

**DIREITO AO ACESSO À ÁGUA E OS DESAFIOS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO****Anne Rosse e Silva<sup>(1)</sup>**Engenheira Sanitarista e Ambiental (UFBA, 2011), Mestranda em Meio Ambiente, Águas e Saneamento (UFBA, 2015), e-mail: [annerosse1@hotmail.com](mailto:annerosse1@hotmail.com)**Amanda dos Santos da Silva**Engenheira Sanitarista e Ambiental (ICADS, UFBA, 2013), Mestranda em Meio Ambiente, Águas e Saneamento (UFBA, 2015), e-mail: [amanda.esa@hotmail.com](mailto:amanda.esa@hotmail.com)**Patrícia Campos Borja**Profa. Doutora do Departamento de Engenharia Ambiental e do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Universidade Federal da Bahia. e-mail: [borja@ufba.br](mailto:borja@ufba.br)**RESUMO**

O acesso à água é um direito fundamental e foi reconhecido em 2010 pela Assembleia Geral da ONU como um direito humano essencial. Contudo, apesar do considerável avanço nas ações de saneamento básico, inclusive no acesso à água, um número considerável de brasileiros em especial a fração desprovida de instrução e recursos financeiros, ainda não dispõe desse serviço e utiliza soluções alternativas como carros-pipas, poços particulares, chafarizes, bicas ou minas. O presente estudo objetiva analisar o acesso à água potável enquanto um direito social e os desafios postos para a universalização do abastecimento humano de água. Pretende-se averiguar se determinados aspectos socioeconômicos e ambientais, além da disposição geográfica, interferem no acesso à água, bem como os fatores que intervêm no processo de universalização. A metodologia aplicada envolveu uma revisão bibliográfica seguida da análise crítica dos conteúdos. Como desafios para universalização, identificou-se que a disposição geográfica interfere menos que os aspectos econômicos e políticos, como a mercantilização da água, que impulsiona a privatização dos serviços públicos de abastecimento e impossibilita a superação das desigualdades no acesso, a dificuldade dos municípios na elaboração dos planos municipais de saneamento básico, referente aos prazos e a legitimidade do processo de elaboração.

**Palavras-chave:** Direito à água; desafios para universalização; acesso à água.**INTRODUÇÃO**

Indiscutível o caráter de elemento essencial à manutenção da vida atribuído à água, uma vez que ter acesso a este recurso natural com qualidade e em quantidade suficiente é uma necessidade básica à sobrevivência e um direito social.

O abastecimento de água, um dos componentes do saneamento básico, constitui-se em uma ação que impulsiona o desenvolvimento socioeconômico e ambiental, além de melhorar as condições de saúde pública, evitando a transmissão e proliferação de doenças. Dessa forma, é necessário garantir o acesso de todos ao abastecimento hídrico, em especial, nas zonas periféricas dos centros urbanos e nas áreas rurais onde na maioria das vezes este direito não é garantido.

Em termos de população, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) demonstra que o percentual da população urbana com abastecimento de água com canalização interna proveniente de rede geral passou de 82,3%, em 1992, para 91,6%, em 2008. Enquanto que ao verificar os dados por unidades da federação ou para a zona rural, percebe-se que há uma necessidade de melhoraria nos indicadores e que as desigualdades regionais e socioeconômicas ainda são elevadas.

O reconhecimento universal da água como um direito humano pela Assembleia Geral da ONU em 2010, apesar de não ser suficiente para resolver as questões de desigualdade no acesso, possibilitou a ampliação do debate, fortalecendo os argumentos que os Estados signatários do Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais (PIDESC) devem respeitar, proteger e promover o acesso de sua população à água de qualidade. A crescente preocupação com a escassez da água, também desencadeou na sua classificação, junto com o esgotamento sanitário, como o 6º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável, a ser alcançado até 2030, apesar das críticas à superficialidade no tratamento da temática.

