mais dinheiro, enquanto os consumidores industriais de matérias primas compravam também, impulsionados pelo medo de que os preços seriam mais altos no futuro.

O investimento especulativo em “commodities” subiu 317 bilhões em 2008, alimentando uma bolha especulativa: o preço do milho triplicou, o trigo subiu 127% e o arroz 170%; segundo o Banco Mundial esse aumento de preços empurrou entre 130 milhões e 150 milhões de pessoas a mais para a pobreza extrema.

Foram publicados estudos sobre a crise alimentar de 2008 que justificaram o crescimento acelerado dos preços agrícolas pela crescente demanda por matérias-primas da China e pelo desvio de milho, para a produção de etanol.

No entanto, o ex-relator do direito à alimentação, Olivier De Schutte Rhad, teve uma avaliação diferente. Segundo ele, embora as causas tenham sido múltiplas, esse aumento acelerado nos preços dos alimentos e sua volatilidade só podem ser explicados pela especulação sobre os mercados futuros, com a consequente geração de uma bolha especulativa.

Um consenso crescente tem emergido, tanto em instituições internacionais, dentro e fora do sistema das Nações Unidas, como na comunidade científica internacional, pedindo supervisão e transparência nos mercados de “commodities” e sugerindo um esforço consciente em intervir para desinflar e evitar bolhas especulativas. Além disso, foi empiricamente estabelecido que, quando os especuladores impulsionam os preços futuros, os efeitos são imediatamente sentidos nos preços à vista das “commodities”.

Comparando mercados de água e alimentos

Semelhanças

Assim como os futuros de alimentos, os futuros de água, embutidos em produtos financeiros complexos, serão negociados através de processos automatizados e hiper-tecnológicos, nos quais investidores poderosos geralmente operam de maneira opaca, em espaços de penumbra autorizados, fora dos controles oficiais.

Os contratos futuros de água, como os contratos futuros de alimentos, estão sujeitos ao mesmo tipo de estratégias especulativas, de modo que fenômenos e dinâmicas semelhantes podem ser esperados.

Água e alimentos estão ligados aos direitos humanos e às necessidades básicas das quais dependem as vidas e a dignidade de bilhões de pessoas empobrecidas. Portanto, a mera possibilidade de que a gestão da água nos mercados futuros possa gerar picos de preços e volatilidade semelhantes às geradas nos alimentos deve, no mínimo, levantar preocupações e motivar medidas preventivas.

Diferenças

Os mercados de alimentos podem se mover em estruturas globais. Já as transferências de direitos de uso da água, devido aos altos custos envolvidos, ocorrem entre usuários ou atores dentro da mesma bacia ou bacias conectadas por infraestruturas de transferência de água.

A água depende muito mais do ciclo natural da água no território, o que requer uma abordagem de gestão do ecossistema que é contraditória com sua gestão como mercadoria.

Além disso, os direitos de uso da água estão frequentemente sujeitos a normas regulatórias como bem público, bem como sujeitos por lei a prioridades, dificultando sua mercantilização.

Lições dos mercados futuros de alimentos

O que a experiência das últimas décadas nos mercados futuros de alimentos e de outras “commodities” tem mostrado é que a dinâmica especulativa predominante, emergindo desde a desregulamentação, longe de estabilizar os preços tende a aumentar sua volatilidade e a gerar bolhas especulativas. Se a dinâmica especulativa dos mercados futuros impactasse no preço da água no solo, como vem acontecendo com os alimentos, esses custos seriam repassados às tarifas de água e esgotamento sanitário, aumentando o risco de não pagamento e cortes de água entre os mais pobres.



Os argumentos que foram usados na época para liberalizar a especulação com os alimentos são usados hoje para justificar a entrada de água nos mercados futuros. Dado os efeitos que as estratégias especulativas tiveram e estão tendo sobre o direito humano à alimentação para os mais empobrecidos, é essencial levar essa experiência em consideração para evitar o que pode acontecer com os mercados futuros de água, especialmente no que diz respeito aos direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário.

O caminho a seguir: estratégias para lidar com os riscos de escassez relacionados às mudanças climáticas

Os Estados têm a obrigação de prevenir os riscos decorrentes das mudanças climáticas em curso e minimizar a vulnerabilidade da sociedade como um todo, especialmente dos mais empobrecidos. As medidas propostas por especialistas e pelas principais instituições internacionais não se baseiam na especulação, mas no foco na promoção de estratégias participativas de adaptação às mudanças climáticas no contexto da governança democrática da água, protegendo assim os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário seguro por meio de medidas como as seguintes:



