



---

**Conselho de Direitos Humanos**

Trigésima sexta sessão

11-29 de setembro de 2017

Item 3 da Agenda

**Promoção e proteção de todos os direitos humanos,  
direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais,  
incluindo o direito ao desenvolvimento****Relatório do Relator Especial sobre o direito humano à  
água potável segura e ao esgotamento sanitário****Nota do secretariado**

O secretariado tem a honra de transmitir ao Conselho de Direitos Humanos o relatório do Relator Especial sobre o direito humano à água potável segura e ao esgotamento sanitário, preparado nos termos das resoluções 27/7 de 2014 e 33/10 de 2016 do Conselho. O foco deste relatório é a regulação de serviços e o papel dessa na efetivação progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. O Relator Especial inicia o relatório ressaltando as obrigações de Estados, agentes regulatórios e prestadores de serviço em relação aos direitos humanos, no contexto da regulação dos serviços. O Relator Especial oferece uma visão geral do papel da regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, identificando distintos tipos de marcos regulatórios e discutindo como eles se relacionam com as normas de direitos humanos. Ele aborda as funções primordiais dos agentes da regulação. Por fim, apresenta recomendações para Estados e agentes da regulação a respeito dessas questões.

---

\* A tradução do inglês ao português contou com o apoio de Antônio Cesar Da Matta de Jesus, Izabela Márcia Coelho de Abreu, Patrícia Maria Ribeiro Machado Leal e Vanessa Miranda Barbosa, todos servidores da Agência Reguladora dos Serviços de Água e de Esgoto de Minas Gerais, Arsae-MG.

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

### Conteúdo

	<i>Página</i>
I. Introdução.....	3
II. Obrigações e responsabilidades no âmbito dos direitos humanos.....	4
A. Obrigações dos Estados .....	4
B. Obrigações dos agentes regulatórios.....	6
C. Responsabilidades dos prestadores de serviços .....	7
III. Regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário .....	8
A. Papel da regulação .....	8
B. Tipos de arcabouços regulatórios .....	9
1. Autorregulação.....	9
2. Regulação por contrato .....	10
3. Regulação por um órgão regulador independente.....	10
IV. Funções centrais dos agentes regulatórios.....	12
A. Definição de padrões .....	11
1. Disponibilidade .....	12
2. Acessibilidade .....	13
3. Qualidade e segurança .....	13
4. Acessibilidade econômica .....	14
5. Aceitabilidade, privacidade e segurança.....	14
6. Participação e acesso à informação.....	15
7. Equidade e não discriminação.....	15
8. Sustentabilidade .....	16
9. Responsabilização.....	16
B. Implementação do monitoramento .....	16
1. Prestadores de serviço formais.....	17
2. Prestadores de serviço informais.....	18
3. Órgãos reguladores .....	19
C. Garantia da responsabilização .....	20
V. Conclusões e recomendações .....	21

## I. Introdução

1. Nos termos das resoluções nº 27/7, de 2014 e nº 33/10, de 2016 do Conselho de Direitos Humanos, o Relator Especial sobre os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário, Léo Heller, recebeu o mandato de identificar desafios e obstáculos para a plena efetivação desses direitos, bem como lacunas de proteção, boas práticas e fatores indutores. O tema do presente relatório é a regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no contexto da realização dos direitos humanos e o relatório pretende discutir o papel essencial que os marcos regulatórios podem desempenhar na implementação desses direitos humanos a nível nacional. A esse respeito, o relatório aponta as obrigações e responsabilidades legais dos Estados, agentes regulatórios e prestadores de serviços na efetivação progressiva dos direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário através dos arcabouços regulatórios.

2. Como parte do processo de consulta, o Relator Especial convidou Estados e atores não estatais a contribuir por escrito com seus pontos de vista e perspectivas, por meio de um questionário. Foi recebido um total de 43 submissões<sup>1</sup>. Dezoito submissões foram recebidas dos Estados e 25 de atores não estatais, incluindo organizações da sociedade civil, prestadores de serviços privados, universidades e organizações internacionais. Além disso, para coletar as opiniões de outras partes interessadas<sup>2</sup>, o Relator Especial convocou uma consulta com especialistas que teve lugar no Rio de Janeiro, Brasil, nos dias 22 e 23 de maio de 2017.

3. A incorporação dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário nos marcos legais nacionais pode ser feita em diferentes níveis e com o uso de diferentes instrumentos, incluindo a constituição, legislação, políticas e outras normas. Os Estados têm uma obrigação imediata e juridicamente vinculante de tomar medidas deliberadas, concretas e direcionadas, com o máximo de seus recursos disponíveis, para alcançar progressivamente a plena efetivação desses direitos humanos (ver artigo 2º do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>3</sup>). Isso inclui a obrigação de adotar medidas legislativas, tal como estipulado explicitamente no Pacto, e a obrigação de avançar no estabelecimento de marcos regulatórios baseados nas normas e princípios desses direitos.

4. Quando os termos “arcabouço regulatório”, “marco regulatório” ou “regulação” (em geral) são utilizados no relatório, eles se referem à legislação secundária, como normas, regras ou padrões que estabelecem como os serviços devem ser prestados em um determinado contexto e quais as instituições responsáveis pelo monitoramento do cumprimento dessas normas e padrões. Os termos “órgão regulador”, “entidade reguladora”, “autoridade reguladora” ou “regulador” se referem a um órgão independente ao qual o Estado delega funções regulatórias. Esses órgãos são frequentemente responsáveis por estabelecer padrões, aplicá-los e garantir seu cumprimento. O termo “agentes regulatórios” é usado em um sentido amplo e inclui instituições governamentais que exercem funções regulatórias (i.e. um departamento dentro

---

<sup>1</sup> Ver [www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ServiceRegulation.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ServiceRegulation.aspx)

<sup>2</sup> N. T. *Stakeholders*.

<sup>3</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

de um ministério) e órgãos separados criados pelo Estado para desempenhar funções regulatórias.

5. O número de Estados com um marco regulatório para os serviços de água e esgotamento sanitário está aumentando e o contingente de agentes regulatórios também. No entanto, não existe um modelo regulatório universal. A regulação deve ser adaptada às circunstâncias, necessidades e desafios locais. A legislação internacional sobre os direitos humanos não indica a escolha de um arcabouço regulatório em particular. O que é essencial do ponto de vista dos direitos humanos é que aqueles que desempenham funções regulatórias sejam imunes a pressões de quaisquer interesses ilegítimos e que os principais objetivos da regulação sejam alinhados com os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário.

## **II. Obrigações e responsabilidades no âmbito dos direitos humanos**

### **A. Obrigações dos Estados**

6. O Estado é o principal responsável pela efetivação dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Embora o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no artigo 2º, preveja a efetivação progressiva e reconheça as restrições relacionadas à limitação de recursos disponíveis, ele também impõe aos Estados diversas obrigações de efeito imediato. No contexto de regulação dos serviços, as obrigações previstas no artigo 2º incluem: (a) a obrigação de tomar medidas deliberadas, concretas e direcionadas para implementar um arcabouço regulatório para a prestação de serviços de água e esgotamento sanitário alinhados aos direitos humanos; e (b) a obrigação de garantir que as normas estabelecidas e as atividades daqueles que exercem funções regulatórias contribuam para o gozo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário sem qualquer tipo de discriminação. Por exemplo, o exercício dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário não deve ser condicionado ou determinado pelo local de residência de uma pessoa (p.ex. se uma pessoa vive ou está registrada em uma área urbana ou rural, ou em um assentamento formal ou informal)<sup>4</sup>. O fracasso do Estado em tomar as medidas regulatórias necessárias para prevenir e reparar adequadamente comportamentos discriminatórios, seja por prestadores de serviços ou por agentes regulatórios, constitui uma violação das obrigações do Estado nos termos do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

7. As obrigações dos Estados sobre os direitos humanos são classificadas como obrigações de respeitar, proteger e cumprir. A obrigação de respeitar exige que o marco regulatório dos Estados se abstenha de interferir direta ou indiretamente no acesso já existente das pessoas à

---

<sup>4</sup> Ver *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* comentário geral n° 20 (2009) sobre a não discriminação em direitos econômicos, sociais e culturais, parágrafo 34.

água e ao esgotamento sanitário. Nesse sentido, os Estados devem garantir que o seu marco regulatório proíba desconexões dos serviços de água e esgotamento sanitário por incapacidade dos usuários de pagar, pois trata-se de retrocesso que viola os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário<sup>5</sup>; devem garantir que, quando se expandam as redes a assentamentos informais, seja observada a capacidade de pagamento dos usuários desses serviços, de modo a não lhes restringir o acesso; e devem evitar aumentos discriminatórios no preço dos serviços de água e esgotamento sanitário, devido a uma regulação inadequada. Ademais, a necessidade de preparação para situações de conflito armado, emergência, catástrofes naturais e efeitos das mudanças climáticas exige que os Estados incorporem em seus marcos regulatórios as obrigações relevantes para a provisão dos serviços de água e esgotamento sanitário de acordo com o direito humanitário internacional.

8. A obrigação de proteger exige que os Estados impeçam que terceiros interfiram de alguma forma no gozo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, estabelecendo um sistema de regulação efetivo, que inclua monitoramento independente, participação pública genuína e imposição de penalidades por descumprimento<sup>6</sup>. Nos casos em que a prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário é delegada a terceiros, o Estado tem a obrigação de regular as atividades dessas instituições para garantir que todos os aspectos dos direitos humanos sejam garantidos (ver A/HRC/ 33/49/Add.2). Estabelecer um arcabouço regulatório eficaz inclui as obrigações de estabelecer normas de serviço de acordo com o conteúdo normativo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário e de criar autoridades públicas para desempenhar funções regulatórias de forma independente.

