

A regulamentação internacional de efeito vinculante e a tarifa social como medidas para efetivo acesso à água potável

La regulación internacional de efecto vinculante y la tarifa social como medidas para el acceso efectivo al agua potable

The binding international regulation and social tariff as measures for effective access to drinking water

Ariovaldo Nantes Corrêa
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil
ariovaldo.nantes@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0002-5709-0273>

Fecha de Recepción: 17 de Mayo de 2024

Fecha de Aceptación: 6 de Junio de 2024

Fecha de Publicación: 10 de Julio de 2024

Financiamiento:

La investigación fue autofinanciada por el autor

Conflictos de interés:

El autor declara no presentar conflicto de interés.

Correspondencia:

Nombres y Apellidos: Ariovaldo Nantes Corrêa
Correo electrónico: ariovaldo.nantes@gmail.com
Dirección postal: Brasil

Resumo

O direito à água potável é um direito humano e torná-lo efetivo impõe que os Estados promovam políticas públicas que conciliem o interesse na exploração comercial desse recurso natural com esse direito humano essencial. Se a necessidade de desenvolvimento econômico exige a cobrança de tarifa ou instrumento similar para possibilitar a captação, o tratamento e a distribuição da água potável às pessoas, fazer com que esse acesso seja pleno e universal é vital para preservar esse direito humano essencial. Este trabalho busca esclarecer se uma regulamentação internacional de natureza vinculante para o efetivo acesso à

água potável pelas pessoas se faz necessária e se alternativas como a tarifa social se mostram viáveis e suficientes para o efetivo acesso aos econômica e socialmente vulneráveis quando houver a cobrança de tarifa ou algo semelhante para o seu fornecimento à população.

Palavras-chave: Meio Ambiente, Direitos humanos, Acesso à água potável, Regulação internacional, Tarifa social.

Resumen

El derecho al agua potable es un derecho humano y hacerlo efectivo impone que los Estados promuevan políticas públicas que concilien el interés en la explotación comercial de este recurso natural con este derecho humano esencial. Si la necesidad de desarrollo económico exige el cobro de una tarifa o un instrumento similar para posibilitar la captación, el tratamiento y la distribución del agua potable a las personas, hacer que este acceso sea pleno y universal es vital para preservar este derecho humano esencial. Este trabajo busca esclarecer si una regulación internacional de naturaleza vinculante para el acceso efectivo al agua potable por parte de las personas se hace necesaria y si alternativas como la tarifa social se muestran viables y suficientes para el acceso efectivo a los económicamente y socialmente vulnerables cuando haya el cobro de una tarifa o algo semejante para su suministro a la población.

Palabras clave Medio ambiente, Derechos humanos, Acceso al agua potable, Regulación internacional, Tarifa social.

Abstract

The right to drinking water is a human right and making it effective requires states to promote public policies that reconcile the interest in commercial exploitation of this natural resource with this essential human right. If the need for economic development requires charging a fee or a similar instrument to make it possible to collect, treat and distribute drinking water to people, making this access full and universal is vital to preserving this essential human right. This paper seeks to clarify whether binding international regulations for effective access to drinking water are necessary and whether alternatives such as social tariffs are viable and sufficient for effective access for the economically and socially vulnerable when tariffs or similar are charged for supplying water to the population.

Keywords

Environment. Human rights, Access to drinking water, International regulation, Social tariff.

Introdução

A água potável é essencial para a existência humana e impõe uma necessária reflexão sobre o tratamento dado no plano internacional sobre a proteção jurídica para que esse direito humano seja efetivamente garantido sobretudo diante do sempre crescente consumo de um recurso que não é inesgotável e que sofre os efeitos da constante degradação ambiental.

Segundo o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos (ONU, 2021), mais de 2 bilhões de pessoas em todo mundo vivem em países em situação de estresse hídrico, enquanto 4 bilhões em áreas que sofrem grave escassez física de água por pelo menos um mês ao ano e outras 1.6 bilhão enfrentam escassez econômica de água, o que é resultado do crescimento populacional, do desenvolvimento econômico e das alterações nos padrões de consumo.

Embora seja um recurso disponível na natureza, o fornecimento da água potável às pessoas para consumo próprio, uso doméstico ou nas demais atividades humanas de um modo geral é, em regra, objeto de cobrança por quem explora o fornecimento desse recurso, seja em razão da captação, do tratamento dado à água ou de sua distribuição.

Este trabalho se propõe a promover primeiramente uma reflexão sobre o modelo atual que disciplina o acesso à água potável pelas pessoas, se existe e como se dá eventual regulação internacional sobre o tema, bem como quanto ao acesso a esse recurso essencial pelas pessoas, especialmente aquelas consideradas econômica e socialmente vulneráveis.

Esta pesquisa busca contribuir para a afirmação da necessidade da regulação internacional com efeito vinculante como forma de se garantir o efetivo acesso ao direito humano à água potável, além de apresentar, na realidade atual em que o consumo de água é cobrado da população por meio de tarifa ou algum outro meio semelhante, a disponibilização, por meio de uma tarifa social, aos que se encontram em situação de vulnerabilidade social ou econômica a fim de que tenham efetivo acesso a esse recurso indispensável.

O trabalho tem caráter exploratório e de revisão conceitual e investigará, pela técnica de pesquisa bibliográfica, descritiva indutiva, os principais conceitos necessários para cumprir o propósito buscado, além das referências normativas no plano internacional e interno.