Elaborar e promover o do planejamento hidrológico, territorial e urbano, a fim de fortalecer a resiliência ambiental e social diante dos riscos de seca e inundação;



restaurar ecossistemas aquáticos para um estado saudável;



por fim à exploração abusiva de aquíferos para recuperá-los como reservas naturais estratégicas que permitem a gestão de futuras secas;



promover processos de consulta pública para a construção das bases para adequar a outorga dos direitos de uso da água às novas realidades impostas pelas mudanças climáticas;



desenvolver estratégias modulares para produzir água de qualidade de forma flexível, adaptada aos ciclos de seca, utilizando novas tecnologias e usando energias renováveis - dessalinização da água do mar em áreas costeiras, regeneração e reutilização de águas residuárias;



fortalecer o sistema de outorga com instituições públicas transparentes (como os Bancos de Água) para negociar a recuperação dos direitos de uso da água com compensação justa e remanejá-los em secas, sob normas sociais e ambientais adequadas;



e, finalmente, uma questão muitas vezes esquecida ou dada como certa: priorizar efetivamente os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário nessas circunstâncias difíceis, especialmente para aqueles que vivem em maior vulnerabilidade.

Financiamento das infraestruturas de WASH

A financeirização das infraestruturas de WASH em tempos de crise econômica

Tradicionalmente, o investimento em infraestrutura hídrica em larga escala tem sido visto como uma obrigação do Estado, mobilizando orçamentos públicos e empréstimos públicos de baixo custo. Hoje, no entanto, há uma pressão crescente para que os atores financeiros e os fundos de investimento focados em água comprem, construam e/ou gerenciem a infraestrutura hídrica.

De fato, essa tendência está tendo um impacto negativo nos serviços de água e esgotamento sanitário, por duas razões principais:



ela tende a torná-los mais caros,



leva à priorização de estratégias especulativas de curto prazo que beneficiam mais os investidores do que os usuários, relegando os direitos humanos dos mais empobrecidos.

Isso parece ter acontecido com a Thames Water quando o Macquarie Bank assumiu o controle dessa grande operadora britânica em 2006, tomando emprestado £ 2,8 bilhões para fazer a aquisição no valor de £ 5,1 bilhões. As dívidas da empresa dispararam, a manutenção e a operação dos serviços se deterioraram, mas mesmo assim os retornos aos acionistas se elevaram muito. A administração do Macquarie usou a Thames Water para tomar emprestado £ 2 bilhões em benefício do banco e dos seus investidores. Quando a Macquarie vendeu a Thames Water em 2017, a engenharia financeira praticada deixou uma empresa endividada e as tarifas mais altas do Reino Unido para seus 15 milhões de usuários.

Após o estouro da bolha financeiro-imobiliária de 2008 e a consequente crise econômica, a estratégia que prevaleceu no mundo foi resgatar as maiores empresas financeiras com enormes fundos públicos. Os governos, tendo dado crédito incondicional aos autores primários da crise, então implementaram as chamadas estratégias de "austeridade" que enfraqueceram as capacidades públicas para atender às necessidades básicas da população.

O impacto dessas estratégias foi particularmente sentido pelos municípios de quase todos os lugares do mundo, sujeitos a cortes financeiros significativos. A crise das finanças municipais abriu espaço para a privatização dos serviços de água e esgotamento sanitário. Hoje, em meio à atual crise econômica agravada pela pandemia do Covid-19 o "argumento da insuficiência de recursos", para justificar a financiamento privado devido à indisponibilidade de recursos públicos para desenvolver a infraestrutura necessária para a adaptação das mudanças climáticas, é inaceitável. A estratégia atual para lidar com a pandemia e pós-pandemia, sob o chamado Green New Deal, baseia-se na disponibilidade de grandes fundos públicos; a questão é quanto às prioridades.

O caminho a seguir: aprender com a pandemia para combater as mudanças climáticas



Após a pandemia, há consenso geral sobre a necessidade de fortalecer nossos sistemas públicos de saúde, como um esforço coletivo sem fins lucrativos, com o objetivo de proteger a saúde de todos, não deixando ninguém para trás. Neste caso, ninguém fala da insuficiência de recursos públicos. É o caso de lembrar que os serviços de água e esgotamento sanitário são a pedra angular da saúde pública e, portanto, merecem ser integrados a esse consenso e abordagem.

Por isso, é necessário e viável que os orçamentos nacionais e as instituições financeiras públicas internacionais priorizem o financiamento para os investimentos necessários em serviços de água, esgotamento sanitário e higiene, tanto para se adaptar às mudanças climáticas quanto para fortalecer os sistemas públicos de saúde. Um plano de investimento público de vários anos, com atenção específica às instituições locais, deve solucionar a dita insuficiência de recursos públicos nos serviços e infraestrutura de WASH para atender ao ODS 6.

Conclusões e Recomendações

Em um contexto geral de crescentes pressões para mercantilizar e financeirizar a gestão da água e a gestão dos serviços de água e esgotamento sanitário, é mais necessário do que nunca em todos os países reconhecer explicitamente a água potável e o esgotamento sanitário como direitos humanos, gerenciar a água como um bem público e promover uma legislação abrangente da água baseada no princípio da sustentabilidade e na abordagem dos direitos humanos.