9. As falhas na proteção dos direitos à água e ao esgotamento sanitário no contexto da prestação dos serviços geralmente decorrem da falta de regulação ou do não cumprimento dessa regulação. Essas falhas também podem resultar de negociações de contratos de serviços ou acordos de desempenho que não protejam os direitos dos usuários. Quando a prestação de serviços é regulada por contrato, os Estados devem assegurar que as normas e princípios de direitos humanos sejam abordados no contrato, mas também que as obrigações do Estado sejam transferidas, conforme apropriado, para os prestadores de serviços<sup>7</sup>.

10. As violações da obrigação de proteger podem ocorrer quando os Estados falham em regular e controlar efetivamente os prestadores de serviços em relação à segurança, quantidade ou desconexões; falham em regular os preços para garantir que os serviços sejam economicamente acessíveis a todos; falham em impedir a discriminação por atores não estatais; não garantem que os prestadores de serviços estendam os serviços às famílias ou comunidades marginalizadas; e falham em garantir que os procedimentos de monitoramento e de reclamação estejam em vigor (ver A/HRC/27/55, parágrafo 27).

---

<sup>5</sup> Ver *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* comentário geral nº 15 (2003) sobre o direito à água, parágrafo 44 (a).

<sup>6</sup> *Ibid.*, parágrafo 24.

<sup>7</sup> Veja uma lista para as autoridades governamentais de questões sobre os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário que precisam ser abordadas nas negociações sobre qualquer contrato, concessão ou documento de licenciamento, do ponto de vista do governo, em *Realising the Human Rights to Water and Sanitation: A Handbook by the UN Special Rapporteur* (booklet 8: checklists), disponível em <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Handbook.aspx>.

11. A obrigação de cumprir tem três componentes: a obrigação de facilitar, a obrigação de promover e a obrigação de prover. A obrigação de facilitar exige que os Estados adotem medidas regulatórias afirmativas para criar um ambiente propício para que os prestadores de serviços respeitem os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário e contribuam para a plena efetivação desses direitos. As medidas de facilitação incluem não apenas o reconhecimento desses direitos nas políticas nacionais e nos marcos legais e a adoção de estratégias e planos nacionais com ações para efetivá-los, mas também o estabelecimento de normas de serviço para os prestadores, em linha com o conteúdo normativo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, o monitoramento do cumprimento, pelos prestadores, das normas estabelecidas, e o exercício de funções regulatórias, diretamente ou por meio de um órgão distinto. Por exemplo, quando, devido à falta de regulamentação, o acesso a instalações de água e esgotamento sanitário não está disponível ou é inadequado em edifícios públicos como escolas, prisões ou hospitais, ou em casos em que pessoas que vivem em assentamentos informais são deixadas sem opção senão recorrer a serviços informais não regulados, o Estado está violando a obrigação de facilitar.

12. A obrigação de promover exige que os Estados forneçam informações e orientações para os prestadores de serviços e para a população sobre como cumprir os padrões, normas e regulamentos estabelecidos. Essa obrigação também implica informar e capacitar agentes regulatórios sobre as consequências práticas dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário em sua área de atuação.

13. A obrigação de prover exige que os Estados efetivem o direito à água e ao esgotamento sanitário quando os indivíduos não conseguem, por razões que estão fora de seu controle, efetivar esse direito pelos meios de que dispõem. A esse respeito, é crucial que o Estado estabeleça regulamentação específica para a prestação de serviços a, *inter alia*, pessoas sem-teto, comunidades nômades pobres e vítimas de situações de conflito armado, emergências, catástrofes naturais ou efeitos de mudanças climáticas.

14. As violações da obrigação de cumprir incluem a falha do Estado em tomar medidas para estabelecer um marco regulatório em linha com as normas de direitos humanos e a falha em garantir, com seu marco regulatório, que o nível mínimo essencial de serviços de água e esgotamento sanitário seja usufruído por todos.

## **B. Obrigações dos agentes regulatórios**

15. Os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário são vinculantes para o Estado como um todo. Todas as autoridades públicas ou governamentais, ou órgãos estatais independentes que exercem funções regulatórias a nível nacional, regional ou local, têm a responsabilidade de cumprir as obrigações do Estado em relação aos direitos humanos. Para tal, os agentes regulatórios devem assegurar que suas políticas, procedimentos e atividades sejam compatíveis com as obrigações internacionais do Estado em relação aos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. As obrigações do Estado também incluem garantir a conformidade dos direitos humanos por parte dos municípios e de outras entidades que eles regulam (Ver A/HRC/36/45/Add.1, parágrafo 31).

16. Nas suas principais áreas de atuação, que incluem o estabelecimento de normas, o monitoramento e a responsabilização<sup>8</sup> dos prestadores de serviços, os agentes regulatórios são vinculados pelo princípio da realização progressiva, mas também pelas obrigações imediatas de não discriminação e de tomar medidas para a efetivação completa desses direitos. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ressalta que o gozo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário sem qualquer tipo de discriminação pode ser comprometido não só pela ação direta ou omissão dos Estados, mas também por instituições ou agências do Estado nos níveis nacional e local, o que inclui agentes regulatórios<sup>9</sup>. Para que os agentes regulatórios atinjam suas obrigações imediatas de igualdade e não discriminação, esses devem, ao definir as tarifas, considerar aqueles que não têm a capacidade de pagar pelos serviços e, então, implementar mecanismos para sua proteção. Os agentes regulatórios devem também garantir que os prestadores prestem os serviços em bairros pobres e assentamentos informais.

17. Embora a existência de políticas e estratégias nacionais corroboradas pelos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário contribuam enormemente para a criação de um ambiente regulatório propício, os agentes regulatórios não podem simplesmente ignorar suas obrigações em matéria de direitos humanos com o argumento de que as políticas nacionais são inadequadas. Estando na interface entre os formuladores de políticas, os prestadores de serviços e os usuários, e enquanto garantidores da responsabilização, os agentes regulatórios estão em melhores condições para avaliar se os padrões dos serviços de água e de esgotamento sanitário estão sendo progressivamente alcançados ou ignorados. Eles também têm o papel essencial de identificar retrocessos na efetivação dos direitos e exigir que os prestadores abordem as verdadeiras causas dessas violações. Como tal, a obrigação de monitorar a conformidade dos prestadores de serviços com os padrões dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário e identificar o que compromete a efetivação desses direitos, ultrapassa a mera fiscalização. Envolve, por exemplo, apoiar e influenciar as decisões de investimento e as mudanças políticas e legislativas, de acordo com o marco dos direitos humanos.

18. A Carta de Lisboa da *International Water Association* sobre políticas públicas e regulação dos serviços de abastecimento de água potável, saneamento e serviços de gestão de águas residuais, aprovada por 85 representantes governamentais em 2015, afirma que as ações dos agentes regulatórios “devem basear-se nos princípios da competência, profissionalismo, imparcialidade, responsabilidade e transparência” (Art. 4). Do ponto de vista dos direitos humanos, existem princípios fundamentais adicionais que devem orientar a intervenção regulatória em todas as circunstâncias: os princípios da igualdade e da não discriminação; participação ativa, livre e significativa; acesso à informação; e sustentabilidade. Esses princípios abrangentes não devem apenas orientar as políticas nacionais de água e esgotamento sanitário, mas devem também ser incorporados em marcos legais e regulatórios que vinculam todas as partes interessadas no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo agentes regulatórios.

19. O acesso à informação é crucial para o trabalho dos agentes regulatórios, que têm a obrigação de coletar, analisar e disseminar informações precisas e desagregadas sobre a implementação dos direitos à água e ao esgotamento sanitário pelos prestadores de serviços

---

<sup>8</sup> N.T. *Accountability*.

<sup>9</sup> Ver Committee on Economic, Social and Cultural Rights comentário geral nº 20, parágrafo 14.

que eles regulam. O acesso à informação é essencial para permitir uma participação significativa. Neste contexto, é importante ressaltar que a obrigação dos agentes regulatórios de assegurar uma participação pública significativa em decisões regulatórias fundamentais, incluindo a definição de tarifas, não é de modo algum incompatível com a independência preconizada.

### **C. Responsabilidades dos prestadores de serviços**

20. Todos os prestadores de serviços, sejam esses públicos, estatais ou privados, devem cumprir os marcos legal e regulatório do Estado. Nos casos em que o Estado é o prestador de serviços, no nível central ou muitas vezes por intermédio de seus municípios, deve fazê-lo de acordo com as leis e regulamentos do Estado e de acordo com suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos. Quando a prestação de serviços é formalmente delegada pelo Estado a atores não estatais, o Estado não pode isentar-se de suas obrigações em relação aos direitos humanos e mantém a obrigação de regular e monitorar as atividades dos prestadores. Os prestadores de serviços não estatais (formais e informais), por outro lado, têm responsabilidades em matéria de direitos humanos, que incluem cumprir o marco regulatório nacional e respeitar os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.

21. No mínimo, as empresas públicas têm as mesmas responsabilidades das demais empresas e devem cumprir o marco regulatório nacional. Quando as empresas públicas atuam como ramos do governo ou agentes de implementação de políticas públicas, o Estado deve garantir a coerência das políticas e garantir que as atividades dessas empresas contribuam para a efetivação dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.