O desenvolvimento do trabalho será dividido em quatro seções. Na primeira, será apresentado um breve contexto histórico sobre o direito humano à água potável. No segundo, apreciar-se-á sobre a prevalência no direito internacional das normas não vinculantes (*soft law*) no tocante ao marco jurídico relativo ao direito humano à água potável. Na terceira seção, haverá um recorte sobre como se dá o acesso à água potável no mundo. Na quarta, será abordado sobre a tarifa social como alternativa para o efetivo acesso aos vulneráveis social e economicamente quando houver a cobrança de tarifa ou algo do gênero para o fornecimento de água potável.

1. O direito humano à água potável e seu processo de construção

Como qualquer direito humano, o direito à água potável revela a luta dos povos pelo acesso a esse recurso natural indispensável à vida humana, seja quando, no correr da história humana, construía as aldeias, os vilarejos ou as cidades próximas de uma fonte de água, seja quando as disputas entre grupos ou povoados tinham como objetivo o acesso ou o melhor acesso à água, bem como quando passou a ter valor econômico e até influência na geopolítica mundial.

De acordo com Gonçalves e Campello (2021, p. 219), a história de lutas pelo acesso à água pode ser dividida em três momentos normativos bem marcados, sendo o primeiro o da água como via de transporte para o comércio internacional e também como potencial energético para a produção de energia, o segundo como o período da água como bem ambiental importante ao equilíbrio dos ecossistemas e regulação do clima, enquanto o terceiro trata da água como direito humano.

No período da água como meio de transporte para o comércio internacional, o que prevalecia era o sentido da água como um meio de se promover a circulação de mercadorias pelo comércio internacional, sendo que neste momento se destaca a regulamentação para o uso dos rios transfronteiriços internacionais ao disciplinar não apenas o direito de passagem pelos rios internacionais como também a responsabilidade dos Estados fronteiriços – ramo do direito internacional ficou conhecido como direito internacional fluvial.

Nesse período, a água potável era também concebida como potencial armazenado para a produção de energia, sendo características desse período da água como via de transporte os tratados bilaterais celebrados entre os Estados cujos territórios eram banhados pelos rios internacionais, entre os quais o Tratado de Versalhes de 1919, o Estatuto de Barcelona de 1921 e a Convenção de Paris sobre o Estatuto do Danúbio de 1921, os quais projetaram a noção liberal da navegação comercial mediante a utilização ampla do trânsito fluvial de cargas e passageiros por rios de interesse internacional, de acordo com Gonçalves e Campello, citando João Alberto Alves Amorim (2021, p. 219).

O período da água como direito ambiental é concomitante à evolução do direito internacional ambiental quando a comunidade internacional passou a dar maior importância à proteção do meio ambiente, tendo a água especial relevância por sua interferência até em questões climáticas.

É importante ressaltar que a Declaração de Estocolmo de 1972 muda o paradigma acerca do meio ambiente ao inaugurar o seu processo de proteção internacional, sob o ponto de vista de Comparato (2019, p. 426), passando a ser tratada a água potável sob a perspectiva de bem ambiental e suas funções ecológicas, bem como ao motivar a discussão global sobre o meio ambiente e desenvolvimento, o que levou a outras conferências globais como a Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992 (Eco-92/Rio de Janeiro), a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2002 (Joanesburgo) e a

Conferência sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio+20 /Rio de Janeiro).

A partir da ECO-92/Rio de Janeiro, o princípio da solidariedade passa a tomar forma, sobretudo com a perspectiva dos efeitos para geração atual e futura (COMPARATO, 2019, p. 426), passando a ter natureza jurídica na medida em que se configura como direito humano que deve ser protegido, sendo o direito ao acesso à água potável reconhecido, portanto, como direito humano.

O conceito de solidariedade, que se apresenta com a Revolução Francesa (1789), acaba por se consolidar como um marco jurídico dos direitos humanos de terceira dimensão e do estado socioambiental de direito contemporâneo (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 91), influenciando a constituição e as leis de diversos países.

A terceira dimensão dos direitos humanos, para Rocasolano e Silveira (2010, p. 175), acaba por concentrar os direitos de primeira e de segunda dimensões sob a ótica da solidariedade na medida em que busca proteger o ser humano por meio de uma perspectiva que observe temas difusos e globais como a paz, o desenvolvimento econômico e o meio ambiente.

O período da água como direito humano é caracterizado pelas disputas entre aqueles que defendem o marco jurídico dos direitos humanos como forma de proteger a pessoa humana contra os efeitos da agenda econômica do capitalismo, que, por sua vez, ocupa-se de novas frentes de lucro com a comercialização da água potável.

Cabe esclarecer que, antes do reconhecimento formal da Organização das Nações Unidas (ONU), o acesso à água potável era considerado apenas na relação com a obtenção de outros direitos humanos, o que pode ser atribuído à falta de vontade política e à ausência de recursos, circunstâncias que prolongaram o reconhecimento desse direito de modo explícito (PNUD, 2006).

Na atualidade, a discussão sobre o tema água potável tem como protagonistas agentes ligados às agências de proteção aos direitos humanos sob o apoio da ONU Unidas e por agências ligadas ao comércio internacional de mercadorias, com destaque para o Banco Mundial e sua política de investimentos, que legitima e favorece o processo de mercantilização da água potável (GONÇALVES e CAMPELLO, 2021, p. 222-3).

