



Manual Sobre os Direitos Humanos à Água Potável e Saneamento para Profissionais

Autor principal: Robert Bos

**Coautores: David Alves, Carolina Latorre, Neil Macleod,
Gérard Payen, Virginia Roaf e Michael Rouse**



MANUAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS À ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO PARA PROFISSIONAIS

MANUAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS À ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO PARA PROFISSIONAIS

Autor principal: Robert Bos

*Coautores: David Alves, Carolina Latorre, Neil Macleod, Gérard Payen,
Virginia Roaf e Michael Rouse*

Publicado por

IWA Publishing
Alliance House
12 Caxton Street
London SW1H 0QS, Reino Unido
Telephone: +44 (0)207 7654 5500
Fax: +44 (0) 207 7654 5555
Email: publications@iwap.co.uk
Web: www.iwapublishing.com

Publicado pela primeira vez em 2016

© 2017 Os Autores

Este é um Livro de Acesso Livre, distribuído sob os termos da Creative Commons Attribution License (CC BY-NC-ND 4.0), que permite a cópia e redistribuição para fins não comerciais sem derivações, desde que a obra original seja devidamente citada (<http://creativecommons.org/licenses/bync-nd/4.0/>). Esta licença não afeta os direitos licenciados ou atribuíveis a qualquer terceira parte neste livro.

© 2017 The Authors

This is an Open Access Book distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Licence (CC BY-NC-ND 4.0), which permits copying and redistribution for non-commercial purposes with no derivatives, provided the original work is properly cited (<http://creativecommons.org/licenses/bync-nd/4.0/>). This does not affect the rights licensed or assigned from any third party in this book.



Além das exceções aos direitos autorais para fins de investigação ou estudos privados, crítica ou revisão, conforme permitido pelo Copyright, Designs and Patents Act (1998) do Reino Unido, nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida, armazenada ou transmitida por nenhuma forma ou por qualquer meio, sem a prévia autorização expressa do editor, ou, no caso da reprodução fotográfica, de acordo com os termos das licenças emitidas pela Copyright Licensing Agency, no Reino Unido, ou de acordo com os termos das licenças emitidas pela organização de direitos de reprodução competente fora do Reino Unido. Pedidos de informações relativos à reprodução fora dos termos aqui mencionados devem ser remetidos para a IWA Publishing, no endereço acima impresso.

A editora não faz qualquer declaração, expressa ou implícita, em relação à exatidão das informações contidas neste livro e não assume qualquer obrigação ou responsabilidade legal por erros ou omissões.

Exoneração de responsabilidade

A informação fornecida e as opiniões emitidas nesta publicação não são necessariamente as da IWA e não devem servir de orientação prática sem uma análise independente e aconselhamento profissional. A IWA, os editores e os autores não se responsabilizam por qualquer perda ou dano sofrido por qualquer pessoa que aja ou se abstenha de agir de acordo com o material contido nesta publicação.

ISBN: 9781780408965 (Paperback)

ISBN: 9781780408750 (eBook)

Índice

Sobre o autor e coautores	ix
Agradecimentos	xi
Abreviaturas	xiii
Prefácio	xv
Prefácio para a versão portuguesa	xvii
Capítulo 1 <i>Introdução</i>	3
Capítulo 2 <i>Principais princípios operacionais</i>	9
2.1 Integração dos critérios e princípios dos direitos humanos nas atividades no âmbito da água e saneamento	9
2.2 Criação de um ambiente propício	10
2.3 Integração dos HRWS nas estruturas institucionais	11
2.4 Os HRWS nas funções essenciais dos prestadores de serviços e entidades reguladoras	12
Capítulo 3 <i>Aplicação dos direitos humanos à água e saneamento em termos operacionais</i>	17
3.1 Definições	17
3.2 Critérios normativos dos direitos humanos: água para consumo humano	18
3.3 Critérios normativos dos direitos humanos: saneamento	25
3.4 Princípios dos direitos humanos	29
3.5 Considerações básicas para a operacionalização dos direitos	31
Capítulo 4 <i>Um ambiente propício para os direitos humanos à água e saneamento</i>	37
4.1 Introdução	37
4.2 Etapas fundamentais	38
4.3 Análise e revisão da legislação existente	40
4.4 Enquadramento institucional	44
4.5 Prestação de serviços	45
4.6 Regulação	47

Capítulo 5	<i>Integração dos direitos humanos à água e saneamento no âmbito operacional e institucional dos prestadores de serviços e entidades reguladoras</i>	53
5.1	Introdução	53
5.2	Modelos de prestação de serviços	53
5.3	Tipos de enquadramento institucional	55
5.4	O quadro regulamentar	57
Capítulo 6	<i>Os direitos humanos à água e saneamento nas funções essenciais dos prestadores de serviços e entidades reguladoras</i>	65
6.1	Introdução	65
6.2	Planeamento e gestão	66
6.3	Assuntos jurídicos	68
6.4	Orçamento, finanças e contabilidade	69
6.5	Operação e manutenção	70
6.6	Monitorização e avaliação	71
6.7	Serviços de apoio ao cliente	72
6.8	Comunicação	72
6.9	Recursos humanos	73
6.10	Em conclusão	73
Capítulo 7	<i>Lidar com aspetos sensíveis, com desafios e evitar obstáculos</i>	77
7.1	Opções técnicas	77
7.2	Mecanismos de acessibilidade económica	78
7.3	Cortes do serviço, controlo de crédito e cobrança de dívidas	80
7.4	Realização progressiva face a vários critérios em simultâneo	82
7.5	Estabelecimento de prioridades geográficas e de investimento	82
7.6	Propriedade da terra	83
7.7	Contadores de água pré-pagos	84
7.8	Metas intermédias	85
7.9	Continuidade do abastecimento	86
Anexo A	<i>Contexto e conteúdo dos direitos humanos à água potável e saneamento</i>	89
A.1	A escala de desafios para a água para consumo humano e saneamento a nível mundial	89
A.2	Qual é o enquadramento dos direitos humanos?	91
A.3	Uma visão geral dos acontecimentos que conduziram à adoção das resoluções da ONU em 2010	93
A.4	Realização progressiva e suas implicações	94
A.5	Desmistificação dos direitos humanos à água potável e ao saneamento	94

Anexo B	<i>Os objetivos de desenvolvimento sustentável</i>	97
B.1	Introdução	97
B.2	Objetivo de desenvolvimento sustentável 6: garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos	97
B.3	Indicadores propostos	98
	Referências	99
	Caixas, Tabelas e Figuras	
Caixa 1.1	Direito ou Direitos	4
Caixa 1.2	Exemplos de deveres dos detentores de obrigações no âmbito dos HRWS	4
Caixa 3.1	Cronologia do percurso da África do Sul para os direitos universais à água e saneamento	19
Caixa 3.2	Gerir a acessibilidade económica na Zâmbia	23
Caixa 3.3	O exemplo do caso da Autoridade de Abastecimento de Água de Phnom Penh (PPWSA)	24
Caixa 3.4	Um exemplo de saneamento de qualidade: a latrina VIP	26
Caixa 3.5	Camboja: A cadeia de fornecimento e a avaliação das necessidades como base para conceção do saneamento	27
Caixa 3.6	Considerações relativamente à acessibilidade económica aos serviços de água e saneamento	28
Caixa 3.7	Experiências da entidade reguladora da Zâmbia	32
Caixa 3.8	Exemplos de problemas encontrados pelas entidades gestoras que necessitam de ser analisados para a realização dos HRWS	34
Caixa 4.1	Lista de tarefas proposta para um organismo nacional coordenar a realização progressiva dos HRWS	40
Caixa 4.2	Evolução legal e regulatória no Quénia	42
Caixa 4.3	Exemplos de financiamento dirigido a utilizadores pobres no Chile, em França e na Zâmbia	45
Caixa 4.4	Destaques de uma análise da IWA sobre as lacunas e as necessidades dos recursos humanos WASH	48
Caixa 5.1	Lista de verificação para as autoridades nacionais/locais	56
Caixa 5.2	A opinião de peritos da RegNet na implementação de atividades dos direitos humanos à água e ao saneamento	60
Caixa 7.1	O acesso à água, a propriedade da terra e os direitos humanos em Bombaim, na Índia	85
Tabela 3.1	Síntese dos requisitos dos níveis de serviço de abastecimento de água para promoção da saúde	19
Figura 3.1	Exemplo: monitorização do progresso resultante de um programa de investimentos que visa o melhoramento e expansão de um sistema de água existente	34
Figura 4.1	A cadeia de valor para a realização dos direitos à água e ao saneamento	46

Sobre o autor e coautores

Robert Bos, Genebra, Suíça

Robert Bos é um biólogo holandês, especializado em saúde pública, que concluiu a sua carreira de 32 anos como coordenador do programa *Water, Sanitation and Health*, na Organização Mundial da Saúde, de 2009 a 2013. Durante o seu mandato, o direito humano à água potável e saneamento foi reconhecido pela Assembleia Geral da ONU e pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU. No processo de desenvolvimento e formulação de objetivos e indicadores para a água e saneamento, no âmbito dos ODS pós-2015, fez um esforço especial para garantir que os princípios e critérios dos direitos humanos fossem tomados em consideração. Desde março de 2013, tem colaborado a tempo parcial como conselheiro sénior da Associação Internacional da Água. Entre as suas funções estão a liderança da preparação do Manual da IWA sobre os Direitos Humanos à Água Potável e Saneamento e a sua subsequente promoção.

David Alves, Lisboa, Portugal

David Alves é coordenador do Departamento de Estudos e Projetos da Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR), Portugal. Tem estado envolvido em vários estudos nas áreas de regulação económica, definição de tarifas dos serviços de água, tarifas sociais, acessibilidade dos serviços de água, qualidade da regulação de serviços e melhores práticas regulatórias. Contribuiu para vários relatórios da ERSAR, artigos e outras publicações sobre uma variedade de assuntos, com ênfase especial nas áreas de regulação económica, qualidade da regulação de serviços, planeamento estratégico e uso eficiente da água, entre outros. Nos últimos anos, fez parte de vários grupos internacionais relacionados com o direito humano à água e ao saneamento, governança e regulação das melhores práticas. Outras áreas de especialização são a gestão de projeto (TI, estratégia, reestruturação), a política económica e estratégica, gestão de serviços de água e gestão do conhecimento. A sua formação académica inclui áreas como a administração pública (MSc), economia (BSc), gestão de projetos, regulação e direito da concorrência, gestão, estratégia e regulação de serviços.

Carolina Latorre, Haia, Holanda

Carolina Latorre é uma advogada com experiência em direito administrativo e empresarial no seu país, incluindo trabalho no âmbito da regulação e litigância sobre uma variedade de questões relacionadas com indústrias reguladas e recursos naturais (direitos à água). Após ter-se especializado em direito e política da água no Reino Unido, juntou-se à Associação Internacional da Água em 2013, onde trabalha atualmente como responsável do Programa *Basins of the Future*. Entre as suas funções está a coordenação da preparação do *Internacional Water Regulators Forum* e suas publicações, sendo a mais importante a Carta de Lisboa, um enquadramento internacional de boas práticas em políticas públicas e regulação dos serviços de abastecimento público de água e de serviços de gestão de águas residuais.

Neil Macleod, Durban, África do Sul

Neil Macleod tem mais de 40 anos de experiência no setor de serviços de água, 22 dos quais como diretor da *eThekweni Water and Sanitation* em Durban, África do Sul. Introduziu o conceito de água gratuita para as famílias pobres de Durban, em 1997, e desenvolveu o seu trabalho, desde então, no âmbito dos direitos à água e ao saneamento. Atualmente, encontra-se aposentado e trabalha como consultor para várias organizações do setor da água e saneamento. Também é investigador honorário da Universidade de KwaZulu-Natal.

Gérard Payen, Paris, França

Gérard Payen é um profissional experiente na área de gestão da água e prestação de serviços de água. Trabalha há 30 anos na resolução de questões relacionadas com a água, em vários países espalhados pelo mundo. Atualmente, trabalha em várias áreas, para mobilizar a comunidade internacional no sentido de melhorar a gestão da água e da concretização dos objetivos globais relacionados com a água. De 2004 até ao final de 2015, foi membro do Conselho Consultivo do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Água e Saneamento (UNSGAB). De 2004 a 2014, foi presidente da AquaFed, Federação Internacional dos Operadores Privados de Água. Atualmente, é membro do Conselho de Administração da Associação Internacional da Água. No seu livro, de 2013, *De l'Eau pour Tous!* analisa os equívocos da opinião pública que criam atrasos ou obstáculos às políticas públicas de água. Até 2002, dirigiu todas as atividades relacionadas com a água no grupo empresarial que sucessivamente teve a designação Lyonnaise des Eaux e Suez, para se tornar (com a marca Ondeo, atualmente Suez) líder mundial na prestação de serviços de água e gestão de águas residuais. Durante o seu mandato, sete milhões de pessoas passaram a ter acesso a água potável através da Ondeo.

Virginia Roaf, Berlim, Alemanha

Virginia Roaf é uma consultora independente, especializada nas implicações práticas do reconhecimento e realização dos direitos humanos à água e saneamento nas políticas e práticas governamentais. Trabalhou como assessora de Catarina de Albuquerque e Léo Heller, a primeira e o segundo relatores especiais da ONU para os direitos humanos à água potável e saneamento. Foi a redatora principal do manual de Catarina de Albuquerque para a realização dos direitos humanos à água e saneamento.

Michael Rouse, Oxford, RU

Michael Rouse presta aconselhamento especializado independente em questões do setor da água. Tem um vasto conhecimento e experiência na governança e regulação do setor da água, incluindo todos os aspetos de auditoria e execução e questões de governança, relacionadas quer com o setor público quer com a privatização. Tem experiência em trabalhar com governos e com gestores de serviços de água e saneamento, tanto no Reino Unido como em todo o mundo. Tem um vasto conhecimento sobre questões técnicas e operacionais relacionadas com a água devido ao seu percurso de investigação e desenvolvimento. Foi diretor do Centro de Investigação da Água no Reino Unido e diretor do Instituto de Inspeção de Água para Consumo Humano em Londres. Nos últimos anos, tem trabalhado em questões de política, de governança e de regulação na China (incluindo Hong Kong), Índia, Singapura, Malásia, Egito, Gana, Austrália, Hungria, Bulgária e Ucrânia. É assistente de investigação pela Universidade de Oxford e orienta o módulo de Governança Institucional e Regulação, do Mestrado em Ciência, Política e Gestão da Água da Universidade. Faz parte da equipa da Universidade que trabalha em questões de governança do ciclo urbano da água, incluindo o programa DFID REACH sobre Água e Pobreza. É professor visitante na Universidade de Tsinghua, Pequim, e também na Academia de Ciências Sociais de Xangai. É ex-presidente da Associação Internacional da Água. A segunda edição do seu livro sobre a Governança Institucional e Regulação dos Serviços de Água foi publicada em 2013.

Agradecimentos

O autor e coautores agradecem os comentários críticos, as contribuições úteis e as sugestões recebidas sobre este trabalho, dos seguintes revisores:

No Banco Interamericano de Desenvolvimento

Washington DC, EUA:

Jorge Ducci, Especialista Principal em Água e Saneamento

Barbara Mateo, Consultora

María del Rosario Navia, Especialista em Água e Saneamento

Moez Allaoui

Diretor Jurídico Sênior

WaterLex Secretariado Internacional

Genebra, Suíça

Mark R. Bannister

Engenheiro Chefe

Gestão de Serviços de Água de Águas Locais

Departamento de Água e Saneamento

Pretória, África do Sul

Oswald M Chanda

Diretor de Divisão

Departamento de Águas e

Saneamento do Banco Africano

de Desenvolvimento

Abidjan 01, Costa do Marfim

Robert Gakubia

Presidente Executivo, Conselho Regulador dos Serviços de Águas

Nairobi, Quênia

Professor Ivanildo Hespanhol

Presidente Executivo, Centro Internacional de Referência em

Reutilização da Água-IRCWR/CIRRA Universidade de São Paulo,

Brasil

Revisão técnica e linguística da tradução portuguesa:

David Alves

Coordenador do Departamento de Estudos e Projetos

Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR)

Lisboa, Portugal

Agradecimentos

Álvaro Carvalho

Técnico do Departamento de Estudos e Projetos

Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR)

Lisboa, Portugal

Gérard Luyet

Diretor de Operações

Geneva Water (SIG)

Genebra, Suíça

Shigeyuki Matsumoto

Consultor Sênior

Abastecimento de Água e Saneamento

Agência de Cooperação Internacional Japonesa (JICA)

Tóquio, Japão

Professor Maggy N.B. Momba

Professora de Investigação e

Titular da Cátedra em Qualidade de Água e Gestão das Águas Residuais na África do Sul

Universidade de Tecnologia de Tshwane

Faculdade de Ciências

Pretória, África do Sul

Helgard Muller

Consultor Especialista, Água e Saneamento

Políticas, Regulação e Instituições

Pretória, África do Sul

Jonathan Parkinson

Quadro Superior de Estratégia para o Desenvolvimento do Programa WASH

Oxfam

Oxford, Reino Unido

Angella Rinehold

Consultora da Organização Mundial da Saúde

Portland, Oregon, EUA

Peregrine Swann

Consultor

Água, Saneamento e Higiene

Londres, Reino Unido

Johan Sundberg

Consultor Sênior

Abastecimento de Água, Saneamento e Higiene

Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento SIDA

Estocolmo, Suécia

Jan van de Venis

Diretor, Gabinete Jurídico

WaterLex Secretariado Internacional

Genebra, Suíça

Kirsten de Vette

Responsável pelo Departamento de Aprendizagem e Capacitação

Associação Internacional da Água

Diretora de Operações

Haia, Holanda

Abreviaturas

AquaFed	Federação Internacional de Operadores Privados de Serviços de Águas
VIH	Vírus da imunodeficiência humana
HRWS	Direitos humanos à água potável e saneamento (Human rights to safe drinking water and sanitation)
IWA	Associação Internacional da Água (International Water Association)
JMP	Programa Conjunto de Monitorização para o Abastecimento de Água e Saneamento da OMS/UNICEF (JMP — Joint Monitoring Programme)
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
ONG	Organização não-governamental
PPP	Parceria público-privada
PPWSA	Autoridade de Abastecimento de Água de Phnom Penh
SAGUAPAC	Cooperativa de Serviços Públicos de Santa Cruz Ltda (Bolívia)
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
SIG	Serviços de água e eletricidade de Genebra, Suíça (Services industriels de Genève)
ONU	Organização das Nações Unidas
UNECE	Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (United Nations Economic Commission for Europe)
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations Children’s Fund)
UVW	Unie van Waterschappen (Autoridade Holandesa da Água)
VIP	Fossa séptica melhorada ventilada (Ventilated improved pit latrine)
WASH	Água, saneamento e higiene (Water, sanitation and hygiene)
WASREB	Conselho Regulador de Serviços de Água (Quênia) (Water Services Regulatory Board)
OMS	Organização Mundial da Saúde
WOP	Parcerias entre operadores de serviços de água (Water operator partnerships)

Prefácio

Tenho o prazer de escrever o prefácio deste manual sobre os direitos humanos à água e saneamento, dirigido aos prestadores de serviços e entidades reguladoras. Trata-se de uma ferramenta essencial que muitos utilizadores irão considerar proveitosa para a compreensão e implementação destes direitos humanos fundamentais.

É minha firme convicção de que nós, defensores dos direitos humanos, e vocês, prestadores de serviços e entidades reguladoras, partilhamos um objetivo comum, que é a obtenção de água e saneamento para todos. O reconhecimento por parte das Nações Unidas dos direitos humanos à água e saneamento está a ter um impacto positivo sobre a forma como os setores da água e do saneamento abordam os muitos desafios existentes para garantir o acesso adequado à água e saneamento para todos, sem discriminação.

Tal pode ser observado nos recentemente adotados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que estipulam, até 2030, o acesso universal à água e saneamento, com uma menção explícita dos direitos humanos à água e ao saneamento e um foco nas mulheres, raparigas e pessoas vulneráveis. Isto tem implicações significativas para os organismos e instituições com responsabilidade na prestação de serviços de água e saneamento.

Os prestadores de serviços e as entidades reguladoras têm um papel central a desempenhar para garantir que os objetivos de abastecimento da água para consumo humano, e do saneamento e de águas residuais, definidos no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 sobre a água e saneamento, são cumpridos até 2030 — e não há tempo a perder nesta luta. No cumprimento do ODS 6, e usando os princípios dos direitos humanos da não-discriminação e da responsabilidade, temos uma grande oportunidade de alcançar outros ODS, como o Objetivo 1 sobre a erradicação da pobreza, o Objetivo 3 sobre a saúde, o Objetivo 5 sobre a igualdade de género e o Objetivo 10 sobre a redução das desigualdades.

O que precisa de ser feito? Este manual descreve o papel que os prestadores de serviços e entidades reguladoras devem desempenhar para a realização dos direitos, discutindo a sua responsabilidade de rever as políticas e práticas atuais e certificarem-se de que estão alinhadas com os direitos humanos à água e saneamento. O manual orienta os prestadores de serviços e as entidades reguladoras, na sua interação com os governos, na eliminação de práticas discriminatórias, na certificação de que existe informação suficiente disponível para os utilizadores ou pessoas que pretendam utilizar os serviços e na disponibilização de mecanismos de reclamação eficientes. Estes mecanismos, em conjunto com espaços adequados para a participação ativa, livre e significativa, constituem a abordagem correta para os casos em que o serviço não está em conformidade com os direitos à água e saneamento e para garantir que existem meios suficientes para compensação, mesmo para aqueles que ainda não estão a receber o serviço, estão ao alcance do prestador de serviços. Este manual também complementa o Manual Prático para a Realização dos Direitos Humanos à Água e Saneamento da minha antecessora Catarina de Albuquerque, que se foca principalmente nas ações do Estado.

Este manual é uma contribuição bem-vinda para a discussão sobre o que precisa de ser feito para garantir o acesso universal à água e saneamento, no âmbito dos direitos humanos, e encorajo todos os que têm responsabilidades de assegurar o acesso a estes serviços a adotarem esta ferramenta. Somente quando cada interveniente cumprir o seu papel e encarar seriamente as suas responsabilidades é que vamos poder assegurar o acesso universal a estes serviços essenciais.

Prefácio

É para mim um motivo de grande satisfação que a Associação Internacional da Água tenha dedicado tanto do seu tempo institucional a explorar tão completamente esta questão.

A handwritten signature in black ink, consisting of a tall vertical stroke followed by a series of loops and a horizontal line at the bottom.

Léo Heller

Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos à água e ao saneamento

Prefácio para a versão portuguesa

O acesso à água potável e o acesso ao saneamento foram declarados direitos humanos pela ONU em 2010 e em 2015, respetivamente. A importância dos serviços públicos de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais como instrumento de realização de tais direitos foi assim reforçada. O Estado português apoiou estas decisões e tem estado envolvido em iniciativas internacionais com vista à promoção e à realização progressiva deste direito. Também em 2015, a adoção internacional dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) veio reforçar a aposta na realização destes direitos. Os diversos intervenientes do setor têm hoje, nos vários países, o dever de trabalhar para garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos, tal como afirma o ODS 6, de acordo com objetivos e indicadores reconhecidos por todos.

A implementação destes direitos significa para os Estados membros a obrigação de os respeitar, proteger e assegurar, mas não significa que os serviços sejam gratuitos. A realização progressiva é um princípio fundamental. Ele suporta a perspetiva pragmática de que não é expectável que os governos, autarquias e entidades gestoras satisfaçam de forma imediata as necessidades identificadas e traduz a ideia de que a universalidade do acesso será conseguida através de melhorias graduais. O princípio da realização progressiva significa que os utilizadores devem ter em consideração as limitações das entidades gestoras quanto à universalização instantânea do acesso aos serviços. Pelo seu lado, as entidades gestoras deverão ser capazes de demonstrar as iniciativas e os progressos realizados para o objetivo de garantir os direitos a todos, quer para aqueles que ainda não têm acesso aos serviços, quer garantindo a sustentabilidade do serviço para aqueles que já são servidos. Devem aplicar as medidas necessárias para que aqueles que têm limitações económicas para conseguir pagar as tarifas dos serviços a eles possam aceder. Cabe-lhes concretizar estas orientações de uma forma continuada e equitativa no quadro de princípios e normas que se aplicam por igual a todos os utilizadores. Finalmente devem fazê-lo criando condições para o desenvolvimento económico e a preservação dos ecossistemas. Às entidades responsáveis pela regulação do setor cabe, de forma independente e baseada em critérios de elevado consenso, orientar as entidades gestoras para as melhores práticas e promover a recolha de informação que permita aferir a realização progressiva deste direito, procedendo à sua divulgação pública.

A presente publicação da IWA, que se saúda, foca-se no papel das entidades responsáveis pela prestação dos serviços de águas. Para estas entidades, a abordagem ao acesso à água e saneamento do ponto de vista dos direitos humanos introduz um conjunto de princípios e situações a acautelar que não estão tradicionalmente no centro das suas preocupações. Esta abordagem surge assim como um terreno fértil para a elaboração de recomendações e de medidas concretas para aplicação pelas entidades gestoras destes serviços. Deste ponto de vista, o sucesso da realização progressiva dos direitos resulta, em grande parte, da sua integração nos instrumentos de gestão das entidades gestoras, e nomeadamente nos seus planos operacionais, que podem prever níveis de serviço compatíveis com esse objetivo.

Com o apoio dado à tradução desta publicação, a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) visa, em conjunto com a IWA, colocar à disposição do público de língua portuguesa uma ferramenta para promover, de forma prática, a realização destes direitos. Os profissionais do setor em Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, bem como todos os falantes de português, que trabalham em contextos muito diversificados, passam assim a ter acesso direto a

Prefácio para a versão portuguesa

uma publicação pensada para ajudar à concretização dos direitos humanos no quotidiano das entidades responsáveis pela prestação dos serviços de águas.

Em Portugal, os princípios subjacentes à implementação destes direitos humanos são reconhecidos na legislação e inspiraram a política pública nacional para o setor, designadamente nos planos estratégicos em aplicação. Esses planos estratégicos e a abordagem integrada que tem sido concretizada em Portugal permitiu alcançar resultados muito positivos. O País encontra-se atualmente numa situação muito satisfatória, com uma boa adesão ao espírito dos direitos humanos no acesso à água e ao saneamento.

A ERSAR tem por missão a regulação e a supervisão dos setores de abastecimento público de água às populações, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos sólidos urbanos, incluindo o exercício de funções de autoridade competente para a coordenação e a fiscalização do regime da qualidade da água para consumo humano, em Portugal continental. No quadro destas atribuições, a ERSAR continuará a promover a universalização de serviços de águas de qualidade no respeito pelo espírito dos direitos humanos, convidando todos os intervenientes deste setor a juntar-se a este esforço.