22. Os instrumentos de delegação da prestação de serviços, incluindo contratos, devem refletir o marco regulatório nacional e as normas de direitos humanos. Isso significa que esses instrumentos devem incluir uma definição clara de responsabilidades dos prestadores em matéria de direitos humanos, metas de cobertura para eliminar desigualdades de acesso, suficiente provisão da participação, acesso a informações e mecanismos de responsabilização. Ao garantir isso, os prestadores de serviços não estatais também devem respeitar os direitos humanos. Para isso, eles devem exercer a devida diligência<sup>10</sup> para tomar consciência e enfrentar qualquer impacto potencial na efetivação dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, inclusive por meio da análise, na perspectiva de direitos humanos, dos instrumentos de delegação propostos (ver A/HRC/15/31, parágrafo 38) e, quando couber, realizando avaliações de impacto de direitos humanos. A Assembleia Geral recentemente conclamou os atores não estatais, inclusive as empresas, a cumprir sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, inclusive cooperando com as investigações do Estado sobre denúncias de abusos desses direitos e se envolvendo progressivamente com o poder público para detectar e reparar esses abusos (ver resolução 70/169 da Assembleia Geral, parágrafo 6).

23. Como parte de suas responsabilidades em matéria de direitos humanos, os prestadores de serviços devem estabelecer sistemas legítimos acessíveis, previsíveis, equitativos, baseados

---

<sup>10</sup> N.T. *Due diligence*.



em direitos e transparentes, para o recebimento de reclamações, além de mecanismos de reparação que permitam aos indivíduos trazer potenciais abusos aos direitos humanos à atenção do prestador (ver A/HRC/8/5, parágrafos 82 e 92). Isso deve ser exigido pelo marco regulatório, pois faz parte do exercício da devida diligência em direitos humanos, uma vez que os mecanismos de responsabilização permitem ao prestador de serviços tomar consciência dos impactos nos direitos humanos. Igualmente importante é a responsabilidade dos prestadores de fornecer aos agentes regulatórios as informações necessárias a respeito da prestação de serviços, especialmente informações sobre o desempenho<sup>11</sup>.

### III. Regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

#### A. O papel da regulação

24. A implementação dos direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário depende profundamente do arcabouço legal e regulatório nacional. Ainda que o reconhecimento constitucional desses direitos mostre um compromisso contundente para a sua realização e facilite a sua inclusão nas leis domésticas, isto não constitui uma *conditio sine qua non* para a inclusão dos direitos no ordenamento jurídico nacional. O Quênia, por exemplo, passou por um processo de reforma legal e institucional antes de assegurar esses direitos na Constituição. Leis dão voz a políticas nacionais e aspiram conseguir a efetivação universal de direitos, ao passo que normas regulatórias definem padrões de desempenho e determinam como os serviços devem ser providos à população, porque elas – normas e regulamentações – condensam os requisitos técnicos e científicos necessários para dar significado aos termos gerais contidos nas leis. O fato de que a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deve ser adequada à dignidade, à vida e à saúde humana, de acordo com o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, impõe a inclusão de obrigações concretas de direitos humanos nos marcos regulatórios nacionais.

25. Independentemente do modelo de regulação escolhido, atualmente a maior parte dos marcos regulatórios nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário incorpora aspectos de regulação econômica (gestão de ativos e definição de tarifas), de regulação da qualidade do serviço e de regulação da qualidade da água potável. Alguns arcabouços podem incluir aspectos de regulação ambiental, principalmente relativos a captação de água e despejo de águas residuais, regulação por meio da interface com o usuário ou regulação legal e por contratos. O fato de que diferentes formas de regulação têm sido utilizadas sem a explícita menção às normas e princípios do direito humano à água e ao esgotamento sanitário não significa que essas formas de regulação não levem em consideração, ao menos parcialmente,

---

<sup>11</sup> Carta de Lisboa, art. 5.

estas normas e princípios<sup>12</sup>. Neste contexto, é essencial enfatizar a distinção entre incorporar integralmente os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário nos marcos regulatórios e escolher alguns aspectos selecionados para serem seguidos. Para os Estados cumprirem as suas obrigações com os direitos humanos, toda o marco dos direitos humanos à água e ao saneamento deve estar refletido nas normas e atividades regulatórias dos Estados.

26. É amplamente aceito que o espaço para a competição no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário é limitado, devido à necessidade de se anteciparem significativos custos afundados<sup>13</sup>. Essa situação comumente resulta na existência de um único prestador de serviços – público ou privado – em uma determinada área, definida como monopólio natural, reforçando a necessidade de medidas regulatórias adequadas para assegurar que os direitos dos usuários não sejam comprometidos. Na realidade, historicamente, o racional para a introdução da regulação no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário tem sido relacionado a situações de “falhas de mercado”, em particular, à prevenção do abuso de poder de mercado<sup>14</sup>. Nessas situações de monopólio, os órgãos reguladores podem se encontrar expostos ao risco de captura por parte dos prestadores, devido às assimetrias de informações e de poder, dentre outros fatores, e também por interesses políticos, já que esses órgãos são parte dos governos<sup>15</sup>.

27. Alguns autores argumentam que recentemente tem ocorrido uma mudança gradual nos objetivos normativos da regulação, de metas econômicas “puras” para uma maior inclusão de objetivos sociais. Alguns afirmam que a racionalidade da regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deveria envolver três dimensões de sustentabilidade: (a) a sustentabilidade social dos serviços, protegendo os usuários; (b) a sustentabilidade econômica, de infraestrutura e de recursos humanos dos prestadores de serviços; e (c) a sustentabilidade ambiental, em termos de eficiência no uso dos recursos naturais<sup>16</sup>. Outros identificam “direitos humanos” como uma racionalidade regulatória adicional, de acordo com a qual o órgão regulador protege os direitos dos usuários diretamente “por meio do desenvolvimento de normas que reflitam esses direitos e monitorando sua aplicação por intermédio de inspeção”<sup>17</sup>. Do ponto de vista dos direitos humanos, os objetivos,

---

<sup>12</sup> Robert Bos and others, *Manual of the Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation for Practitioners* (London, International Water Association, 2016), p. 58.

<sup>13</sup> N.T. *Sunk cost*.

<sup>14</sup> Richard Franceys and Esther Gerlach and others, *Regulating Public and Private Partnerships for the Poor* (Cranfield University), chap. 3, p. 2.

<sup>15</sup> Emilio J. Lentini and Gustavo Ferro, “Políticas tarifarias y regulatorias en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho humano al agua y al saneamiento”, *Recursos Naturales e Infraestructura*, No. 164 (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2014).

<sup>16</sup> Jaime Melo Baptista, *The Regulation of Water and Waste Services: An Integrated Approach (RITA-ERSAR)* (International Water Association Publishing, 2014), p. 43.

<sup>17</sup> Julián Daniel López Murcia, “Regulatory agencies and courts in the South: the overlaps in Colombian water regulation”, *Journal of Politics in Latin America*, 5, 2 (2013), pp. 105-132. A tradução foi realizada do texto original: “(...) through developing standards reflecting these rights and monitoring their application through inspection”.

atividades e normas dos marcos regulatórios devem derivar do referencial dos direitos humanos.

28. O papel da regulação e do monitoramento torna-se particularmente desafiante em áreas rurais e assentamentos informais urbanos densamente povoados, onde elevadas proporções da população não são servidas por redes e dependem de prestadores informais de pequeno porte, os quais operam frequentemente sem qualquer tipo de regulação e, assim, prestam serviços de qualidade inferior a preços altos. Dada a natureza informal da prestação e a falta de regulação e monitoramento, usuários desses serviços não contam com mecanismos de recebimento de reclamações aos quais possam apelar quando os serviços são inadequados ou demasiadamente caros.

## **B. Tipos de marcos regulatórios**

29. Os Estados interpretam o papel da regulação de formas variadas, dependendo em grande parte das normas aplicadas em cada contexto particular e necessidades correspondentes, o que leva a uma gama de diferentes modelos regulatórios e arranjos institucionais. A abordagem mais apropriada varia de país para país e depende do marco regulatório geral, do nível de capacidade institucional e dos tipos de problemas que devem ser solucionados.

### **1. Autorregulação**

30. Em alguns países, o marco regulatório inclui o modelo de autorregulação, em que os prestadores de serviços públicos regulam suas próprias atividades, definem tarifas e padrões de qualidade e monitoram a próprio desempenho. Muitos países com prestadores de serviço públicos não veem a necessidade de criar uma função regulatória separada para o setor de abastecimento de água. Em El Salvador, o principal prestador em áreas urbanas define o próprio padrão de serviço, enquanto o Ministério da Saúde monitora a qualidade da água potável e o Ministério de Economia aprova mudanças nas tarifas de água (ver A/HRC/33/49/Add.1, parágrafo 25). No Tajiquistão, o Ministério de Energia e Recursos Hídricos tem a responsabilidade geral de garantir a oferta nacional de água potável e coordenar os atores relevantes no setor de abastecimento de água (ver A/HRC/33/49/Add.2, parágrafo 10). Também é responsável pela adoção e implementação de programas estatais para o desenvolvimento de sistemas de abastecimento de água potável, pelo estabelecimento e regulação de tarifas de água e pelo fornecimento de informações públicas.