Outro ponto que merece abordagem para a compreensão da construção histórica do direito humano à água potável tem relação com a compreensão dos significados de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Para SACHS (2008, p. 36), desenvolvimento sustentável deve ser compreendido com caráter multidimensional, observando a critérios de sustentabilidade ambiental e social, além de ser economicamente viável.

Para Bosselmann (2015), a ideia de sustentabilidade, por sua vez, está relacionada ao elemento ecológico do desenvolvimento, tendo em conta que as atividades humanas devem respeitar os limites dos sistemas ecológicos do planeta, ou seja, a sustentabilidade acaba por, de certa forma, estabelecer certos limites para o desenvolvimento.

Tendo como parâmetro esse significado de “sustentabilidade”, o desenvolvimento sustentável deve ter em conta as agendas do crescimento econômico e da proteção ambiental (CAMPELO; LIMA, 2018, p. 115), buscando conciliá-las de modo a tornar possível que pretensões tão divergentes encontrem espaço de convivência.

Em relação à água potável, é preciso que se reconheça que o marco jurídico dos direitos humanos tem o propósito de criar condições para se garantir o acesso à água potável a todos, especialmente aqueles mais vulneráveis econômica e socialmente, evitando que os interesses meramente econômicos prevaleçam mediante a cobrança de tarifas ou algo semelhante que inviabilizem ou dificultem esse necessário acesso a esse bem indispensável à vida humana.

2. A prevalência das normas não vinculantes (*soft law*) no tocante ao marco jurídico relativo ao direito humano à água potável

É fato que não existe uma regulamentação internacional de natureza vinculante, denominadas *hard law*, sobre o uso da água potável e quanto ao seu efetivo acesso pela população. Para Gonçalves e Campello (2021, p. 223), a corrente oposicionista ao marco dos direitos humanos inviabilizou a construção de consensos sobre o direito humano à água potável o que prejudicou a celebração de instrumento multilateral com efeitos vinculantes e abrangência universal sobre o tema, sendo que até os dias atuais não há registro de um só tratado ou convenção celebrado no plano global que discipline, de forma específica, abrangente e com força obrigatória, o tema do direito à água potável e suas múltiplas dimensões. O regime jurídico do direito humano à água potável foi construído, portanto, preponderantemente a partir de um modelo não vinculante denominado *soft law*.

A forma como o tema do direito à água potável aparece em tratados e convenções internacionais de direitos humanos revela a existência de dificuldade sobre como os Estados o enfrentam e no sentido de construir, a partir de visões divergentes, um consenso para um instrumento específico e universal sobre a questão relativa ao acesso pleno e universal à água potável.

Cabe observar que a inviabilização da via de *hard law* criou condições para outros instrumentos mais flexíveis, menos formais, menos burocráticos, sujeitos a quórum menos rigoroso de aprovação designados de *soft law* (GONÇALVES e CAMPELLO, 2021, p. 225), o que se mostrou como única alternativa viável para pelo menos se construir uma agenda sobre o tema relacionado ao acesso à água potável.

A primeira referência acerca do tema direito humano à água potável considerado como norma de *soft law* se dá na Conferência de Mar Del Plata no ano de 1977, organizada com o apoio da ONU, que resultou no consenso de que caberia a cada Estado soberano a promoção de políticas públicas de acesso à água de boa qualidade e saneamento básico para a totalidade da população até o ano de 1990, sendo que ali se dá o início de ações globais a fim de construir uma agenda de ações políticas locais dos Estados na promoção da universalização do

acesso à água e ao saneamento, entre os quais se destacam o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da ONU, que trata em especial de garantir a sustentabilidade ambiental (Objetivo 6), e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, que trata especificamente do tema “Água Limpa e Saneamento” (Objetivo 7).

Por representarem avanços no regime jurídico do direito humano à água potável, merecem também destaque o Comentário Geral nº 15 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, vinculado ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que prevê que o acesso à água potável é uma condição de sobrevivência e o seu acesso, em quantidade e qualidade suficientes para a satisfação de suas necessidades básicas, é indissociável de outros direitos da pessoa humana, e a Resolução da Assembleia Geral da ONU nº 64/292, de 28/07/2010, que reconheceu expressa e formalmente a existência do direito humano à água potável.

Oportuno observar que o Comentário Geral nº 15 apontou a existência de 3 vetores que orientam a configuração do conteúdo jurídico do direito humano à água potável, quais sejam: a) disponibilidade (fornecimento de água potável deve ser contínuo e suficiente para o uso pessoal e doméstico, os quais devem ser entendidos como o uso para beber, preparo de alimentos, higiene pessoal, limpeza doméstica, lavagem de roupas); b) qualidade (a água disponível deve ser segura, livre de contaminação por micro-organismos, substâncias químicas ou perigos radiológicos que representam perigo para a saúde da pessoa); e c) acessibilidade (os serviços de fornecimento de água devem estar acessíveis a todos sem discriminação dentro do território do Estado) com suas 4 dimensões: acessibilidade física (dever de os serviços de fornecimento de água estarem ao alcance físico e seguro de todos os setores da população), acessibilidade econômica (os custos diretos e indiretos do acesso à água devem ser acessíveis e não devem comprometer a realização de outros direitos econômicos e sociais), não-discriminação (os serviços de fornecimento de água devem abranger os grupos vulneráveis ou marginalizados da população sem discriminação) e acessibilidade informacional (buscar, obter e receber informações sobre a gestão da água).