Esta é a primeira tradução da versão original em inglês deste manual e acreditamos que pode impulsionar a implementação de boas práticas nos países de língua oficial portuguesa através do apoio aos técnicos do setor na Europa, América Latina, África e Ásia. Muito nos orgulharia que este grupo de países pudesse nos próximos anos ser precursor na implementação destes direitos humanos e desejamos que esta publicação possa ser o nosso singelo contributo para esse objetivo.

Orlando Borges (Presidente do Conselho de Administração)

Ana Barreto Albuquerque (Vogal do Conselho de Administração)



© Jesus Keller / Shutterstock.com

Capítulo 1 Introdução

A adoção, em 2010, das resoluções¹ da Organização das Nações Unidas (ONU) que reconhecem o Direito Humano à Água Potável e Saneamento, abriu novas perspectivas para se atingir o acesso universal aos serviços de água e saneamento. Criou também novas oportunidades e desafios para os profissionais da água e do saneamento em todo o mundo. Tanto a Assembleia Geral das Nações Unidas (em julho de 2010) como o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (em setembro de 2010) reconheceram que o acesso à água potável e saneamento é um direito implícito no direito humano a um nível de vida adequado. E, também, que está intrinsecamente associado aos direitos a ter uma habitação condigna, ao melhor nível possível de saúde e à vida. Sobre a terminologia utilizada (Direito ou Direitos) consultar a Caixa 1.1.

Através da adoção destas resoluções, os Estados-Membros da ONU aceitaram os seus deveres enquanto detentores de obrigações para o cumprimento destes direitos. Assim, podem ser responsabilizados pelo progresso até à sua plena realização. Como detentores de obrigações, os governos têm três tipos de deveres: respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos (ver Caixa 1.2). Os direitos humanos à água e ao saneamento evoluíram, desde uma responsabilidade implícita — no direito à saúde, ao desenvolvimento e a um nível de vida adequado — até uma obrigação explícita (Gupta *et al.* 2010).

Como aplicado a todos os direitos ao abrigo do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, o conceito de realização progressiva está no cerne dos direitos humanos à água potável e ao saneamento (ver Anexo A para mais informações). Claramente, o acesso universal à água potável e ao saneamento não pode ser alcançado de um dia para o outro. O termo "realização progressiva" refere-se ao princípio de que os Estados, como detentores de obrigações, têm o dever de agir, no melhor das suas competências e capacidades, para maximizar o progresso rumo a uma situação em que toda a sua população beneficie dos direitos humanos sem desigualdades ou discriminação. No entanto, para tal ser atingido serão necessárias contribuições de muitos intervenientes a nível local, nacional, regional e mundial. Entre esses intervenientes encontram-se as entidades gestoras e as entidades reguladoras dos serviços de abastecimento de água para consumo humano e de saneamento de águas residuais, incluindo os prestadores de serviços formais (gestores de serviços em entidades públicas ou privadas ou em modelos mistos); os responsáveis pela prestação de serviços semiformais ou informais, tais como organizações locais não-governamentais (ONG); prestadores de serviços informais em pequena escala; entidades reguladoras da qualidade da água para consumo humano e reguladores ambientais, responsáveis pela manutenção dos padrões e normas nacionais; e outras agências governamentais nacionais e locais, com responsabilidades relevantes.

A Assembleia Governativa da Associação Internacional da Água (IWA) pronunciou-se sobre este e vários outros desenvolvimentos internacionais na sua reunião em Busan, Coreia do Sul, em setembro de 2012, com a adoção da Resolução *Rio+20, seguimento pela Associação Internacional da Água: Uma Contribuição Efetiva*

¹Em 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua 64.ª sessão, aprovou a Resolução A/64/292 (O Direito Humano à Água e Saneamento) <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E>; em 28 de setembro, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, na sua 18.ª sessão, aprovou a Resolução A/HRC/RES/18/1 (O Direito Humano à Água Potável e Saneamento) <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/HRC/RES/18/1&lang=E>.

Caixa 1.1 Direito ou Direitos

A declaração oficial das resoluções da ONU de 2010 refere-se ao direito humano (*singular*) à água potável e saneamento, considerando a prestação do abastecimento de água e o fornecimento de instalações e serviços de saneamento como uma unidade, como tem sucedido desde a Conferência da ONU, em 1977, sobre o Abastecimento de Água para Consumo Humano e Saneamento, em Mar del Plata, Argentina. Esta associação indiscriminada entre a água para consumo humano e o saneamento tem sido cada vez mais questionada.

A nível de desenvolvimento e investimento, o foco tem sido no abastecimento de água para consumo humano, em detrimento do desenvolvimento de instalações e serviços de saneamento. Também evidenciou a interpretação de saneamento no seu sentido estrito (ou seja, a criação de instalações para eliminação e tratamento de excrementos humanos), em vez de saneamento no seu sentido mais lato, que também inclui a gestão de águas residuais, de resíduos sólidos e outros agentes físicos, químicos e biológicos no ambiente, que representam um risco para a saúde humana. No seu manual (2014), Catarina de Albuquerque, relatora especial da ONU sobre o Direito Humano à Água Potável e Saneamento, de 2008 a 2014, defendeu que os direitos (*plural*) à água e ao saneamento deveriam ser abordados como dois componentes distintos, dentro do direito a um nível de vida adequado. Este manual da IWA adota a sua sugestão pragmática, e a abreviatura HRWS refere-se aos direitos humanos à água potável e ao saneamento. Isto facilita a conceção de critérios específicos e a implementação de procedimentos específicos para cada direito. Assim, abre caminho para dirigir esforços no sentido de atingir a expansão dos serviços de saneamento a nível de disponibilidade, acessibilidade física, qualidade, aceitabilidade e acessibilidade económica. Para além disso, reconhece que nem todo o saneamento, mesmo no seu sentido estrito, se baseia em sistemas à base de água. Também permite relações mais eficazes, sobre as questões específicas da água para consumo humano ou saneamento, entre os diferentes setores públicos, entre o setor público e o privado e entre os processos de realização de diferentes conjuntos de direitos humanos.

Em 17 de dezembro de 2015, a Assembleia Geral da ONU resolveu este debate a favor de dois direitos distintos: o direito à água potável e o direito ao saneamento. Aprovou, por consenso, a Resolução A/RES/70/169, que reconhece que "o direito humano ao saneamento garante que todas as pessoas, sem discriminação, tenham acesso físico e económico ao saneamento, em todas as esferas da vida, e que este seja seguro, higiénico, social e culturalmente aceitável e que proporcione privacidade e garanta dignidade."²

Caixa 1.2 Exemplos de deveres dos detentores de obrigações no âmbito dos HRWS

Respeitar: o Estado não pode impedir que pessoas que já beneficiem de direitos continuem a beneficiar deles. Por exemplo, o Estado não pode permitir que um sistema individual de abastecimento de água seja interrompido sem respeitar as respetivas garantias processuais.

Proteger: o Estado deve prevenir que terceiros interfiram com os direitos das pessoas à água e ao saneamento, por exemplo, por poluição de uma origem de água. Independentemente do facto de os serviços de água serem fornecidos por uma entidade do setor público ou privado, o Estado deve garantir a acessibilidade através da adequada regulação de preços.

Cumprir: o Estado deve garantir que as condições estão reunidas para que todos possam beneficiar dos seus plenos direitos, ou seja, deve alocar o máximo de recursos para garantir que todas as pessoas estão progressivamente conectadas a um abastecimento de água potável e a serviços de saneamento.

²<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16903&LangID=E#sthash.XEuyj8Lq.dpuf>.

Introdução

pelos Profissionais da Água para a Realização dos Compromissos assumidos pelos Governos a Nível Internacional³. Esta convida os parceiros da IWA, entre outros aspetos,

- a respeitar e a contribuir para a implementação do direito humano à água potável e ao saneamento, em todas as suas atividades, e a apoiar os serviços, e os governos nacionais e locais nos seus esforços de melhoria dos serviços de água e saneamento; e,
- a desenvolver em conjunto diretrizes operacionais para a contribuição dos profissionais dos serviços de águas na aplicação prática e realização progressiva dos HRWS, [...]

No seguimento desta resolução, a IWA estabeleceu, em parceria, um Grupo de Trabalho com a missão de produzir um manual sobre os HRWS para os profissionais, nomeadamente, em estreita colaboração com a equipa do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos à água e ao saneamento.

O público-alvo deste manual é definido, em grande parte, pelos interesses dos parceiros associados da IWA: operadores e gestores de empresas privadas e do setor público, outros responsáveis pelo abastecimento formal ou informal de água para consumo humano e serviços de saneamento, ONG e outros grupos da sociedade civil e agências governamentais de todos os níveis, que lidem com o planeamento, conceção, implementação, fiscalização e regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento. O público-alvo também será convidado a contribuir para atingir os objetivos de água e saneamento estabelecidos no quadro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS, ver Anexo B).

Os objetivos do manual são os seguintes:

- apresentar ao público-alvo os princípios e conceitos contidos nos HRWS,
- esclarecer a linguagem e terminologia utilizada na promoção dos direitos humanos,
- salientar o valor acrescentado pelos HRWS aos serviços, uma vez que a realização progressiva implica uma expansão da base de clientes, melhorias em relação ao abastecimento e manutenção e à água não faturada, assim como oportunidades para aumentar os níveis de serviço, e
- fornecer orientações sobre as funções e responsabilidades de todos os intervenientes, aos quais se destina o manual, para a realização progressiva dos HRWS, e sobre a forma como os princípios e ações dos direitos humanos podem ser integrados nas suas funções essenciais.

Em termos de público-alvo e objetivos, este manual complementa o Manual Prático para a Realização dos Direitos Humanos à Água e Saneamento da primeira relatora especial da ONU, Catarina de Albuquerque (2014).

Para começar, alguns equívocos comuns e persistentes sobre os direitos humanos à água e saneamento devem ser esclarecidos — estão descritos no Anexo A:

- (1) o direito humano à água não significa que os serviços de abastecimento de água devem estar disponíveis gratuitamente; devem, no entanto, ser acessíveis, especialmente para aqueles com rendimentos baixos ou inexistentes — serviços viáveis de abastecimento de água para consumo humano pressupõem um sistema de recuperação de custos, com base num sistema de tarifas que reflita claramente as questões de acessibilidade;
- (2) os direitos humanos à água e ao saneamento não excluem o setor privado da prestação destes serviços — na verdade, não há nenhuma posição oficial, quanto aos direitos humanos, relacionada com o modelo de negócio para a prestação do serviço; e
- (3) o direito humano ao saneamento não deve ser compreendido como uma obrigação governamental de proporcionar aos cidadãos instalações sanitárias gratuitas. O acesso ao saneamento deve, no entanto, ser economicamente acessível, e os governos têm a obrigação de criar um quadro legal e regulatório que garanta o acesso universal saneamento adequado.

O objetivo deste manual é promover a tomada de decisões informadas por parte dos operadores, gestores e entidades reguladoras, na sua rotina diária, bem como incentivá-los a participar ativamente nos debates nacionais que terão lugar em muitos países onde os HRWS estão a ser integrados nas políticas locais e nacionais, na legislação e na regulação. Na maioria dos países, a criação de um ambiente propício vai ser, de facto, o primeiro passo crítico no processo para a realização dos direitos, seguido da atribuição de funções e responsabilidades aos vários intervenientes, a nível nacional e local.

³<http://waterbriefing.org/home/water-issues/item/6301-iwa-pledges-%E2%80%99full-access%E2%80%99-to-safe-drinking-water>.

Reconhece-se que, em muitos países, os prestadores de serviços e entidades reguladoras têm desempenhado um papel importante na promoção dos conceitos de igualdade, não-discriminação, sustentabilidade, responsabilização, participação e transparência, muito antes de os direitos humanos à água potável e ao saneamento serem incluídos no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Estes esforços têm tido visibilidade em estratégias para o acesso universal e programas dirigidos a utilizadores pobres. Agora que os direitos humanos à água e ao saneamento foram formalizados, este manual apresenta opções para abordar sistematicamente os princípios e critérios dos direitos humanos. E, portanto, concentra-se nas implicações das novas obrigações dos direitos humanos, em termos de nova legislação e regulação, ou em atualizações da legislação/regulação vigentes, e nas consequências a nível das operações e gestão por parte dos intervenientes (públicos ou privados) que se relacionam especificamente com os princípios e critérios dos direitos humanos.

Mesmo com o público-alvo bem definido, a aplicação das ações e procedimentos propostos por este manual irá ocorrer numa variedade de realidades diferentes: em países de rendimento baixo, médio e elevado, com diferentes níveis de desigualdade socioeconómica, em países e regiões com diferentes níveis de escassez ou abundância de água, em diferentes condições de infraestruturas e gestão de recursos, com diferentes desafios geográficos, sazonais e transfronteiriços na disponibilidade da água, diferentes dados demográficos que se refletem, por exemplo, na composição e dinâmica de uma população, em termos de subgrupos urbanos, periurbanos e rurais, e na presença de comunidades indígenas, e diferentes aspetos ambientais, culturais e de igualdade de género e requisitos para a utilização e gestão dos recursos hídricos. Os vários intervenientes têm de adaptar as suas abordagens para responder às necessidades das configurações específicas da realidade em que atuam, tendo presente que o processo deve garantir uma redução gradual da desigualdade e discriminação. No entanto, prevê-se que o resultado dos seus esforços será o mesmo: acesso universal à água e saneamento que seja seguro, economicamente acessível, fiável e sustentável.

O manual está estruturado numa parte introdutória (Capítulos 1 e 3) e numa parte operacional (Capítulos 4, 5, 6 e 7). O Capítulo 2 apresenta uma síntese das ações-chave recomendadas para os vários intervenientes principais. No Capítulo 3, os critérios dos direitos humanos são abordados em detalhe, tanto para a água para consumo humano como para o saneamento, bem como os cinco princípios dos direitos humanos. As implicações decorrentes destes critérios e princípios são discutidas do ponto de vista operacional. O Capítulo 4 propõe formas através das quais os profissionais da água e saneamento podem contribuir para a criação de um ambiente propício à implementação efetiva das ações dos HRWS. O Capítulo 5 fornece orientação sobre como os HRWS podem ser integrados efetivamente nas estruturas institucionais dos serviços e órgãos reguladores. O Capítulo 6 sugere como as ações de apoio à realização progressiva dos HRWS podem ser parte das funções essenciais dos operadores, gestores e entidades reguladoras. Associa as ações propostas para a realização dos HRWS a cada interveniente específico. Por último, neste enquadramento geral, muitas questões práticas, dificuldades e obstáculos irão surgir, sendo algumas delas discutidas no Capítulo 7. O Anexo A fornece informações contextuais detalhadas, incluindo uma recapitulação da escala de desafios para a água para consumo humano e saneamento, a nível mundial, uma descrição do enquadramento dos direitos humanos, os acontecimentos que levaram à adoção das resoluções da ONU, uma explicação do conceito de realização progressiva e um esforço para esclarecer equívocos e interpretações erradas sobre os HRWS. O Anexo B apresenta o quadro de objetivos ODS, metas e indicadores, com especial referência ao ODS 6.



Manila, Filipinas © Robert Bos, IWA

Capítulo 2 Principais princípios operacionais

SINOPSE

Este capítulo apresenta os aspetos operacionais da inclusão das considerações dos direitos humanos na rotina diária dos prestadores de serviços, formais e informais, e das entidades reguladoras. Fornece, aos leitores, uma visão condensada dos principais conceitos, temas, questões e ações que são de relevância imediata nos seus esforços em contribuir para os HRWS. Continua a ser desenvolvido no Capítulo 3 e nos principais capítulos operacionais do manual: 4, 5 e 6.

2.1 INTEGRAÇÃO DOS CRITÉRIOS E PRINCÍPIOS DOS DIREITOS HUMANOS NAS ATIVIDADES NO ÂMBITO DA ÁGUA E SANEAMENTO

São cinco os princípios que formam a base para os direitos económicos, sociais e culturais: igualdade e não-discriminação; responsabilização; sustentabilidade; participação; e acesso à informação/transparência. Tanto para o abastecimento de água para consumo humano como para os serviços de saneamento, aplicam-se os mesmos critérios normativos dos direitos humanos: disponibilidade, qualidade, aceitabilidade, acessibilidade física e acessibilidade económica.

A integração dos critérios, em termos operacionais, é um desafio, com âmbitos e prioridades diferentes para o abastecimento de água para o consumo humano e para o saneamento. Aplica-se à prestação de serviços formais e informais.

No âmbito do abastecimento de água para consumo humano, disponibilidade refere-se a uma prestação de serviço em quantidade suficiente e fiável; qualidade refere-se à necessidade de a água para consumo humano estar isenta de agentes patogénicos e de níveis tóxicos de produtos químicos, quer em situações de rotina quer de emergência; aceitabilidade (que inclui aspeto, sabor e odor) é um conceito altamente subjetivo, em função das perceções relacionadas com a ecologia local, cultura, educação e experiência; acessibilidade física refere-se à distância ou tempo necessário para um abastecimento de água fiável (a partir de casa, mas também a partir do local de trabalho, escola ou outros locais públicos) e se os serviços são acessíveis, por exemplo, a pessoas com deficiência; acessibilidade económica refere-se ao custo da ligação e ao custo do consumo, e pressupõe uma recuperação concomitante dos custos e a aplicação de mecanismos para garantir a acessibilidade a todos.

Relativamente aos serviços de saneamento, as instalações devem ser acessíveis a todos, em qualquer lugar, em todos os momentos: em casa, no trabalho e em locais públicos. Independentemente de serem privadas, públicas ou partilhadas, as instalações devem ser concebidas para assegurar, pelo menos, os níveis básicos; os serviços de recolha e de tratamento devem funcionar a uma capacidade adequada, em todos os momentos. Os padrões de qualidade para as instalações sanitárias referem-se principalmente a medidas de proteção relativas a potenciais riscos da sua utilização; englobam a recolha segura, o transporte, o tratamento e a eliminação dos resíduos humanos. A aceitabilidade refere-se à limpeza e higiene e, portanto, tem conotações importantes para a saúde pública. Também engloba o tipo de tecnologia proposta. Os padrões para a acessibilidade devem garantir o acesso a todos: mulheres, homens, crianças, idosos e pessoas com deficiência; as escolas requerem especial atenção para a separação das instalações sanitárias dos rapazes e das raparigas. A acessibilidade económica dos serviços de saneamento requer um enquadramento coerente da regulação para o conjunto de serviços, políticas dirigidas a utilizadores pobres e mecanismos para garantir que ninguém é excluído por razões financeiras.

Para nenhum destes critérios existem valores absolutos que se apliquem globalmente. Os governos terão de estabelecer metas nacionais, atendendo à situação dos recursos naturais locais, à acessibilidade económica das medidas de gestão de risco e à aceitabilidade social local, ajustando-as à medida que novas evidências se tornam disponíveis.

São necessárias instruções claras, por parte das autoridades públicas competentes, que especifiquem o que é exigido das entidades gestoras e entidades reguladoras, a fim de tornar os princípios dos direitos humanos operacionais.

- Igualdade e não-discriminação: dentro do enquadramento legal/regulatório estabelecido, os prestadores de serviços/autoridades públicas têm de garantir a inexistência de barreiras no acesso de pessoas ou grupos marginalizados ou vulneráveis, num processo de consulta entre estes indivíduos/grupos e as autoridades governamentais.
- Responsabilização: os sistemas de monitorização dos prestadores de serviços, os mecanismos de reclamação, as alternativas para a resolução de conflitos e a transparência no orçamento devem cumprir os requisitos legais.
- Sustentabilidade: os serviços de água para consumo humano e saneamento devem ser economicamente, socialmente e ambientalmente sustentáveis, o que requer uma visão a longo prazo do investimento e da utilização dos recursos na operação e manutenção, bem como a utilização de indicadores de alerta precoce de riscos para a sustentabilidade, que implicariam uma regressão na situação dos direitos humanos.
- Participação: todas as ações devem constituir oportunidades significativas de envolvimento da comunidade, especialmente para aqueles que estão geralmente sub-representados. A informação é apenas o início do envolvimento da comunidade, que é essencial para cumprir os critérios dos direitos humanos.
- Acesso à informação e transparência: só na presença de pleno acesso à informação sobre os detalhes técnicos relevantes dos serviços de água e saneamento, do orçamento e das operações, é que a participação pública pode ser significativa.

Operacionalizar os princípios e critérios dos direitos humanos requer, no enquadramento legal e regulamentar estabelecido pelos órgãos legislativos e executivos do governo, a negociação de muitos detalhes práticos e o estabelecimento de acordos contratuais convencionais, entre autoridades, prestadores de serviços e clientes. Estes detalhes incluem os aspetos dos direitos e deveres dos indivíduos e instituições. A realização progressiva dos direitos é uma tarefa com múltiplas dimensões que requer a monitorização de uma série de indicadores. No desenvolvimento dos indicadores que serão utilizados na monitorização do processo para atingir os objetivos da água e saneamento no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS; ver Anexo B), foram considerados os critérios dos HRWS.

2.2 CRIAÇÃO DE UM AMBIENTE PROPÍCIO

Um ambiente propício para a realização progressiva dos HRWS pressupõe estruturas legais e regulatórias exequíveis (com monitorização independente do seu cumprimento) e mecanismos institucionais eficazes. As etapas do processo de criação de um ambiente propício incluem os seguintes passos:

- levantamento da legislação existente a todos os níveis;
- revisão do enquadramento jurídico para integrar os HRWS, definição de papéis, deveres e responsabilidades;
- estabelecimento de enquadramentos institucionais, com uma clara atribuição de deveres a entidades públicas identificadas, para cada princípio ou critério dos HRWS;
- criação ou reforço do quadro regulatório, suportado por metas e normas acordadas;
- desenvolvimento de critérios de tomada de decisão para a avaliação das necessidades, atribuição e utilização dos recursos;
- desenvolvimento de orientações sobre requisitos legais e regulatórios para a monitorização dos indicadores para os HRWS;
- conceção de ferramentas de reporte periódico.

A existência de um organismo nacional responsável pela coordenação das questões relacionadas com os HRWS é fundamental, e os prestadores de serviços e entidades reguladoras devem estar representados através das suas associações nacionais ou através de comités nacionais da IWA, onde existam. Estes organismos de coordenação devem trabalhar em estreita colaboração com as instituições nacionais de direitos humanos, caso

existam, e incluir nas suas funções um papel normativo, a identificação de lacunas e necessidades existentes nos enquadramentos legais e institucionais e a prestação de apoio na supervisão da harmonização da monitorização dos indicadores dos HRWS.

Outro passo inicial importante é fazer um inventário e reconciliação da informação estatística existente sobre água para consumo humano e saneamento. Neste contexto, os prestadores de serviço formais e as entidades reguladoras desempenham um papel-chave. Também estarão bem cientes da legislação vigente que rege o abastecimento de água e saneamento; na maioria dos casos, a legislação para o abastecimento de água estará melhor desenvolvida do que para o saneamento. Um dos objetivos da reestruturação legal será incluir os prestadores de serviços informais no quadro regulatório.

Além da necessidade de refletir inequivocamente os princípios e critérios dos direitos humanos, nos textos legais existentes e nos novos, será também importante ir para além das leis relativas aos setores da água e saneamento e considerar questões como: a propriedade da terra, a integração de género ou a avaliação do impacto do desenvolvimento numa perspetiva legal para determinar como o acesso e a disponibilidade dos serviços podem ser melhorados. A integração dos HRWS nas constituições nacionais irá reforçar a reforma legal e apoiar uma abordagem mais coerente para a promoção dos direitos em toda a legislação, e, a este respeito, os prestadores de serviços e entidades reguladoras podem desempenhar um papel lobístico sobre os parlamentares. Neste contexto, destaca-se o estabelecimento de políticas e estratégias dirigidas a utilizadores pobres. Nos países de rendimento elevado, podem ajudar na revisão das políticas de cooperação internacionais através de uma perspetiva de direitos humanos. Com a sua experiência prática, também podem sinalizar, num estágio inicial, de que modo as propostas de reforma legal podem ter consequências adversas não intencionais. No final do processo de reforma legal devem ser celebrados acordos institucionais que confirmem papéis e deveres e que ajudem a preencher as frequentes lacunas nas áreas da água e saneamento.

Os HRWS não implicam qualquer preferência sobre o modelo de negócio para os serviços de abastecimento de água para consumo humano e de saneamento. Independentemente de qual for o modelo, a prestação de serviços deve ocorrer em condições licenciadas ou acordadas contratualmente, que precisarão de ter sido avaliadas a partir de uma perspetiva dos direitos humanos. As entidades reguladoras têm um papel importante para garantir que os direitos humanos são abordados, no âmbito dessas licenças ou acordos contratuais, através da avaliação de desempenho, eficiência, governança e qualidade dos serviços. Os indicadores sob a supervisão das entidades reguladoras terão de refletir, de forma direta, os princípios e critérios dos direitos humanos.

A adoção de um código de conduta centrado nas questões dos direitos humanos, acordado coletivamente, também ajudará a reunir os prestadores de serviços e as entidades reguladoras numa ação conjunta de apoio aos HRWS.

2.3 INTEGRAÇÃO DOS HRWS NAS ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS

O conceito de realização progressiva implica melhorias contínuas e concretas na prestação de serviços, juntamente com uma redução das práticas discriminatórias e das desigualdades no acesso à água e saneamento; também implica a alocação máxima de recursos para as suas ações.

As entidades gestoras formais (entidades públicas ou privadas que operam sob a alçada de uma autoridade pública) apresentam uma diversidade considerável, em termos do seu estatuto jurídico, modelos organizacionais e níveis de escala e de descentralização. No entanto, esta diversidade é unificada dentro do quadro legal em que operam. Isto torna-se evidente nos mandatos e acordos contratuais, licenças ou concessões, sob os quais operam. Na mesa de negociações, onde são discutidas as condições em que os prestadores de serviços operam, deve ser incluída uma lista de considerações sobre os HRWS, com o intuito de assegurar que todas as questões essenciais dos direitos humanos são tratadas de forma adequada. Entre as considerações presentes na lista encontra-se a adoção de metas e indicadores de desempenho relevantes dos HRWS, uma revisão global da estrutura e funções da organização para identificar possíveis modificações para melhor cumprir os HRWS, estudos de referência estratificados da cobertura da área de intervenção, disposições para informação e consulta pelos utilizadores e fortalecimento das funções essenciais para garantir uma utilização ótima dos recursos, no sentido da realização progressiva.

Essencialmente, o quadro institucional para a regulação do abastecimento de água para consumo humano e saneamento deve refletir as obrigações do Estado relativamente aos HRWS. Em muitos casos, os princípios, critérios, regras e requisitos existentes já irão apoiar o conceito de realização progressiva, mas têm de ser sistematicamente verificados, regra por regra. O exemplo da regulação da qualidade da água para consumo humano, tal como se encontra em vigor em vários países, representa a situação em que os princípios e

critérios, no âmbito da saúde pública, do acesso e do uso coletivo, podem ser consolidados para cumprir todos os princípios e critérios dos direitos humanos. Tanto o grupo de trabalho da Rede Internacional de Reguladores da Qualidade da Água da OMS (RegNet) como o Fórum de Reguladores da IWA forneceram orientações sobre o tema dos HRWS. A Carta de Lisboa para Orientação das Políticas Públicas e de Regulação do Abastecimento de Água para Consumo Humano, Saneamento e Serviços de Gestão de Águas Residuais, publicada pela IWA, enumera as ações que as autoridades reguladoras podem efetuar em apoio dos HRWS.