Diante da lógica do mercado e da especulação financeira, em que aqueles que decidem são os com maior capacidade econômica, e diante das mudanças climáticas em curso, o desafio é desenvolver a governança democrática da água com os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário e a sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos como prioridade.

Com base nessas conclusões:

1. Marcos regulatórios sobre contratos de outorga de água

O relator especial recomenda que os Estados adotem e fortaleçam os marcos regulatórios relativos à outorga de água direcionados para a gestão da água como um bem público fundamental para a vida e a saúde, e não como uma mercadoria que possa ser negociada.

Tais marcos regulatórios devem:

- a. Estar alinhados com os direitos humanos
- b. Promover a sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos;
- c. Ser estabelecidos e implementados de forma transparente com participação pública;
- d. Complementar o marco regulatório da outorga dos direitos de uso da água com instituições públicas, recuperar os direitos de uso da água em troca de uma compensação justa e remanejá-los em crises de escassez aos usuários em situação de emergência.

2. Consulta pública

Nos países onde os mercados de comércio de água são usados como ferramenta de gestão da água, os Estados devem convocar processos de consulta pública, a fim de avaliar se esses mercados estão ou não atendendo ao interesse público e determinar se devem ser abolidos ou mais estritamente regulamentados.

Tal avaliação deve prestar atenção a:

- a. Os impactos na acessibilidade econômica do acesso aos serviços e instalações de água e esgotamento sanitário para pessoas empobrecidas;
- b. A sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos;
- c. A transparência e o controle público através de sistemas públicos de registro de contratos, compradores, vendedores, origem do recurso, preços etc, para evitar práticas especulativas e preços abusivos.

3. Estratégias de adaptação climática

Quanto à alegada justificativa dos mercados futuros como ferramenta para lidar com a escassez de água decorrente das mudanças climáticas, o Relator Especial não só rejeita esse argumento, mas recomenda que os Estados cumpram suas obrigações sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e planejem imediatamente, projetem e implementem estratégias de adaptação às mudanças climáticas com uma abordagem baseada em direitos humanos como eficaz maneira de lidar com a escassez de água sob a perspectiva da mudança climática em curso.

Tais estratégias devem incluir elementos como, mas não se limitando a:

- a. Promover processos participativos em que todas as pessoas e grupos afetados são consultados;
- b. Atualizar e adaptar a outorga dos direitos de uso à disponibilidade de água em cenários previsíveis de mudança climática;
- c. Acabar efetivamente com a exploração abusiva de aquíferos para que possam operar como reservas estratégicas de seca;
- d. Promover planejamento territorial e hidrológico que limite demandas futuras a disponibilidades previsíveis e priorize a água de qualidade para garantir o cumprimento dos direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário;
- e. Promover bancos públicos de água em bacias hidrográficas estressadas pela escassez de água.

4. Impedir a entrada de água nos mercados futuros


O Relator Especial recomenda que os Estados tomem medidas legais urgentes para evitar que a água, como bem público, seja gerida nos mercados futuros como ativo financeiro sob a lógica especulativa que preside esses mercados, evitando os riscos de volatilidade de preços e bolhas especulativas que ameaçam os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário daqueles que vivem em condições de pobreza e vulnerabilidade, a sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos e das economias mais vulneráveis.

5. Financiamento público para a proteção da água, do clima e da saúde pública

O relator especial recomenda ainda que os Estados relatem projetos e investimentos em infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário e higiene para adaptação às mudanças climáticas com uma abordagem baseada em direitos humanos, em suas submissões anuais do Plano Nacional de Adaptação ao Secretariado da UNFCCC.

Em um momento chave em que é necessária a aceleração para atender ao ODS 6 e se argumenta com insuficiência de recursos públicos para o financiamento para investir em serviços de WASH, o Relator Especial recomenda que todos os Estados, mas especialmente os mais poderosos, bem como o Banco Mundial, no âmbito das novas estratégias de recuperação socioeconômica após a pandemia, dêem prioridade aos recursos públicos que possibilitem enfrentar os investimentos necessários em água, esgotamento sanitário e higiene para atender o ODS 6, prestando especial atenção ao empoderamento das instituições locais e comunitárias responsáveis pelos serviços de água e esgotamento sanitário.

Em consonância com a recente proposta do Relator Especial sobre pobreza extrema e direitos humanos (ver A/HRC/47/36), o Relator Especial recomenda a criação de um fundo global de proteção social para proteger toda a população mundial de futuras pandemias, o que incluiria proteção financeira para garantir água potável e esgotamento sanitário em populações em situação de maior vulnerabilidade.



**Relator Especial da ONU sobre os direitos humanos
água potável segura e esgotamento sanitário
Pedro Arrojo-Agudo**

 srwatsan@ohchr.org

 [@srwatsan](https://twitter.com/srwatsan)

 [Facebook.com/srwatsan](https://www.facebook.com/srwatsan)

A versão em português desta publicação foi produzida a partir do original em inglês em janeiro de 2022 pelo Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento - ONDAS

www.ondasbrasil.org