A inacessibilidade ao abastecimento de água, por vezes não está relacionada necessariamente à escassez hídrica, mas a deficiências na gestão dos serviços incluindo perdas no sistema de distribuição, intermitência, operação e manutenção deficientes além de posicionamentos políticos negligentes e prioridades econômicas equivocadas.

O presente estudo objetivou analisar a acessibilidade da população nacional ao abastecimento de água potável, enquanto um direito social, bem como os desafios postos para a universalização do acesso. Pretende-se constatar a influência do

aspecto socioeconômico e da disposição geográfica no acesso ao serviço de abastecimento de água, bem como os fatores que intervêm no processo de universalização. A metodologia utilizada na pesquisa envolveu uma revisão da literatura relacionada ao acesso da população ao serviço de abastecimento de água com vistas ao princípio da universalização, seguida da análise crítica dos conteúdos.

## DIREITO AO ACESSO À ÁGUA POTÁVEL NO BRASIL

Diante da essencialidade do acesso à água potável para a vida humana, seria óbvio o unânime o reconhecimento desta como um direito fundamental e a promoção deste direito a todas as pessoas. No entanto, apesar de ter sido reconhecida como direito humano na Assembleia Geral da ONU, em 2010, consta na literatura que tem sido um direito que ainda busca por status semelhante a outros direitos socioeconômicos explicitamente reconhecidos.

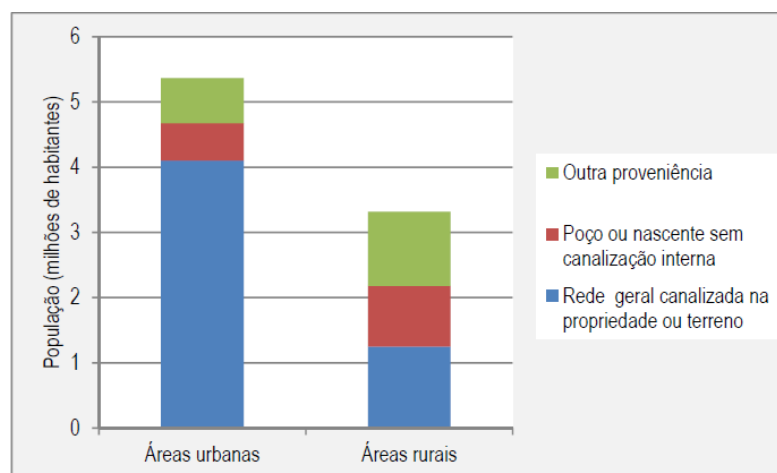
A compreensão do desafio da promoção do direito à água requer uma análise crítica dos “fatores políticos, sociais, econômicos, dentre outros, que determinam a atuação do Estado no campo das políticas públicas e sociais em cada contexto histórico.” (MORAES, 2009). Nesse sentido, é imprescindível lembrar que maiores preocupações com as questões sanitárias e a ideia de que era indispensável sanear a cidade, para prevenir doenças, surgiram a partir da industrialização das cidades como resposta às manifestações sociais e como forma de garantir a reprodução social e a produção de capital.

Dada a correlação entre saneamento básico e melhoria da salubridade ambiental, as intervenções nesta área passaram a ser tomadas no intuito de prevenir doenças e promover a saúde pública. No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o SUS passou a ser responsável pelas ações de saneamento básico, entre elas, a participação na formulação de políticas e a execução das ações. A saúde, e, por conseguinte, o saneamento básico passou a ser um direito de todos e dever do Estado, devendo o seu acesso ser universal e igualitário. Diante disso, entende-se que toda a população independente de etnia, classe ou crença, deve ter acesso à água de qualidade, conforme os padrões de potabilidade. O que foi possível nas experiências europeia e norte-americana, através da ação do Estado no contexto do pacto fordista-Keynesiano, como explicita um estudo de Castro (2007) *apud* Santos, Moraes e Rossi (2013).