Em relação à Resolução da Assembleia Geral da ONU nº 64/292, de 28 de julho de 2010, cabe dizer que contribuiu para o reconhecimento da autonomia do direito humano à água potável em relação aos demais direitos humanos, deixando de ser visto como subordinado a outro direito humano, como a vida, a saúde, etc., sendo que esse reconhecimento do direito humano à água permite a reivindicação por quem se sente prejudicado diretamente e independente de violação a um suposto direito humano interligado.

Os Estados têm assumido o compromisso de promover o direito humano à água potável nos principais fóruns globais tendo como exemplos as discussões que ocorrem no âmbito dos Fóruns Mundiais da Água, dos compromissos assumidos no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio como se vê no ODM 7 e daqueles assumidos durante a construção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, sendo que o cumprimento da meta

do ODM 7, que se refere ao acesso à água potável à metade da população mundial, demonstra que os Estados buscam realizar ações concretas para realização do direito humano à água potável.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 é composto por 8 metas que visam “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos”, tratando de saneamento e recursos hídricos em uma perspectiva integrada, o que permite que se verifique a situação de cada Estado quanto no tocante à disponibilidade de recursos hídricos, demandas e usos da água para as atividades humanas, ações de conservação dos ecossistemas aquáticos, redução de desperdícios e acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento dos esgotos.

Embora as normas de natureza *soft law* tenham construído um caminho até aqui que mostre horizontes, perspectivas, inegável que a realidade atual exige normas internacionais que vinculem Estados ao cumprimento de regras relativas ao uso da água potável e que promovam seu efetivo acesso à população como um direito humano essencial.

3. O acesso à água potável

É preciso compreender primeiramente como se deu e se dá o fornecimento da água potável em alguns países para a adequada compreensão do tema. Se, em um passado distante, o acesso à água potável era de domínio de todos a título gratuito, no correr da história passou a ser objeto de pagamento, seja em razão das despesas com captação, tratamento e distribuição, seja porque se tornou algo rentável economicamente.

3.1 Acesso à água potável no mundo

Na Europa, a cobrança pelos serviços de água fornecida nos domicílios começa na segunda metade do século XIX quando a maioria dos sistemas de distribuição era gerenciada por empresas privadas relativamente pequenas, que forneciam água para uma parcela restrita da população”, sendo que no ano de 1885 havia em Paris menos de 30% de usuários cadastrados para o serviço por volume fixo ou por preço fixo, enquanto que no ano de 1894 este tipo de contratação para prestação do serviço de água deixou de ser proposto e em 1900 os medidores de água eram utilizados em mais de 97% das contratações para prestação de serviço de abastecimento. Até o século XIX, o serviço domiciliar era escasso e a maioria dos moradores urbanos dependia de poços públicos e privados, sendo que os sistemas se expandiram rapidamente e o pagamento pela água consumida era feito na forma de taxas locais ou sobre um volume estimado, resultando em um preço fixo. Na Inglaterra, 2/3 das famílias britânicas não têm medidores e pagam pela água por meio de impostos locais relacionados ao valor de aluguel de suas moradias (BRITTO, 2021, p. 31).

Nos Estados Unidos, durante a maior parte do século XIX, a maioria das pessoas que vivia em cidades dependia de água de superfície como lagoas e córregos ou de cisternas de águas pluviais ou poços para seu abastecimento doméstico. No decorrer do século XVIII e início do século XIX, foram instalados os primeiros sistemas de distribuição domiciliar de água nas cidades, sendo que nas cidades de Filadélfia e Nova York os serviços eram fornecidos pelo município, mas na maior parte das cidades por empresas privadas e não eram acessíveis à população mais pobre (BRITTO, 2021, p. 32).

A partir das últimas décadas do século XIX, Swyngedouw, Kaïka e Castro, citados por Britto (2021, p. 33), passam a identificar um processo de municipalização dos serviços de abastecimento de água promovida pela preocupação causada pela deterioração das condições ambientais e do aumento das exigências de salubridade urbana, sendo que os sistemas de abastecimento de água se consolidaram aos poucos com a expansão da cobertura doméstica que se integrou a um sistema de esgotamento sanitário com disposição final, ainda que inicialmente sem tratamento.

Após o final da Primeira Guerra Mundial, na Europa Ocidental e na América do Norte teve início o modelo do Estado do “Bem-Estar Social”, que buscava assegurar ao mesmo tempo as condições de reprodução do capital e da força de trabalho, bem como possibilitava investimentos e organizava a gestão de meios de consumo coletivos, sendo que entre esses meios de consumo coletivos, que se materializavam em redes e serviços urbanos, estavam os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo que os investimentos dos governos centrais para a melhoria desses serviços foram ampliados, tornando-se essenciais para a construção de serviços universais (BRITTO, p. 32).

3.2 Acesso à água potável no Brasil

No Brasil, a gestão das águas é dever do poder público e representa uma das principais garantias do direito humano fundamental à água, sendo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios compartilham competências quanto à gestão dos recursos hídricos.

Dentre as instituições estatais responsáveis pela gestão das águas no Brasil, vale destacar, no âmbito da União, a Agência Nacional de Águas (ANA), instituída pela Lei nº 9.984/2000, que é entidade reguladora da utilização das águas de domínio da União, sendo que cabe a ela disciplinar a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos de gestão criados pela Política Nacional de Recursos Hídricos.