2.4 OS HRWS NAS FUNÇÕES ESSENCIAIS DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS E ENTIDADES REGULADORAS

Com o intuito de incluir os princípios e os critérios dos HRWS, são analisadas oito funções essenciais dos prestadores de serviços e das entidades reguladoras: planeamento e gestão; apoio jurídico; orçamento, finanças e contabilidade; operação e manutenção; monitorização e avaliação; serviços de apoio ao cliente; comunicação; e gestão de recursos humanos.

O planeamento adequado é o conceito central para a realização progressiva dos HRWS. As autoridades públicas e os prestadores de serviços traduzem os resultados da avaliação e monitorização dos desenvolvimentos e tendências em metas de cobertura de serviço, qualidade da água, níveis de serviço, recuperação de custos, operação e manutenção (O&M) e preparação para emergências. O requisito de incluir os princípios e critérios dos direitos humanos neste processo deve ser aplicado a licenças e contratos. Isto representa uma importante oportunidade para incluí-los nos planos gerais e de investimentos para a expansão dos serviços. Para tal acontecer, recomenda-se o recrutamento de um profissional especializado em direitos humanos como membro da equipa de gestores.

As principais funções jurídicas estão relacionadas com os acordos contratuais com clientes, fornecedores e autoridades mandatárias. A monitorização do cumprimento das leis e regulamentos é um aspeto importante que necessitará de ser revisto, à medida que a legislação dos direitos humanos evolui. Isto engloba os contratos com clientes e fornecedores, mas é mais abrangente que a prestação de serviços *per se*; por exemplo, a poluição de águas de nascente pela indústria, agricultura ou indivíduos afeta o direito humano à água potável, o que exige recurso a contencioso. Estas consequências devem ser abordadas nos planos de segurança da água, e é proposto aos intervenientes que implementem atividades de gestão de risco, desde as origens da água até à torneira do consumidor. A colaboração com as autoridades de direitos humanos representará uma nova adição às funções legais, que terão de aplicar os princípios dos HRWS em orientações de boas práticas generalizadas à organização, em termos de responsabilização, na necessidade de transparência, em abordagens participativas na relação com o cliente e na introdução de critérios de sustentabilidade.

Na área de orçamento e finanças, uma avaliação dos fluxos financeiros deverá contribuir para a identificação de opções para a alocação dos recursos nas atividades específicas dos HRWS. Diferentes departamentos serão convidados a propor novas atividades no âmbito dos HRWS e deve ser explorada a possibilidade de criar um fundo destinado às atividades dos HRWS. Os custos devem permanecer dentro de limites razoáveis e a eficiência deve ser maximizada; o financiamento das atividades dos HRWS não deve ser feito à custa do investimento necessário ao desenvolvimento de infraestruturas e qualidade do serviço, que sustentam a realização progressiva. Outra forma de reforçar a base de recursos para as atividades dos HRWS é o envolvimento da comunidade. Além disso, e o mais importante, as estruturas tarifárias precisam de ser avaliadas do ponto de vista dos HRWS.

Relativamente aos HRWS, continua a haver uma desconexão entre os decisores políticos da área da água e do saneamento e os responsáveis pela operação e manutenção dos serviços. A relevância dos HRWS nas práticas rotineiras relacionadas com a água e o saneamento é frequentemente questionada, o que é explicado, em parte, pelas pressões e desafios consideráveis que os prestadores de serviços já enfrentam. No entanto, as oportunidades de contribuir para a realização progressiva na área das O&M são muito significativas. Um ponto de partida poderá ser a elaboração de um compêndio de tecnologias, materiais e práticas que estejam em conformidade com os princípios e critérios dos direitos humanos. Uma gestão de recursos adequada e o estabelecimento de planos de manutenção realistas são cruciais na prevenção da regressão no acesso e noutros critérios dos HRWS. Os colaboradores que trabalham nas O&M podem desempenhar um papel vital no relacionamento com os clientes e detetar sinais de alerta precoce para riscos de regressão, devidos a falta de manutenção adequada.

Principais princípios operacionais

A coordenação e harmonização das atividades de monitorização a nível interno com a monitorização a nível nacional não só irá reforçar a base de informações a nível do país, mas também adicionar valor à informação sobre a qual os prestadores de serviços baseiam as suas previsões e planos. Pode também representar uma oportunidade para o envolvimento construtivo com os utilizadores. A monitorização dos indicadores específicos dos direitos humanos pode ser melhor alocada num organismo nacional independente, como o instituto nacional de estatística. As bases de clientes dos prestadores de serviços são uma fonte única de informação e a tecnologia moderna permite uma grande variedade de oportunidades de recolha de dados. A publicação regular de relatórios de monitorização está em consonância com o princípio da transparência no quadro dos direitos humanos.

Os serviços de apoio ao cliente têm o dever de responder às reclamações com seriedade e em tempo útil — e no tratamento das reclamações, os critérios dos direitos humanos têm também de ser considerados. Em situações de interrupções de serviço ou de emergência, os protocolos para lidar com os clientes têm de estar prontamente disponíveis e estes devem abordar explicitamente as necessidades dos indivíduos, famílias e comunidades vulneráveis para que não sejam desproporcionalmente afetados.

A integração dos HRWS na prestação e regulação de serviços exigirá uma estratégia de comunicação melhorada, dirigida quer aos colaboradores quer aos clientes. Os clientes devem ser informados sobre a natureza dos HRWS, sobre os direitos e deveres a eles subjacentes e sobre os procedimentos de reclamação. A comunicação com a comunidade de direitos humanos é importante para garantir que a organização se mantém informada sobre os novos desenvolvimentos e acerca de experiências relevantes noutros locais.

As novas funções relacionadas com a promoção dos HRWS exigirão uma avaliação das necessidades de pessoal, incluindo a formulação de perfis de competências de trabalhadores e indicadores de desempenho dos trabalhadores. O departamento dos recursos humanos poderá necessitar de recrutar novos trabalhadores e terá de elaborar um programa de desenvolvimento e formação em direitos humanos para o seu pessoal.

Para concluir, vários desafios são abordados resumidamente: como incluir considerações decorrentes dos HRWS na seleção de opções técnicas; como gerir mecanismos de acessibilidade económica; o modo correto de gerir o controlo de crédito; cobrança de dívidas e cortes do serviço; como alcançar a realização progressiva face aos cinco critérios em simultâneo; como definir prioridades geográficas para a extensão da rede; a questão da propriedade da terra; o uso de contadores pré-pagos; a utilização de metas de serviço intermédias; e a questão da continuidade do abastecimento.



Raparigas a usar uma bomba para água potável na ilha de Sumba, Indonésia © Robert Bos, IWA

Capítulo 3 Aplicação dos direitos humanos à água e saneamento em termos operacionais

SINOPSE

Este capítulo apresenta os critérios e os princípios dos direitos humanos para a água potável e saneamento. Também discute como aplicá-los, em termos operacionais, de modo a satisfazer tanto a comunidade dos direitos humanos como os profissionais de água e saneamento.

Uma grande parte da implementação com sucesso dos HRWS depende da aplicação destes critérios e princípios, formulados juridicamente, a uma terminologia facilmente compreendida pelos prestadores e entidades reguladoras dos serviços de água e saneamento. Estes profissionais devem ser capazes de aplicá-los sem ambiguidade, nas suas operações do dia-a-dia. Por conseguinte, o capítulo é iniciado com uma breve reflexão sobre definições.

3.1 DEFINIÇÕES

Cada vez mais, a comunicação através das fronteiras profissionais, disciplinares e setoriais é de importância vital. Um claro exemplo é o enfoque recente sobre a relação entre a água, os alimentos e a energia. Quebrar barreiras pode, no entanto, ser uma fonte de confusão, mal-entendidos e ineficiência, o que constitui um desafio para os profissionais e não profissionais. "Falar a língua um do outro" não se refere apenas à interpretação correta e inequívoca da terminologia, mas também a confiar nas capacidades profissionais e nos conceitos desenvolvidos nos campos de especialização dos interlocutores.

O uso coloquial da terminologia é muitas vezes impreciso e uma fonte de mal-entendidos. Relativamente aos direitos humanos, os termos equidade e igualdade, por exemplo, tendem a ser usados indistintamente pelo público em geral, mas têm uma conotação distinta, claramente definida na linguagem dos direitos humanos. A equidade é um termo subjetivo que se refere a um sentido de justiça social; a equidade é negociável, podendo variar em diferentes contextos socioculturais. A igualdade, por outro lado, é um conceito absoluto, com uma base jurídica clara: as desigualdades no acesso à água e saneamento não são apenas moralmente inaceitáveis, mas proibidas pelo direito internacional.

A terminologia em que se baseiam os argumentos apresentados neste capítulo e nos capítulos subsequentes precisa de ser entendida da mesma forma pelo público diversificado deste manual.

Um exemplo é o dos termos meta, norma, critério e indicador. Para este manual são definidos da seguinte forma:

- Meta: um valor ou uma boa prática estabelecida por uma autoridade, como um objetivo determinado ou patamar a atingir, voluntariamente ou por obrigação legal, muitas vezes em resposta a um desejo da sociedade.
- Norma: uma meta de desenvolvimento ou realização derivada do desempenho médio ou mediano de um grande grupo da sociedade como um todo.
- Critério: uma meta acordada ou norma sobre a qual um juízo ou decisão se baseia.
- Indicador: uma medida ou métrica do estado, nível ou tendência de um fenómeno ou processo.

Outro exemplo é o dos termos política, estratégia e programa, que podem ser interpretados de forma distinta em diferentes setores. No contexto do presente manual, eles são definidos da seguinte forma:

- Política: um curso de ação projetado, com critérios claros, para atingir um objetivo estabelecido.
- Estratégia: a alocação ótima dos recursos limitados para apoiar uma política, programa ou processo que vise alcançar valores, fins e objetivos acordados.
- Programa: um plano estruturado de projetos, atividades e eventos para realizar objetivos estabelecidos ou produzir resultados acordados.

Para a realização progressiva dos HRWS servem como pontos de referência cinco critérios normativos (disponibilidade, qualidade, aceitabilidade, acessibilidade física, acessibilidade económica) e cinco princípios (igualdade e não-discriminação, responsabilização, sustentabilidade, participação e acesso à informação e transparência). Os critérios são apresentados e definidos separadamente para a água para consumo humano e para o saneamento; subsequentemente, são discutidos os princípios.

3.2 CRITÉRIOS NORMATIVOS DOS DIREITOS HUMANOS: ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO

3.2.1 Disponibilidade

A água tem de estar disponível para uso doméstico, em edifícios públicos e no local de trabalho, cumprindo os requisitos de limpeza e segurança. Como critério, a disponibilidade refere-se quer a quantidades suficientes de água quer à fiabilidade da prestação dos serviços. Associada à fiabilidade está a continuidade, não apenas para a utilização atual, mas também para as gerações futuras. Isto levanta importantes considerações operacionais, que estão subentendidas no princípio da sustentabilidade, incluindo a robustez do sistema e a resiliência. O critério da acessibilidade está relacionado com o da disponibilidade, sendo considerado separadamente no ponto 3.2.4.

Para uso doméstico, a água deve estar disponível em quantidade suficiente para atender às exigências de consumo e higiene pessoal, e para cozinhar, preparar alimentos, lavagem da louça e roupa e limpeza. O enquadramento dos direitos humanos abstém-se de fornecer um valor absoluto global para definir "quantidade suficiente", uma vez que dependerá de fatores contextuais. Uma indicação para um intervalo de valores pode ser retirada do relatório de um estudo da Organização Mundial da Saúde (OMS 2003), que apresenta quantidades baseadas em níveis de serviço e associadas aos níveis de preocupação com a saúde pública — ver Tabela 3.1.

A disponibilidade é especificamente abordada no quadro jurídico dos serviços de água e saneamento da África do Sul. Em 1996, entrou em vigor a nova Constituição da África do Sul, com uma Carta de Direitos, apresentada no seu Capítulo 2, incluindo três cláusulas que estabelecem o direito à água com a especificação das funções relacionadas como sendo "competências do poder local". Juntamente com a Lei dos Serviços de Águas (que define claramente "abastecimento básico de água" e "serviço básico de saneamento"), em 1997, e com a Lei Nacional da Água (que assegura a alocação prioritária da água para as necessidades humanas básicas), em 1998, consolidou-se o enquadramento para a Estratégia de Implementação de Acesso Básico a Água Gratuita, de 2002, que visa a disponibilização, de forma gratuita, de 6000 litros de água potável por família, por mês (com base nas estatísticas demográficas são cerca de 25 litros por pessoa, por dia). O consumo médio de água na África do Sul é superior e o preço para comprar quantidades adicionais de água é fixado num tarifário progressivo por blocos. A recuperação de custos assim alcançada deve garantir a operação, manutenção e expansão futura de todos os serviços. O caso da África do Sul é de particular interesse porque introduziu o direito humano à água e ao saneamento na sua legislação muito antes do seu reconhecimento pelas Nações Unidas. Consequentemente, os detalhes deste caso são apresentados na Caixa 3.1.

Como mencionado, o enquadramento dos direitos humanos não propõe um valor absoluto para o critério da disponibilidade mas, tendo em conta as preocupações com a saúde pública mencionadas na Tabela 3.1, este manual recomenda que os prestadores de serviços de água devem atingir, pelo menos no imediato, o nível de serviço para o acesso a 50 litros por pessoa por dia. Reconhece-se, no entanto, que este nível de disponibilidade pode não ser continuamente possível em áreas onde a escassez de água prevalece, durante uma parte ou a totalidade do ano. Em tais circunstâncias, a lei deve priorizar o uso da água para consumo humano e para uso doméstico relativamente a outros usos da água.

Tabela 3.1 Síntese dos requisitos dos níveis de serviço de abastecimento de água para promoção da saúde (l/p/d: litros por pessoa por dia; adaptado de OMS, 2003).

Nível de serviço	Medida do acesso	Satisfação de necessidades	Nível de Preocupação com a saúde
Sem acesso (quantidade recolhida frequentemente inferior a 5 l/p/d).	Mais de 1000 metros ou 30 minutos de tempo de recolha.	Consumo — não pode ser assegurado. Higiene — não é possível, a menos que praticada na nascente.	Muito elevado
Acesso básico (pouco provável que a quantidade média ultrapasse 20 l/p/d)	Entre 100 a 1000 metros ou 5-30 minutos de tempo de recolha total.	Consumo — deve ser assegurado. Higiene — lavagem das mãos e higiene alimentar básica possíveis, lavagem da roupa e banhos difíceis de assegurar, a menos que efetuados na nascente.	Elevado
Acesso intermédio (quantidade média de cerca de 50 l/p/d).	Abastecimento da água através de uma torneira no local (ou a menos de 100 metros ou 5 minutos de tempo de recolha).	Consumo — assegurado. Higiene — toda a higiene básica pessoal e dos alimentos assegurada; lavagem da roupa e banhos também devem estar assegurados.	Baixo (desde que a ausência de contaminação seja rigorosamente avaliada)
Acesso ótimo (quantidade média 100 l/p/d).	Água abastecida continuamente através de várias torneiras.	Consumo — todas as necessidades asseguradas. Higiene — todas as necessidades devem estar asseguradas.	Muito baixo

Caixa 3.1 Cronologia do percurso da África do Sul para os direitos universais à água e saneamento

- 1994 "Ao Encontro das Necessidades Básicas" foi um dos quatro pilares do Programa de Reconstrução e Desenvolvimento do novo e primeiro governo democrático da República da África do Sul (RAS), que assumiu o cargo em 1994. Uma necessidade básica tornou-se prioridade: o acesso ao abastecimento de água e serviços de saneamento. Na época, um número estimado de 14 milhões de sul-africanos não tinham acesso a um abastecimento de água adequado e 21 milhões a saneamento adequado, numa população total de 39 milhões.
- 1996 Uma nova Constituição entrou em vigor em 1996, incluindo uma Carta de Direitos, com uma referência clara ao direito à água e saneamento:
- Capítulo 2, artigo 24: "Todas as pessoas têm o direito [...] a um ambiente que não seja prejudicial para a sua saúde e bem-estar".
 - Capítulo 2, artigo 26: "Todas as pessoas têm o direito a ter acesso a habitação adequada".
 - Capítulo 2, artigo 27: "Todas as pessoas têm o direito a ter acesso a serviços de cuidados de saúde, [...], comida e água suficientes, [...]."
- E, reconhecendo o conceito de realização progressiva, afirma: "O Estado deve tomar medidas legislativas razoáveis e outras medidas dentro dos seus recursos disponíveis para alcançar a realização progressiva destes direitos."
- 1997 A Lei dos Serviços de Águas (Lei 108 de 1997) também definiu "abastecimento básico de água" e "saneamento básico". Além disso, estabeleceu a responsabilidade constitucional dos municípios, da seguinte forma: "Toda a autoridade de serviços de água tem o dever, para com todos os consumidores e potenciais consumidores da sua área de jurisdição, de assegurar progressivamente o acesso eficiente, comportável, económico e sustentável aos serviços de água."

(continua)

Caixa 3.1 Cronologia do percurso da África do Sul para os direitos universais à água e saneamento (continuação)

- 1998 A Lei Nacional da Água estabelece o quadro jurídico para a gestão dos recursos hídricos e alocação da água, incluindo a introdução do conceito de "reserva" como primeira prioridade na alocação — referindo-se à reserva para necessidades básicas humanas e à reserva ambiental para os serviços básicos dos ecossistemas.
- 2002 As metas para o abastecimento básico de água e saneamento emergiram de um longo processo de consulta, a todos os níveis, e tornaram-se formalmente parte da legislação nacional com a sua publicação no Diário do Governo da África do Sul, em 2002:
Os níveis mínimos para os serviços básicos de saneamento são:
A oferta de educação adequada em cuidados de saúde e higiene; e instalações sanitárias que sejam seguras, fiáveis, ambientalmente corretas, fáceis de manter limpas, proporcionem privacidade e proteção contra as intempéries, sejam bem ventiladas, mantenham os cheiros a um nível mínimo e que impeçam a entrada e saída de moscas e outras pragas portadoras de doenças.
Os níveis mínimos para os serviços básicos de abastecimento de água são:
A prestação de educação apropriada relativamente à utilização eficiente da água; e uma quantidade mínima de água potável de 25 litros por pessoa por dia ou 6000 litros por família por mês, a um caudal mínimo não inferior a 10 litros por minuto; a menos de 200 metros de uma habitação; e com uma eficácia de tal modo que nenhum consumidor esteja sem abastecimento por mais de sete dias completos num ano.
- A adaptação bem-sucedida de tais leis, políticas e programas foi impulsionada por vários fatores:
- políticas sólidas com raízes práticas;
 - compromisso político total a todos os níveis do governo;
 - um departamento técnico forte: o Departamento de Recursos Hídricos;
 - funções e responsabilidades definidos com clareza;
 - dotações orçamentais substanciais;
 - destacamento de competências técnicas suficientes nos níveis certos;
 - atenção prioritária ao planeamento adequado;
 - sistemas de abastecimento de água existentes bem desenhados e com capacidade adequada;
 - boa comercialização e promoção;
 - projetos de tramitação acelerada prontos para implementação.
- 1994–
2004 Um número adicional de 13,4 milhões de pessoas têm acesso aos serviços básicos de abastecimento de água, mais 6,9 milhões de pessoas com saneamento. Para reverter um processo de regressão a nível do acesso para as famílias mais pobres e mais vulneráveis foi introduzido um abastecimento básico gratuito de água de 25 l/p/d; 6000 l/família/mês. Infelizmente, a capacidade técnica, financeira e de gestão necessária para a implementação bem-sucedida deste modelo nem sempre esteve disponível a nível municipal.
- 2011 Quase 20 anos após a nova Constituição da RAS lançar as bases para os direitos à água e ao saneamento, a população aumentou de 39 para 51,7 milhões (2011) — com 91,2 % dos agregados familiares a beneficiarem de abastecimento de água canalizada, na sua casa ou quintal, enquanto 60 % das famílias desfrutam das vantagens de um autoclismo, e 9 % têm acesso a uma latrina VIP. Contudo, 5 % dos agregados familiares ainda não têm instalações e têm de recorrer a defecação a céu aberto.

Extraído de Muller (2014).

Em conclusão, não há nenhuma referência global para o critério dos direitos humanos relativo à disponibilidade, em parte devido à falta de dados e em parte porque a disponibilidade é contextualmente determinada. Relativamente à fiabilidade do serviço, os pilares para o que pode ser designado como «serviços contínuos» (24 horas/7 dias por semana) permanecem mal definidos. Uma aproximação arbitrária frequentemente referida como valor indicativo para a fiabilidade é a “interrupção dos serviços não superior a sete dias por ano”. Outro indicador é o nível de preparação dos prestadores de serviços para situações de emergência.

Aspectos de preocupação imediata para as entidades reguladoras devem ser contemplados no quadro regulatório, para garantir a disponibilidade da água para consumo humano em circunstâncias especiais:

- para servir quem não tem uma habitação permanente, como os sem-abrigo ou comunidades nômadas, sem qualquer risco de discriminação;
- para disponibilizar acesso através de pontos de água em instalações institucionais (como escolas, hospitais, centros de saúde e de detenção) em número suficiente para atender às necessidades específicas das crianças, dos idosos, dos deficientes e dos detidos (como prisioneiros, refugiados e requerentes de asilo);
- para apoiar técnica e, quando necessário, financeiramente, a autossuficiência (captação e tratamento) da água para consumo humano de quem não tem um serviço público à sua disposição.

3.2.2 A segurança e qualidade da água

Por uma questão de princípio e definição, toda a água para consumo humano deve ser livre de agentes patogénicos e níveis tóxicos de produtos químicos. Para questões relacionadas com o critério da qualidade/segurança da água estão referenciadas, como documentos de suporte para os HRWS, as Diretrizes da Organização Mundial da Saúde para a Qualidade da Água para Consumo Humano (OMS 2011a). A segurança absoluta é uma meta ambiciosa. Na vida real, é impossível eliminar todos os perigos associados à água e aos seus riscos inerentes para a saúde. Os níveis aceitáveis de risco estão associados à aceitabilidade social e à capacidade económica para os gerir. A curva do “nível de segurança/custo” é uma curva de rendimentos decrescentes. Isto significa que a aplicação de metas singulares, a nível mundial, não é viável.

Os planos de segurança da água (PSA) são uma prática valiosa que ajuda a identificar os principais riscos para segurança da água para consumo humano e fornecem uma base para o estabelecimento de prioridades para a melhoria incremental das metas face a objetivos estabelecidos em saúde (OMS/IWA 2009; OMS 2011a). A ênfase deve estar em otimizar o uso dos recursos financeiros e humanos disponíveis para o benefício da maioria das pessoas através do fornecimento de água “segura” para consumo humano. Este conceito PSA de melhoria incremental é totalmente coerente com o conceito de realização progressiva. No entanto, numa abordagem baseada nos direitos, as autoridades, os prestadores e as entidades reguladoras devem prestar especial atenção aos grupos mais vulneráveis, para quem os riscos de água para consumo humano de má qualidade são maiores. Estes incluem não apenas os pobres e desfavorecidos, em geral, e as crianças e os idosos em particular, mas também as pessoas com uma baixa resistência a doenças infecciosas — indivíduos que são seropositivos e aqueles que tenham sido submetidos a transplante de órgãos.

A gestão da qualidade da água para consumo humano tem dois pontos de partida distintos, um relacionado com os níveis a serem cumpridos em condições de operações de rotina e outro relacionado com a gestão de incidentes que ameaçam ou afetam a qualidade da água e possam provocar surtos de doenças. Em ambos os casos, os princípios dos direitos humanos devem ser contemplados no processo de tomada de decisão. Em regiões com escassez sazonal de água, a premência das questões de qualidade da água pode variar com as estações. Condições meteorológicas extremas podem ter o mesmo efeito num período de tempo reduzido. Em condições em que a qualidade da água se torne periodicamente um fator crítico, medidas efetivas devem garantir que o problema da má qualidade da água não afeta os mais vulneráveis.

A qualidade da água fornecida no ponto de abastecimento aos consumidores é uma preocupação primordial para os prestadores de serviço. Nos sistemas canalizados, os aspetos de distribuição devem ser considerados adicionalmente aos dos recursos hídricos e aspetos de tratamento (OMS 2014). O transporte da água para as habitações (a partir do fontanário até à habitação) e o armazenamento acarretam os seus próprios riscos para a qualidade da água, mas estes não são da responsabilidade do prestador do serviço. No entanto, no espírito participativo e de comunicação, os prestadores devem informar os consumidores sobre a gestão desses riscos através de representantes dos consumidores ou por meio de sistemas de informação dos municípios.

A monitorização global do progresso em direção aos objetivos da água para consumo humano do Objetivo de Desenvolvimento do Milénio 7 (ODM 7) refere-se “à percentagem de pessoas que utilizam origens melhoradas de água para consumo humano” como um indicador de aproximação. O conceito de origens melhoradas implica um pressuposto tecnicamente definido de que a água fornecida a partir dessas origens tem uma probabilidade elevada de ser segura. De acordo com esta definição, uma origem melhorada é aquela na qual a água para consumo humano está protegida contra a contaminação exterior, especialmente a partir de matéria fecal. No início da monitorização dos ODM, em 2000, havia limitações de natureza técnica e

financeira intransponíveis para a realização de testes de qualidade da água de forma representativa a nível nacional, em todos os países. Desde então, tem sido reconhecido que esta limitação excluiu pelo menos mil milhões de pessoas e, provavelmente, muitas mais, dos números das estimativas mundiais de pessoas sem acesso sustentável a água potável.

O indicador para medir o progresso em direção à meta 6.1, no âmbito do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 (ver anexo B), irá abordar a qualidade da água para consumo humano. O indicador "a percentagem de pessoas que utilizam serviços de água para consumo humano geridos com segurança" vai incluir um critério de qualidade da água. Tem sido desenvolvida tecnologia fiável e acessível de medição da qualidade da água para consumo humano para ser aplicada durante as análises na torneira do consumidor. O indicador relevante é o "cumprimento dos padrões relativos a matérias fecais e substâncias químicas prioritárias". Isso também é um requisito mínimo dos HRWS e, portanto, a sua monitorização representa um importante contributo para a plena realização.

3.2.3 Aceitabilidade

Aspeto, sabor e odor da água aceitáveis são parâmetros altamente subjetivos e as perceções destas características dependem criticamente da ecologia local, cultura, educação e experiência. Assim, não é possível definir metas de aceitabilidade globais claras e objetivas. Estas propriedades estéticas geralmente não estão relacionadas com a segurança da água: contaminantes de alto risco são muitas vezes incolores e podem não ter nenhum gosto ou odor. Frequentemente, os riscos reais surgem da preferência do público em geral por água aparentemente limpa, insípida e inodora que, no entanto, pode estar microbiológica ou quimicamente contaminada relativamente a água que tem má pontuação nos critérios de aceitabilidade externos mas não representa riscos para a saúde.