31. A autorregulação cria um significativo desafio aos direitos humanos em termos de garantir monitoramento independente e prover mecanismos de responsabilização confiáveis. Princípios regulatórios como imparcialidade, responsabilização, transparência e boa governança podem potencialmente ser ameaçados pela autorregulação, pois não há separação entre política, regulação e prestação de serviço. A autorregulação pode também levar à falta de uniformidade de performance, inclusive na definição das tarifas, com diferentes prestadores seguindo diferentes parâmetros.

### **2. Regulação por contrato**

32. Marcos regulatórios podem ser caracterizados também por um amplo espectro de arranjos contratuais entre governos, que delegam formalmente a prestação de serviços, e terceiros. Nesses casos, o instrumento de delegação da prestação de serviços define a relação entre o titular do ativo público e o prestador, além do estabelecimento de padrões para a operação do

serviço. No caso de prestadores públicos, geralmente a gestão será delegada via legislação, decretos ou contratos, enquanto o poder público frequentemente assinará contratos com prestadores privados. Contratos podem diferir com relação à titularidade dos ativos, responsabilidade pelo investimento em capital, alocação de riscos, responsabilidade pela operação e manutenção e duração típica do contrato. A França tem longa história com esse tipo de regulação, estabelecida por meio de participação do setor privado celebrando um contrato com o governo local.

33. Diversos desafios aos direitos humanos surgem quando a prestação de serviço é regulada por contrato, particularmente quando atores que não pertencem ao Estado estão envolvidos. Esses desafios incluem garantir processos decisórios democráticos e transparentes, abordar as assimetrias de poder nos processos licitatórios e de negociação, assegurar a acessibilidade econômica aos serviços, evitando desconexões em casos de incapacidade de pagamento, assegurar monitoramento e responsabilização e lidar com a corrupção. É importante também que os contratos, que normalmente são válidos por décadas, possam ser revistos e adaptados com o tempo.

34. A efetiva participação pública e o acesso à informação são princípios de direitos humanos que com frequência são negligenciados pelos Estados e prestadores de serviços nos procedimentos licitatórios e de negociação de contratos. Da perspectiva de direitos humanos, é crucial que os governos assegurem que os arranjos contratuais incluam as necessárias salvaguardas dos direitos humanos e que, em geral, aqueles – os arranjos contratuais – contribuam, ao invés de minarem, para a efetivação dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, sem discriminação.

35. A regulação por contratos pode ser combinada com supervisão por agentes regulatórios. Nesses casos, as normas de serviços e tarifas combinadas entre as partes do contrato têm de ser aprovadas pelo ator regulatório. A intervenção e supervisão do contrato pelo ente regulador, se orientadas pela abordagem de direitos humanos, pode contribuir para a realização dos direitos à água e ao esgotamento sanitário.

### **3. Regulação por um órgão regulador independente**

36. Nas duas últimas décadas, uma tendência geral em muitos países em termos de regulação foi o estabelecimento de entidades públicas que são presumidamente independentes de prestadores, governos e da administração direta do Estado, designados como órgãos reguladores independentes. A necessidade de órgãos reguladores autônomos foi reforçada pela convicção de que a política, a regulação e a prestação de serviços devem ser preferencialmente separadas, para assegurar a o máximo benefício da expertise requerida e para proporcionar transparência<sup>18</sup>.

37. A função dessas entidades inclui a instituição de normas, a fiscalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário quanto ao cumprimento de padrões relevantes, a criação de um fórum para reclamações de indivíduos, a definição e aprovação de tarifas. Quando o exercício dessas funções é guiado pela abordagem de direitos humanos, esse modelo regulatório pode contribuir significativamente para a efetivação progressiva dos direitos

---

<sup>18</sup> The Regulation of Water and Waste Services: An Integrated Approach (RITA-ERSAR), p. 42.

humanos à água e ao esgotamento sanitário. De qualquer maneira, na ausência de uma política nacional e de um ordenamento jurídico fortes no direito à água e ao esgotamento sanitário, aquelas entidades encontram desafios na efetivação desses direitos.

38. A Carta de Lisboa, produzida pela *International Water Association*, destaca a importância de se garantir um adequado nível de independência institucional, funcional e financeira aos órgãos reguladores<sup>19</sup>. Algumas características que definem a independência das entidades reguladoras incluem: (a) mandato estável, que não dependa nem do ciclo eleitoral nem das mudanças de governo; (b) autonomia no exercício da função regulatória; (c) a natureza definitiva das decisões do regulador, que só podem ser questionadas na justiça; e (d) autonomia administrativa substancial na gestão dos recursos orçamentários e humanos<sup>20</sup>.

39. No entanto, alguns autores argumentam que a independência do governo pode ser tanto irrealista quanto, em algumas ocasiões, indesejável<sup>21</sup>. Em essência, os órgãos reguladores devem assegurar a implementação de políticas públicas definidas pelo governo para os setores regulados. Isto significa que, em situações em que a política de água necessite ser reconciliada ou balanceada com as políticas públicas e sociais, tendo em vista as normas de direitos humanos (p.ex. capacidade de pagamento) ou o cumprimento das obrigações governamentais de direitos humanos, o processo decisório regulatório deve incentivar a participação significativa dos setores governamentais relevantes (ver A/HRC/36/45/Add.1, parágrafo 36). Os governos devem ser capazes de influenciar legitimamente tanto os processos de decisão regulatórios quanto seus resultados nos casos em que a regulação por si não seja suficiente para atender as normas de direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Embora a independência dos órgãos reguladores em relação à interferência governamental não deva ser menosprezada, particularmente em países onde a corrupção é intensa, tal independência não deve ser vista isoladamente das considerações de direitos humanos.

40. Um número crescente de entidades reguladoras independentes tem sido criadas nos últimos anos. O Conselho Regulador Palestino do Setor de Águas<sup>22</sup> foi instituído pelo Decreto de Águas pela Lei nº 14 em 2014, e tem como missões o monitoramento da performance de todos os prestadores de serviço, a aprovação de tarifas de água, emissão de licenças, definição de padrões de qualidade e o processamento de reclamações. De maneira similar, em Portugal, a Lei nº 10/2014, que cria a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, confere a esta entidade o poder de regular, monitorar e exigir o cumprimento de normas, o que se aplica a todos os prestadores. É também o caso do Brasil, um Estado Federativo, que aprovou em 2007 a Lei Federal do Saneamento que estabelece as diretrizes para a criação de agências reguladoras nos níveis municipal, intermunicipal e estadual.

---

<sup>19</sup> Carta de Lisboa, art. 7.4.

<sup>20</sup> The Regulation of Water and Waste Services: An Integrated Approach (RITA-ERSAR), p. 2.

<sup>21</sup> Tony Prosser, "Regulation and social solidarity", *Journal of Law and Society*, vol. 33, No. 3 (2006), pp. 364-387.

<sup>22</sup> Palestinian Water Sector Regulatory Council.

## IV. Funções centrais dos agentes regulatórios

### A. Definição de padrões

41. Um dos papéis fundamentais da regulação é o estabelecimento de padrões de desempenho. O estabelecimento de padrões para a prestação dos serviços é uma das principais funções do Estado. O Estado deve cumprir suas obrigações em cumprimento ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC – e deve assegurar que aqueles que desempenham funções regulatórias contribuam para a progressiva efetivação do direito à água e ao esgotamento sanitário.<sup>23</sup> Isso significa que o exercício das funções regulatórias em geral e a elaboração de normas regulatórias, em particular, deve estar em conformidade com a defesa dos direitos humanos, independente do órgão que as desempenha.

42. Desse modo, na regulação dos serviços de água e de esgotamento sanitário, deve-se reconhecer, como ponto de partida, que água potável e esgotamento sanitário são direitos humanos derivados do direito a um nível de vida adequado (ver Art. 11 do PIDESC) e indissociáveis do direito a gozar das melhores condições possíveis de saúde física e mental (ver Art. 12 do PIDESC), do direito à vida (ver Art. 6 do PIDESC) e do direito à dignidade humana (ver artigos 1 e 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos). De acordo com a legislação internacional de direitos humanos, o direito humano à água potável confere a todos, sem discriminação, o direito a ter água para uso pessoal e doméstico suficiente, segura, aceitável e acessível física e economicamente. O direito humano ao esgotamento sanitário confere a todos, sem discriminação, o direito de ter acesso ao esgotamento sanitário que seja física e economicamente acessível, saudável, higiênico, seguro, social e culturalmente aceitável, que promova a privacidade e garanta a dignidade humana. Sob uma perspectiva de direitos humanos, o objetivo principal das normas regulatórias é dar significado prático ao conteúdo normativo desses direitos, conforme detalhado a seguir:

#### 1. Disponibilidade

43. As normas regulatórias devem dar um significado prático para a “disponibilidade” e assegurar, pelo menos, acesso a uma quantidade mínima de água que seja suficiente, confiável e segura para uso pessoal e doméstico, a fim de prevenir doenças. De acordo com as diretrizes da Organização Mundial de Saúde (OMS), um nível intermediário de acesso à água, de 50 litros por pessoa por dia, representa um nível baixo de preocupação em relação à saúde (desde que a ausência de contaminação seja rigorosamente avaliada), enquanto um nível ótimo de acesso, de 100 litros de água por pessoa por dia, representa um nível muito baixo de

---

<sup>23</sup> Ver o Comentário geral nº 15, parágrafo 51, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

preocupação em relação à saúde<sup>24</sup>. Uma interpretação regulatória de “disponibilidade” deve também considerar situações em que uma oferta adicional de água é necessária devido a condições de saúde, climáticas, situações de emergência e desastres<sup>25</sup>, condições de trabalho e quaisquer outras circunstâncias especiais, bem como interrupções do abastecimento.