Com normas vigentes que vão desde o Decreto nº 24.643/1934 até o marco regulatório de saneamento básico de 2007 (Lei nº 11.445, de 05/01/2007, alterada pela Lei 14.026, de 15/07/2020), passando pelo conjunto expressivo de normas infralegais exarado pela ANA e por outras instituições do poder executivo, a compreensão do atual quadro regulatório das águas é extremamente complexa, o que dificulta a própria gestão das águas a ser realizada pelos entes públicos e a observância dessas normas por parte dos setores regulados e dos cidadãos.

O sistema de abastecimento de água possui várias etapas entre as quais se destacam a captação, o tratamento, o armazenamento e a distribuição da água, sendo o saneamento básico também uma etapa do processo, bem como que o serviço e fornecimento de água e de tratamento de esgoto é, de um modo geral, objeto de concessão pelo poder público e 3 tipos de empresas de saneamento básico existem no Brasil: públicas, privadas e particulares.

Hoje em dia, segundo o Panorama da Participação Privada no Saneamento 2019 (BERTOLANI, 2019), cerca de 70% dos municípios brasileiros são atendidos por companhias estaduais, enquanto apenas cerca de 5% são de responsabilidade de empresas privadas, sendo que a água é fornecida com o tratamento do esgoto e o consumidor é cobrado por meio de uma tarifa mensal.

4. A tarifa social como alternativa para o efetivo acesso aos vulneráveis social e economicamente em países em que há cobrança de tarifa para o fornecimento de água potável

Segundo os critérios estabelecido no Comentário Geral nº 15 do Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o direito humano à água inclui sua disponibilidade, qualidade e acessibilidade, sendo acessibilidade entendida em 4 dimensões: (i) física, (ii) econômica, (iii) não discriminatória e (iv) à informação.

O reconhecimento da acessibilidade econômica abre espaço para discussões sobre o seu significado, especialmente para se alcançar plenamente o direito humano à água e ao esgotamento sanitário, sendo que entre os critérios normativos considerados pela ONU para fazer valer esse direito à água potável e ao saneamento estão a acessibilidade e a modicidade de preços dos serviços de saneamento.

A Resolução nº 64/292 da Assembleia Geral da ONU (2010) reconhece que o acesso à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para a plena fruição da vida e de todos os outros direitos humanos, constituindo-se em um marco que se contrapõe à visão da água como mercadoria e como oportunidade de lucro que, invariavelmente, excluem aqueles que não têm como pagar pelos serviços de fornecimento.

Neste contexto de cobrança de tarifa para o fornecimento de água para a população e a necessidade de dar efetividade ao direito à água potável, a tarifa social surge como uma alternativa razoável para se atingir essa efetividade consistindo-se em um programa que concede um desconto nas faturas de água e de esgoto e busca favorecer pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica.

4.1 A tarifa social no mundo

De acordo com Britto (2021, p. 36), no mundo, vários prestadores de serviços de água e esgoto adotaram sistemas tarifários que permitem cobrar diferenciadamente o consumo de usuários pobres, desde que façam jus a tal

benefício, sendo que Henri Smets se propôs a fazer uma distinção dos diferentes mecanismos voltados para a promoção do acesso aos serviços de populações pobres e vulneráveis identificando duas formas de ajuda aos usuários de baixa renda ou mais vulneráveis, que seriam (i) redução das tarifas (ajuda a priori) ou (ii) ajuda financeira para pagar a tarifa (ajuda a posteriori). Na ajuda a priori, encontram-se as “Tarifas Sociais”.

As diferentes formas de ajuda a priori podem considerar diferentes características dos usuários segundo prioridades e necessidades definidas nas políticas públicas de abastecimento de água e de esgoto de cada país, sendo que podem ser por (i) idade (tarifas específicas para determinadas categorias de pensionistas na Austrália, tarifas reduzidas para os pobres de mais de 60 anos no México), (ii) condições de saúde (tarifas específicas para portadores de determinadas doenças / Inglaterra e Austrália), (iii) tamanho da família (tarifas específicas para famílias numerosas / Bélgica, Grécia e Espanha), (iv) água como direito (tarifa social como estratégia para a acessibilidade econômica / Portugal, Estados Unidos, Austrália, África do Sul e Hungria) e (v) características da habitação (tamanho, localização e valor / Espanha, Inglaterra e Colômbia).

Definidas as características dos usuários que serão beneficiados pelas “Tarifas Sociais”, a fase seguinte é estabelecer a forma como se darão essas tarifas, que pode ser uma redução ou um abatimento na conta, dependendo de critérios a serem também estabelecidos por quem irá conceder o benefício.

Cabe esclarecer que existem ainda outros modelos de ajuda como reembolso de uma parte ou da totalidade da tarifa paga ao prestador de serviço, sendo que nessa categoria se encontram os programas de reembolso progressivo de dívidas dos usuários ou mesmo anistia, que são colocados em prática em alguns países (BRITTO, 2021, p. 37).