3.2.4 Acessibilidade física

A água tem de estar acessível, inclusive para crianças, idosos e deficientes. A distância entre a residência ou o local de trabalho e o ponto de abastecimento de água deve permitir o acesso de todos. O que significa, em termos operacionais, garantir um sistema de abastecimento fiável, de forma contínua em casa, no trabalho, na escola e noutros lugares públicos?

Para que um nível de serviço intermédio seja satisfeito através de sistemas domésticos de abastecimento canalizado (ver Tabela 3.1), deve existir uma torneira ou fontanário (ou quiosque) que permita o abastecimento fiável de água, a menos de 100 metros ou cinco minutos de tempo de recolha total, em horários específicos de cada dia (ver exemplo da Zâmbia na Caixa 3.2). Em muitos casos, um abastecimento contínuo (24/7) pode não ser imediatamente viável. No entanto, um abastecimento contínuo é um requisito essencial a longo prazo para alcançar um serviço sustentável dentro das limitações dos recursos hídricos disponíveis. A secção 3.4.3 discute por que razão, no âmbito da sustentabilidade, o acesso contínuo (24/7) é essencial no caso da água canalizada. No trabalho, escolas e locais públicos, o abastecimento de água deve ser acessível durante os períodos em que as instalações estão abertas.

Para abastecimento de água a partir de poços pode não ser tecnicamente viável estes estarem acessíveis a menos de 100 metros da casa mas o tempo de recolha total não deve exceder 30 minutos.

A partir de 2016 o Programa Conjunto de Monitorização da OMS/UNICEF (JMP) vai acompanhar o progresso para atingir a meta 6.1 do ODS 6: *Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e economicamente acessível para todos*. O indicador, a percentagem de pessoas que utilizam os serviços de água potável geridos com segurança, inclui parâmetros de acessibilidade em dois níveis:

- Serviços básicos de água para consumo humano — uma origem ou ponto de entrega que pela natureza da sua construção ou por intervenção ativa esteja protegida/o de contaminação externa, em particular da contaminação com matéria fecal. No caso dos pontos de recolha de água, isto implica um tempo total de ida e volta para a recolha não superior a 30 minutos, incluindo o tempo nas filas.
- Serviços de água geridos de forma segura — enquanto próximo passo do serviço de água para consumo humano este parâmetro mede a percentagem de pessoas que utilizam uma origem melhorada de água disponível nas instalações quando necessário e livre de contaminação fecal e substâncias químicas prioritárias. Este parâmetro deve ser medido através de análises na torneira do consumidor e vigilância pela entidade reguladora.

Caixa 3.2 Gerir a acessibilidade económica na Zâmbia

Durante muito tempo foram negados quaisquer serviços públicos a habitações informais em áreas periurbanas na Zâmbia, que foram consideradas ilegais e candidatas a demolição; as pessoas que viviam nestas habitações informais eram suscetíveis de serem despejadas. No final de 1990, esta situação alterou-se quando quase todos estes aglomerados populacionais periurbanos foram legalizados, de acordo com um planeamento formal. Este planeamento formal não foi célere e o peso das doenças devido à falta de instalações de abastecimento de água e saneamento foi esmagador. Em 1997, o governo da Zâmbia promulgou uma lei de abastecimento de água e de saneamento e providenciou a criação de um fundo fiduciário, que teve como alvo a expansão dos serviços para as áreas de baixo rendimento. Com o apoio do governo e a cooperação de parceiros a reforçar os serviços de água estes serviços básicos são agora fornecidos, nas áreas urbanas, aos utilizadores pobres, com o Fundo a ajudar a garantir um preço regulado e com garantia de qualidade da água. O acesso à água em quiosques públicos cresceu exponencialmente para quase 90 % em 2010 graças às intervenções do Fundo.

Fonte: Oswald Chandra (Banco Africano de Desenvolvimento), comunicação pessoal.

O nível básico de "água para consumo humano" não cumpre com os critérios para o direito humano à água para consumo humano; os "serviços de água geridos de forma segura" representam um passo importante na realização do direito humano à água potável. O JMP perspetiva que o próximo nível seja "serviços de água para consumo humano sustentáveis", definidos como a percentagem de pessoas que utiliza uma origem de água para consumo humano, gerida de forma segura, que fornece com fiabilidade os níveis esperados de serviço, e que está sujeita a uma regulação sólida e a um plano de gestão de risco verificado (ver Anexo B).

3.2.5 Acessibilidade económica

As instalações e os serviços de águas devem ser comercializados a um preço que seja acessível a todas as pessoas. Embora este seja um princípio simples, as suas implicações práticas são complexas. Tem sido afirmado explicitamente que os HRWS não significam que os serviços devam estar disponíveis de forma gratuita. Qualquer serviço, fornecido em regime público ou privado, pressupõe a recuperação sustentável dos custos, definida como "custos que são recuperados de modo a que uma empresa de serviços de água possa atingir e manter um determinado nível de serviço, tanto para as gerações presentes como para as futuras" (Rouse 2006). Qualquer esquema de recuperação de custos deve incluir recursos financeiros para garantir o bom funcionamento, manutenção adequada e substituição atempada de recursos.

Não há um critério absoluto para a acessibilidade económica aos serviços de água, saneamento e higiene (WASH), embora algumas agências de desenvolvimento apliquem um limite com um intervalo de 3–5 % do rendimento dos agregados familiares, baseado na prática do Banco Mundial. Tal critério global é discutível de uma perspetiva dos direitos humanos uma vez que ignora as desigualdades de rendimento e diferenças contextuais a nível do poder de compra.

Os dois componentes importantes de cobrança de serviço são o acesso ao abastecimento de água (encargo com a ligação) e o consumo de água (preço da água). Os custos de ligação podem representar uma parte significativa do custo total do serviço em comunidades em rápida expansão onde os níveis de acesso são baixos. Também serão acima da média para populações em zonas escassamente povoadas. Os custos de ligação podem representar uma despesa extraordinária elevada que os agregados familiares podem não conseguir pagar. Enquanto custo único é um objetivo interessante para os subsídios governamentais. Como tal, é desejável que seja subsidiado preferencialmente ao consumo de água, que beneficiaria aqueles que já têm acesso a um serviço de abastecimento de água. Outra abordagem, posta em prática, por exemplo, no Chile, é a organização do pagamento do custo da ligação em prestações mensais acessíveis durante um longo período de tempo (no exemplo do Chile: 5 anos).

Em situações em que já esteja coberta uma grande proporção da população, uma solução possível pode ser a inclusão dos custos das novas ligações nas tarifas regulares de todas as habitações servidas. Isto implicitamente significa subsidiação cruzada para os custos de novas ligações. Devem ser identificadas soluções técnicas adequadas para a expansão para áreas não servidas, equilibrando aspetos da acessibilidade económica e qualidade do serviço.

A fixação de tarifas realistas e justas para os encargos de ligação e de consumo é uma questão para as autoridades públicas, muitas vezes entidades reguladoras, a ser implementada pelos serviços de água e outros prestadores. Para os prestadores de serviços de água é essencial que as políticas de fixação de tarifas reflitam aspetos práticos tanto de recuperação de custos como de cobrança de receitas. O estabelecimento de uma tarifa para a água é politicamente sensível. Como tal, é altamente desejável que os níveis da recuperação total de custos sejam determinados objetivamente por um organismo independente. Ao estabelecer e atualizar as políticas de preço o governo deve ter em consideração o parecer dos prestadores do serviço. Pode incluir, por exemplo, recomendações sobre o uso de subsídios cruzados e de que forma os subsídios do governo podem ser orientados para os utilizadores pobres. O diálogo entre os prestadores e entidades reguladoras deve ser regido pelos princípios dos direitos humanos de transparência e troca de informações. A participação pública neste diálogo é vital para a criação de um entendimento amplo e é a base de sustentação para as decisões sobre regimes de preços dos serviços de água, que podem ser inerentemente impopulares.

A forma de pagamento é outro importante fator determinante da acessibilidade económica é a forma de pagamento. Para quem vive na pobreza não é concebível reservar dinheiro para pagar as contas mensais de água. A sua realidade pressupõe a satisfação das suas necessidades básicas diariamente, pagando frequentemente em pequenos montantes. Esta realidade pode ser contemplada de várias formas: utilização de contadores pré-pagos acompanhados por uma tarifa básica ou o estabelecimento de quiosques de água, onde as pessoas podem adquirir 20 litros de cada vez. O estabelecimento de uma rede de locais onde as contas podem ser pagas, instalações de *franchising* para pagamento, por exemplo através de cadeias de supermercados, ou pagamento através de telefones móveis, irão contribuir para manter os custos de transação baixos.

O estabelecimento de subsídios gerais (apoio orçamental aos prestadores de serviços) não incentiva os prestadores de serviços de águas a maximizar a sua eficiência e não são fiáveis, especialmente em tempos económicos difíceis. A política do governo deve direcionar os subsídios para apoiar os utilizadores pobres ou outros grupos desfavorecidos, mantendo o objetivo de os serviços de águas se tornarem financeiramente autossuficientes. Um bom exemplo de um serviço financeiramente autossuficiente, com tarifas acessíveis para todos, é o do que serve a capital do Camboja, Phnom Penh (ver Caixa 3.3).

Caixa 3.3 O exemplo do caso da Autoridade de Abastecimento de Água de Phnom Penh (PPWSA)

O PPWSA é o serviço público mandatado para prestar serviços de abastecimento de água aos moradores da capital do Camboja. Em 1993, apenas 25 % das habitações urbanas eram servidas por sistemas de abastecimento de água canalizada e 73 % da produção correspondia a água não faturada. Vinte anos mais tarde, estes números melhoraram para um nível de 90 % de acesso nos alojamentos urbanos e uma redução da água não faturada para 6 %.

Na sequência de uma reestruturação interna da Autoridade, que teve lugar quando o Sr. Ek Sonn Chan assumiu o cargo de diretor-geral em 1993 (com foco em alterações a nível da gestão e procedimentos e eliminação da corrupção), a Autoridade iniciou um trabalho de proximidade com a comunidade. A organização de consultas públicas eficazes pela PPWSA resultou no entendimento, pela população, da necessidade de encargos para cobrir os custos incorridos pela prestação dos serviços, manutenção das infraestruturas e expansão do sistema. Através das consultas os utilizadores foram incentivados a relatar fugas e ligações clandestinas. Em 38 aglomerados populacionais informais, 32 foram servidos com água canalizada pela primeira vez; nos outros seis foram instalados fontanários municipais. Estas extensões do sistema para áreas pobres foram financiadas a partir das receitas do prestador de serviços e de subsídios governamentais exclusivamente direcionados para encargos de ligação, proporcionais aos níveis de pobreza. Existe uma cláusula permanente para grupos de baixo rendimento; as contas de água podem ser pagas em prestações. Aplica-se uma tarifa progressiva com uma tarifa básica para a primeira fração de sete m³/mês. Num intervalo de 13 anos, desde que começou a desenvolver os seus próprios programas, a PPWSA tornou-se financeiramente autossuficiente. É um excelente exemplo de realização progressiva.

Fonte: <http://successfulties.princeton.edu/interviews/ek-sonn-chan>

3.3 CRITÉRIOS NORMATIVOS DOS DIREITOS HUMANOS: SANEAMENTO

O direito ao saneamento difere do direito à água potável no que respeita à falta de definições técnicas robustas no direito internacional e na ausência de uma atribuição consistente e estável das funções e deveres, institucionais e individuais, em matéria de governança e prestação de serviços. Tendo por base uma declaração da Comissão de Peritos da ONU sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, o direito ao saneamento é comumente entendido como o direito de todas as pessoas a ter acesso a saneamento adequado e seguro, que defenda a dignidade do utilizador e seja propício para a proteção do ambiente e da saúde pública. Esta definição foi atualizada pela recente resolução UNGA A/RES/70/169 (ver Caixa 1.1). O direito ao saneamento também engloba o direito de as habitações a não serem inundadas com efluentes provenientes de habitações vizinhas.

O conceito deste direito provém de uma definição mais ampla de saneamento: recolha, transporte, tratamento e eliminação ou reutilização dos dejetos humanos ou águas residuais domésticas, seja por sistemas de recolha tradicionais ou simplificados ou por instalações que sirvam um único alojamento, apropriados para a proteção da saúde pública, dignidade humana e para o ambiente. Esta definição enfatiza, ainda, algumas das lacunas e ambiguidades na nossa apreciação do que é o saneamento adequado e quem é o responsável por cada etapa ao longo da cadeia do saneamento. O tratamento inadequado das águas residuais e excrementos representa riscos para a saúde pública e ambiente, o que sublinha o facto de que não é suficiente recolher ou removê-los, mas também que é essencial tratá-los adequadamente, evitando a contaminação ambiental e promovendo a proteção da saúde humana. Neste conceito mais amplo, o saneamento está ligado mais intrinsecamente a vários elementos no âmbito dos direitos humanos.

As instalações sanitárias podem servir alojamentos individualizados, podem ser partilhadas entre alojamentos ou podem ser públicas. A deposição dos dejetos humanos ocorre tipicamente em instalações sanitárias, sendo encaminhados através das redes de saneamento ou depositados em fossas sépticas, que são periodicamente esvaziadas por camiões-cisterna e entregues em estações de tratamento centralizadas. Pode também ocorrer no local (latrinas), devendo os dejetos ser depois encaminhados para estações de tratamento que podem ser descentralizadas ou centralizadas. Os sistemas de saneamento ecológicos que separam urina e fezes para processamentos distintos e reutilização estão a tornar-se cada vez mais importantes. Os serviços de saneamento podem ser fornecidos por serviços públicos, uma empresa privada ou por uma parceria público-privada. O processamento informal dos dejetos humanos abrange um espectro que engloba desde a compostagem seca, no local, até à utilização das águas residuais domésticas, que fluem para fora das cidades, para agricultura periurbana de pequena escala.

O equilíbrio entre a prestação de serviços de saneamento público e privado é determinado, em parte, pela viabilidade técnica e económica das diferentes opções. O importante valor acrescentado do novo enquadramento dos direitos humanos é o de criar a obrigação de garantir acesso ao saneamento seguro para aquelas pessoas que ficam esquecidas por razões de desigualdade ou discriminação.

3.3.1 Disponibilidade

Instalações sanitárias seguras devem estar disponíveis para todos, em todos os lugares: em casa, no trabalho e em locais públicos. Este critério deve abordar tanto a capacidade como a continuidade.

Independentemente do tipo de instalação (pública, privada ou partilhada), os sistemas de saneamento devem ser concebidos para assegurar níveis mínimos que garantam que o seu funcionamento é suficiente, nas condições operacionais normais. Medidas de proteção realistas devem fazer parte da conceção, para evitar extravasamentos, bloqueios e outros problemas de mau funcionamento. Para novas infraestruturas devem ser tomadas em consideração as condições meteorológicas extremas, incluindo as resultantes das alterações climáticas, especialmente porque os aglomerados populacionais informais, onde vivem utilizadores pobres, vulneráveis e aqueles que são discriminados, são desproporcionalmente afetados por essas condições.

No caso de instalações privadas ou partilhadas, a responsabilidade das entidades gestoras começa com a evacuação das lamas para locais de eliminação ou para estações de tratamento, que podem ser centrais ou descentralizadas. É da responsabilidade das autoridades públicas e entidades reguladoras o estabelecimento de um quadro de medidas vinculativas que garanta que instalações sanitárias seguras estão disponíveis:

- em número suficiente em locais públicos, abordando as necessidades específicas dos homens, mulheres e crianças, idosos e pessoas com deficiência;

- para servir quem não tem uma habitação permanente, como os sem-abrigo ou comunidades nômadas;
- em instalações institucionais (como escolas, hospitais, centros de saúde e de detenção) em número suficiente, abordando as necessidades específicas de homens, mulheres e crianças, idosos e pessoas com deficiência, assim como das pessoas detidas (como prisioneiros, refugiados e requerentes de asilo).

A continuidade, como parte integrante da disponibilidade, implica que a recolha e tratamento devem funcionar, em todos os momentos, a uma capacidade adequada, que seja implementada uma programação bem estabelecida e claramente comunicada do esvaziamento periódico das fossas sépticas, e que sejam mantidas condições aceitáveis de higiene nas instalações sanitárias públicas e institucionais em todos os momentos.

3.3.2 Qualidade

Os padrões de qualidade para as instalações sanitárias devem abordar várias medidas de proteção para limitar os riscos associados à sua utilização. As medidas de proteção são específicas para cada local, estando associadas ao nível de sofisticação das instalações e têm de ter em conta a prevalência de diferentes doenças associadas à falta de saneamento (as denominadas doenças causadas pela má higiene pessoal ou contato dos olhos e pele com água contaminada). Devem ser definidos metas e procedimentos claros em relação às condições mínimas de higiene no saneamento de modo a garantir a sua qualidade consistente. Algumas especificações para as latrinas VIP são apresentadas na Caixa 3.4.

Caixa 3.4 Um exemplo de saneamento de qualidade: a latrina VIP

A latrina de fossa séptica melhorada ventilada (VIP), desenvolvida e promovida pelo professor Peter Morgan, à época diretor do Laboratório de Pesquisa Blair em Harare, Zimbabué, apresenta várias medidas de proteção. Consiste numa fossa coberta por uma laje de betão com um orifício no meio, com uma superestrutura que inclui uma porta para acesso e privacidade e um tubo de ventilação preto. As suas características de segurança incluem a laje com o pequeno orifício, que permite a limpeza adequada e protege as crianças de cair na fossa, a superestrutura que impede a entrada de cobras e outros animais perigosos, e a triagem de insetos no tubo de ventilação que impede a latrina de se tornar um lugar fértil em moscas. Os raios solares no tubo de ventilação preto produzem circulação de ar, reduzindo os odores fecais e adicionando qualidade estética à latrina.

As latrinas VIP têm sido amplamente introduzidas nas comunidades rurais de África, Ásia e América Latina; também foram construídas num padrão em grelha nas áreas de produção agrícola, especialmente em áreas em que a esquistossomose (bilharziose) é endémica, para servir os agricultores que trabalham nos campos.

Fontes: Morgan 2011; Chimbari 2012; Chimbari *et al.* 1993.

A qualidade e eficácia da gestão das águas residuais são fundamentais para minimizar os vários potenciais impactos sobre o meio ambiente, a saúde pública e o bem-estar humano. Os serviços públicos ou empresas privadas que operem serviços de saneamento são responsáveis por garantir que as águas residuais são efetivamente recolhidas, tratadas e rejeitadas em cumprimento das normas regulamentares estabelecidas. As principais preocupações que orientam estes regulamentos dizem respeito aos riscos diretos dos contaminantes fecais para a população, bem como aos riscos de contaminação das origens da água para consumo humano. O papel das entidades reguladoras em matéria de gestão de águas residuais está a evoluir rapidamente, estando bem definido em alguns países.

3.3.3 Aceitabilidade

As instalações e infraestruturas sanitárias devem ser bem geridas para evitar impactos adversos sobre o bem-estar dos indivíduos e das comunidades e no meio ambiente. Talvez até mais do que para os serviços de abastecimento de água, a aceitabilidade das instalações sanitárias tem fortes conotações culturais. Independentemente disso, ninguém quer utilizar uma instalação que esteja suja, não higienizada e que cheire mal. Por exemplo, a reversão de projetos de saneamento total liderados pela comunidade (STLC), que promoveram as fossas sépticas secas, tem a sua origem em questões associadas a considerações de aceitabilidade (Kunthy e Catalla 2009). Na Caixa 3.5 são apresentadas em detalhe análises relevantes da cadeia de abastecimento e de fatores de dinamização da procura, como base para projetos de saneamento

Caixa 3.5 Camboja: A cadeia de fornecimento e a avaliação das necessidades como base para concepção do saneamento

Os dados globais sobre o acesso ao saneamento apresentados pelo Programa Conjunto de Monitorização da OMS/UNICEF (JMP) em 2010, apresentaram o Camboja, com apenas outros dois países, excluindo África a sul do Sara, como tendo uma cobertura de saneamento rural inferior a 20 % — com 80 % da população a viver em zonas rurais. Isto tem consequências graves a nível da saúde pública, do ambiente, da qualidade dos recursos hídricos, do desenvolvimento económico e da dignidade humana. Consequentemente, o Programa de Água e Saneamento do Banco Mundial iniciou avaliações das cadeias de fornecimento e das necessidades de saneamento. As pesquisas foram realizadas num transecto representativo das populações rurais e urbanas, incluindo aldeias que haviam sido sujeitas ao saneamento total liderado pela comunidade (STLC). Ambas as avaliações revelaram a importância da aceitabilidade na seleção das opções.

Nas pesquisas foram consideradas intervenções potenciais, do lado da oferta, como a concepção de latrinas de baixo custo, a disponibilidade de materiais e componentes para melhorar as instalações sanitárias ao longo do tempo, uma coordenação melhorada dos esforços dos diferentes intervenientes na cadeia de abastecimento e um maior envolvimento das instituições de microfinanciamento.

Do lado da procura, as intervenções potenciais testadas incluíram o estímulo à procura através da criação de uma consciência informada, esquemas financeiros — como o pagamento em prestações — para aumentar a acessibilidade económica e a procura entre os utilizadores pobres, a promoção de compras coletivas que criam economias de escala e pressão social, e subsídios inteligentes com copagamento por parte do destinatário para sublinhar o valor real das latrinas.

Os resultados da pesquisa salientaram a importância de determinadas opções. Numa classificação da preferência das instalações, as latrinas secas encontram-se abaixo da defecação a céu aberto no campo; uma latrina com sistema de descarga é considerada a mais desejável, entre as opções de baixo custo. Esta conclusão foi corroborada pelo trabalho anterior de Kunthy e Catalla (2009), que demonstrou uma reversão na utilização das latrinas secas para voltar a ser utilizada a defecação a céu aberto em mais de 50 %, em algumas aldeias. As conclusões da análise dos aspetos da procura foram: promover as latrinas com sistemas de descarga, que também são mais comercializáveis, manter as escolhas limitadas em termos de opções de concepção e concentrar os esforços nas verdadeiras aspirações, para tornar o investimento no saneamento relativamente atraente. Da perspetiva da oferta, ficou claro que não era necessária nenhuma concepção drasticamente diferente mas sim uma melhoria no processo de produção de modo a tornar as latrinas com descarga mais acessíveis economicamente e, portanto, mais fáceis de comercializar.

Fonte: Rosenboom et al. 2011.

comercializáveis. Em termos gerais, o papel das entidades gestoras e reguladoras necessita de maior definição em relação à aceitabilidade. No entanto, o seu papel é óbvio no que diz respeito à manutenção das instalações públicas sob a sua responsabilidade direta.

3.3.4 Acessibilidade física

Os níveis para os serviços públicos de saneamento básico devem ser estabelecidos para garantir o acesso a todos: homens, mulheres, crianças e pessoas com deficiência. As medidas devem incluir proteção contra o assédio e a agressão, especialmente à noite.

Relativamente ao acesso a infraestruturas saneamento, as entidades gestoras, públicas e privadas, têm de aplicar critérios transparentes aos direitos de ligação a um sistema de saneamento e às condições que têm de ser preenchidas de modo a permitir a remoção eficaz das lamas das fossas sépticas. No caso de instalações sanitárias privadas ou partilhadas, o dever de assegurar o acesso para todos recai sobre os alojamentos individuais ou sobre os diferentes alojamentos familiares que partilhem a mesma instalação. Na ausência de instalações privadas ou partilhadas, as autoridades públicas, quando possível em parceria com uma entidade privada, devem garantir o acesso às instalações públicas a uma distância razoável.

A prestação de saneamento nas escolas requer atenção prioritária às questões de género — a ausência de instalações separadas para rapazes e raparigas infringe o direito à educação por dificultar a comparência das raparigas, como tem sido demonstrado. A ausência de instalações sanitárias nos centros de saúde é um exemplo evidente de como o direito ao saneamento e o direito à saúde estão interligados (Bartram *et al.* 2015).

3.3.5 Acessibilidade económica

A maioria dos princípios referidos no ponto 3.2.4 sobre a acessibilidade económica do acesso à água potável, também se aplica aos serviços de saneamento (ver também a Caixa 3.6). Para ser economicamente acessível, o custo dos serviços de saneamento deve ser proporcional ao rendimento disponível dos agregados familiares. Esta proporção não depende apenas de vários fatores socioeconómicos, mas também é contextualmente influenciada por perceções culturais. Além disso, o conceito de disponibilidade para pagar terá maior destaque na acessibilidade económica dos serviços de saneamento do que para os serviços de abastecimento de água para consumo humano, uma vez que o saneamento não é muitas vezes considerado uma despesa prioritária comparativamente à água, alimentos e medicamentos. Geralmente, assume-se que a propriedade da instalação é um incentivo para os agregados familiares investirem, de acordo com as suas possibilidades, na sua manutenção.

Caixa 3.6 Considerações relativamente à acessibilidade económica aos serviços de água e saneamento

Léo Heller, Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos à água e ao saneamento, no seu relatório de 2015 para o Conselho dos Direitos Humanos da ONU, destacou questões relacionadas com o critério de acessibilidade. Várias destas questões são de relevância imediata para os prestadores e entidades reguladoras (ver também a secção 7.2 deste manual). O tema central gira em torno da manutenção de um equilíbrio entre a sustentabilidade económica e a acessibilidade económica dos serviços. O Dr. Heller defende uma mudança de pensamento, inclusive na filosofia dos prestadores de serviços: serviços universalmente acessíveis devem ser o ponto de partida e as ferramentas económicas devem ser redesenhadas para alcançar o objetivo de conciliação com a sustentabilidade económica. Várias ações e temas são importantes neste contexto:

Custos: uma análise sólida dos custos permitirá o redesenho das ferramentas económicas para a promoção da acessibilidade; estas incluem não apenas o capital, os custos de investimento e recorrentes, os custos operacionais, mas também os custos da corrupção, má governança e gestão deficiente, e o custo da inação.

Níveis: os níveis de acessibilidade económica, em apoio à regulação e fixação de tarifas, só podem ser definidos em contextos locais e de forma participativa.

Desconexão: no caso do não pagamento de serviços, compete ao prestador provar que os clientes não pagam porque são incapazes de tal; só é permitido desconectar as habitações domésticas se houver evidência de deliberado incumprimento, sem obstáculos financeiros para o pagamento. Antes de introduzir os contadores pré-pagos de água como forma de garantir o cumprimento do pagamento, a acessibilidade económica e a disponibilidade das quantidades mínimas de água, nos casos em que os agregados familiares são incapazes de pagar o serviço, devem ser cuidadosamente investigados (ver também a secção 7.3 deste manual).