44. Quanto ao esgotamento sanitário, a norma regulatória deve recomendar um número suficiente de instalações sanitárias dentro das residências ou na vizinhança imediata (ver A/HRC/12/24, parágrafo 70). A avaliação das necessidades de esgotamento sanitário de cada comunidade deve levar em consideração o contexto e as características de grupos particulares que tenham necessidades diferentes (ex. mulheres, portadores de necessidades especiais, crianças). Em locais onde a rede de esgoto não esteja disponível, a norma regulatória deve considerar a possibilidade de soluções alternativas, tais como a construção e manutenção de instalações sanitárias, bem como o afastamento e tratamento de águas residuais. Nos casos em que as instalações sanitárias são compartilhadas, a norma deve estimar um número suficiente de instalações disponíveis.

45. Os padrões regulatórios devem priorizar o acesso às instalações de água e de esgoto em locais públicos em número suficiente: em instituições que prestam serviços essenciais, como hospitais, escolas, centros de transporte público, prisões, no trabalho e em residências de aluguel, considerando necessidades especiais de, entre outras, mulheres e meninas; e para aqueles que não têm residência permanente, incluindo moradores de rua e comunidades nômades. A regulação deve distinguir o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário das questões de posse de terra, que são frequentemente um obstáculo para o acesso a esses serviços em assentamentos informais.

## 2. Acessibilidade

46. A interpretação regulatória de acessibilidade física a instalações de água potável e de esgotamento sanitário deve estabelecer como padrão mínimo que essas instalações estejam na vizinhança imediata das residências ou ao alcance físico seguro, a qualquer hora do dia ou da noite.<sup>26</sup> Os indicadores propostos para monitoramento da Meta de Desenvolvimento Sustentável 6, do Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoramento do Abastecimento de Água e Saneamento, sugerem que o deslocamento completo (ida e volta) para acessar uma fonte de água potável não leve mais do que 30 minutos, incluindo tempo de permanência em filas (nível básico) e que um nível básico de esgotamento sanitário proporcione acesso a uma instalação sanitária melhorada que não seja compartilhada com outras residências. Adicionalmente, a

---

<sup>24</sup> World Health Organization (WHO), “Domestic water quantity, service level and health”, disponível em [www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/whs0302/en/](http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/whs0302/en/).

<sup>25</sup> WHO, “How much water is needed in emergencies”. July 2013.

<sup>26</sup> Ver Comentário geral n° 15, parágrafos 12 (c) (i) e 37 (c), do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

regulação deve se voltar especificamente para aqueles que possuem necessidades especiais em termos de acessibilidade, tais como crianças, portadores de deficiência física, idosos, mulheres grávidas e pessoas em condições de saúde vulneráveis; e recomendar que as instalações sanitárias sejam projetadas para acomodar suas necessidades especiais, além de serem tecnicamente seguras para uso. Locais como escolas, creches, asilos e centros de detenção requerem regulamentação específica para garantir a acessibilidade física.

### 3. Qualidade e segurança

47. Os parâmetros nacionais devem assegurar que a água utilizada para uso pessoal e doméstico seja segura para a saúde humana no que concerne à presença de microrganismos, substâncias químicas e ameaças radiológicas.<sup>27</sup> O Guia de Qualidade da Água para Consumo Humano<sup>28</sup> fornece orientações para o estabelecimento de regulamentos e parâmetros nacionais para a segurança da água em benefício da saúde pública. O Guia descreve requisitos de segurança mínimos razoáveis para a proteção da saúde e estabelece valores numéricos para os parâmetros ou indicadores de qualidade de água. Ao estabelecer limites obrigatórios, o Guia é uma fonte oficial e impositiva e deve ser levado em consideração em quaisquer contextos (local e nacional) e condições (ambiental, social, econômica e cultural).

48. Mesmo quando existentes, as normas regulatórias nem sempre são usadas em todo seu potencial para maximizar os benefícios à saúde pública. Por exemplo, as normas nem sempre indicam todas as partes interessadas que são responsáveis pela identificação, resposta e mitigação de riscos à qualidade da água potável. As normas regulatórias devem contemplar também situações nas quais a água torna-se imprópria para consumo humano e estabelecer medidas de enfrentamento (ex. alertas) e ações preventivas. Nesse contexto, o acesso a informações de qualidade de água é essencial e deve ser resguardado pela regulação, usando linguagem clara e de fácil entendimento, além de ser de fácil acesso para toda a população.

49. A regulamentação de instalações sanitárias deve estabelecer que elas sejam projetadas e construídas de forma a evitar o contato de humanos, animais e insetos com excrementos humanos e de forma a proporcionar acesso à água segura para a lavagem das mãos, limpeza genital e anal e higiene menstrual, garantindo mecanismos para a disposição de produtos da higiene menstrual (ver A/HRC/12/24, parágrafo 72). O Relator Especial recomenda que a regulamentação exija que as necessidades especiais das mulheres e meninas sejam incorporadas no projeto, implementação, monitoramento e avaliação das instalações de água e esgoto (ver A/HRC/33/49, parágrafo 77 (h)). Para este fim, a participações de mulheres e

---

<sup>27</sup> Ibid., parágrafo 12 (b)

<sup>28</sup> Ver *Guidelines for Drinking Water Quality* da Organização Mundial da Saúde (OMS) no sítio [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44584/1/9789241548151\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44584/1/9789241548151_eng.pdf).



meninas no projeto das instalações sanitárias deve ser considerada pelos prestadores de serviços.

50. A limpeza regular, o esvaziamento de fossas e outras instalações que coletem excretas humanas e sua manutenção também devem ser regulamentados, a fim de garantir a sustentabilidade das instalações sanitárias e o acesso continuado a elas. Em regiões onde as soluções locais são utilizadas, a regulamentação deve estabelecer que fossas e tanques sépticos sejam construídos de forma que seu conteúdo seja adequadamente coletado e disposto em unidades de tratamento de lodo, ao invés de serem lançados no meio ambiente<sup>29</sup>.

#### 4. Acessibilidade econômica<sup>30</sup>

51. A regulação deve oferecer uma interpretação contextual e multifacetada de acessibilidade econômica, em linha com a abordagem de direitos humanos. As normas nacionais devem garantir que os serviços de água e esgotamento sanitário, sejam eles prestados de forma pública ou privada, sejam economicamente acessíveis a todos, inclusive aos mais pobres, e que as tarifas desses serviços não comprometam ou ameacem a efetivação de outros direitos.

52. Embora disposições sobre capacidade de pagamento sejam bastante comuns nas leis referentes à água e ao esgotamento sanitário, o desafio é traduzir disposições gerais em normas concretas de acessibilidade econômica (ver A/HRC/30/39, parágrafo 26). A Análise e Avaliação Global de Saneamento e Água Potável 2016-2017<sup>31</sup> indica que 68% dos países participantes da pesquisa possuem uma autoridade reguladora que é responsável por estabelecer tarifas urbanas para água potável ou esgotamento sanitário ou ambos. Para garantir a acessibilidade aos serviços, os marcos regulatórios devem capturar as necessidades específicas dos vários grupos que vivem em situações vulneráveis e oferecer soluções diferenciadas para as duas principais despesas incorridas pelos usuários: as taxas de conexões individuais que contribuem para os custos de construção e os custos dos encargos recorrentes (tarifas para operação, manutenção, renovação de ativos de capital e quaisquer custos de financiamento de capital para novos ativos fixos). Para esse fim, os reguladores devem promover o uso de medidas adequadas, incluindo a prestação de serviços gratuitos ou de baixo custo para famílias com muito baixa ou nenhuma renda, complementações de renda, tarifas sociais e subsídios direcionados. É essencial que a sustentabilidade financeira não se torne prioridade na fixação das tarifas em detrimento da acessibilidade econômica, mas que ambos os elementos sejam conciliados. Analogamente, é essencial que o investimento na expansão de redes de distribuição para áreas de baixa renda ainda não atendidas não seja adiado na tentativa de minimizar o desafio da acessibilidade.

---

<sup>29</sup>Inga Winkler, “The human right to sanitation”, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 37, n°4(2016), p. 1383.

<sup>30</sup>N.T. *Affordability*.

<sup>31</sup>N.T. *Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water 2016-2017*.

53. A questão das desconexões é inextricavelmente ligada à questão de se estabelecerem normas de acessibilidade econômica para serviços de água e esgotamento sanitário. Os marcos regulatórios devem estabelecer uma proibição absoluta de desconexões em consequência de incapacidade de pagamento.

## **5. Aceitabilidade, privacidade e dignidade**

54. O arcabouço regulatório deve prover um significado contextual da aceitabilidade social e cultural das instalações de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Isso não pode ser feito de forma significativa sem a participação genuína daqueles que usam os serviços. Embora a água deva ser de uma cor, odor e sabor aceitáveis para cada uso pessoal ou doméstico<sup>32</sup>, esses são parâmetros altamente subjetivos, e as percepções dessas características dependem da cultura, educação e experiência locais<sup>33</sup>. A higiene pessoal é uma questão altamente sensível às diferentes regiões e culturas, e as diferentes perspectivas sobre quais soluções de saneamento são aceitáveis devem ser levadas em consideração ao projetar, posicionar e fixar as condições para o uso de instalações sanitárias (ver A/70/203, p. 13). As normas regulatórias devem estipular que as instalações precisam permitir práticas de higiene aceitáveis em culturas específicas, como a limpeza anal e genital e a higiene menstrual (ver A/HRC/12/24, parágrafo 80). A aceitabilidade geralmente requer instalações separadas para mulheres e homens em espaços públicos, e para meninas e meninos nas escolas, o que deve ser refletido nos marcos regulatórios. A regulação deve desempenhar um papel essencial em assegurar que os sanitários sejam construídos de forma a salvaguardar a privacidade e a dignidade.