Na França, o município é que estabelece o preço da água por deliberação do *Conseil Municipal* (Câmara de Vereadores), sendo que na maioria das vezes o preço da água por m³ é idêntico para a mesma categoria de usuários, independentemente do volume consumido, mas, desde 2010, o município também pode optar por praticar um preço progressivo, por volume consumido, para desestimular o desperdício e tornar acessíveis os metros cúbicos essenciais para alimentação e higiene. Caso o usuário não tenha condições de pagar a tarifa, deve recorrer ao FSL *Fonds de Solidarité pour le Logement* (fundo de solidariedade habitacional), que é administrado pelo departamento, sendo que lá a situação será examinada por uma comissão, que reúne representantes das partes interessadas e organizações sociais, que examina as demandas submetidas e que foram instruídas por um serviço social. Como resultado desta revisão, haverá uma decisão sobre o fornecimento da assistência ao usuário para o pagamento de sua dívida. Como o sistema dos FSL funcionava relativamente bem na França, a discussão das “Tarifas Sociais” é algo recente. A partir de 2016, 50 municípios se comprometeram a testar a “Tarifa Social” da água, cumprindo o direito fundamental de acesso à água potável. A experiência assumiu dois modelos de ajuda aos que não tem condições de pagar as tarifas: (i) ajuda preventiva pagando, por exemplo, um cheque de água para reduzir o valor das contas de

água; (ii) tarifa progressiva de água, incluindo uma primeira parcela de consumo gratuita modulada de acordo com a renda do usuário e número de pessoas no domicílio (BRITTO, 2021, p. 48).

Em Portugal, não existia grande problema de acessibilidade financeira aos serviços, segundo análises feitas no ano 2007, mas a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) recomendava a implementação de Tarifas Sociais em cada município (BRITTO, 2021, p. 49).

Em alguns países da Europa não existem “Tarifas Sociais” e todos os problemas relacionados ao pagamento das contas pelos mais pobres são resolvidos pelo sistema de assistência social sem que seja necessária a criação de mecanismos especiais para viabilizar o acesso aos serviços, como ocorre na Noruega, Suécia, Dinamarca, Alemanha e Polônia.

Na Alemanha, existe a possibilidade de subsídios cruzados entre serviços administrados pelo mesmo *Stadwerke*, empresas públicas municipais multiserviços em que o município é o acionista majoritário, gerenciando água, esgoto, gás, energia e resíduos sólidos, sendo que a combinação de vários serviços pode ajudar a reduzir custos, facilitar a gestão de liquidez e financiamento de investimentos e criar sinergias no desenvolvimento ou renovação urbana, mas não existe um modelo de “Tarifa Social”. Na Hungria e na Suíça, a redução de fluxo é a única opção permitida (BRITTO, 2021, p. 49).

Nos Estados Unidos, 89% da população é atendida por um prestador público, que é de propriedade de uma cidade ou de um município, mas têm personalidade jurídica, administração e finanças separadas, sendo exemplos a Autoridade de Água e Esgoto do Distrito de Columbia, o Departamento de Água e Energia de Los Angeles e a Denver Water. Em Nova York, a responsabilidade pelo abastecimento de água da cidade é compartilhada entre três instituições públicas. As cooperativas de serviços públicos são também um importante fornecedor de serviços de água, especialmente em pequenas cidades e áreas rurais. As empresas privadas são minoritárias e fornecem água para 11% da população, sendo que a maioria dessas empresas é de capital norte-americano e relativamente pequena. Apesar dos serviços estarem universalizados, muitos usuários pobres têm dificuldade de pagar as tarifas e a exclusão do acesso pode se dar pela incapacidade de pagamento. Os Estados Unidos não incluem a acessibilidade econômica de água, saneamento e outros serviços básicos para os consumidores de renda mais baixa em suas leis ou regulamentos, sendo que para tratar dessa questão foi criada a *National Coalition for Legislation on Affordable Water* (NCLA Water), que se trata de uma coalizão de organizações nacionais, estaduais e locais, instituições religiosas, organizações jurídicas, sindicatos e outros que trabalham para conquistar a aprovação da legislação nacional e de legislações estaduais sobre acesso seguro e acessível à água potável e ao saneamento, seguindo os princípios do direito humano à água e ao saneamento (BRITTO, 2021, p. 51).

Como ressalta estudo produzido por Jones e Moulton, citados por Britto (2021), a ausência de um marco legal referente ao direito humano à água segura e acessível contradiz os regulamentos dos EUA, que afirmam o valor da justiça

ambiental. A *United States Environmental Protection Agency* (EPA) define justiça ambiental como o tratamento justo e o envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de raça, cor, nacionalidade ou renda em relação ao desenvolvimento, implementação e cumprimento de leis, regulamentos e políticas ambientais, mas a EPA usa “renda mediana” para determinar a acessibilidade e não se o custo dos serviços é realmente acessível para as famílias de baixa renda.

Na África, os estudos sobre os modelos de tarifas sociais mostram que a possibilidade de promover o acesso dos pobres é algo ainda difícil de ser alcançado, sendo que trabalho publicado em 2009 envolvendo várias entidades de cooperação internacional, entre os quais o Banco Mundial, revela que as prestadoras de serviços africanas operam em um ambiente de alto custo que, combinados com a obrigação de cobrir, pelo menos parcialmente, os custos de operação “Água como Direito: Tarifa Social como Estratégia para a Acessibilidade Econômica”, além de manutenção do serviço, tornam as tarifas mais altas naquele continente do que em outras regiões do mundo (BRITTO, 2021, p. 55).

No ano de 1997, foi estabelecida uma Política Municipal para Indigentes da África do Sul que tinha o propósito de fornecer serviços básicos essenciais para os considerados indigentes dentro do programa de serviços básicos gratuitos, mas o volume gratuito fornecido inicialmente era muito baixo, sendo que no início dos anos 2000 esse volume gratuito foi estendido a todos os domicílios do país na quantidade de 6 m³. Esse modelo foi relativamente bem-sucedido no meio urbano, mas não garantiu o direito à água aos mais pobres do meio rural, que não tinham acesso aos serviços, sendo que atualmente essa política pública exige que os municípios ofereçam pelo menos 25 litros por pessoa por dia de água gratuitamente para as necessidades básicas dentro de um raio de 200 metros de casa (BRITTO, 2021, p. 55-6).