Mecanismos para assegurar a acessibilidade económica na prática: os prestadores de serviço devem ajudar os governos a desenvolver e direcionar com precisão estes mecanismos, que incluem o estabelecimento de preços adequados, conceção da estrutura tarifária e subsídios. No artigo do Dr. Heller, os desafios em torno do direcionamento são descritos em detalhe e são relevantes para prestadores e entidades reguladoras.

Regimes tarifários: a conceção do regime de tarifas é fundamental para a obtenção de acessibilidade universal: taxas fixas, tarifas volumétricas uniformes, a diferenciação de preços e custos de ligação precisam de ser tidos em consideração numa perspetiva da acessibilidade. A monitorização e a regulação têm de garantir a gestão adaptativa dos regimes tarifários.

Fonte: 2015: Relatório do Relator Especial da ONU.⁴

⁴Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos à água e ao saneamento, 30.ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em agosto de 2015: “A acessibilidade económica dos serviços de água e saneamento”. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/AnnualReports.aspx>.

Em muitos países não existe uma tarifa explícita para o saneamento devido à existência de mecanismos de subsídio cruzada a partir das receitas dos serviços de abastecimento de água. Esta medida é baseada no facto de haver uma maior disposição para pagar pelo abastecimento de água para consumo humano do que pelos serviços de saneamento. Além disso, a faturação combinada pode contribuir para a redução dos custos administrativos. Contudo, em muitos casos, é recomendado manter-se uma definição independente das tarifas, faturação específica e um mecanismo distinto de recuperação de custos para o saneamento a fim de que os utilizadores reconheçam o valor do serviço prestado, mas também por uma questão de transparência na contabilidade para cada um dos serviços. Isto deve ajudar a reduzir o subinvestimento em saneamento que perpetua a diferença entre a prestação de serviços de abastecimento de água e de saneamento.

Existem dois tipos de custos principais dos serviços de saneamento para os utilizadores finais: os encargos de ligação normalmente representam um maior desafio na acessibilidade, como parcela única; como tal, representam um obstáculo maior no acesso ao serviço. Quando o serviço público estiver amplamente disponível, deve ser dada prioridade ao subsídio de mecanismos direccionados para lidar com este desafio. Por outro lado, se nenhum serviço público estiver disponível, apoios públicos para a criação de instalações sanitárias no local são uma opção viável desde que tenham como alvo os mais necessitados e sejam acompanhados por uma campanha de sensibilização para o uso das instalações. O quadro regulatório deve garantir o esvaziamento periódico, no local, das soluções encontradas, como as fossas sépticas, a um preço acessível.

3.4 PRINCÍPIOS DOS DIREITOS HUMANOS

3.4.1 Igualdade e não-discriminação

Os serviços de água e saneamento devem ser fornecidos sem qualquer discriminação. Os prestadores de serviços de água e de saneamento devem, portanto, garantir que os seus sistemas não possam excluir indivíduos e grupos, marginalizados ou em risco de marginalização. Além disso, os prestadores de serviços devem trabalhar com as autoridades locais, municipais e, se for caso disso, governos nacionais, para garantir que todos possam ter acesso à água potável e aos serviços de saneamento adequados, independentemente dos níveis de rendimento. Uma boa prática irá garantir que é dada prioridade a assegurar os níveis básicos de acesso para todos, ao invés de melhorar o serviço para aqueles que já desfrutavam desse acesso. As pessoas com deficiência ou os cuidadores de pessoas com deficiência e quem vive em terras precárias ou sem direito de propriedade, devem, mesmo assim, ter acesso a serviços de água e saneamento adequados. Dentro dos quadros legais e regulatórios criados pelas autoridades públicas, os prestadores de serviços têm a responsabilidade de discutir estas necessidades com as pessoas e as comunidades afetadas, bem como com o correspondente nível de governo, garantindo que essas necessidades sejam satisfeitas e identificando e gerindo quaisquer barreiras específicas de modo a alcançar este objetivo.

No capítulo 7 são abordados desafios no contexto da igualdade e da não-discriminação, tais como restrições formais na ligação de agregados familiares sem direitos de propriedade, ou os procedimentos corretos a adotar em situações em que os agregados familiares são incapazes de pagar pelos serviços.

3.4.2 Responsabilização

Os Estados são obrigados a respeitar, proteger e cumprir os direitos à água para consumo humano e saneamento, para as pessoas sob a sua governação, e devem ser responsabilizados pelo cumprimento destas obrigações. A responsabilização pode assumir muitas formas, mas incluirá monitorização, mecanismos de reclamação, resolução de conflitos e transparência. Os prestadores de serviços devem assegurar que os seus sistemas de monitorização, incluindo da qualidade da água e do risco de poluição, e os níveis de acessibilidade económica estão em conformidade com as metas do governo e instruções das autoridades públicas. Também é do seu interesse garantir a existência de um procedimento de reclamações eficaz para os utilizadores dos seus serviços, uma vez que lhes permitirá entender a adequação da prestação de serviços, identificar medidas de melhoria e promover boas relações com os seus clientes. Os dados e informações sobre questões como a qualidade da água, a fiabilidade do serviço e os preços ou estrutura tarifária, devem ser disponibilizados ao público.

3.4.3 Sustentabilidade

Os serviços de água e saneamento devem ser economicamente, ambientalmente e socialmente sustentáveis, de modo a que as gerações futuras possam desfrutar dos seus direitos humanos à água potável e ao saneamento. As autoridades públicas e os prestadores de serviços devem olhar para além dos objetivos a curto prazo da

ampliação do acesso aos serviços de água e saneamento e da expansão da sua base de clientes, devendo ter em consideração como irão ser assegurados os recursos para a operação e manutenção a longo prazo. No caso do saneamento, é importante que compreendam que a sustentabilidade e a eficácia do serviço também requerem ter em consideração uma boa prática de higiene. Aqui podem englobar-se a educação e a promoção de práticas de higiene, incluindo práticas de transporte de água a partir de um fontanário e armazenamento a nível doméstico. As autoridades públicas e os prestadores de serviços são responsáveis por garantir que estas atividades são parte integrante dos seus procedimentos de planeamento; a sua responsabilidade não termina com a simples disponibilização de uma instalação ou serviço. É útil — não apenas numa perspetiva dos direitos humanos! — que considerem indicadores relevantes para servirem de sistema de alerta para os riscos para a sustentabilidade a longo prazo.

Isto ajudará a prevenir a regressão. Estes indicadores incluem parâmetros financeiros, operacionais, institucionais e sociais, tais como:

- se existem recursos suficientes para cobrir os custos de operação e manutenção no médio e longo prazo;
- se existe uma base de recursos humanos com capacidade adequada para manter continuamente o sistema (IWA 2014: conclusão 13, página 34);
- se existem sistemas adequados de financiamento a longo prazo;
- se o sistema é apoiado por um órgão regulador para monitorização da qualidade da água, da continuidade do serviço e outros indicadores críticos; e
- se a população que utiliza o serviço compreende o serviço e as suas responsabilidades para mantê-lo em funcionamento, incluindo a disponibilidade para pagar ou para reportar falhas, tais como fugas na canalização.

3.4.4 Processos participativos

Todas as ações com impacto sobre o acesso das pessoas aos serviços de água e saneamento devem proporcionar oportunidades significativas para o envolvimento da comunidade. Os utilizadores, especialmente aqueles que estão geralmente sub-representados, incluindo mulheres, minorias étnicas e raciais e grupos marginalizados, devem ter a oportunidade de participar de forma significativa na tomada de decisões, no que se refere ao acesso a água segura e saneamento. As autoridades públicas e os prestadores de serviços têm a responsabilidade de garantir que os utilizadores e quem é afetado pelas decisões tomadas sobre o tipo de serviço são informados e podem participar, de uma forma significativa, neste processo de tomada de decisão. Isto é tão relevante ao nível da captação da água ou do tipo de latrina como na priorização dos lugares para onde os prestadores devem estender os seus serviços, de modo a incluir novos utilizadores ou melhorar os serviços existentes.

Os processos participativos também podem ser relevantes em questões de acessibilidade económica — o envolvimento das comunidades no trabalho necessário para a extensão dos serviços de água e/ou de saneamento pode substituir transações monetárias, mas é preciso ter cuidado na avaliação adequada dos custos de oportunidade para a comunidade e garantir que o seu trabalho é valorizado honestamente face aos serviços que recebem.

De outra perspetiva, a participação implica o envolvimento de quem gere os serviços de água e saneamento, formais ou informais, ou de quem tem responsabilidades de natureza regulatória, juntamente com políticos, decisores de políticas e outros responsáveis por dar forma às estruturas legais nacionais e políticas para os HRWS. Esta comunicação irá garantir que os critérios e procedimentos previstos nesse âmbito correspondem à realidade no terreno, refletem as situações excecionais de desigualdade e discriminação, identificadas nas operações do dia-a-dia na prestação de serviços, e não criam expectativas que não podem ser satisfeitas.

3.4.5 O acesso à informação e transparência

A transparência e o acesso à informação são essenciais para que a participação seja significativa. No contexto dos serviços de água e saneamento, o acesso à informação pode englobar dados sobre a qualidade da água, o preço da água e estruturas tarifárias, sobre a disponibilidade de subsídios para indivíduos e grupos específicos da população, sobre os sistemas de pagamento de faturas, bem como sobre questões macro orçamentais como programas nacionais/regionais existentes e previstos, e orçamentos para serviços de água e saneamento.

A transparência na prestação de serviços de água e saneamento exige que sejam fornecidas informações para o processo orçamental, incluindo monitorização do orçamento, alocação de orçamento e despesas, e definição das áreas ou grupos populacionais que devem ser priorizados na prestação de serviços. Isto está de acordo com o princípio de realização progressiva, que exige que os Estados sejam capazes de demonstrar e

apresentar um relatório sobre os progressos tangíveis num processo planeado, utilizando o máximo de recursos disponíveis, mesmo que não tenham de prestar os serviços e os deleguem a prestadores públicos ou privados.

3.5 CONSIDERAÇÕES BÁSICAS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS

3.5.1 Caracterização da população

A maioria da população mundial (cerca de 60 %) beneficia de serviços de abastecimento de água que estão organizados pelas autoridades públicas. Uma proporção significativamente menor beneficia de serviços de saneamento públicos. Em muitos casos, estes serviços de água e saneamento são assegurados por prestadores públicos. Noutros casos, a prestação de serviços é delegada, com instruções claras, a empresas privadas. Em vários países, os serviços são regulados de forma independente, de acordo com metas e normas acordadas. É pouco provável que os consumidores tenham opções mais económicas onde estão disponíveis serviços públicos de abastecimento de água. Estes serviços têm um monopólio *de fato* (factual) se não *de jure* (legal). No entanto, no âmbito dos HRWS, as obrigações do Estado implicam ações que podem não estar contempladas na forma tradicional da prestação de serviços. Estas ações adicionais incluem, entre outras, garantir um serviço alternativo no caso de perturbações significativas, manter a segurança da água quando surge um novo contaminante, identificar quem não beneficie do serviço público existente e assegurar o seu acesso satisfatório, organizar subsídios cruzados ou subsídios diretos para quem é incapaz de pagar integralmente por ligações e serviços, e detetar e resolver as desigualdades no acesso. Em resumo, assegurar o abastecimento convencional de água através de sistemas e operações de serviço público não é suficiente para garantir que cada indivíduo tem acesso a água e saneamento de acordo com os requisitos dos direitos humanos. É necessária uma ação específica por parte das autoridades públicas. A seguir estão ilustrados alguns exemplos.

- Em situações em que a água é fornecida por camiões-cisterna privados, os consumidores de água só podem confiar na segurança da água se a sua origem e a limpeza das cisternas forem controladas pelas autoridades públicas.
- As redes de águas residuais são mais dispendiosas e tecnicamente têm mais entraves do que as redes de água para consumo humano; assim, em muitas áreas urbanas (por exemplo, Manila, Filipinas) os sistemas canalizados encontram-se próximos de instalações sanitárias particulares no local, tais como fossas sépticas. Nas áreas rurais, o saneamento no local é comum.
- O preço cobrado ao utilizador individual por um prestador de serviço formal de água pela água fornecida pode variar significativamente, conforme o abastecimento seja através de um fontanário público ou através de um proprietário de um prédio de apartamentos que, por sua vez, cobra aos inquilinos individuais. A acessibilidade económica deve ser verificada e assegurada nestas diferentes circunstâncias; esta não é necessariamente uma tarefa dos prestadores de serviços mas sim das entidades reguladoras com responsabilidade na correta aplicação da regulamentação sobre habitação e arrendamento.

Outra grande parte da população mundial, milhares de milhões de utilizadores individuais de água, têm de depender da prestação de serviços e instalações de água e saneamento sem nenhuma forma de envolvimento operacional por parte do governo. Neste contexto informal, partilham recursos hídricos com outros consumidores, compram água a prestadores de serviços informais, as instalações sanitárias são mantidas por empresas privadas e não há qualquer suporte técnico público para os sistemas que utilizam. Embora nestes casos as autoridades públicas não prestem diretamente o serviço, como detentores de obrigações face aos HRWS mantêm as mesmas incumbências e são responsáveis pela realização progressiva. Isto implica que, para este setor informal e para o abastecimento de água de pequenas comunidades, devem verificar que os serviços de água e saneamento estão disponíveis e são aceitáveis para todos, que todos beneficiam de acesso satisfatório a esses serviços e instalações, que a qualidade da água fornecida aos utilizadores cumpre as metas nacionais, que a cadeia de prestação de serviços não resulta em preços inacessíveis e, transversalmente a estes critérios, que as desigualdades e a discriminação na prestação dos serviços são eliminadas. Implica também que, em situações ou condições consideradas insatisfatórias, as autoridades públicas devem impor medidas reparadoras ou corretivas. À medida que a relação custo-eficácia do tratamento e do transporte da água é otimizada, através de ações coletivas que permitem economias de escala, em geral, as autoridades públicas não terão outra opção senão a extensão progressiva da entrega formal de água, sob a tutela de um órgão regulador, para todas as pessoas "não contempladas" ou, alternativamente, a integração dos prestadores informais numa estrutura formal. Um exemplo das iniciativas criativas da entidade reguladora da Zâmbia é apresentado na Caixa 3.7.

Caixa 3.7 Experiências da entidade reguladora da Zâmbia

Na Zâmbia, a entidade reguladora tem permitido uma taxa de solidariedade de 3 % sobre a tarifa da água com o intuito de as receitas daí resultantes serem direcionadas para a melhoria das instalações e dos serviços de saneamento nas áreas periurbanas. Os fundos foram autonomizados e o prestador do serviço de águas só pode utilizá-los para implementar planos aprovados pela entidade reguladora para melhorar o saneamento nas áreas designadas. Quantidades significativas de fundos foram reunidas para esta causa. No entanto, esta iniciativa enfrentou um grande desafio: o prestador do serviço de águas não tinha capacidade suficiente para assegurar o saneamento de baixo custo nas áreas periurbanas, o que se revelou uma grande dificuldade. No final, devido a um surto de cólera numa das áreas periurbanas, uma parte dos fundos gerados foi utilizada para controlar a propagação da epidemia.

A entidade reguladora na Zâmbia também promoveu esforços para envolver os consumidores na monitorização do desempenho dos prestadores de serviços. Estabeleceu grupos de vigilância da água constituídos por representantes do público em geral, que foram formados para compreenderem o nível de serviço acordado entre os prestadores dos serviços de águas e a entidade reguladora. Os grupos de vigilância da água foram capazes de compilar muitas reclamações não solucionadas e facilitaram o diálogo entre os prestadores de serviços e os clientes para resolver estas questões. Como um resultado imediato, a qualidade do serviço e a cobrança de receitas (particularmente em áreas de baixo rendimento) melhoraram e os colaboradores corruptos dos prestadores de serviços de águas foram denunciados. As questões que ficaram por resolver foram comunicadas à entidade reguladora para resolução.

Fonte: Oswald Chandra (Banco Africano de Desenvolvimento), comunicação pessoal.

Para sermos exaustivos é necessário mencionar o terceiro grupo de indivíduos que beneficia de abastecimento de água para consumo humano e saneamento, utilizando os seus próprios meios privados, sem prestação de serviços externos. Este exemplo refere-se às pessoas que vivem em áreas remotas ou isoladas, que têm as suas próprias captações de água e instalações sanitárias no local. Dependendo da localização, os números podem variar significativamente. Em algumas partes do mundo (Europa Ocidental) este grupo pode ser relativamente pequeno, enquanto noutras partes (Ásia rural, Américas) o seu número pode ser substancial. Para este grupo, as obrigações das autoridades públicas e despesas associadas devem concentrar-se em garantir que as pessoas estão protegidas das más condições do serviço: a qualidade da água para consumo humano deve ser verificada regularmente, de modo a garantir que está em conformidade com as metas nacionais, as instalações individuais devem ser verificadas para não violarem os direitos dos outros ou afetarem negativamente o ambiente e, quando se verificar que os serviços públicos são mais económicos, devem considerar a substituição do abastecimento e instalações privadas através de algum tipo de suporte técnico.

3.5.2 Organização das interações efetivas entre os detentores de direitos, entidades gestoras e autoridades

Muitos detalhes práticos precisam de ser resolvidos antes de operacionalizar o processo de realização dos HRWS. A eliminação das desigualdades entre os diferentes utilizadores e da discriminação e exclusão são os maiores desafios. Alguns exemplos práticos de detalhes operacionais que têm de ser esclarecidos a nível dos utilizadores individuais de água são mencionados abaixo. Serão novamente abordados nos capítulos seguintes.

- Deve uma família que beneficie de uma opção alternativa satisfatória ser obrigada a ligar-se a uma rede existente? deverá contribuir para o custo desta rede, mesmo sem a utilizar?
- Para receber água canalizada para consumo humano em casa é obrigatório ter uma ligação associada a um contador?
- Quais os mecanismos de informação dos indivíduos em caso de incidentes de segurança da água (contaminação ou interrupção do serviço)?
- Como devem ser informados os indivíduos que utilizam um fontanário público sobre o preço regulado da água?
- Qual o procedimento a ser seguido em caso do não pagamento da fatura de água ou saneamento, e existe algum método fiável para distinguir entre os utilizadores que não estão dispostos a pagar e aqueles que são incapazes de pagar?

- Qual o tempo máximo que deve ser permitido entre um pedido de uma ligação individual e a ligação e o abastecimento se tornarem operacionais?
- Como pode ser estimulado um uso criterioso e justo de subsídios?
- Como devem os utilizadores registar uma reclamação, e quais devem ser os procedimentos de seguimento?

Estes detalhes operacionais estão geralmente descritos em documentos contratuais gerais que são disponibilizados aos utilizadores de água pela autoridade responsável da água ou pela entidade gestora à qual foi delegada a prestação de serviços. Ao processo de padronização destes documentos será necessário aplicar uma perspetiva dos direitos humanos. Deve ser assegurado que os contratos cumprem com os critérios e princípios dos direitos humanos e que as questões importantes, como mecanismos de reclamação eficazes, sejam tratadas de forma válida.

3.5.3 Aspetos práticos dos direitos e deveres

Na busca pela operacionalização da realização progressiva têm de ser reconhecidos tanto os deveres individuais como os institucionais.

Os deveres individuais englobam a abstenção de ações que impeçam outros (indivíduos ou comunidades) de usufruir dos seus direitos, a contribuição para o custo do serviço de acordo com a capacidade de pagar e, numa base voluntária, reportar sobre condições que estão em conflito com a extensão dos direitos ou contribuem para o desperdício dos serviços.

Os deveres institucionais das entidades responsáveis (autoridades nacionais, autoridades locais e entidades gestoras) implicam a existência de uma base jurídica que permite o cumprimento das suas obrigações, por exemplo, o direito de não ser impedido o abastecimento de água para aglomerados populacionais informais. A realização progressiva também implica, no entanto, que as autoridades comprovadamente maximizem os recursos alocados para alcançar os objetivos dos direitos humanos. Para garantir a realização adequada, eficaz, sustentável e equitativa das funções essenciais dos prestadores (autoridades públicas e entidades gestoras de qualquer natureza) e das entidades reguladoras, os serviços têm de fundamentar os argumentos sobre restrições às suas operações, impostas, por exemplo, pelas limitações de recursos.

O sucesso da operacionalização dos direitos depende da identificação, atribuição e separação cuidadosas das funções de todas as partes. As autoridades públicas responsáveis pelo abastecimento de água para consumo humano não são necessariamente as mesmas que têm a responsabilidade de garantir a acessibilidade económica do serviço. No Chile, por exemplo, a responsabilidade de garantir a acessibilidade económica pertence ao Ministério dos Assuntos Sociais e é gerida através de um sistema de subsídios. Portanto, além da definição de papéis e alocação de responsabilidades, sugere-se vivamente a definição das condições em que cada uma das partes será capaz de executar as funções que lhe foram atribuídas e dos meios para a sua execução. Estes aspetos precisam de ser acompanhados por mecanismos de correção, no caso de as condições não serem favoráveis para o desempenho ideal. Também deve ser reconhecido que os deveres implícitos pelas responsabilidades atribuídas a cada parte transferem um certo número de riscos. Para as entidades gestoras dedicadas à operacionalização dos HRWS, estes riscos incluem: abuso por parte dos clientes, corrupção e má governança; alguns exemplos são apresentados na Caixa 3.8.

Levados ao extremo, muitos dos exemplos de abuso e incompetência irão contribuir para uma grave degradação das origens de água e das infraestruturas e um declínio na qualidade dos serviços prestados.

3.5.4 A monitorização do progresso

Não existe um índice único para medir o progresso face a todos os vários critérios e elementos dos HRWS. Existem vários indicadores que podem variar de forma independente. Por exemplo, o acesso em áreas não servidas pode ser estendido sem melhorar a qualidade da água ou vice-versa.

A realização progressiva é uma tarefa de múltiplas dimensões. Deve abordar o progresso para cada critério e princípio dos HRWS. Portanto, a monitorização do progresso requer o uso de uma série de indicadores, pelo menos um por critério dos HRWS.

A Figura 3.1 ilustra as especificidades de monitorização do progresso do direito humano à água potável num exemplo teórico. Este exemplo assume um programa de investimentos que visa melhorar e expandir um sistema existente. As tarifas de água são aumentadas para financiar o investimento. A infraestrutura é melhorada e ampliada de forma eficaz. No entanto, na ausência de um mecanismo dirigido para os utilizadores pobres, a acessibilidade média dos serviços de abastecimento de água diminui.

Caixa 3.8 Exemplos de problemas encontrados pelas entidades gestoras que necessitam de ser analisados para a realização dos HRWS

- Um utilizador com capacidade para pagar recusa-se a fazê-lo ou suborna um agente da entidade gestora a fim de pagar um preço reduzido. Esta situação coloca um encargo extra nos custos incorridos para todos os utilizadores e/ou impede a entidade gestora de ter os recursos necessários para a manutenção adequada do sistema público de água.
- Utilizadores que desperdiçam água, não reparam fugas existentes nas redes privadas ou cuja ligação não esteja associada a um contador comprometem, desta forma, a disponibilidade da água para os outros.
- Os contadores domésticos estão danificados ou são contornados pelos utilizadores de água que querem evitar contribuir para o custo dos serviços de abastecimento público de água.
- Confrontados com um serviço intermitente, os utilizadores tentam melhorar o seu acesso à água ligando uma bomba elétrica à rede para obter maior quantidade de água. Isto provoca pressão negativa na rede, levando à infiltração de águas subterrâneas, potencialmente poluídas, afetando a qualidade da água para todos os utilizadores.
- Um sistema de subsídios criado para apoiar as famílias pobres no pagamento das suas contas de água é utilizado de forma inadequada ou mesmo abusiva por famílias.
- Instituições governamentais locais ou nacionais recusam-se a pagar as contas de abastecimento de água para, por exemplo, os ministérios, a câmara municipal, ou para escolas ou parques, acrescentando assim um encargo extra para todos os outros utilizadores e comprometendo seriamente a recuperação de custos e a sustentabilidade.
- A autoridade local é elegível para uma subvenção do Estado para melhoria das suas infraestruturas, mas, devido à mudança de governo, esse pagamento é retido e os investimentos necessários não são realizados.
- A entidade gestora iniciou um dispendioso projeto de novas infraestruturas, de acordo com um contrato-programa, mas a autoridade pública recusa-se a pagar as parcelas acordadas.
- Resíduos líquidos ou sólidos são despejados, por indivíduos ou entidades, em locais onde colocam em perigo a qualidade das origens de água para consumo humano.
- Indivíduos captam água de poços particulares que descarregam, após o uso, em redes de saneamento públicas, sem contribuir para o custo das infraestruturas.
- Pessoas ou entidades captam volumes significativos de água de aquíferos subterrâneos sem as autorizações necessárias, pondo assim em risco os recursos hídricos dos outros utilizadores ou provocando a intrusão de contaminantes externos (como a água do mar) no aquífero.

Fonte: Gérard Payen, comunicação pessoal.

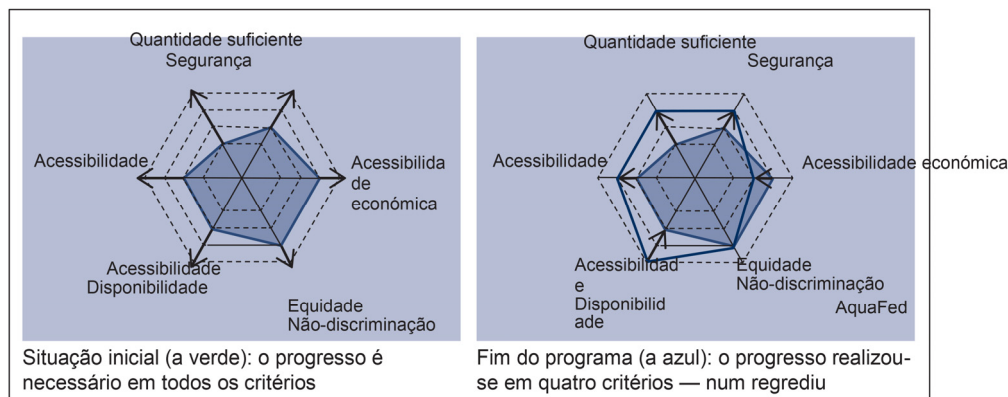


Figura 3.1 Exemplo: monitorização do progresso resultante de um programa de investimentos que visa o melhoramento e expansão de um sistema de água existente.

Fonte: AquaFed de 2015.

Os detalhes das atividades de monitorização a serem realizadas por entidades gestoras e reguladoras serão abordados no Capítulo 6.



Londres © Michael Ash/unsplash.com

Capítulo 4 Um ambiente propício para os direitos humanos à água e saneamento

SINOPSE

Os governos têm de criar e reforçar um ambiente propício para a realização progressiva dos HRWS, promovendo uma atribuição clara das funções e deveres dos diferentes intervenientes no contexto nacional. Todos os intervenientes podem contribuir para a criação deste ambiente propício. O processo prevê a facilitação de esforços coordenados para atualizar e expandir o quadro legal e regulatório da prestação de serviços de água para consumo humano e de saneamento, e a promoção de um enquadramento institucional eficaz. Juntos, estes asseguram uma orientação independente na identificação de lacunas e necessidades, nos padrões regulatórios, normas e boas práticas, nos procedimentos para gerir corretamente recursos humanos e financeiros, e na monitorização dos progressos, medidos através de indicadores relacionados com os critérios e princípios dos HRWS.