O *Welfare State* infelizmente não foi possível nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, como o Brasil. No entanto os reflexos das mudanças de comportamento e apropriação do sistema econômico vigente, mesmo que atrasados atingem as relações locais. Uma questão em destaque foi a atribuição de valor econômico à água, decorrido da mudança no padrão de regulação dos recursos naturais pelo sistema capitalista frente ao quadro de escassez, tornando-a um recurso estratégico nos processos de acumulação (SANTOS, MORAES E ROSSI, 2013).

Os autores supracitados ao discutirem o conflito entre a condição da água como direito e como bem econômico no processo de implementação da Lei das Águas (Lei n. 9.433/1997), evidenciam as contradições da racionalidade capitalista que desafiam cada vez mais a possibilidade de universalização do acesso. Assim, afirmaram que apesar da instituição da política das águas significar um considerável avanço em relação ao modelo centralizador e setorializado, até então existente no País, com a instituição de instrumentos de gestão, esse avanço não se traduz necessariamente na efetiva democratização do acesso à água. A Figura 1, ilustra em parte o déficit de acesso ao abastecimento de água em áreas urbanas e rurais, como são do IBGE, não consideram intermitências e deficiência na potabilidade, caso considerassem, aumentaria o déficit para 40,6% da população impossibilitada de acessar água com qualidade.

**Figura 1: Déficit no acesso ao abastecimento de água da população urbana e rural no Brasil, 2010**



Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2011) *apud* MCidades (2014).

O déficit do saneamento básico no Brasil é produto de inúmeros fatores históricos, políticos e socioeconômicos, que dificultam o acesso ao serviço público de abastecimento de água pela população. Contudo, é necessário transpor tais barreiras a fim de que seja possível obter a universalização do acesso à água e demais componentes do saneamento, tendo o controle social como ferramenta indispensável à promoção desse direito.

A aprovação da Lei nº 11.445/07 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e que trouxe como princípio precípua a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, foi um marco importante para subsidiar a efetivação do direito ao acesso à água, uma vez que, reforçou o entendimento de que todos devem ter acesso ao saneamento básico. Contudo, até que todos os brasileiros de fato tenham acesso à água com qualidade e em quantidade adequada às suas necessidades e de forma ininterrupta, ainda haverá um longo caminho que permeia a desigualdade socioeconômica, regional e cultural existente e que é indissociável da participação e controle da social.

## DESIGUALDADES NO ACESSO

Verifica-se que entre os municípios menores e pequenas localidades, onde a pobreza é evidente e a renda domiciliar mensal é de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo por morador, há uma maior deficiência no abastecimento de água representando aproximadamente 70% da população brasileira que compõem o déficit (IBGE, 2011 *apud* M.Cidades, 2014).

A limitação no acesso a determinados recursos naturais exerce impactos desproporcionais na vida dos indivíduos, principalmente no cotidiano dos mais pobres, em especial nos que habitam a zona rural, o que intensifica o ciclo de pobreza no qual os mesmos estão inseridos, ainda mais ao considerar que algumas famílias dependem em maior grau, dos recursos naturais para sua subsistência (REYMÃO e SABER, 2007).

Obter o acesso universal e equitativo à água potável, de forma segura e acessível a todos constitui um dos principais e mais difíceis Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Por tal motivo é imprescindível a adoção de estratégias de administração que viabilizem e garantam o acesso de todos a estes serviços com qualidade, igualdade, de forma contínua e regular.

O princípio da equidade não está de forma explícita na Lei n. 11.445/2007. Apesar disso, ao se analisar a Lei como um todo é possível verificar a existência de noções relativas a esse princípio expressas nos incisos III, IV e XI, do art. 2º da legislação. Envolve o uso da imparcialidade para reconhecer o direito de cada um, empregando a equivalência na prestação do serviço ou emprego de soluções sanitárias sem distinção de qualidade, estabelecendo as mesmas condições de salubridade ambiental.