## **6. Participação e acesso à informação**

55. Para cumprir as normas de direitos humanos, os processos de tomada de decisões regulatórias devem assegurar genuína participação do público nas decisões-chave. Todo indivíduo ou grupo tem o direito de participar ativamente, livremente e de forma significativa no processo de definição de regras de serviço que possam afetar o gozo dos direitos à água e ao esgotamento sanitário. Com frequência serão necessárias medidas afirmativas para garantir que todas as pessoas, incluindo mulheres e populações em situações vulneráveis, tenham uma oportunidade real de participar e influenciar a elaboração de normas regulatórias. O Relator Especial adverte que as tentativas de garantir a participação das mulheres em processos regulatórios podem não corresponder às normas usuais locais e sua implementação subsequentemente falha (ver A/HRC/33/49, parágrafos 56 e 59). Por conseguinte, devem ser implementados mecanismos para envolver as mulheres na formulação de normas sobre o abastecimento de água e o esgotamento sanitário e para eliminar barreiras à sua participação.

56. As normas regulatórias devem garantir que as decisões sobre o tipo, a localização e as melhorias dos serviços sejam participativas e inclusivas. Nesse processo, a inclusão é crucial, de modo que os serviços sejam projetados para responder às necessidades da população, inclusive das pessoas em situação vulnerável.

---

<sup>32</sup>Ver *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* Comentário geral nº 15, parágrafo 12.

<sup>33</sup> Manual of the Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation for Practitioners, p. 20.

57. O acesso à informação e a transparência são essenciais para que a participação seja significativa. Os atores envolvidos na regulação devem possibilitar uma cultura de transparência, proporcionando acesso a informações objetivas, compreensíveis, claras e consistentes e que sejam disponibilizadas a todos em diferentes formatos e na linguagem apropriada. O Relator Especial observou que, em El Salvador, as decisões sobre as medidas de racionamento da água não são sistematicamente divulgadas e parece não haver uma regra padrão para informar os usuários sobre tais medidas (ver A/HRC/33/49/Add.1, parágrafo 32). Da mesma forma, os resultados de testes de qualidade da água para consumo humano não são tornados públicos nem enviados aos usuários. A normatização sobre a forma em que as informações devem ser compartilhadas é, portanto, essencial.

## **7. Equidade e não discriminação**

58. Um marco regulatório deve contemplar medidas ou ações afirmativas que assegurem a efetivação progressiva do direito humano à água e ao esgotamento sanitário para todos, de forma não discriminatória, ao mesmo tempo em que se eliminam as desigualdades no acesso, inclusive para indivíduos pertencentes a grupos de risco e a grupos que são marginalizados com base em raça, gênero, idade, deficiência, etnia, cultura, religião, procedência nacional ou social ou qualquer outro motivo. Tais medidas devem ser direcionadas a desafios específicos, incluindo: (a) priorização da expansão da cobertura dos serviços de água e esgotamento sanitário para áreas rurais e áreas urbanas desfavorecidas, levando em consideração as necessidades específicas de mulheres e crianças; (b) a negação do direito à água e ao esgotamento sanitário para as pessoas que vivem em assentamentos informais, com base em sua habitação ou situação fundiária; e (c) a falta de acessibilidade econômica aos serviços pelos mais pobres.

## **8. Sustentabilidade**

59. Ao estabelecer parâmetros, a regulação deve visar ao alcance da sustentabilidade econômica, ambiental e social da prestação de serviços. A regulação deve refletir a obrigação de o Estado garantir os direitos à água e ao esgotamento sanitário de forma sustentável e sem discriminação, tanto para as gerações atuais como para as futuras<sup>34</sup>. Isso significa que os serviços de hoje não devem limitar ou afetar negativamente o acesso das gerações futuras aos mesmos serviços. Para esse fim, ao desenvolver um marco regulatório, os Estados devem assegurar uma abordagem regulatória integrada para os serviços, incluindo tanto a regulamentação do setor como um todo quanto a regulação de cada prestador de serviços individualmente<sup>35</sup>. A regulação também tem um papel importante na contribuição para prover medidas de prevenção e resiliência em situações de emergência.

60. Promover a acessibilidade econômica aos serviços, juntamente com um nível de recuperação de custos que atenda aos requisitos de sustentabilidade financeira, é um grande desafio para os marcos regulatórios. Os atores envolvidos na regulação devem encontrar o equilíbrio entre permitir que os prestadores de serviços realizem adequadamente as atividades operacionais e de manutenção, considerando os custos de infraestrutura, ambientais e

---

<sup>34</sup>Ver *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* Comentário geral nº 15, parágrafo 11.

<sup>35</sup>Carta de Lisboa, art. 7.3.

operacionais, e a garantia da acessibilidade econômica dos usuários. Perspectivas econômicas e de direitos humanos são passíveis de se conciliar, exigindo dos atores envolvidos na regulação abordagens inovadoras e um redesenho de instrumentos econômicos em algumas situações.

## **9. Responsabilização**

61. Para serem efetivos, os arcabouços regulatórios devem permitir que haja monitoramento independente da conformidade dos prestadores de serviços em relação à observância do direito humano à água e ao esgotamento sanitário, e devem salvaguardar o direito dos indivíduos de apresentar reclamações quando o gozo desses direitos houver sido comprometido<sup>36</sup>. Os marcos regulatórios devem impor sanções adequadas e proporcionais aos prestadores de serviços em caso de não conformidade com o conteúdo normativo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário<sup>37</sup>.

## **B. Implementação do monitoramento**

62. O monitoramento é essencial para a compreensão dos níveis presentes de acesso à água potável e esgotamento sanitário – focando-se questões como acessibilidade econômica e qualidade de água, identificação de barreiras ao acesso para populações mal atendidas e não atendidas e garantia de que os processos de participação sejam inclusivos. Os processos de monitoramento nacional e local reúnem informações que ajudam a identificar catalisadores e gargalos, evidenciar lacunas e avaliar forças e desafios para a efetivação do direito humano à água potável e ao esgotamento sanitário.

63. Os agentes regulatórios desempenham um papel essencial no monitoramento do cumprimento pelos prestadores de serviços das normas relativas ao direito humano à água potável e esgotamento sanitário. O acesso à informação é crucial neste processo. Os agentes regulatórios devem ser capazes de coletar, analisar e disseminar informações precisas sobre o desempenho dos prestadores de serviços. Por outro lado, os prestadores de serviços têm a responsabilidade de fornecer aos agentes regulatórios informações completas e confiáveis sobre os serviços que prestam, incluindo qualidade, reclamações recebidas dos usuários e desafios para a expansão dos serviços em áreas mais pobres.

64. O monitoramento não deve apenas examinar o atendimento aos padrões nacionais e locais pelos prestadores de serviços, mas também avaliar se a prestação dos serviços é realizada de forma a garantir o cumprimento das obrigações referentes ao direito humano internacional, tais como equidade e não discriminação, participação, acesso à informação e responsabilização. Os agentes regulatórios são responsáveis por estabelecer e monitorar os indicadores de desempenho voltados para a efetivação do direito humano à água potável e esgotamento sanitário, que devem refletir os princípios e padrões dos direitos humanos de forma direta. Os indicadores devem contemplar os diferentes elementos dos direitos à água

---

<sup>36</sup> Ibid., art. 4.4.

<sup>37</sup> Ibid., art. 4.9.

potável e ao esgotamento sanitário e ser desagregados de acordo com os fatores de discriminação proibidos, estabelecendo referências (metas viáveis para melhoria dos indicadores) em relação a cada indicador.

65. O princípio da efetivação progressiva deve guiar o processo de monitoramento e qualquer retrocesso observado na prestação dos serviços deve ser proibido e sancionado de acordo com o marco regulatório.

## 1. Prestadores de serviço formais

66. Os marcos regulatórios frequentemente aplicam-se apenas aos prestadores de serviços formais, que podem variar de prestadores de grande escala a pequenos prestadores municipais e cooperativas. Em locais onde existe a prestação formal de serviços, espera-se que estejam disponíveis dados referentes a padrões e metas estabelecidas, que possam ser monitorados pelos reguladores. No entanto, pequenos prestadores municipais e cooperativas apresentam frequentemente maiores dificuldades para manter os padrões de qualidade quando comparados a prestadores de grande escala. Os agentes regulatórios podem desempenhar um papel proativo na melhoria do desempenho dos prestadores de pequena escala ao monitorá-los, muni-los de informações e recomendar estratégias que possam ajudar na melhoria dos padrões.

67. De acordo com o texto “Investindo em água e esgotamento sanitário: aumentando o acesso e reduzindo as desigualdades”<sup>38</sup> (Relatório GLAAS de 2014)<sup>39</sup>, menos da metade dos países relatam existir um processo de disponibilização às autoridades reguladoras dos resultados do monitoramento internos pelos prestadores de serviço de abastecimento de água rural, e que utilizem esses resultados para dar suporte as ações corretivas. Além disso, os resultados de desempenho não são comumente tornados públicos pela maioria dos prestadores de serviços. Somente para os prestadores de serviços de áreas urbanas é que os resultados de desempenho foram tornados públicos em mais de 60% dos países que responderam à pesquisa. Esses países também indicaram que a abrangência da vigilância independente de qualidade da água é bem maior em áreas urbanas do que em áreas rurais: cerca de 70% dos países relatou haver vigilância em áreas urbanas, comparados a apenas 40% em áreas rurais.