Este capítulo destaca as contribuições dos profissionais da água e saneamento, das autoridades públicas e das entidades reguladoras para a criação e operacionalização de um ambiente favorável, com base nos seus conhecimentos e experiência. Estes intervenientes serão capazes de adicionar valor aos processos de formulação de legislação, conceção de regulamentos e desenvolvimento de estratégias, estabelecimento de quadros institucionais, e ajudar a evitar obstáculos, para colmatar lacunas e destacar oportunidades.

Existem grandes diferenças entre os vários países a nível mundial no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas, quadros legais e regulatórios em geral, e no que diz respeito aos direitos humanos, em particular. Por conseguinte, as contribuições que os prestadores de serviços, as entidades reguladoras e as ONG podem fazer para o reforço do enquadramento dos direitos humanos relativamente à água potável e ao saneamento são muito variáveis, e uma avaliação das opções para contribuir no contexto nacional deve ser o ponto de partida de qualquer esforço construtivo.

4.1 INTRODUÇÃO

Os direitos humanos universais estão divididos em direitos civis e políticos e direitos económicos, sociais e culturais, cada um regido pelo respetivo tratado internacional, juridicamente vinculativo, conhecido como Pacto Internacional (ver Anexo para mais detalhes). As liberdades individuais garantidas pelo Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos exigem que os governos tomem medidas para garantir que as liberdades associadas são respeitadas, protegidas e mantidas.

Os direitos económicos, sociais e culturais, por outro lado, são em muitos casos direitos individuais a necessidades básicas em termos de bens e serviços. O direito a um nível de vida adequado abrange o acesso à água potável e saneamento, bem como o acesso a alimentos e habitação. Os direitos à água potável e saneamento também estão associados ao direito à saúde.

Comparativamente aos direitos civis e políticos, as dimensões de recursos destes direitos económicos, sociais e culturais são de uma ordem de grandeza diferente. Na maioria dos casos, tanto os governos como os detentores de obrigações não conseguem garantir o seu usufruto universal de modo imediato, daí o conceito de realização progressiva explicado no Anexo A. Ele possibilita aos governos uma forma de alcançar progressivamente o objetivo da realização dos direitos para todos atendendo à sua realidade socioeconómica nacional. No entanto, também estipula que os governos têm de demonstrar que, na busca da realização progressiva, maximizam a alocação de recursos e não deixam espaço para a regressão dos progressos já alcançados.

A primeira fase no processo de realização progressiva é a criação de um ambiente propício ao cumprimento das obrigações implícitas nos HRWS, pelos governos, para benefício de todas as pessoas que vivem no seu território. Atualmente (2015), muitos governos estão numa fase de planeamento ou implementação deste primeiro passo. Vários governos têm liderado a nível de empenho (alguns até mesmo antes de o quadro jurídico internacional entrar em vigor), quer através da incorporação dos HRWS na sua constituição (África do Sul, Quênia e Uruguai estão entre os primeiros de um número crescente de exemplos), quer através da adoção de leis destinadas a alcançar a cobertura universal. A sua experiência pode servir para acelerar o processo noutros países.

Um ambiente propício para os HRWS inclui a formulação de legislação nacional e local, quadros regulatórios para apoiar as metas, normas e boas práticas, acordos institucionais entre o setor público a diferentes níveis de governo e entre prestadores de serviços, públicos e privados, e orientação sobre os procedimentos de gestão dos recursos humanos e financeiros e para a monitorização do progresso, no sentido de alcançar a satisfação universal dos HRWS, com base nos critérios e princípios acordados internacionalmente.

A governação dos Estados modernos distingue três níveis de poderes distintos: o legislativo, o executivo e o judiciário. As leis são concebidas e adotadas pelos órgãos legislativos; a sua correta aplicação é verificada, de forma independente, pelos órgãos judiciais. Dentro do enquadramento legal, os órgãos executivos podem emitir regulamentos, que, juntos, compõem o enquadramento regulamentar. A conformidade com os regulamentos é verificada por entidades reguladoras independentes.

As etapas do processo de criação de um ambiente propício incluem:

- levantamento e análise da legislação existente a todos os níveis de governo;
- reforma do quadro jurídico para acomodar os deveres dos intervenientes e as responsabilidades alinhadas com as obrigações implícitas pelos HRWS, a todos os níveis de governo;
- estabelecimento de enquadramentos institucionais eficazes;
- criação de uma regulação eficaz;
- desenvolvimento de orientações sobre a avaliação e gestão das necessidades de recursos, incorridas pela legislação e regulação;
- desenvolvimento de orientações para a implementação dos requisitos legais e regulatórios para a monitorização de indicadores, critérios e princípios dos HRWS;
- relatórios periódicos sobre o estado, tendências e desenvolvimentos na legislação, enquadramentos institucionais e regulatórios.

Dentro dos enquadramentos legais e regulatórios, uma série de questões precisam de ser definidas: metas técnicas adequadas, regras para os contratos entre prestadores de serviços e utilizadores, níveis mínimos de serviço para a qualidade do serviço, ferramentas para garantir a acessibilidade económica a todos os utilizadores e mecanismos de reclamações disponíveis para todos os utilizadores.

4.2 ETAPAS FUNDAMENTAIS

Uma ação a ser empreendida pelos governos é a criação ou o reforço de uma estrutura funcional, a nível nacional, para coordenar a execução dos passos acima mencionados. A realização progressiva dos HRWS envolve muitos intervenientes, a diferentes níveis. A conceção de uma estrutura que suporte a execução eficaz destas etapas requer a participação de todos os intervenientes, no âmbito das suas funções e autoridade individuais. Tal está de acordo com o princípio da participação, no quadro dos direitos humanos.

A todos os níveis de governo, instituições relevantes do setor público, entidades do setor privado e da sociedade civil, incluindo os detentores de direitos, todos devem contribuir, do ponto de vista dos seus interesses e vantagens comparativas, para a criação deste ambiente propício, em que eles próprios terão de cooperar. Devem ser parte coordenada deste esforço os prestadores de serviços de água e saneamento (privados e públicos, incluindo o governo local), os prestadores informais de abastecimento de água e serviços de saneamento (ONG, pequenas empresas sem licença e particulares) e as entidades reguladoras.

Um órgão de coordenação nacional para a criação ou o reforço de um ambiente propício para os HRWS pode assumir diferentes formas. Em vários países continuam em funcionamento os conselhos nacionais para o abastecimento de água e saneamento, surgidos nos anos 80 durante a Década Internacional do Abastecimento de Água Potável e do Saneamento, e a sua composição e mandatos podem ser adaptados para a realização das

tarefas relacionadas com o cumprimento dos HRWS. Noutros países, a coordenação pode ser assegurada pelos conselhos nacionais de planeamento económico. Devido à sua natureza, estes órgãos de coordenação estão habituados a trabalhar através de fronteiras setoriais e institucionais, sendo o planeamento fundamental para a realização progressiva.

Em mais de 100 países, existem instituições nacionais de direitos humanos sob a forma de comissões de direitos humanos ou provedores para os direitos humanos (WaterLex 2014). Estas instituições têm duas funções principais: a revisão independente dos compromissos nacionais dos direitos humanos e o tratamento de queixas ou denúncias de violações dos direitos humanos. O papel destas instituições nacionais de direitos humanos relativamente aos direitos HRWS precisa de ser reforçado, e uma opção é a adoção do Comentário Geral n.º 15 sobre o direito à água (2002). Isto deve resultar na incorporação desses organismos entre as instituições tradicionais de governança da água nos países.

Nos países onde existem comissões nacionais de direitos humanos, elas são parte integrante da estrutura governamental ou existem como ONG. Os seus membros devem incluir uma gama de instituições públicas relevantes, de diferentes níveis de governo, bem como membros do meio universitário que podem influenciar a formulação e orientação política. Também é desejável a participação dos prestadores de serviços, entidades reguladoras e ONG nestas comissões.

Independentemente da forma que a entidade nacional de coordenação assuma, ela deve ser capaz de apoiar a criação de um ambiente propício baseada na experiência e ampla perspectiva dos seus membros sobre uma série de questões de direitos humanos. Tendo por base acordos regionais tais como o Protocolo sobre Água e Saúde no âmbito da Convenção sobre Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiros e dos Lagos Internacionais da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE)⁵, operam comités interministeriais em vários países construindo a "casa" para a coordenação dos esforços destinados à criação do desejado ambiente propício para os HRWS. A Finlândia, a Hungria e a Noruega, por exemplo, estão entre os países que estabeleceram uma comissão deste tipo ao abrigo do Protocolo da UNECE. Os organismos nacionais de coordenação para a execução dos ODS também podem ter um papel a desempenhar. Outra opção consiste na criação de uma nova entidade de coordenação dedicada aos HRWS. Essa entidade deve ser cuidadosamente definida de modo a incluir representantes de todas as partes envolvidas.

O envolvimento das entidades gestoras de água e saneamento formais nestes órgãos de coordenação seria melhor conseguido através da sua representação por associações nacionais de serviços de água e saneamento; em alternativa, poderiam ser envolvidos comités nacionais da IWA. Conseguir o envolvimento dos prestadores de serviços informais é um desafio maior, uma vez que constituem um grupo mais heterogéneo com menor nível de organização, se existente. Seria um erro, no entanto, ignorá-los no processo de criação de estratégias políticas, quadros legais e regulatórios para os HRWS, já que, em muitos casos, continuarão a desempenhar um papel importante.

As funções deste órgão de coordenação em relação aos HRWS, independentemente da forma que possa tomar, estão resumidas na Caixa 4.1.

Além do esforço dedicado à reforma legal e institucional, e do reforço do quadro regulatório, os intervenientes-chave na prestação de serviços de água e saneamento também se podem envolver no processo legislativo, exercendo mecanismos convencionais de influência sobre os políticos envolvidos, tais como membros do parlamento, ou na formulação dos regulamentos, tais como presidentes de câmara.

Outro passo inicial antes da priorização e reforma do quadro jurídico é analisar e, se possível, contribuir para a atualização das estatísticas nacionais de água para consumo humano e saneamento, e criar ou atualizar um inventário das origens de água. O objetivo é analisar essas informações através de uma perspectiva de direitos humanos a fim de detetar as disparidades na distribuição da disponibilidade e fiabilidade, do acesso, níveis de segurança, acessibilidade económica e aceitabilidade na população em geral e em grupos populacionais.

Na maioria dos países existirá uma variedade de dados estatísticos sobre a água para consumo humano e saneamento. As autoridades das obras públicas devem ter informações sobre o estado e funcionalidade das infraestruturas. Os prestadores de serviços devem ter informações sobre o cumprimento dos clientes com o pagamento das suas contas. No entanto, a maioria da informação correlacional necessária para evidenciar as disparidades mencionadas tende a vir de inquéritos às famílias representativos ao nível nacional e censos realizados por agências nacionais de estatísticas. A desagregação dos conjuntos de dados pode evidenciar os

⁵<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2000/wat/mp.wat.2000.1.e.pdf>; o protocolo é realizado conjuntamente pela UNECE e OMS.

diferentes níveis de serviços disponíveis para os diferentes grupos populacionais, a disparidade no acesso entre as populações rurais e urbanas, bem como entre as populações urbanas formais e informais, e qual o impacto de esforços anteriores no aumento da cobertura sobre a situação das pessoas com diferentes níveis de rendimento (geralmente representadas em quintis de riqueza, segmentos de 20 % da população, de acordo com indicadores de riqueza estabelecidos).

Caixa 4.1 Lista de tarefas proposta para um organismo nacional coordenar a realização progressiva dos HRWS

Em cada país, a legislação e os regulamentos existentes devem facilitar que a entidade nacional de coordenação dos HRWS:

- proponha definições precisas do conteúdo dos direitos numa variedade de contextos, incluindo em casa, no local de trabalho, nas escolas, nos hospitais e centros de saúde, em locais públicos, como mercados e centrais de transportes, e em centros e campos de detenção;
- identifique lacunas e necessidades nos enquadramentos legais e institucionais existentes, como base de propostas para facilitar a plena realização dos direitos, através da adequada organização das autoridades públicas, incluindo
 - a alocação de tarefas às diferentes autoridades públicas, nacionais e locais, que tenham de contribuir para a realização dos direitos, e clarificação de qual a autoridade pública responsável pela resolução de determinado critério ou elemento dos direitos e por determinadas atividades;
 - a garantia da apropriação dos meios de execução (recursos humanos e financeiros) para todas as autoridades públicas competentes;
 - a organização de mecanismos de interação eficaz entre os detentores de direitos, autoridades públicas e prestadores de serviços;
 - a definição precisa dos direitos e deveres de todos, incluindo os deveres dos detentores de direitos;
- organize a monitorização dos indicadores do progresso a atingir para cada critério e princípio dos direitos.

Os prestadores de serviços e entidades reguladoras desempenham um papel importante neste processo, mesmo que os conjuntos de dados que reúnem, que geralmente não são recolhidos por eles, não permitam este tipo de desagregação (a maioria das pesquisas dos prestadores terá um foco estreito, com objetivos específicos) ou não sejam nacionalmente representativas (em muitos países as entidades reguladoras não têm a capacidade de estender a vigilância para além das zonas urbanas). No entanto, conjuntos de dados mais restritos podem adicionar informações com valor para o resultado mais abrangente dos inquéritos domésticos e censos, porque aprofundam questões específicas e são recolhidos com maior frequência. Os resultados dos estudos conduzidos pelos governos locais, instituições académicas e ONG sobre as condições dos grupos vulneráveis irão contribuir ainda mais para o quadro geral e podem ser utilizados para formular políticas locais específicas.

Os esforços desenvolvidos por um órgão de coordenação de criar ou reforçar um ambiente propício devem abordar a reconciliação dos conjuntos de dados provenientes de diferentes fontes, envolvendo, em particular, prestadores de serviços e entidades reguladoras, a fim de obter a base de evidências mais forte possível para a reforma legal, política e institucional que aborda a desigualdade, a discriminação, a falta de responsabilização e a falta de sustentabilidade, a participação e o acesso à informação.

4.3 ANÁLISE E REVISÃO DA LEGISLAÇÃO EXISTENTE

A estrutura do corpo legislativo que rege as questões ligadas à água é grande e diversificada. Em termos gerais, este conjunto de leis aborda a proteção, desenvolvimento e gestão da base de recursos, os vários usos dos recursos hídricos para diferentes finalidades e os papéis, deveres e direitos dos intervenientes e utilizadores. No que diz respeito à água para consumo humano, a legislação nacional mais abrangente será desenvolvida em artigos mais específicos da lei e leis a nível dos governos locais, e em metas, normas e boas

práticas detalhadas, sob a supervisão das entidades reguladoras. As autoridades nacionais, por regra, combinam as obrigações legais e as opções políticas pretendidas em estratégias nacionais, que orientam o uso de recursos limitados, no contexto legal, para alcançar os objetivos políticos acordados.

Na maioria dos países, é provável que a legislação de saneamento esteja menos bem desenvolvida. O saneamento é mais frequentemente abordado num contexto mais amplo da legislação ambiental ou da saúde pública do que em atos legislativos direcionados. Para os sistemas de saneamento em rede (sistemas de esgotos) é provável a existência de quadros regulatórios a nível do governo local; no entanto, muitas vezes este não é o caso do saneamento *in situ* e da eliminação dos resíduos fecais produzidos, e das áreas rurais.

Os prestadores formais de serviços de água e saneamento, públicos ou privados, devem estar bem cientes do quadro jurídico nacional em que operam e das oportunidades e restrições que este comporta. As entidades gestoras informais, por outro lado, podem estar insuficientemente informadas sobre os aspetos legais e são menos propensas a ter um acesso facilitado a informação relevante. Um dos objetivos da reforma legal, em resposta às novas obrigações dos direitos humanos, será a integração dessas entidades gestoras informais no quadro jurídico e a comunicação de mensagens claras e compreensíveis, para elas.

Definições claras e precisas dos critérios e princípios dos direitos humanos são fundamentais durante a reformulação dos textos legais. Qualquer ambiguidade pode criar mal-entendidos entre os intervenientes, sobre as suas funções e deveres, e confusão entre os detentores de direitos sobre o que podem esperar das autoridades nacionais e locais e dos prestadores de serviços. Essa ambiguidade também tornará menos claros os deveres dos detentores de direitos.

A revisão do quadro jurídico existente sobre serviços de água e de saneamento com o intuito de introduzir eventuais reformas no âmbito dos direitos humanos é uma questão distinta da exploração da forma como os princípios dos direitos humanos introduzem ligações a áreas de legislação que não são tradicionalmente consideradas de relevância predominante para estas áreas (serviços de água e saneamento). Por exemplo, a legislação sobre a propriedade da terra e os direitos ou obstáculos associados para ligações de água e serviços de saneamento assumem maior destaque no contexto dos direitos humanos. Ou, outro exemplo, os requisitos para instalações sanitárias separadas por género nas escolas e centros de saúde podem tornar-se uma questão que exige nova legislação específica. A legislação para avaliação do impacto das políticas e projetos de desenvolvimento a nível ambiental e da saúde pode conter elementos e mecanismos para a participação pública (como audiências públicas) que podem ser incorporados no planeamento dos recursos hídricos e no processo de formulação dos planos diretores para a água e saneamento. A legislação de apoio a outros objetivos dos direitos humanos, por exemplo a saúde, pode ser recolhida para o processo de aprendizagem e aplicação a leis da água para consumo humano e saneamento, relativamente à igualdade e não-discriminação, responsabilização, participação, sustentabilidade e transparência.

Em alguns países, o primeiro passo para a criação de um quadro jurídico para os HRWS tem sido a consagração dos direitos na constituição nacional. O exemplo da República da África do Sul é frequentemente citado, por este país ter sido um dos primeiros a adotar os HRWS como parte integrante da sua constituição em 1994, num momento reconhecido como único na história do país (ver Caixa 3.2). Outros países, como o Quênia (ver Caixa 4.2), passaram por um processo de reforma legal e regulatória, antes de consagrar as realizações na constituição nacional. Na medida em que as entidades gestoras podem influenciar o processo legislativo através da sua participação num organismo nacional de coordenação ou por pressões parlamentares, é recomendada, como primeiro passo, a formulação de legislação setorial, uma vez que terá um impacto prático imediato. Esta recomendação não pretende anular a importância de incluir os HRWS na constituição (a âncora final e ponto de referência transetorial), mas o processo de mudança constitucional pode ser demorado e a adoção de leis para aplicação rápida pode ter um impacto mais imediato sobre a realização progressiva.

O estatuto jurídico das entidades gestoras da água também pode necessitar de ser revisto para identificar situações em que, desnecessariamente, coloca constrangimentos nas oportunidades de atingir os objetivos dos direitos humanos. Na maioria dos casos, o estatuto legal será simples — entidades gestoras, públicas ou privadas, reguladas pelas autoridades públicas. Porém, em alguns casos os serviços de água e saneamento são prestados por ONG, internacionais ou locais, ou por cooperativas, cujos estatutos legais e suas implicações podem ser menos transparentes ou não se encaixarem num modelo padrão. Por exemplo, a Saguapac, maior entidade gestora em Santa Cruz de la Sierra, cidade em rápida expansão na Bolívia, é uma cooperativa com características mistas públicas e privadas, sendo esperado que atualizações no seu estatuto jurídico abram novas oportunidades para iniciativas de apoio aos HRWS.

Caixa 4.2 Evolução legal e regulatória no Quênia

A Lei da Água do Quênia, que entrou em vigor em 2002, estabelece e define as obrigações da Autoridade de Gestão dos Recursos Hídricos, regulamenta a propriedade e controlo da água e garante a conservação das águas superficiais e subterrâneas e o fornecimento de serviços relacionados com a água e saneamento⁶.

Todos os recursos de água são confiados ao Estado, mas sujeitos aos direitos dos utilizadores, concedidos por esta ou por qualquer outra lei escrita (secção 3). O ministro deve ter controlo sobre todos os recursos hídricos, de acordo com as disposições desta Lei (secção 4). A Autoridade de Gestão dos Recursos Hídricos é estabelecida ao abrigo da secção 7 como uma pessoa coletiva. [...] As restantes disposições da Parte III abrangem os regimes de uso público de água e projetos comunitários para o uso de água e drenagem de terrenos, a aprovação do uso da água (direitos à água), drenagem e sistemas de distribuição de água, e a preservação das águas subterrâneas. Um Conselho de Regulação dos Serviços de Água é estabelecido sob a secção 46 como pessoa coletiva. O Conselho deverá emitir licenças para a prestação de serviços de água, fornecer metas para tais serviços e realizar outras funções relacionadas com o abastecimento de água, tal como descrito na secção 47. A estratégia nacional de serviços de água adotada ao abrigo da secção 49 deve prever uma monitorização nacional e sistemas de informação sobre os serviços de água (secção 50). O ministro pode constituir Conselhos de Serviços de Água, nos termos da secção 51. Estes Conselhos devem prestar serviços de água ou delegar funções aos prestadores de serviços de água (secção 55). Outras disposições da Parte IV dizem respeito aos direitos e obrigações dos titulares de licenças para o abastecimento de água e outras questões relacionadas [...].

Numa entrevista em outubro de 2013, o engenheiro Robert Gakubia, diretor executivo do Conselho Regulador dos Serviços de Água (WASREB) refletiu sobre a evolução do quadro legal e regulatório no Quênia. Eis alguns excertos:

[...]

[Após a entrada em vigor da Lei em março de 2003], é claro que constituímos as instituições, foi feita a separação dos diferentes papéis, separando políticas, regulação e prestação de serviços. A Lei melhorou os mecanismos de responsabilização, clarificando os papéis e deveres. A sua aplicação foi guiada por princípios de direitos humanos. A mensagem para as instituições foi muito clara sobre o que deviam estar a fazer. [...] No Quênia, temos uma multiplicidade de agências de fiscalização, o que por um lado é positivo, porque também se verificam umas às outras, mas por outro lado as pessoas podem queixar-se de que há demasiada precaução. Partindo da situação em estávamos, este escrutínio foi muito importante, e estou a falar da minha experiência pessoal — tenho trabalhado, toda a minha vida, como funcionário público, e não consigo transmitir o quão importante é a criação de uma responsabilização que não existia. Esta foi a razão pela qual todas estas instituições foram criadas com separações muito claras. Como tal, a resistência era, é claro, esperada, mas a pouco e pouco nós construímos a massa crítica para conduzir a mudança. Atualmente, as pessoas estão a começar a entender o significado porque muitos dos princípios que orientaram a reforma estão agora na Constituição. Vocês têm simplesmente de operacionalizar esses princípios, de modo a que a Constituição venha melhorar e reforçar o trabalho que temos vindo a fazer na reforma. Como um primeiro passo na implementação da estratégia nacional, como vocês devem saber, o Quênia declarou a água um direito humano. Atualmente, a Constituição exige que cada política pública tenha de ser baseada nos princípios dos direitos humanos. [...] [O quadro legal e regulatório] desenvolveu-se realmente e evoluiu passo a passo. [Quando os direitos humanos eram referidos], eu costumava dizer: claro, as pessoas têm o direito à vida, mesmo na Constituição, mas era importante dizê-lo explicitamente para a água e saneamento, porque agora as pessoas começam a fazer perguntas como quem deve prestar esse direito, e ao fazerem essas perguntas tornam-se mais conscientes dos deveres do Estado, dos vários órgãos do Estado e de outros intervenientes. Na época, a responsabilidade era partilhada com o Ministério dos Recursos Hídricos e constituímos uma equipa, o Secretariado de Reforma do Setor da Água. Esta equipa foi responsável pela condução do processo da reforma, é claro, com apoio político. Certificaram-se de que quando os conflitos surgiram fossem abordados e resolvidos através do desenvolvimento de capacidades, de modo que as instituições pudessem entender a razão pela qual precisamos disso e por que temos de fazê-lo de determinada forma [No início] houve uma mistura de compromisso e de algum receio ou até mesmo medo. Mas, em grande medida, isso tinha a ver com as

(continua)

⁶http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=029540&database=faolex&search_type=link&table=result&lang=eng&format_name=@ERALL

Caixa 4.2 Evolução legal e regulatória no Quênia (continuação)

... pessoas sentirem-se confortáveis, estarem dentro da sua zona de conforto. Mas sabem, quando começámos a questionar o desempenho, então foram obrigadas a sair da sua zona de conforto. Nós estávamos a questionar: está realmente a conseguir, por quem é responsável, este era o tipo de perguntas e, em seguida, eles perceberam, ah, nós precisamos de pensar sobre estas questões. E eu, continuamente, sublinho o ponto de que isto foi onde a Constituição nos ajudou: a sua adoção em 2010 introduziu a articulação dos valores nacionais e princípios de governança e um projeto de carta abrangente de direitos. Porque a Constituição é muito clara em que se um direito não estiver a ser atendido, então o Estado tem o ónus de provar que não pode satisfazer o direito, por algum motivo particular. E aí é quando o próprio Estado tem de começar a questionar a sua forma de trabalhar e percebe que o modo de alocar os recursos e a atribuição de responsabilidades tornam-se questões que exigem uma monitorização para selecionar a melhor forma de lidar com eles. [...]

Num *post scriptum*, em janeiro de 2016, Robert Gakubia acrescenta: *Nos últimos dois anos, preparámos um projeto de uma Carta de Água, que foi aprovada por uma Câmara do Parlamento, em julho de 2015. Neste momento, está em deliberação noutra Câmara do Parlamento. O projeto da carta mantém e enfatiza o forte papel da regulação na prestação de serviços de água. Permanecem uma série de questões controversas, principalmente devido à delegação política provocada pela Constituição de 2010. Estas questões referem-se, especialmente, ao papel de algumas instituições sob delegação (serviços de água foram delegados para os municípios) e, não menos importante, se a regulação deve ser implementada a nível subnacional [município] ou a nível nacional. Uma vez que se trata de um processo político, existem também dinâmicas políticas. De qualquer modo, para o sucesso da implementação da realização progressiva do direito à água e saneamento, um quadro regulatório eficaz é essencial, mas não suficiente, por si só.*

Fontes: FAOLEX — base de dados legislativos do Gabinete Jurídico da Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas; Robert Gakubia, comunicação pessoal.

Um quadro jurídico para os HRWS terá implicações políticas específicas. A base de recursos das instituições com responsabilidade de agir irá precisar de ser analisada cuidadosamente. Em muitos países, isso implicará a alocação de financiamento para os municípios e autoridades da água.