No meio rural, onde há restrita disponibilidade de recursos financeiros, a população residente convive com a desigualdade de acesso expressiva nos índices de cobertura dos serviços. Sendo que, contribuiu para essa realidade o fato de o abastecimento de água canalizada por rede geral não representar lucratividade para os prestadores desses serviços que teriam um custo relativamente alto para captar água, implantar e manter os sistemas, o que implicaria em tarifas fora da realidade local, o que torna evidente a importância de soluções alternativas e compatíveis com a realidade local.

Quando se trata de políticas públicas direcionadas a estes serviços as prioridades das ações são voltadas às áreas urbanas onde a aglomeração humana é mais pronunciada, o que por si só não constitui desculpa para a lacuna existente na maioria dos municípios. Ao analisar do ponto de vista financeiro, como discutido anteriormente, observa-se que os domicílios com faixas de renda mais baixas possuem menos acesso à água, o que interfere na qualidade de vida das pessoas e pode constituir um importante catalisador da pobreza e da desigualdade.

No que tange o serviço público de abastecimento de água no meio rural ou nas periferias dos centros urbanos os índices ainda preocupantes demonstram o quanto os municípios brasileiros devem dar atenção especial ao planejamento de suas ações, para que a igualdade social, a qualidade e regularidade, bem como a universalização sejam princípios considerados em suas ações.

Visando suprir essa carência, a sociedade civil organizada representada pela Articulação no Semiárido Brasileiro instituiu em 2003 o Programa um Milhão de Cisternas, em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cujo objetivo central é contribuir para a transformação social, tendo em vista a preservação, o acesso, o gerenciamento e a valorização da água como um direito essencial à vida e à cidadania (ASA, 2002). Para tanto, o Programa pretende construir 1 milhão de cisternas que propiciarão o acesso descentralizado à água na região do Semiárido Brasileiro. Contudo, é importante salientar que mais de uma década se passou e até o presente momento foram construídas 580.840 cisternas, pouco mais da metade, enquanto centenas de famílias anseiam pelo acesso contínuo à água potável.

Outras iniciativas do Governo Federal para redução das desigualdades no acesso à água em áreas rurais incluem as seguintes ações: Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos (Pró-Água) executado entre 2007 e 2009, Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - Água para Todos e o Programa Saneamento Rural, os dois últimos em andamento. Ambas intervenções buscam reparar uma deficiência instalada ao longo de anos de atuação insuficiente do Poder Público nessas áreas.

O preceito da igualdade só será uma realidade quando os sujeitos sociais tiverem a capacidade de forjar um novo momento histórico e uma sociedade estruturada em pressupostos de justiça socioambiental, superando o atual modelo de desenvolvimento e consumo (BORJA, 2009).

## **DESAFIOS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO**

Apesar do reconhecimento da água como um direito humano, 41 países se abstiveram da decisão, na Assembleia Geral da ONU em 2010, não assumindo a responsabilidade de respeitar, proteger e cumpri-lo. O Brasil assumiu tais responsabilidades, e no âmbito internacional, em 2014 já havia cumprido as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio referentes ao abastecimento de água, previstas para 2015. Contudo, os agora denominados, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não abrangem todas as dimensões do acesso à água e ao saneamento que são cruciais para a vida e dignidade das pessoas. Consta na literatura que não são considerados aspectos como a qualidade dos serviços, acessibilidade financeira, nem a distância que deve ser percorrida para acessá-los.

No Brasil, a Lei 11.445/07, conceitua a universalização como a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico. Sendo esse, o primeiro princípio fundamental da Lei Nacional de Saneamento Básico que, além da universalização, apresenta a equidade, integralidade e a participação social como princípios orientadores para a atuação do titular dos serviços, que é o responsável pela formulação da política pública de saneamento básico e deve elaborar o Plano de Saneamento Básico, não podendo conferir a terceiros tal atribuição.