68. Similarmente, prestadores formais de serviços de esgotamento sanitário, urbanos ou rurais, geralmente não fornecem dados às autoridades reguladoras. Embora o marco regulatório e os parâmetros para as redes de esgoto geralmente estejam disponíveis, nem sempre os parâmetros são efetivamente implementados e monitorados.<sup>40</sup> Os sistemas de esgotamento em rede frequentemente geram preocupações para o Estado, os prestadores de serviços e os usuários em relação à acessibilidade econômica e requerem monitoramento cuidadoso. O custo das ligações pode impedir o acesso aos serviços pelas residências mais pobres, a menos que uma regulação apropriada seja implementada para garantir a acessibilidade econômica.

---

<sup>38</sup> N.T. *Investing in Water and Sanitation: Increasing Access, Reducing Inequalities*.

<sup>39</sup> N.T. *UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water*, 2014 report

<sup>40</sup> *Ibid.*, parágrafo 46.

## 2. Prestadores de serviço informais

69. A situação torna-se ainda mais complexa no caso do monitoramento de prestadores de serviços informais de pequena escala. Os sistemas em rede geralmente não estão disponíveis para as residências rurais ou para aqueles que vivem em assentamentos urbanos informais (ver A/70/203, parágrafo 64). Isso representa um problema considerável de inequidade de acesso, uma vez que as pessoas que vivem nessas áreas, frequentemente os mais pobres, precisam confiar em alternativas por vezes de qualidade inferior e que tendem a custar mais caro. Nessas situações, alguns tipos de serviços, tais como instalações compartilhadas e soluções individuais *in-loco* não reguladas, são vistas como soluções necessárias de curto e médio prazo. No entanto, sem regulação e monitoramento apropriados, não há garantia de que quaisquer desses serviços atendam aos padrões de direitos humanos.

70. Organizações não-governamentais e organizações de base comunitária têm assumido um importante papel na prestação informal de serviços, intervindo em locais onde o Estado não se envolve em tais atividades. Muitos dos mesmos desafios relacionados à regulação e à responsabilização se aplicam às atividades dessas organizações, como por exemplo a garantia de padrões consistentes relacionados à qualidade dos serviços e a garantia de que tais organizações prestem contas àqueles que atendem. Grupos populacionais de muitos países são atendidos por prestadores de serviços comunitários e informais, que raramente reportam resultados de monitoramento interno às autoridades<sup>41</sup>.

71. Uma abordagem para o monitoramento em assentamentos informais que tem mostrado resultados positivos é o uso de sistemas de informações geográficas participativos, que combinam informações espaciais técnicas com conhecimento regional específico da comunidade local, e que frequentemente produzem informações valiosas sobre uso do solo, fontes de água, acessos diferenciados a recursos e locais de riscos ambientais reais ou potenciais. Por exemplo, a iniciativa *OpenStreetMap*<sup>42</sup> em assentamentos informais de Nairóbi gerou dados detalhados que indicam quantas residências compartilham banheiros, se existem banheiros separados por gênero, se existem banheiros acessíveis para os portadores de necessidades especiais e se os banheiros oferecem lixeiras para mulheres (ver A/69/213, parágrafo 82).

72. É importante que Estados e agentes regulatórios reconheçam a existência da prestação de serviços informal e avaliem o papel que essa prestação desempenha em um dado contexto. Embora a escolha da melhor abordagem a ser dada em termos de política pública aos prestadores informais seja competência do Estado e dependa de circunstâncias particulares em cada caso, a legislação dos direitos humanos estabelece que, nos locais onde os serviços são operados e controlados por terceiros, os Estados devem impedi-los de provocar comprometimento da acessibilidade física e econômica à água de forma suficiente, segura e aceitável, com equidade. Nesses casos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais aconselha que seja estabelecido um sistema regulatório efetivo. Nessas

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, parágrafo 19.

<sup>42</sup> Ver [www.openstreetmap.org](http://www.openstreetmap.org)

situações, é importante que os instrumentos regulatórios e os marcos institucionais escolhidos sejam adaptados à natureza da prestação de serviços em pequena escala.

73. O Estado da Palestina reporta que, em seu território, os prestadores informais não apenas estão presentes, como são essenciais para garantir o acesso das comunidades à água. Esses prestadores informais são a única opção efetiva para muitas comunidades e, conseqüentemente, são considerados como um serviço público. Atualmente, diferentes instituições governamentais estão colaborando a fim de garantir a regulação e a supervisão desses prestadores informais, realizando esforços para licenciá-los e certificá-los. A estratégia governamental traçada para o longo prazo é conectar completamente as comunidades locais às redes públicas de distribuição de água. Em curto prazo, no entanto, a estratégia é regular esses serviços e facilitar o apoio mútuo entre comunidades locais e prestadores de serviços informais.

74. No Quênia, por outro lado, o arcabouço regulatório não se aplica aos fornecedores de água que atendem menos do que 20 residências ou fornecem menos do que 25 m<sup>3</sup> de água por dia para uso doméstico. Esses prestadores estão fora da estrutura tarifária regulada e do sistema de inspeções de qualidade frequentes.<sup>43</sup> O posicionamento do Governo é de que, a longo prazo, os prestadores de serviços informais deverão estar conectados ao sistema formal e deverão aplicar as tarifas oficiais e os padrões de qualidade. No curto prazo, o Governo aceita a prestação informal de serviços, mas não a regula.

75. Caso os Estados decidam buscar a regulação, usar incentivos para a prestação de serviços de qualidade a preços acessíveis ou eliminar os prestadores de serviço de pequena escala no longo prazo, substituindo-os por prestadores formais, é essencial que não agravem a situação e que as pessoas não fiquem sem acesso aos serviços (ver A/HRC/15/31, parágrafo 53). Em particular, quando atribuem exclusividade aos prestadores formais para a extensão dos serviços a áreas anteriormente atendidas por prestadores informais, o Estado deve garantir que a conexão à rede encanada seja uma alternativa viável financeiramente. Nesses casos, devem ser realizados estudos sobre a acessibilidade financeira a fim de impedir o retrocesso.

76. A regulação dos serviços de água e de esgoto (ou a falta dela) em áreas rurais é igualmente desafiadora. O abastecimento rural de água geralmente é gerido por membros ou uma organização da comunidade, sem treinamento e sem pagamento, e há os que argumentem que eles seriam mais beneficiados por treinamentos, recursos e assistência do que por uma ação

---

<sup>43</sup> United Nations Development Programme, *Small-scale Water Providers in Kenya: Pioneers or Predators?* (2011, page 29).

regulatória.<sup>44</sup>No entanto, as duas medidas não são incompatíveis e o equilíbrio entre regulação e apoio comunitário é uma questão para os governos tratarem.

77. A atualização de 2015 do Programa de Monitoramento Conjunto para Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário<sup>45</sup> mostra que 70% das pessoas que não fazem uso de instalações sanitárias melhoradas e 90% das pessoas que defecam ao ar livre vivem em áreas rurais. Na perspectiva da regulação, o saneamento rural é o maior desafio, uma vez que a necessidade de saneamento seguro não é frequentemente reconhecida. A construção e manutenção de latrinas é quase sempre negligenciada, em parte devido ao tabu que rodeia o saneamento. Com frequência, a grande maioria das soluções de esgotamento não são reguladas, gerenciadas ou monitoradas pelos Estados (Ver A/HRC/33/49/Adendo2, parágrafo 14). O reconhecimento do esgotamento sanitário como um direito distinto em relação ao direito humano à água pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Direitos Humanos garante sua priorização política pelos Estados e a criação de um ambiente propício para sua efetivação progressiva, por meio do estabelecimento de um marco regulatório adaptado às circunstâncias locais que se dirija às dimensões de dignidade individual e de saúde pública preconizadas por esse direito.

### 3. Órgãos reguladores

78. Comparando com outras áreas, a regulação dos serviços de água e de esgotamento sanitário é caracterizada pelo fato de que esses serviços se relacionam diretamente com o cumprimento dos direitos humanos. Enquanto os órgãos reguladores de água e de esgotamento sanitário estão bem posicionados para contribuir para a realização progressiva dos direitos à água e ao esgotamento sanitário, suas atividades, seja por meio de suas regulações e decisões ou por falhas no cumprimento de seu mandato, podem também resultar em violações desses direitos. Nos seus planos e relatórios de atividades, os órgãos reguladores devem fornecer informações claras e relevantes sobre suas políticas, procedimentos e atividades e indicar como contribuem progressivamente para o cumprimento dos padrões dos direitos humanos.

79. As atividades dos órgãos reguladores devem ser controladas e monitoradas por diferentes entidades, como conselhos de usuários, comissões parlamentares ou tribunais de auditoria. Por exemplo, no início de 2014, o Tribunal de Contas português divulgou um relatório de auditoria sobre a regulação e a gestão de concessões dos serviços de água e parcerias público-privadas. A auditoria do Tribunal examinou a atividade da Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos como regulador das concessões, identificou os processos de revisão de contrato, identificou os gastos públicos envolvendo cada concessão e examinou a efetividade das concessões em termos de qualidade dos serviços (ver A/HRC/36/45/Add.1, parágrafo 39). As principais conclusões mostram que a maioria das concessões beneficiou sistematicamente o

---

<sup>44</sup> WHO, *Water Safety Planning for Small Community Water Supplies: Step-by-step Risk Management Guidance for Drinking-water Supplies in Small Communities* (2012).