Neste contexto são importantes as políticas a favor dos utilizadores pobres. Vários países têm políticas a favor dos utilizadores pobres que visam aumentar a possibilidade dos indivíduos vulneráveis, que vivem em comunidades marginalizadas, poderem satisfazer as suas necessidades básicas. Estas políticas são muitas vezes acompanhadas de disposições legais para o financiamento nacional ou local para apoiar iniciativas que abordam as necessidades dos pobres. A revisão da legislação nacional providencia uma oportunidade para a avaliação da eficácia das leis e políticas direcionadas aos pobres, no âmbito dos HRWS. O critério de acessibilidade económica, em particular, pode ser destacado neste contexto, concentrando-se no desenvolvimento e disseminação de soluções de baixo custo, através do reforço da formação técnica e profissional, da promoção de incentivos financeiros, como subsídios diretos (por exemplo, para assegurar os custos de ligação para os utilizadores pobres) ou subsídios cruzados, e por investir em sistemas de monitorização e vigilância para reforçar a base de dados sobre o acesso e a disponibilidade em aglomerados periurbanos informais e entre os indivíduos pobres rurais. Os prestadores de serviços podem apoiar estas iniciativas como parte dos seus programas de responsabilidade social, indicando onde os incentivos financeiros seriam mais eficazes, através da promoção de uma utilização criteriosa dos mecanismos de subsídios, pela prestação de cooperação técnica aos prestadores informais e complementando os dados de monitorização com qualquer informação relevante que possam ter à sua disposição.

Na mesma linha, as entidades gestoras de água e saneamento em países de rendimento elevado, e em alguns de rendimento médio, podem desempenhar um papel em iniciativas para implementar políticas de cooperação bilateral das agências do seu governo, destinadas a promover os HRWS. No contexto da cooperação internacional, podem fornecer apoio técnico valioso para melhorar as competências e as capacidades, nos países de rendimento baixo, para a extensão dos serviços de água e saneamento, com especial atenção para a igualdade e não-discriminação. Neste contexto, o modelo de Parcerias dos Operadores dos Serviços de Água (WOP) pode ser útilmente aplicado. Da mesma forma, através da cooperação internacional podem ser seguidas as funções das entidades reguladoras das economias desenvolvidas, devidamente adaptadas aos contextos de baixo e médio rendimento.

No âmbito mais restrito da cooperação regional, os países que partilham sensivelmente o mesmo conjunto de desafios e oportunidades podem chegar a acordo sobre uma abordagem comum para o desenvolvimento de quadros legais que definam as metas e normas para a realização progressiva dos HRWS. Um exemplo de um acordo regional catalisador é o anteriormente referido Protocolo sobre Água e Saúde, da UNECE⁷, segundo o qual pelo menos 25 governos, incluindo os da Europa de Leste, do Cáucaso e da Ásia Central (onde, em 2006, cerca de 140 milhões de pessoas não tinham acesso a uma ligação à rede pública, 41 milhões não tinham acesso a origens de água melhoradas e 85 milhões a instalações sanitárias melhoradas), subscreveram objetivos e critérios que em grande parte se sobrepõem aos dos HRWS. Os acordos regionais são particularmente úteis para enfatizar as necessidades legais, regulatórias e programáticas das entidades gestoras de comunidades de pequena escala ou das entidades gestoras privadas, que podem não ser necessariamente tidas em consideração no âmbito político nacional, mas cujo potencial de contribuição cumulativa para a realização progressiva a nível regional é difícil de ignorar.

4.4 ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

De modo a acomodar os requisitos dos critérios e princípios dos HRWS para a realização progressiva, a reforma legal, terá de ser operacionalizada através de um acordo global sobre papéis e deveres. Para se chegar a esse acordo, o nível de complexidade dependerá da arquitetura institucional específica de cada país. Por regra, as responsabilidades para o abastecimento de água para consumo humano estão bem definidas, mas fragmentadas; as responsabilidades do acesso de água às pessoas não servidas são muitas vezes inexistentes. As responsabilidades para o saneamento estão menos bem definidas e a sua afiliação setorial é muitas vezes instável. A reforma legal irá criar oportunidades para superação destas fragilidades. O enquadramento institucional irá ajudar a colmatar estas lacunas e a fortalecer a comunicação para melhorar a coordenação e eliminar as sobreposições.

Os órgãos legislativos e executivos do governo nacional devem assegurar, em todo o país e em todos os grupos populacionais, que a proteção e realização progressiva de cada princípio e critério dos HRWS são atribuídas a uma entidade claramente identificada, que dispõe de meios para a implementação. A relação entre as estruturas e responsabilidades de governança nem sempre é óbvia. A falta de clareza na atribuição de responsabilidades pode resultar em que questões relacionadas com os HRWS não sejam consideradas. Seguidamente, são apresentados alguns exemplos.

- Normalmente, uma autoridade pública é responsável pela organização dos serviços de abastecimento de água e saneamento para as famílias, num território, incluindo a expansão progressiva desses serviços — no entanto, não é um dado adquirido concluir que também instaura o acesso à água potável e ao saneamento em escolas, hospitais e outros edifícios públicos. A questão de quem assume a responsabilidade da obrigação de garantir serviços de abastecimento de água potável e saneamento para os habitantes de aglomerados informais, independentemente de qual o seu estatuto legal, é ainda mais desafiante;
- A qualidade e segurança da água potável são geralmente da responsabilidade do ministério da saúde, mas a realização progressiva relativamente a este critério dos HRWS permanece, na maioria dos casos, sob a responsabilidade das autoridades públicas responsáveis pela organização dos serviços de abastecimento de água.
- A acessibilidade económica pode ser assegurada através de tarifas estabelecidas pela autoridade pública responsável pela organização do abastecimento de água para consumo humano, mas esta responsabilidade também pode ser parte das atribuições de outros órgãos, como o ministério dos assuntos sociais, do ministério das finanças ou de uma agência do governo local (ver Caixa 4.3).

Em situações de emergência, uma atribuição clara de responsabilidades será de importância crucial. Uma prestação de serviços adequada, fiável e satisfatória pode ser comprometida por circunstâncias imprevistas (rotura da canalização, poluição tóxica de uma fonte de água, falta de energia, ou um desastre natural, como um terramoto, deslizamento de terra, erupção vulcânica ou inundação). Um plano de preparação coordenada, formulado pelas entidades gestoras (ou, idealmente, por uma associação de entidades gestoras), deve definir

⁷<http://www.unece.org/?id=2975>.

qual o organismo público responsável pelo abastecimento alternativo de água à população, para diferentes tipos de interrupção: autoridades locais ou um esquema de emergência nacional. Qualquer plano de preparação deve incluir considerações que abordem os critérios e princípios dos HRWS — uma situação de emergência não serve de justificção para ignorar as questões dos direitos humanos.

Relativamente à perspectiva das entidades gestoras de serviços e entidades reguladoras, têm de ser avaliadas várias opções para reforçar os laços institucionais. Na próxima subsecção, a ênfase será sobre as entidades gestoras, e é seguido por uma subsecção sobre a regulamentação.

Caixa 4.3 Exemplos de financiamento dirigido a utilizadores pobres no Chile, em França e na Zâmbia

No Chile urbano, os serviços de água e águas residuais são fornecidos pelas entidades gestoras regionais de água, sob a responsabilidade do Ministério das Obras Públicas. Um mecanismo de solidariedade, que tem como alvo os utilizadores pobres, é financiado por outro ministério e operacionalizado pelos serviços municipais, totalmente independentes da cadeia de prestação de serviços.

Em França, a prestação de serviços públicos de água e águas residuais é da responsabilidade dos serviços municipais. Um tipo de subsídio, conhecido como mecanismo de solidariedade, permite que as pessoas financeiramente mais desfavorecidas paguem as contas da água. Este mecanismo é parcialmente financiado e totalmente executado a nível departamental, o nível administrativo seguinte ao dos serviços municipais.

Na Zâmbia, foi criado um fundo fiduciário para apoiar a extensão dos serviços à população urbana pobre através do estabelecimento de fontanários públicos em quiosques. Os recursos necessários para estabelecer o fundo fiduciário foram recolhidos a partir de parceiros de desenvolvimento, governo e serviços de água. A aplicação de uma taxa de solidariedade nas faturas de água de todos os clientes serviu para gerar fundos para extensão de saneamento entre os utilizadores pobres urbanos.

Fontes: Gérard Payen (Chile, França), e Oswald Chandra (BAD; Zâmbia), comunicações pessoais.

4.5 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Em muitos países, as entidades gestoras públicas e privadas estão organizadas numa associação nacional (assim como, a nível internacional, muitas estão organizadas na IWA e/ou na AquaFed). Os HRWS devem estar contemplados na agenda destas associações nacionais, que devem avaliar as suas implicações para os papéis e responsabilidades dos seus membros. Isto irá garantir uma abordagem comum e coerente nas interações das entidades gestoras com outros intervenientes. Onde ainda não exista uma associação nacional com estas funções, os requisitos dos HRWS podem constituir um incentivo para o seu estabelecimento.

A ligação com a entidade nacional de coordenação, encarregada de criar e reforçar o ambiente propício para a realização progressiva do HRWS, será fundamental. É essencial que os prestadores de serviços participem ativamente neste debate, contribuindo com evidências sólidas e o seu conhecimento acerca da ineficácia ou efeitos perversos de estruturas e acordos existentes, para representar os seus interesses e para assegurar que os seus papéis e responsabilidades estão corretamente e claramente definidos. Os prestadores têm importantes conhecimentos e experiência para contribuir para o debate. Esta entidade coordenadora também irá proporcionar uma plataforma neutra onde as entidades gestoras podem interagir, de uma forma transparente, com as autoridades públicas, entidades reguladoras e sociedade civil.

Os prestadores de serviços de abastecimento de água para consumo humano e saneamento do setor privado são licenciados pelas autoridades nacionais, regionais ou locais, e, portanto, têm uma ligação oficial ao governo. Cada vez mais, essas licenças assumem a forma de contratos de desempenho, que representam uma oportunidade para incluir ações que contribuam para a realização das metas dos HRWS. Mesmo que os contratos não estejam sob a forma de contratos de desempenho, as autoridades nacionais devem incluir as obrigações dos HRWS nas licenças, de acordo com as suas obrigações (e eventual responsabilização) como detentores de deveres. A forma como isto se traduz em ações específicas, no âmbito das funções essenciais das entidades gestoras, é abordada no Capítulo 6.

Além das ligações à autoridade de licenciamento, que pode ser um ministério da água, um departamento do governo local (para serviços de nível municipal) ou uma entidade reguladora, as entidades gestoras precisam de estabelecer ligações com outras autoridades nacionais ou locais. As questões gerais dos direitos humanos serão com os ministérios dos negócios estrangeiros ou da justiça, as questões de acessibilidade económica com os ministérios dos assuntos sociais ou departamentos dos assuntos sociais ao nível dos municípios, as questões da qualidade da água para consumo humano com os ministérios da saúde ou de departamentos de saúde municipal e as questões dos recursos hídricos com os ministérios do ambiente ou os seus homólogos a nível municipal.

Uma vez identificadas e acordadas as áreas de cooperação, uma forma útil de as confirmar é através de um memorando de entendimento que define o âmbito, prazos, responsabilidades para as ações específicas e implicações dos recursos.

Finalmente, a ligação entre os prestadores de serviços e seus clientes também pode ser considerada no âmbito do enquadramento institucional, especialmente em países onde existe uma agência forte de defesa do consumidor. Qualquer contrato entre o prestador do serviço e o cliente deve estipular as condições de prestação de serviços, os direitos e deveres de ambas as partes e mecanismos de reclamação que definam o recurso, compensação, mediação e sanções. Estes contratos também oferecem a oportunidade de definir claramente os deveres dos utilizadores enquanto detentores de direitos, no contexto dos HRWS.

Para que nenhum destes contratos ou memorandos se tornem obstáculos aos HRWS, devem ser periodicamente revistos e atualizados. No enquadramento institucional tem de ser incorporado um grau de flexibilidade para que consiga responder à expansão ou diminuição das populações, às tendências na disponibilidade de água a longo prazo, a alterações nos padrões climáticos, ao aumento gradual dos níveis de serviço ligados ao progresso e desenvolvimento geral socioeconómico e às novas tecnologias, criando novas opções de prestação de serviço. A Figura 4.1 resume as tarefas e as relações dos intervenientes envolvidos.

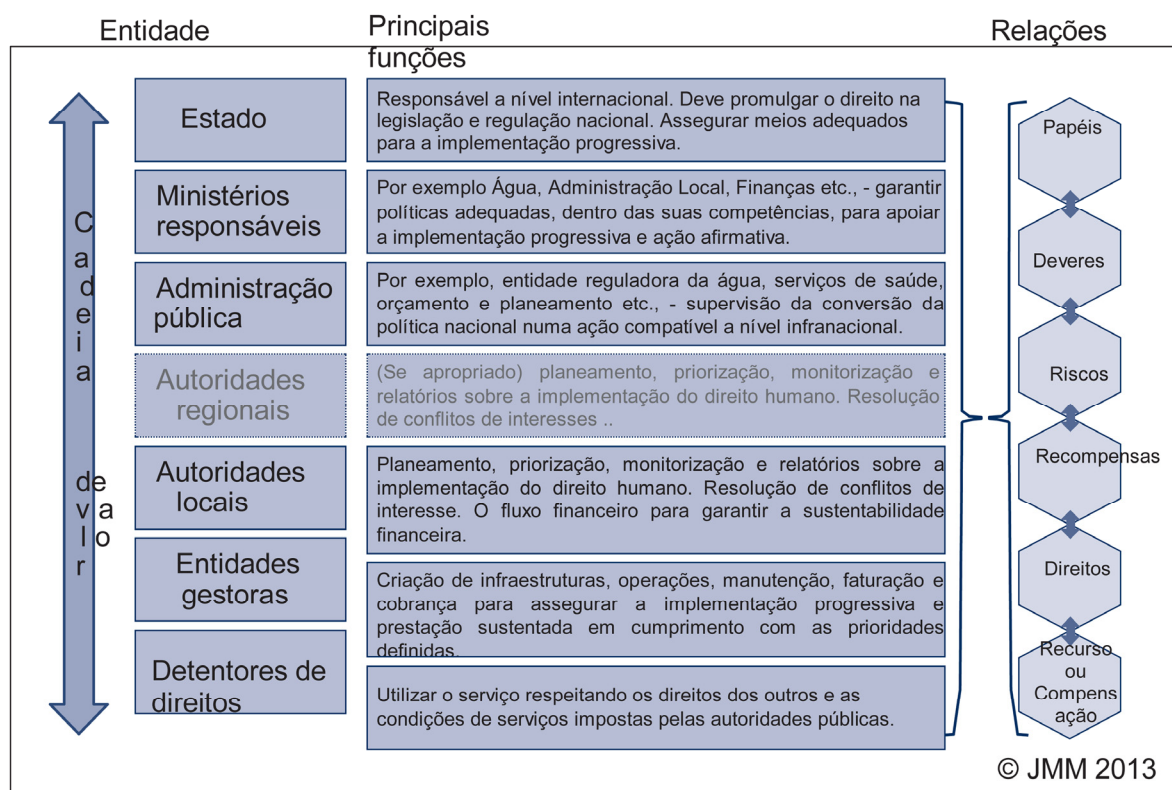


Figura 4.1 A cadeia de valor para a realização dos direitos à água e ao saneamento. Fonte: AquaFed, tal como apresentado por Gérard Payen no 3.º Congresso e Exposição sobre Água e Desenvolvimento da IWA, Nairobi, outubro de 2013.

4.6 REGULAÇÃO

Os papéis e responsabilidades das entidades reguladoras ou "reguladores"⁸ (económico, qualidade da água potável, ambiente) têm uma forte influência sobre a forma como as entidades gestoras prestam os seus serviços.

Os órgãos executivos dos governos nacionais e locais estabelecem regulamentos dentro do contexto jurídico nacional. Os reguladores interpretam as leis e regulamentos em termos práticos e são fundamentais para a implementação, monitorização, elaboração de relatórios e execução. No contexto da água para consumo humano e saneamento, os reguladores económicos estão envolvidos com o financiamento e fixação de tarifas; e como tal estão em posição de influenciar a função do planeamento. Os reguladores têm de garantir que as tarifas são acessíveis, mas, ao mesmo tempo, que os investimentos necessários podem ser financiados e que é feita uma provisão adequada para manter de forma sustentável a capacidade dos sistemas e evitar a regressão. Em alguns países, como por exemplo Portugal, também desempenham um papel de capacitação. As entidades reguladoras da qualidade da água para consumo humano podem ser parte de uma entidade de regulação económica, mas mais comumente fazem parte dos ministérios da saúde. Prestam aconselhamento a governos sobre metas intermédias e de longo prazo adequadas, promovem planos de segurança da água e saneamento e garantem o funcionamento de um controlo efetivo. Desempenham um papel fundamental na divulgação da qualidade da água para consumo humano e na investigação de incidentes. Em muitos países de baixo e médio rendimento, a vigilância da entidade reguladora está limitada a áreas urbanas. As entidades reguladoras ambientais monitorizam as descargas para cursos de água e são importantes para reduzir o impacto dos resíduos na qualidade das origens de água para consumo humano e no ambiente.

O papel das entidades reguladoras vai além do mero policiamento. O reforço da base de evidências através de estudos direcionados ajuda na conceção e ajuste de normas e metas. Por exemplo, estudos realizados pela entidade reguladora boliviana levaram à introdução da "tarifa justa", um sistema tarifário que tem em consideração a acessibilidade económica e capacidade de pagamento. As informações recolhidas pelas entidades reguladoras também podem realimentar o sistema legislativo para apoiar a evolução das políticas e leis. No Quênia, a entidade reguladora revê os perfis de consumo dos utilizadores juntamente com o prestador de serviços de água e decide relativamente à viabilidade de um aumento nas tarifas, à forma do sistema de cobrança poder ser mais eficiente e onde o estabelecimento de quiosques de água pode preencher as lacunas das pessoas que não estão ligadas à rede de distribuição e que só podem pagar em pequenas prestações, numa gestão dia-a-dia. Para acomodar a questão da acessibilidade económica qualquer tarifa especial terá de garantir uma abordagem eficaz da recuperação total dos custos, essencial para a sustentabilidade. Na província de Santa Fé, na Argentina, a entidade reguladora tem fomentado um programa de solidariedade em áreas urbanas com baixa cobertura de saneamento, em que os habitantes participam uma lotaria mensal — a comunidade é mobilizada em torno de um programa de obras públicas, implementado pelos próprios, e a lotaria determina mensalmente que membros da comunidade irão ter uma ligação à rede de saneamento.

A Lei da Água do Quênia, de 2002, conferiu à entidade reguladora WASREB uma lista de responsabilidades, que incluem:

- definir e verificar os níveis de serviço mínimos para a qualidade adequada de serviço;
- fixar as tarifas de acordo com a acessibilidade económica e sustentabilidade financeira;
- institucionalizar o envolvimento do consumidor através de grupos de cidadãos voluntários para reforçar a voz do consumidor;
- estabelecer padrões de governança corporativa na entidade gestora que promovam eficiência e profissionalismo;
- fornecer orientações sobre o agrupamento de entidades gestoras para a viabilidade comercial dos serviços; e
- realizar monitorizações de desempenho e comunicações públicas para a transparência e para a responsabilização dos diversos intervenientes na prestação de serviços.

⁸A Carta de Lisboa da IWA, acerca das políticas públicas e regulação, define uma autoridade reguladora, uma entidade reguladora ou regulador como sendo uma autoridade pública responsável pela aplicação e execução de metas, critérios, normas ou requisitos — que foram politicamente, legalmente ou contratualmente adotados — exercendo autonomamente autoridade sobre os Serviços, com capacidade de fiscalização — ver secção 5.4.

Atualmente, mesmo com este pacote abrangente de responsabilidades, a WASREB tem de reforçar os seus esforços, em particular na intensificação das comunicações públicas sobre os progressos na realização dos direitos e na área de monitorização, de modo a assegurar que as informações recolhidas refletem a situação do acesso no terreno, permitem um melhor direcionamento dos esforços para expandir os serviços ou aumentar os níveis de serviço em áreas insuficientemente servidas.

O aumento da monitorização e vigilância exige o desenvolvimento de indicadores mensuráveis de forma fiável. Muitos países têm vindo a desenvolver e medir indicadores durante décadas; este processo tem sido ainda mais estimulado pela necessidade de monitorização das metas relativas à água para consumo humano e ao saneamento, durante a vigência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (2000-2015), e é atualmente esperado que acelere e se intensifique em resposta aos HRWS e aos esforços para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015-2030).

A interação entre as entidades reguladoras e os prestadores de serviços é delicada. Num contexto de confiança mútua, as entidades reguladoras devem ser capazes de sancionar as entidades gestoras que não cumprem as metas e normas, mas também devem estar abertas às necessidades de capacitação das entidades gestoras e apoiá-las nos seus esforços de melhoria do desempenho.

As entidades reguladoras devem providenciar orientações de forma substancial na avaliação e gestão das necessidades de recursos incorridas pela legislação e regulação. A nível dos recursos financeiros isto significa trabalhar para garantir que as dotações orçamentais acompanham a nova legislação, que continua a existir suporte para as funções de regulação e que a recuperação de custos é reforçada com uma perspetiva de uma melhor gestão de ativos. Relativamente aos recursos humanos, significa o envolvimento da entidade reguladora na sua análise, analisando lacunas e despedimentos nos recursos humanos das entidades gestoras, assim como na identificação de novas necessidades. A análise recente da IWA sobre as lacunas de recursos humanos no setor da água, saneamento e higiene evidencia as necessidades em termos de educação, formação e de colocação de trabalhadores para apoiar o esforço de evolução para a cobertura universal (IWA 2014; ver Caixa 4.4).

Na sua análise global das estruturas e operações dos serviços de água, as entidades reguladoras devem garantir que a perspetiva dos direitos humanos é globalmente contemplada na avaliação do desempenho, eficiência, governança e qualidade dos serviços prestados. Este aspeto é particularmente importante no que diz respeito a tipos de governança em que os membros da direção superior ou do conselho de administração são nomeados politicamente sem as qualificações profissionais específicas na prestação dos serviços de água para consumo humano e saneamento.

Caixa 4.4 Destques de uma análise da IWA sobre as lacunas e as necessidades dos recursos humanos WASH

- Em 10 países analisados existe uma carência de 778 000 profissionais de água e saneamento treinados, necessários para atingir a cobertura universal.
- Moçambique necessita de duplicar o número de profissionais da água formados, com 11 900 pessoas adicionais; 62 % da carência foi no setor de saneamento.
- No Gana 98 % do défice de recursos humanos localizava-se no setor do saneamento.
- As mulheres estão maciçamente sub-representadas no setor. Em média, em 15 países, 16,7 % da força de trabalho no setor da água e saneamento era do sexo feminino.
- O Bangladesh, um país que está perto de alcançar as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) para a água e saneamento, requer 44 000 profissionais adicionais no setor da água para alcançar a cobertura universal.

Fonte: IWA 2014.

Exemplos de regulamentos a serem contemplados, incluem as seguintes categorias:

Quantidade: a quantidade mínima de água potável acessível (1) em casa, (2) no local de trabalho, (3) em edifícios públicos (escolas, hospitais, prisões), (4) quando o serviço público é interrompido (falta de energia, roturas da tubagem, instalações inundadas) e (5) em caso de escassez de água (seca, desastre).

Disponibilidade: para os utilizadores das redes públicas de água, o número mínimo de horas por dia durante as quais a água está disponível na torneira (pode diferir entre os fontanários familiares e coletivos).

Qualidade: as características da água requeridas para que possa ser considerada segura para consumo público (número e condições dos testes de qualidade). Medidas para lidar com o abastecimento público de água que não é seguro (por exemplo, sistema de alertas). Ações preventivas, se uma dessas características não for satisfatória (excesso de sal, arsénio, fluoreto).

Acessibilidade económica: estabelecer definições apropriadas e contextualizadas para "economicamente acessível" e "economicamente inacessível". Definir as condições em que indivíduos ou famílias têm o direito a solicitar um subsídio de modo a tornar o abastecimento de água economicamente acessível.

Acesso: quando uma conduta de água sofre uma rutura ou o fornecimento de energia elétrica é interrompido, o abastecimento público de água também o é. Esta situação pode durar dias ou mesmo semanas. Que serviço alternativo está garantido? A segurança da água que é distribuída/vendida por tanques de água está garantida? Estão em aplicação mecanismos para o fornecimento de água engarrafada?

Acesso: nos locais onde uma rede pública canalizada de água ou de águas residuais passa por uma área habitada as pessoas devem saber se têm o direito a estar ligadas a esta rede (e em que condições).

Acessibilidade: no meio urbano, o estabelecimento de uma distância máxima (ou número de pisos) entre uma habitação e a fonte mais próxima de água potável.

Acessibilidade: em áreas isoladas não abastecidas, definir as condições em que os indivíduos possam obter água, a partir de uma comunidade vizinha.

Do mesmo modo, estas categorias relacionadas com critérios dos HRWS devem ser consideradas no reforço dos regulamentos para saneamento e gestão de águas residuais.

Finalmente, serviços de abastecimento de água e entidades reguladoras podem fortalecer os seus compromissos e das suas equipas para a realização dos HRWS através da adoção de um código de boas práticas adotado coletivamente, como a Carta de Bona da IWA para Abastecimento Seguro de Água para Consumo Humano⁹. Na verdade, a Carta de Bona, embora focada em questões da gestão da qualidade da água para consumo humano e de ter sido formulada antes de terem sido conduzidas as negociações dos HRWS, contém uma ampla referência a questões relevantes. Este documento refere-se explicitamente a questões de direitos ao descrever os papéis e os deveres dos governos, e nas suas conclusões declara: "O acesso à água potável de boa qualidade deve ser um direito de cada ser humano". A Carta cita ainda a responsabilização, transparência, realização progressiva, acessibilidade económica, acessibilidade física e disponibilidade entre os seus princípios e nos parágrafos dedicados à operacionalização. Lista as obrigações dos governos, prestadores de serviços de águas, entidades reguladoras e consumidores. A Carta de Lisboa da IWA para Orientação das Políticas Públicas e de Regulação do Abastecimento de Água para Consumo Humano, Saneamento e Serviços de Gestão de Águas Residuais foi aprovada por representantes de 85 governos no 7.º Fórum Mundial da Água, na Coreia, em abril de 2015. É apresentada em maior detalhe no final do capítulo 5.

Os capítulos 5 e 6 abordam com maior profundidade a forma como as ações em resposta a estas e outras questões serão incorporados no quadro operacional e institucional e nas funções essenciais dos prestadores de serviços e entidades reguladoras.

⁹<http://www.iwawaterwiki.org/xwiki/bin/view/Articles/Bonncharterprinciplesforsafedrinkingwater>.



Uso doméstico de água numa bomba de água numa vila perto de Luang Prabang, República Democrática Popular do Laos (LPDR) © Robert Bos, IWA



© Catt Liu / unsplash.com

Capítulo 5 Integração dos direitos humanos à água e saneamento no âmbito operacional e institucional dos prestadores de serviços e entidades reguladoras

SINOPSE

No cerne da realização progressiva dos HRWS está a forma como os prestadores de serviços põem em prática os critérios e princípios dos direitos humanos nas suas operações diárias. Este capítulo apresenta os vários modelos de prestação de serviços e respetivos quadros institucionais com a função específica de promover os HRWS. Apresenta uma lista de verificação que as entidades gestoras de água para consumo humano e saneamento podem considerar útil, no processo de reestruturação da sua organização e nas negociações com as autoridades nacionais. O capítulo termina abordando o enquadramento que permite às entidades reguladoras desempenhar o seu papel, no que se refere a respeitar, proteger e realizar os HRWS.