4.2 A tarifa social no Brasil

Embora não exista no país uma lei federal tratando sobre a tarifa social de água e esgoto, o Senado Federal aprovou no dia 08 de maio de 2024 o Projeto de Lei nº 795/2024 que cria a “Tarifa Social de Água e Esgoto”. De acordo com a proposta, famílias de baixa renda vão pagar menos pelo uso da água, sendo que o valor será a metade daquele cobrado pela menor faixa de consumo¹.

¹ Oportuna a transcrição de alguns dispositivos: Art. 1º Fica denominada Tarifa Social de Água e Esgoto a estrutura tarifária especial dos serviços de abastecimento de água e esgoto destinada a grupos familiares de baixa renda que atenda às diretrizes previstas nesta Lei. Art. 2º A Tarifa Social de Água e Esgoto deverá incluir os usuários com renda per capita de até 1/2 (meio) salário-mínimo que se enquadrem em um dos seguintes critérios: I – ser o responsável familiar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) ou no sistema cadastral que venha a sucedê-lo; II – ter, entre seus membros, pessoa com deficiência ou pessoa idosa com 65 (sessenta e cinco) anos Avulso do PL 795/2024 (Substitutivo-CD) [2 de 12] 2 de idade ou mais que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família e que receba, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Benefício de

Segundo estabelece o artigo 4º do referido projeto de lei, a classificação das unidades usuárias na categoria social deverá ser feita automaticamente pelo prestador do serviço com base em informações obtidas no CadÚnico e nos bancos de dados utilizados pelos prestadores, sendo que o prestador do serviço deverá atualizar e encaminhar às autoridades competentes, no mínimo anualmente, relatório com os usuários contemplados com o benefício.

Ao beneficiário de “Tarifa Social de Água e Esgoto” é reconhecido ainda o direito de obter a ligação de água ou de esgoto da unidade usuária em que reside de forma gratuita, assegurado o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário firmados por meio de procedimentos licitatórios (art. 12).

Outro aspecto que merece destaque é que a “Tarifa Social de Água e Esgoto” será financiada, prioritariamente, por meio de subsídio cruzado, consistente no rateio de seu custo entre todas as classes de consumidores finais atendidas pelo prestador do serviço, proporcionalmente ao consumo individual verificado, mediante adicional tarifário específico, de acordo com o artigo 8º.

O referido projeto de lei aprovado no Senado aguarda a sanção do presidente da República, sendo que alguns municípios no Brasil também possuem iniciativas nesse sentido. Segundo Britto (2015, p. 219-20), vários municípios do Brasil adotam modelos de tarifas sociais para o fornecimento da água potável, entre os quais Santo André/SP, Diadema/SP, Uberlândia/MG, Novo Hamburgo/RS, Limeira/SP, Palmas/TO, Mirassol/SP, Mauá/RJ, Niterói/RJ, Petrópolis/RJ, Campo Grande/MS, Paranaguá/PR, entre outros, com pequenas variações quanto ao perfil do beneficiário e do período do benefício.

Cabe também pontuar que o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) faz restrições aos modelos de tarifas sociais existentes, sendo que a primeira tem relação com o estabelecimento de um limite de tempo para se beneficiar do programa, o que não se mostra razoável por ser a pobreza algo estrutural no país, enquanto a segunda se refere à exigência de que o usuário seja adimplente, o que parece limitar o acesso ao programa social daqueles que mais necessitam (IDEC, 2007, p. 15).

É preciso evoluir no sentido de procurar uma alternativa de “Tarifa Social” para o fornecimento de água potável e saneamento à população que se mostre efetivamente como uma alternativa importante a fim de se promover o efetivo acesso a esse bem essencial à vida, sobretudo aos mais econômica e socialmente vulneráveis na sociedade, mas é preciso reconhecer que o PL 795/2024 representa no momento um avanço.

Conclusão

Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) ou benefício equivalente que venha a sucedê-lo.

A previsão de crescimento no consumo de água potável no mundo é de quase 25% até o ano de 2030, de acordo com Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2021 (ONU, 2021), sendo que o consumo de água doce aumentou 6 vezes no último século e continua a avançar a uma taxa de 1% ao ano, fruto do crescimento populacional, do desenvolvimento econômico e das alterações nos padrões de consumo.

A essencialidade da água para a vida de qualquer ser vivo neste planeta e da água potável para os seres humanos impõe a necessidade de regulamentação internacional com efeito vinculante (*hard law*) a fim de que o efetivo acesso à água potável ao ser humano se torne uma realidade.

O crescente consumo da água potável, que não é inesgotável, e os efeitos da degradação ambiental sempre constante são fatores que também contribuem para a necessidade de uma regulamentação internacional de natureza vinculante que promova o consumo consciente.

Como forma de contribuir para o efetivo consumo de água potável aos econômica e socialmente mais vulneráveis, a tarifa social se apresenta como um meio para disponibilizar esse bem natural, sobretudo tendo em conta que o consumo de água é cobrado por meio de tarifa ou algum outro meio por quase todos os países.