Além dos princípios, a Lei Nacional de Saneamento Básico institui instrumentos e determina os prazos para que os municípios elaborem seus planos municipais de saneamento básico. Diante disso, além da Lei, outro marco importante foi a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, um processo participativo que possibilitou um panorama atualizado do saneamento básico no Brasil, um arcabouço teórico para subsidiar os municípios e o próprio Plano. No entanto, apesar do nítido aumento da preocupação com as questões de saneamento na última década, percebe-se uma negligência dos municípios no que se refere ao cumprimento do prazo e na legitimidade do processo de planejamento, dos 30% que elaboraram seus planos, a maioria o fez a toque de caixa.

No que se refere ao acesso aos serviços, em muitas cidades com cobertura de rede geral de abastecimento, por problemas de intermitência no fornecimento e deterioração da qualidade da água, é violado o direito ao acesso contínuo à água potável. Como dito anteriormente, outro fator agravante é a desigualdade entre a população com acesso, em função da renda, escolaridade, zoneamento, entre outros.

Avaliar os índices de cobertura por meio da distribuição de redes por si só, não garante a representação fiel da universalização do acesso, pois, como afirma Galvão Júnior (2009), tal associação pode permitir a conclusão errônea de que os serviços foram universalizados, mascarando as reais condições de qualidade e de quantidades de acesso a esses serviços. Para o autor, é importante analisar a perspectiva da demanda, visto que, com base nela é possível implantar tecnologias de fácil assimilação pela comunidade beneficiada e diminuir as chances da infraestrutura ser utilizada de forma inadequada ou tornar-se inoperante, dificultando a ampliação do acesso ao serviço de água.

Dentre as causas que justificam o menor avanço da infraestrutura de saneamento básico em comparação com outros setores como o de energia e telecomunicações é possível destacar a dispersão na aplicação das políticas setoriais por diversos órgãos do governo federal, indefinição da titularidade – apesar do caráter municipal da titularidade, dependência de elevados investimentos e falta de articulação intergovernamental para realização de reformas setoriais, fragmentação de políticas públicas e problemas com a concessão e a regulação dos serviços (GALVÃO JÚNIOR, 2009).

A partir da PNSB é cobrado do titular o planejamento das ações de saneamento e a obrigatoriedade de elaborar o plano de Saneamento Básico bem como definir o ente responsável pela regulação, fiscalização e prestação dos serviços, sendo que a delegação da função de regulação somente poderá ser realizada mediante a celebração de contratos e após serem estabelecidas as normas de regulação e a comprovação da viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços.

Universalizar o acesso ao serviço de abastecimento de água no Brasil envolve um vasto esforço político-ideológico de diversos segmentos da sociedade civil organizada, com o intuito de conduzir a ação de saneamento para o campo do direito social e, como tal, integrante de uma política pública sustentada em uma forte ação do Estado.

Como bem coloca o Plano Nacional de Saneamento Básico (MCidades, 2014), o conceito de universalização disposto na Lei 11.445/07 pode distanciá-la da noção de acesso igual para todos, assim, não basta aceitar o princípio geral da universalidade, isoladamente, este deve se articular com as noções de equidade e integralidade. Nesse sentido, a política de saneamento básico deve ser, desde o seu planejamento, integrada as demais políticas públicas como as de habitação, recursos hídricos e meio ambiente.

Assim, é imprescindível o estabelecimento de esforços para a universalização do direito humano a água, por meio do desenvolvimento de legislações, Políticas Públicas e instituições que conduzam ao acesso progressivo das pessoas a água potável em quantidade satisfatória, principalmente para as populações mais carentes (REYMÃO e SABER, 2007).

## **CONCLUSÃO**

A despeito do aumento nos índices de acesso ao abastecimento de água evidenciado na pesquisa apresentada, verifica-se que o déficit no acesso se traduz numa quantidade expressiva de pessoas não servidas, cerca de 32 milhões de brasileiros.