<sup>45</sup> N.T. WHO/UNICEF *Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation*.



setor privado em detrimento dos orçamentos municipais e da acessibilidade econômica aos serviços pelos usuários (ver A/HRC/36/45/Add.1, parágrafos 39 e 40).

### C. Garantindo a responsabilização

80. A responsabilização em nível nacional pode ser obtida através de mecanismos administrativos, judiciais e quase-judiciais<sup>46</sup>. Os mecanismos podem estar adstritos ao prestador de serviços ou ao Estado. Por exemplo, quando a reclamação não é resolvida no âmbito do prestador, as pessoas devem ter o direito de apresentar suas reclamações a um mecanismo administrativo, tal como um órgão regulador.

81. Os agentes regulatórios desempenham um papel essencial na garantia da responsabilização quando da não conformidade com os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Para a garantia da responsabilização, os marcos regulatórios devem definir claramente os papéis e as responsabilidades de todas as partes interessadas envolvidas na prestação dos serviços e fornecer informações claras e acessíveis sobre os mecanismos de reclamações disponíveis em diferentes níveis. Um número crescente de órgãos reguladores independentes tem mecanismos de reclamação para a resolução de conflitos entre prestadores de serviços e usuários.

82. No processamento de reclamações contra prestadores de serviços, agentes regulatórios devem garantir que qualquer ação que interfira nas condições das pessoas de fruir os direitos à água e ao esgotamento sanitário seja precedida de uma verdadeira consulta junto às pessoas afetadas, bem como divulgação oportuna e completa das informações sobre as medidas propostas, prazo razoável das ações propostas, possibilidade de recursos judiciais e reparação para as pessoas afetadas e assistência jurídica para obtenção das reparações legais.<sup>47</sup>

83. O órgão regulador deve também ter a competência de fazer cumprir os regulamentos e acordos contratuais existentes. Os mecanismos de execução dos contratos devem incluir incentivos adequados, sanções por não cumprimento, inclusive multas, e a possibilidade de rescisão contratual (ver A/HRC/15/ 31, parágrafo 52).

84. Nos países onde inexistente mecanismo de regulação separado, mas onde instituições nacionais de direitos humanos ou ouvidorias estão presentes, as pessoas podem recorrer a esses órgãos independentes quando seus direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário forem comprometidos por um prestador de serviços. A responsabilização pode ser exigida perante órgãos quase-judiciais, cujo mandato frequentemente inclui o tratamento das reclamações de direitos humanos.

85. Quando mecanismos administrativos ou quase-judiciais nacionais inexistem ou não são capazes de solucionar com êxito uma disputa, o direito a um recurso efetivo exige que as pessoas, cujos direitos à água e ao esgotamento sanitário tenham sido afetados, possam recorrer a um tribunal. Um direito de revisão judicial como último recurso é às vezes

---

<sup>46</sup> N.T. *Quasi-judicial*.

<sup>47</sup> Ver Committee on Economic, Social and Cultural Rights comentário geral nº15, parágrafo 56.

indispensável. Nesse contexto, é fundamental que os sistemas judiciais observem a aplicação jurídica dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário de acordo com as normas internacionais dos direitos humanos.

86. A responsabilização deve ser garantida não só em relação aos prestadores de serviços, mas também em relação às decisões e atividades dos órgãos reguladores. A Carta de Lisboa da Associação Internacional da Água salienta que os marcos regulatórios devem estabelecer mecanismos necessários para garantir a responsabilização e o escrutínio público dos órgãos reguladores.<sup>48</sup> As pessoas devem ter o direito de contestar judicialmente a decisão ou regulamento de um órgão regulador que interfira na fruição de seus direitos à água e ao esgotamento sanitário. A Comissão Reguladora de Água e Esgotamento Sanitário da Colômbia emitiu diversas normas que obrigam os prestadores de serviços a interromper os serviços de água quando não há pagamento por um período de três meses. No entanto, casos levados por famílias de baixa renda ao Tribunal Constitucional foram decididos em favor dessas famílias, que estariam sendo privadas de um “nível mínimo essencial de água” devido a sua incapacidade de pagamento.<sup>49</sup>

## V. Conclusões e recomendações

**87. Os marcos regulatórios são essenciais para a implementação dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário e devem apoiar as obrigações dos Estados em relação a esses direitos. As normas internacionais dos direitos humanos não prescrevem um modelo particular de marco regulatório. O que é essencial na perspectiva dos direitos humanos é que aqueles que desempenham funções regulatórias sejam imunes às pressões de quaisquer interesses ilegítimos e que os principais objetivos da regulação estejam alinhados com os parâmetros e princípios dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. A regulação desempenha papel essencial no monitoramento do cumprimento pelos prestadores do conteúdo normativo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, bem como na garantia da responsabilização. Identificar e evitar violações desses direitos e retrocessos na realização progressiva dos referidos direitos é também fundamental para a regulação dos serviços de água e de esgotamento sanitário. Como órgãos públicos, agentes regulatórios estão vinculados às obrigações internacionais dos Estados e suas funções devem ir além da mera fiscalização e incluem apoiar e influenciar mudanças nas políticas públicas de acordo com o marco dos direitos humanos.**

**88. O Relator Especial considera que é necessária uma abordagem mais diferenciada quanto ao conceito de independência dos órgãos reguladores. Em particular, o envolvimento dos setores governamentais deve ser preservado em situações específicas de tomada de decisão regulatória quando for relevante para assegurar o atendimento a normas de direitos humanos.**

---

<sup>48</sup> Carta de Lisboa, art. 7.6.

<sup>49</sup> Ver [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-546-09.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-546-09.htm) e [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-273-12.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-273-12.htm).

89. De acordo com o que foi acima referido, o Relator Especial recomenda aos Estados:

(a) Adotar políticas e estratégias que incorporem os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, e dar passos deliberados, concretos e específicos para estabelecer um marco regulatório pautado nesses direitos e instituir órgãos reguladores que operem de forma imparcial, transparente e com base nos referidos direitos;

(b) Definir claramente os procedimentos e medidas necessários no marco regulatório para cumprir as obrigações do Estado de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário;

(c) Assegurar que a missão, o mandato e os objetivos dos agentes regulatórios incorporem o princípio da realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário sem qualquer tipo de discriminação;

(e) Garantir que os marcos regulatórios ofereçam uma interpretação multifacetada e diferenciada da acessibilidade econômica, capturando as necessidades específicas das pessoas que vivem em situações vulneráveis;

(f) Assegurar que o acesso aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário não esteja condicionado à titularidade da terra, nem na legislação nem nas normas regulatórias;

(g) Garantir por meio de uma regulamentação adequada que, ao ampliar a prestação de serviços aos assentamentos informais, esses serviços estejam acessíveis e não interfiram no acesso das pessoas;

(h) Proibir desconexões, na legislação e nas normas regulatórias, devido à incapacidade de pagamento;

(i) Assegurar que os instrumentos que delegam a prestação de serviços, incluindo os contratos, reflitam o marco regulatório nacional e as normas de direitos humanos.

(j) Incluir, nos marcos regulatórios, requisitos específicos que assegurem uma adequada prestação dos serviços, entre outros, a pessoas desabrigadas, comunidades pobres nômadas e vítimas de situações de conflito armado, emergências, catástrofes naturais ou efeitos de mudanças climáticas;

(k) Incluir, nos marcos regulatórios, requisitos específicos que assegurem uma adequada prestação dos serviços, entre outros, a escolas, serviços de saúde, prisões, centrais de transporte e espaços públicos em geral;

(l) Estabelecer os mecanismos necessários para assegurar a responsabilização dos agentes regulatórios;

(m) Informar e treinar os agentes regulatórios a respeito das implicações práticas da realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário em sua área de trabalho.

90. Além disso, o Relator Especial recomenda aos agentes regulatórios:

(a) Cumprir com as obrigações internacionais do Estado no âmbito dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário e tomar medidas específicas para a plena realização desses direitos;

**(b) Realizar monitoramento independente do cumprimento pelos prestadores de serviços do conteúdo normativo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário e assegurar, em casos de retrocessos, que os prestadores abordem as verdadeiras causas dessas violações;**

**(c) Definir e monitorar indicadores que abranjam todos os elementos desses direitos e desagregá-los por razões de discriminação;**

**(d) Assegurar cobertura de serviços não-discriminatória pelos prestadores de serviços, incluindo bairros mais pobres, assentamentos informais e áreas rurais;**

**(e) Fornecer acesso a informações objetivas, compreensíveis, claras e consistentes e facilitar a participação livre, ativa e significativa nos processos regulatórios de tomada de decisão;**

**(f) Garantir que a fixação das tarifas concilie sustentabilidade financeira com acessibilidade econômica e priorizar e proteger as necessidades daqueles que vivem na pobreza;**

**(g) Apoiar e influenciar na elaboração de políticas públicas e em mudanças legislativas em linha com os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário;**

**(h) Fornecer informações claras e relevantes sobre suas políticas, procedimentos e atividades e indicar como eles contribuem para a realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.**

**(i) Proteger o direito das pessoas de apresentar suas reclamações quando o gozo de seus direitos à água e ao esgotamento sanitário tiverem sido comprometidas pelo prestador de serviços.**