O grande desafio que se apresenta é conciliar a necessidade de regulamentação internacional com efeito *hard law* para que o efetivo acesso à água potável ao ser humano se torne uma realidade com os interesses de Estados e corporações que não desejam qualquer restrição ao modelo atual que disciplina o acesso e a comercialização da água potável no mundo, tornado possível a todos o acesso efetivo a esse direito fundamental.

Referências

BÔAS, Regina Vera Villas. No centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável estão os seres humanos que têm direito à vida saudável e produtiva, construída em harmonia com a natureza *in* CAMPELLO, L. G. B.; SOUZA, M. C. A.; SANTIAGO, M. R (Coord.). **Meio Ambiente & Desenvolvimento: os 25 anos da Declaração do Rio**. São Paulo: IDHG, 2018, p. 34-48.

BERTOLANI, Mayara; **Universalização do saneamento básico: uma meta possível?** Blog meio ambiente e negócios, 2019. Disponível em <https://www.blogambientedenegocios-es.com.br/universalizacao-do-saneamento-basico-uma-meta-possivel/>. Acesso em 08/05/2024.

BRITTO, Ana Lucia. As tarifas sociais de abastecimento de água e esgotamento sanitário: experiências internacionais *in* BRITTO, Ana Lucia; MORETTI, Ricardo de Sousa. **Água como direito [recurso eletrônico]: Tarifa Social como Estratégia para a Acessibilidade Econômica**. 1. ed., Rio de Janeiro: Letra Capital, Brasília [DF] : ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, 2021, p. 31-63. Disponível em:

<https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2021/03/%C3%81gua-como-Direito-Tarifa-Social-como-Estrat%C3%A9gia.pdf>. Acesso em 08/05/2024.

BRITTO, Ana Lucia. Tarifas sociais e justiça social no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil *in* CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo; MORAIS, Maria da Piedade. **O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica**. Ed. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2015, p. 208-225. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11927/1/Tarifas_Sociais_Cap09.pdf. Acesso em 13/05/2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2022]. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 29/12/2022.

_____. **Decreto nº 24.643, de 10/07/1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso em 29/12/2022.

_____. **Lei nº 11.445, de 05/01/2007**. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em 29/12/2022

_____. **Lei nº 9.984, de 17/07/2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm#:~:text=LEI%20No%209.984%2C%20DE%2017%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20da,H%C3%Adricos%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em 29/12/2022.

_____. **Lei nº 14.026, de 16/07/2020**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em 29/12/2022.

_____. **Projeto de Lei nº 795, de 08/05/2024**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/162642>. Acesso em 15.05.2024.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. **Direitos humanos e a agenda 2030: uma mudança de paradigma em direção a um modelo mais equilibrado para o desenvolvimento sustentável** *in* CAMPELLO, L. G. B (coord). **Direitos humanos e meio ambiente os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030**. São Paulo, IDHG, 2020, p. 22-40.

BOSELTMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade**. Transformando Direito e Governança. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CAMPELLO, Livia Gaigher B.; LIMA, Rafaela de Deus. **O Princípio da Cooperação Internacional em face às fronteiras planetárias**. Revista Argumentum, Marília, v. 19, n. 2, p. 331-356, maio/ago. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/37341452/O_princ%C3%ADpio_da_coopera%C3%A7%C3%A3o_internacional_em_face_%C3%A0s_fronteras_planet%C3%A1rias. Acesso em: 08/05/2024.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GONÇALVES, Pedro Gabriel Siqueira; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. **O direito humano à água potável: influência das normas de soft law no seu processo de**

afirmação histórica in Revista de Direito Brasileira, Florianópolis/SC, v. 28, nº 11, Jan./Abr. 2021, p. 217-232.

HELLER, Léo. Acessibilidade econômica: requisito para a igualdade no acesso aos serviços de água e saneamento in BRITTO, Ana Lucia; MORETTI, Ricardo de Sousa. **ÁGUA COMO DIREITO [recurso eletrônico]: Tarifa Social como Estratégia para a Acessibilidade Econômica**. 1. ed., Rio de Janeiro: Letra Capital, Brasília [DF] : ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, 2021, p. 15-18. Disponível em:

<https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2021/03/%C3%81gua-como-Direito-Tarifa-Social-como-Estrat%C3%A9gia.pdf>. Acesso em 26/12/2022.

IDEC – INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **A água e o consumidor um primeiro olhar sobre as práticas tarifárias do setor de saneamento no Brasil**. São Paulo: IDEC, 2007. Relatório de Pesquisa. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11927/1/Tarifas_Sociais_Cap09.pdf. Acesso em 14.05.2004.

MARQUES, Heitor Romero; PINHEIRO, Karina Mendes. Pensando nas gerações futuras: padrões de produção e de consumo sustentáveis in CAMPELLO, L. G. B (coord). **Direitos humanos e meio ambiente os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030**. São Paulo, IDHG, 2020, p. 484-91.

PNUD. **Resumo Relatório do Desenvolvimento Humano**, 2006. 50 p. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-20006.html>. Acesso em: 08/05/2024.

ROCASOLANO, Maria Mendez; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. **Direitos Humanos, conceitos, significados e funções**. Editora Saraiva, 2010.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; LIMA, Gabriela Eulálio de. As relações privadas e a perspectiva do desenvolvimento sustentável in CAMPELLO, L. G. B.; SOUZA, M. C. A.; SANTIAGO, M. R (Coord.). **Meio Ambiente & Desenvolvimento: os 25 anos da Declaração do Rio**. São Paulo: IDHG, 2018, p. 202-213.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Meio Ambiente**. 5. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Inclusiones**.