A elaboração do Plano de Saneamento Básico, enquanto instrumento legal capaz de conduzir a Política de Saneamento Básico, consiste num importante recurso que visa modificar essa realidade. Os Planos devem ser editados pelos titulares e revisto periodicamente, além de serem compatíveis e dialogarem com os demais planos setoriais, como Plano Diretor, Plano de Bacia Hidrográfica, Plano municipal de saúde e afins. No entanto, por si só não constituem a solução para universalização e a conjuntura atual mostra que os municípios estão negligenciando sua elaboração.

A função de regulação, obrigatória conforme os termos da Legislação Nacional nº 11.445/2007 envolve o estabelecimento da legislação que contemple padrões de normas técnicas e socioeconômicas que visem à adequada prestação dos serviços e satisfação dos usuários. Neste sentido, o ente regulador deve ter independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira, além de assegurar a transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (MORAES e BORJA et al., 2008).

Galvão Júnior (2009), afirma que para diversos autores a ausência de definição explícita na constituição acerca da titularidade impede o avanço da expansão e da melhoria da prestação dos serviços. Outro agravante seria o fato de, em alguns casos, o prestador de serviço assumir as funções de regulação e elaboração de políticas, conquistando autonomia para definir os rumos das concessões que, nem sempre estão em sintonia com os objetivos da sociedade.

Dessa forma, a participação social na definição de princípios e diretrizes da política pública de saneamento, no planejamento das ações, no acompanhamento da sua execução e na sua avaliação é fundamental para democratizar o processo de decisão e implementação das ações de saneamento.

Por tal motivo é imperioso ampliar a participação social nos processos decisórios o que requer um empenho dos governos na criação de espaços públicos e plurais de articulação e participação, fundamentais para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada, que favoreça a representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais.

Na lógica da gestão atual do saneamento básico a maioria das ações adotadas, quase que em sua totalidade, focalizam as intervenções estruturais, ou seja, instalações físicas e grandes obras, sem que haja o mesmo investimento em ações estruturantes como projetos de capacitação, formação de agentes multiplicadores, desenvolvimento de pesquisas científicas, instrumentos de difusão de conhecimento, para que de fato ocorra uma apropriação dos sistemas implantados por parte da população beneficiada e a melhoria do acesso ao abastecimento de água potável e, conseqüentemente, da qualidade de vida destas pessoas.

A superação desses desafios depende do empenho dos gestores no planejamento das ações, na regulação da prestação dos serviços públicos e no estabelecimento de políticas públicas, sem perder de vista que o acesso a tais serviços constitui num direito social e por isso não podem ser prestados numa lógica de mercado.

## **REFERÊNCIAS**

BORJA, P. C. Noções de universalização, integralidade e equidade das ações de saneamento básico. Salvador: UFBA, 2009. Não publicado.

BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2007a. Disponível em: <http://www.abes-dn.org.br>. Acesso em: 24 mar. 2013.

GALVÃO, Junior A.C. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. Rev Panam Salud Publica, 2009;25(6):548–56. Disponível em: <http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v25n6/v25n6a12.pdf>. Acesso em 25 mar. 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano nacional de saneamento básico. Brasília, 2014.

MORAES, L. R. S. Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos. In: Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico / coord. Berenice de Souza Cordeiro. – Brasília : Editora, 2009.

MORAES, L.R.S.; BORJA, P.C. et al. Gestão dos serviços de saneamento básico: conceitos e funções de gestão. Salvador: DEA-UFBA/CICC/Fundação OndAzul, 2008.

SANTOS, E.; MORAES, L.R.S.; ROSSI, R.A. Água como direito e como mercadoria – os desafios da política. Bahia anal. dados, Salvador, v. 23, n. 2, p.437-459, abr./jun. 2013.

ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um milhão de cisternas rurais – P1MC. Recife: ASA, 2002