5.1 INTRODUÇÃO

Os governos são os detentores finais de obrigações quanto aos direitos humanos à água potável e saneamento. No entanto, o seu papel direto no âmbito da prestação de serviços pode ser limitado ou inexistente. A sua principal missão é criar um ambiente favorável ao desempenho ideal de outros intervenientes no cumprimento das suas responsabilidades no abastecimento de água para consumo humano e saneamento. Os HRWS não estabelecem nem expressam preferência por um modelo de prestação de serviços, mas exigem que a atuação do governo, incluindo as ações delegadas a terceiros, sejam realizadas em cumprimento dos critérios e princípios dos HRWS.

O princípio fundamental da realização progressiva dos HRWS (ver Anexo A) não implica apenas uma redução constante e tangível da desigualdade e da discriminação na prestação de serviços, mas também a alocação máxima de recursos para as ações que a apoiam. Este conceito aplica-se de igual forma a ações diretas do governo e a ações delegadas a terceiros.

5.2 MODELOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

As entidades envolvidas na prestação de serviços de água e saneamento apresentam um elevado nível de diversidade relativamente à sua natureza e dimensão.

Por norma, em qualquer território, é uma autoridade pública que tem a responsabilidade geral pela prestação de serviços de água/saneamento. Esta autoridade pode ser um ministério, outra instituição do governo central, um departamento da administração municipal ou uma instituição especializada, como um conselho de serviços de águas. A sua principal função é estabelecer uma estrutura normativa, formular regulamentos, definir objetivos, prioridades e tarifas, e garantir que estes serviços são prestados de forma eficaz aos utilizadores finais. A autoridade e a capacidade para a organização dos serviços públicos de águas é, geralmente, atribuída por lei a esta entidade. Obviamente, esta tem de respeitar os HRWS. As autoridades públicas com a missão global de assegurar a proteção e o cumprimento dos diversos critérios e princípios dos HRWS podem ser diferentes da autoridade pública responsável pela prestação dos serviços, no entanto esta normalmente desempenha um papel importante na extensão progressiva do acesso a todos.

Diferentes tipos de entidades gestoras contribuem para a prestação destes serviços. Num número considerável de locais, a prestação de serviços é assegurada por mais do que um interveniente como, por exemplo, no caso de um serviço público que atribui a outra entidade gestora a realização de parte do serviço ou de um operador que vende água a outro em grandes quantidades.

Do ponto de vista dos HRWS, a autoridade pública responsável pela prestação dos serviços pode ser classificada em três categorias relativamente à prestação eficaz de serviços de água/saneamento. A natureza da relação entre a autoridade pública responsável e as entidades gestoras de águas, que contribuem para prestar o serviço, determina estas três categorias:

- (1) a autoridade pública presta estes serviços diretamente aos utilizadores; neste caso, a autoridade e a entidade gestora são a mesma entidade jurídica;
- (2) a autoridade pública atribui (ou autoriza) e regula terceiros, públicos ou privados, para prestar o serviço (parcial ou totalmente) aos utilizadores, com as devidas instruções;
- (3) o serviço é prestado por entidades gestoras, cuja atividade não está organizada nem regulada (ou informalmente regulada) pela autoridade pública.

Os prestadores de serviços relativos às duas primeiras categorias atuam com um mandato oficial. São designados por "entidades gestoras formais". Os prestadores de serviços na categoria (3) são denominados "prestadores de serviços informais".

Estas categorias também diferem da perspetiva dos HRWS, tendo em conta que as ações a serem tomadas pela autoridade pública responsável pelos serviços de água/saneamento são diferentes (AquaFed 2010):

- as que se encontram na primeira categoria devem satisfazer, por si só, os deveres do Estado em cumprir os HRWS respeitando-os progressivamente; e, devem protegê-los onde já são satisfeitos;
- aquelas que pertencem à segunda categoria devem garantir que as obrigações do Estado em cumprir os HRWS são progressivamente realizadas pelas entidades gestoras, sob o seu mandato; devem assegurar que essas entidades gestoras respeitam os HRWS; e protegê-los onde já estão satisfeitos.
- as que se enquadram na terceira categoria devem proteger os HRWS e garantir que são respeitados pelos prestadores de serviços informais. No entanto, a autoridade pública muitas vezes não tem a capacidade de impor a expansão do serviço a todos, conforme exigido pela realização progressiva dos direitos.

Além disso, existe uma diversidade considerável no estatuto legal dos prestadores de serviços formais. Podem ser propriedade do Estado e por ele geridos, pertencendo inteiramente ao setor público, podem ter origem em investimentos de capital privado, pertencendo inteiramente ao setor privado, ou podem ser baseados num modelo misto entre estes dois setores, incluindo organizações paraestatais, empresas municipais, parcerias público-privadas ou cooperativas de clientes. Além disso, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitária podem colmatar as lacunas em comunidades onde os serviços ainda não são prestados por entidades públicas ou privadas. A nível global, a maioria dos prestadores de serviços são propriedade, total ou parcial, do Estado.

Assim como há uma grande diversidade de modelos organizacionais e de negócio, também existe variedade na escala e nos níveis de descentralização: situações em que o Estado detém o monopólio da prestação de serviços de água e saneamento, países com um número limitado de prestadores de serviços regionais, e outros onde as responsabilidades pela prestação de serviços foram descentralizadas para o nível municipal ou inframunicipal, resultando num grande número de prestadores relativamente pequenos. No entanto, todos estes modelos encontram-se inseridos nos quadros legais e regulatórios estabelecidos pelos governos e todas as disposições contratuais, licenças ou concessões para prestar serviços de água e saneamento devem cumprir o enquadramento nacional, ou o enquadramento legal e regulatório local, derivado do nacional.

Além disso, os prestadores de serviço informais — indivíduos ou pequenas empresas informais — têm frequentemente a maior parte da sua base de clientes entre as comunidades marginalizadas e vulneráveis ou desfavorecidas, que nem as organizações públicas ou privadas, nem mesmo as ONG, conseguem apoiar. Existem também prestadores de serviços informais em áreas potencialmente mais privilegiadas não servidas por um serviço público. Também se enquadram nesta categoria os serviços organizados por promotores imobiliários, independentemente das redes públicas, por indústrias em localidades construídas para os seus trabalhadores, ou por ONG não regulamentadas e organizações de base comunitária. O envolvimento dos prestadores de serviços informais em ações de apoio à realização progressiva dos HRWS é, provavelmente, mais difícil. No entanto, representam o grupo mais intimamente ligado às famílias e indivíduos que sofrem de desigualdade e discriminação, como os que vivem em aglomerados populacionais informais em áreas periurbanas, muitas vezes fora da jurisdição municipal ou área concessionada para prestação dos serviços. Por definição, operam fora dos quadros regulatórios existentes. As suas atividades são permitidas em graus variáveis em diferentes países. Esta tolerância é baseada no reconhecimento da prestação de serviços que de outra forma não seriam fornecidos — serviços com um nível razoável de fiabilidade, embora muitas vezes não adiram às tarifas estabelecidas e aos padrões de qualidade.

5.3 TIPOS DE ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

Do mesmo modo que existe uma grande variedade de modelos organizacionais, há uma gama de quadros institucionais que permite o seu funcionamento. O Estado, enquanto detentor de obrigações para a realização progressiva dos HRWS, deve garantir que os seus deveres são efetivamente atribuídos, acompanhados por autoridade efetiva e desenvolvimento de competências e capacidades. No fundo, a autoridade pública competente deve organizar o trabalho dos prestadores formais sob a sua alçada, de forma eficaz.

O modelo mais simples é aquele em que a prestação de serviços de água e saneamento é da exclusiva responsabilidade de uma organização governamental, pertencente ou afiliada a um ministério. Nesta situação, o ministro em funções terá poder de decisão sobre a integração dos critérios e princípios dos HRWS nos processos de gestão da organização, para garantir que as obrigações do governo são adequadamente cumpridas. Nestes casos o parlamento desempenha um papel importante para garantir que a liderança política segue os critérios e princípios dos HRWS. Em alguns contextos, os parlamentos podem estabelecer mecanismos de verificação independentes de caráter temporário ou permanente. O parlamento também abre oportunidades importantes para os prestadores de serviços de água e saneamento, incluindo as ONG, exercerem pressão e influência para a promoção das questões dos HRWS.

Esta situação também pode ser eficaz a um nível diferente de governação, em que a prestação de serviços de água e de saneamento é da exclusiva responsabilidade de um departamento da administração local. Neste caso, é crucial a existência de uma ligação efetiva entre o governo central (normalmente o ministério da administração interna ou da administração local), o município e o departamento específico encarregado da prestação de serviços, a nível da transferência de informações e recursos específicos para a realização progressiva dos HRWS.

Próxima desta realidade está a organização paraestatal, com o estatuto de autoridade responsável operando independentemente dos ministérios, mas sob a supervisão de uma administração nomeada pelo governo. A missão, papéis e responsabilidades do conselho de administração são definidos numa constituição ou estatuto compatível com o quadro legal. O conselho de administração supervisiona se as operações da organização são realizadas de forma satisfatória, dentro dos limites da licença ou mandato. A nível nacional (governo e parlamento) existe a possibilidade (na verdade, a obrigação, como parte dos compromissos internacionais) de considerar os HRWS como uma questão a ser regularmente examinada, de modo a garantir que medidas eficazes para a realização progressiva estão a ser tomadas pela administração, e que não ocorre regressão.

As parcerias público-privadas (PPP) são acordos que garantem a prestação de serviços públicos num território definido, financiados e operados através de uma parceria entre a autoridade pública competente e uma ou mais entidades do setor privado. As PPP para a prestação de serviços de abastecimento de água e saneamento são baseadas em acordos contratuais entre a autoridade pública responsável e uma ou mais entidades do setor privado, cobrindo obrigações de serviço (tais como tarifas), responsabilidades operacionais, ações de investimento de capital de todas as partes, bem como acordos de partilha de riscos financeiros, técnicos e operacionais substanciais. As entidades gestoras do setor público que atuam em mercados competitivos também podem constituir o "parceiro privado" de um contrato de PPP.

Em muitos casos, a autoridade pública responsável pela organização dos serviços num território autoriza uma entidade pública que não está sob o seu controlo legal direto. Por exemplo, um município pode usar um serviço público organizado por outro ou vários municípios. Nesse caso, a autoridade responsável atribui uma licença para operar ou assina um acordo com o serviço externo. Outro exemplo é o de uma entidade privada que possui a infraestrutura de água e de saneamento e presta serviços de acordo com uma licença/autorização emitida pela autoridade pública responsável (como é o caso do abastecimento de água e gestão de águas residuais em Inglaterra e País de Gales, ou no Chile).

No âmbito dos compromissos contratuais e enquanto detentores de obrigações dos HRWS, os governos têm de garantir não só que os critérios e princípios relevantes são considerados como parte do processo de realização progressiva, mas também que os deveres do governo são transferidos, de forma adequada, a parceiros do setor privado. Neste caso, é fundamental o conceito de maximização dos recursos para a realização progressiva dos HRWS. Os ganhos em eficiência devem traduzir-se numa realização progressiva mais rápida. Em simultâneo, os vários mecanismos à disposição do governo para colaboração em PPP também oferecem oportunidades para promover especificamente os objetivos dos HRWS, ajudando na superação de obstáculos financeiros que podem impedir a ação afirmativa por parte dos parceiros do setor privado. Quaisquer disposições específicas sobre os HRWS terão de estar fortemente radicadas no contrato de PPP.

As negociações sobre os objetivos, o âmbito e o conteúdo detalhado da licença/contrato devem permitir margem para considerar a integração efetiva de questões dos HRWS. O cumprimento das obrigações do governo no sentido dos HRWS pode ser apoiado pela integração de condições de serviço e metas, objetivos de expansão de infraestruturas, indicadores de desempenho específicos dos direitos (ou seja, de redução das desigualdades), relatórios especializados, bem como de mecanismos de definição de tarifas baseados em subsídios (cruzados) que beneficiem os mais desfavorecidos e quem vive em áreas remotas.

As cooperativas de serviços (entidades que operam sob concessão do governo, geridas como uma empresa privada, detidas pelos clientes; exemplo: Saguapac em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia) são um caso particular, com muitas semelhanças com as categorias anteriores, uma vez que o Governo tem de impor as obrigações dos HRWS através de uma licença para operar. O caso de Saguapac é um modelo cooperativo baseado num acordo público-privado: público no que diz respeito à propriedade dos ativos, e privado porque as ações da empresa são propriedade dos seus clientes. A sua governança encontra-se legalmente estabelecida na Lei Geral de Cooperativas da Bolívia. Um grande desafio em Santa Cruz (população estimada de 2,4 milhões) é a expansão da cobertura dos serviços de saneamento, que atualmente é de apenas 38 % — numa perspetiva dos direitos humanos, isto requer um enfoque nas comunidades periféricas, mas estas encontram-se fora da zona de intervenção da Saguapac, e a sua prestação de serviços de apoio às cooperativas de menor dimensão que aí operam está limitada por lei.

O Manual Prático para a Realização dos Direitos Humanos à Água e ao Saneamento, de Catarina de Albuquerque, fornece uma lista de verificação de questões relacionadas com os HRWS para autoridades governamentais, que precisam de ser consideradas nas negociações de qualquer documento contratual de concessão ou de licenciamento, na perspetiva do governo. Esta lista está apresentada na Caixa 5.1, uma vez que é importante que os prestadores e entidades reguladoras estejam alertados para os assuntos recomendados, utilizados pelos seus homólogos na mesa de negociações. A lista de verificação elaborada para o presente manual quanto às considerações para os operadores que prestam os serviços ao abrigo de qualquer tipo de compromisso contratual é apresentada imediatamente após esta caixa.

Caixa 5.1 Lista de verificação para as autoridades nacionais/locais

1. Definição clara das responsabilidades dos prestadores de serviços no âmbito dos direitos humanos, no que diz respeito aos direitos humanos à água e saneamento.
2. Integração explícita das metas dos direitos humanos, incluindo:
 - a. Padrões de qualidade da água e metas que protegem a saúde humana (como previsto nas Diretrizes de Qualidade da Água para Consumo da OMS).
 - b. Metas de nível de serviço a atingir, incluindo acessibilidade económica, acessibilidade física, segurança, aceitabilidade, sustentabilidade.
3. Objetivos de desempenho, que incluem a prestação de serviços a áreas não servidas e insuficientemente servidas e estabelecem planos de investimento para combater as desigualdades no acesso entre as diferentes áreas.
4. Incentivos para prestar serviços às áreas ou famílias desfavorecidas.
5. Clareza na forma como as tarifas ou outros encargos são estabelecidos. Clareza no regime de preços, subsídios e métodos alternativos de pagamento dirigidos aos utilizadores pobres, e proteção das famílias de baixos rendimentos, em tempos de crise económica ou outras crises. Desconexões permitidas somente após a avaliação completa dos motivos para o não pagamento, com a proibição de desconexões devidas à incapacidade de pagar.
6. Os utilizadores devem ter à sua disposição informação relevante sobre o serviço, e a transparência não deve ser prejudicada pela confidencialidade comercial.
7. Participação significativa dos destinatários dos serviços nas decisões que irão afetar a sua fruição dos direitos humanos à água e saneamento.
8. Uma cláusula que obrigue os prestadores de serviços a garantir formação adequada em capacidades e conhecimentos necessários para que os municípios e organismos reguladores cumpram as suas funções de regulação.
9. Clareza na forma como os lucros dos acionistas podem ser limitados e regulados.
10. Mecanismos claros de monitorização e supervisão que examinem o cumprimento das normas estabelecidas.

Fonte: Albuquerque, C. de (2014) Manual Prático para a Realização dos Direitos Humanos à Água e ao Saneamento: um Manual pela Relatora Especial da ONU Volume 4: Planeamento de processos, prestadores de serviços, níveis de serviço e acordos.

Os serviços e outros prestadores devem respeitar os HRWS e contribuir para a sua realização na sua área de intervenção. Isto implica ter em consideração os HRWS na sua interação com as autoridades públicas e nas suas operações. Seguidamente apresenta-se uma lista de verificação que enuncia as questões que podem surgir durante as negociações do contrato/licença/missão com as autoridades públicas.

Lista de verificação para serviços e outros prestadores

1. Solicitar um conjunto claro de metas e objetivos estratégicos relacionados com a realização progressiva dos direitos humanos à água potável e ao saneamento, de acordo com a missão global da organização/empresa.
2. Acordar indicadores e níveis de desempenho que se relacionem com estes objetivos e com os critérios e princípios dos HRWS para monitorizar o cumprimento e realização progressiva nas áreas do serviço.
3. Em situações com múltiplos prestadores de serviços, solicitar esclarecimentos sobre os seus papéis em relação à estratégia e obrigações das autoridades públicas, no âmbito dos HRWS.
4. Apresentar uma visão geral aprofundada da estrutura e funções da organização/empresa, para identificar opções de modificação e fortalecimento a favor da plena integração de ações visíveis e eficazes, no âmbito dos HRWS, e estabelecer uma rotina de revisão periódica da estrutura e funções para futuras melhorias incrementais.
5. Enfatizar a necessidade de estudos de referência da cobertura do abastecimento de água para consumo humano e/ou serviços de saneamento, na área mandatada ou área de intervenção, com foco nos grupos marginalizados e desfavorecidos, comunidades informais e pessoas/grupos com necessidades especiais (deficientes, idosos, indivíduos HIV-positivos, pessoas sem-abrigo, pessoas institucionalizadas).
6. Analisar dados existentes de estudos de referência para determinar, para os diversos grupos de clientes, quais os critérios e princípios que exigem atenção prioritária e discutir essas necessidades.
7. Apresentar opções para os programas de formação nas empresas, com o objetivo de aumentar a consciencialização, o conhecimento e as capacidades relativamente aos HRWS de todos os funcionários da organização/empresa.
8. Solicitar e definir o contexto dos programas de sensibilização da comunidade integrados em atividades de comunicação com clientes, para educar os atuais e potenciais clientes sobre os HRWS e, em particular sobre a sua posição como detentores de direitos e as implicações em termos de direitos e deveres.
9. Apresentar opções para reforçar funções essenciais de apoio (gestão de recursos humanos, um sistema de monitorização, um mecanismo de reclamação para clientes, medidas anticorrupção, articulação com as autoridades nacionais de direitos humanos, com outros setores públicos relevantes e com uma possível entidade reguladora nacional) para garantir a utilização ideal dos recursos para a realização progressiva dos HRWS.

5.4 O QUADRO REGULAMENTAR

O quadro regulamentar para o abastecimento de água para consumo humano e saneamento de águas residuais é uma combinação de metas, critérios, boas práticas, regras e requisitos que têm de ser respeitados pelos prestadores de serviços, e das instituições que os aplicam e fazem cumprir. Conforme definido pela Carta de Lisboa da IWA, os regulamentos são estabelecidos pelos órgãos executivos do governo a nível central e local (ver Capítulo 4) para criar, limitar ou restringir um direito, criar ou limitar um dever, ou atribuir uma responsabilidade. A regulação pode assumir muitas formas; a regulação da água para consumo humano, por exemplo, estabelece padrões e normas de qualidade, e ainda regras de boas práticas para aqueles que são mandatados para o abastecimento de água para consumo humano como um serviço de "bem-comum". Um quadro regulamentar é um conjunto de regras decretadas pelo governo dentro do quadro legislativo mais alargado.

Como mecanismo para criar, limitar ou restringir direitos, os regulamentos são uma poderosa ferramenta disponível aos governos para a promoção dos direitos humanos à água potável e ao saneamento. A experiência do passado mostra que os regulamentos não são sempre utilizados no seu potencial máximo, ou no melhor proveito de todas as partes interessadas. Os desafios específicos levantados por especialistas e entidades reguladoras nacionais sobre o abastecimento de água para consumo humano e saneamento incluem:

- regulamentos tendencialmente desenvolvidos a partir de uma perspetiva operacional e de engenharia, negligenciando a perspetiva da saúde pública, assim como o exercício da autoridade de vigilância em saúde pública e respostas associadas;
- possibilidade de regulamentos inexistentes, incompletos e/ou desatualizados mesmo em alguns países de rendimento elevado;
- possibilidade de discrepâncias na avaliação do risco e abordagem de gestão atual para garantir a qualidade da água ("desde a origem até à torneira") com os regulamentos definidos ao abrigo de conceções tecnicamente desatualizadas sobre o abastecimento de água para consumo humano, e com regulamentos para a proteção ambiental das origens de água; e,
- possibilidade de não clarificação da jurisdição, dos mandatos legais e da autoridade no quadro regulatório para a qualidade da água para consumo humano, incluindo lacunas e sobreposições.

Essencialmente, os quadros regulamentares devem ser construídos de forma a suportarem todas as obrigações do Estado no que diz respeito à implementação dos HRWS. Como tal, as metas, critérios, regras ou requisitos que devem ser respeitados pelas entidades gestoras dos serviços, devem estar em cumprimento com todos os critérios e princípios dos HRWS e contribuir para a sua realização progressiva. O facto de terem sido adotados para fins específicos sem menção explícita aos critérios ou princípios dos HRWS não significa que não respeitem estes critérios e princípios. Pelo contrário, muitos regulamentos existentes contribuem para a realização progressiva dos HRWS, mas esta situação deve ser verificada regra a regra. Compete ao Governo e seus órgãos reguladores a realização desta tarefa. Além disso, os órgãos reguladores devem verificar se as suas próprias atividades cumprem com os critérios e princípios dos HRWS.

É apresentado em seguida um exemplo dessa avaliação, que diz respeito ao quadro regulatório da qualidade da água para consumo humano¹⁰.

Muitos dos países (mas, de longe, não todos) apresentam um quadro regulatório e uma entidade reguladora correspondente para a qualidade da água para consumo humano. Em alguns países as funções da regulação da água para consumo humano estão incluídas nas funções de uma entidade de regulação económica, que também abrange as tarifas de água para consumo humano. Em algumas regiões (América Latina, Europa) as entidades reguladoras de água para consumo humano estão organizadas em associações regionais.

Em linha com as recomendações das Diretrizes da OMS para a Qualidade da Água para Consumo Humano, a regulação da qualidade da água para consumo humano no momento da utilização, por si só, é inadequada e ineficiente para uma proteção sólida da saúde pública. Vários elementos, desde a origem até à torneira, incluindo a supervisão e gestão, são fatores determinantes da qualidade da água para consumo humano e a sua gestão coordenada desempenha um importante papel na proteção da saúde pública.

Assim, os seguintes elementos de gestão da qualidade da água para consumo humano devem ser cobertos por regulamentos, a fim de salvaguardar a saúde pública:

Proteção da Saúde Pública

- Consideração do — e referência ao — Quadro de Estocolmo da OMS (OMS 2006) e Diretrizes da OMS para a Qualidade da Água para Consumo Humano (OMS 2011a).
- Adequação do abastecimento (ou seja, qualidade, disponibilidade, acessibilidade física, acessibilidade económica, aceitabilidade e fiabilidade), incluindo os padrões de qualidade da água para consumo humano.
- Vigilância de potenciais eventos associados a doenças transmitidas pela água para identificar, no mínimo, os responsáveis pela recolha e partilha de informações e pela intervenção.

Origens de Água

- Proteção da água na origem, incluindo a prevenção da poluição (normas e ordenamento da utilização do território), zonas de proteção de nascentes, proteção de poços, aplicação de códigos de conduta e gestão de bacias hidrográficas.
- Captação e utilização da água, como autorizações de captação de águas superficiais e subterrâneas, proteção contra o excesso de captação e tarifas associadas.

Infraestrutura

- Materiais e equipamentos, incluindo produtos químicos para tratamento, materiais que entram em contacto com a água desde o ponto de captação até ao ponto de distribuição, contadores de água e dispositivos de tratamento de água.

¹⁰http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/sheet1.pdf?ua=1.

Integração dos direitos humanos à água e saneamento no âmbito operacional

- Exploração e desmantelamento de poços, furos de água, instalações de tratamento de água e outras infraestruturas.
- Conceção e construção de instalações de tratamento de água e sistemas de canalização, incluindo avaliações do impacto ambiental.

Tratamento e distribuição de água

- Níveis de tratamento mínimo, incluindo a identificação de concentrações admissíveis de substâncias e definição de metas de desempenho, com base na avaliação da qualidade da água na origem e processos e práticas utilizadas de tratamento da água.
- Operação e manutenção do abastecimento de água para consumo humano para verificar que a cadeia de fornecimento está a funcionar corretamente e que os padrões de qualidade da água são respeitados.
- Programas de saúde e segurança ocupacional para proteger os trabalhadores de riscos profissionais, tais como a manipulação e utilização de produtos químicos e trabalhar em espaços confinados.
- Normas para a entrega de água não canalizada, incluindo transporte e armazenamento de grandes quantidades.

Avaliação e execução do sistema

- Verificação e monitorização operacional, por exemplo, testes de qualidade da água final realizados por laboratórios habilitados para confirmar o cumprimento dos objetivos.
- Criação de um sistema de indicadores de desempenho associados a análise comparativa.
- Inspeções a, por exemplo, sistemas de abastecimento e instalações de água para consumo humano, para identificar perigos e avaliar riscos, como parte de auditorias ao plano de segurança da água (WSP) (OMS/IWA 2015).
- Satisfação dos consumidores: opinião dos consumidores sobre se a água para consumo humano é segura, aceitável, fisicamente acessível em quantidade suficiente, economicamente acessível e se o serviço é fiável
- Poderes de execução, incluindo autoridade para agir e penalizar o incumprimento dos regulamentos.

Procedimentos de operação e gestão

- Códigos de conduta, formação e, quando adequado, certificação de entidades gestoras, inspetores, engenheiros, laboratórios, canalizadores e outros intervenientes relevantes.
- Planos de emergência e intervenção que, no mínimo, definem funções e responsabilidades na eventualidade de contaminação possível ou confirmada da água ou de doenças transmitidas pela água.
- Promoção e educação para a saúde, por exemplo, para os operadores e gestores do abastecimento de água, e às famílias e outros utilizadores de água quanto ao tratamento e armazenamento da água para consumo humano.
- Sistemas de registo e partilha de informações.

A lista mencionada abrange muitos dos critérios e princípios dos HRWS, no sentido convencional dos níveis de qualidade da água e de serviço, mas não aborda as questões de igualdade, não-discriminação, responsabilização, sustentabilidade, transparência e participação das partes interessadas. Desta forma, é importante que as entidades reguladoras da água para consumo humano revejam as suas funções para a posterior integração das considerações dos HRWS.

Em 2011, o grupo de trabalho da Rede Internacional de Reguladores da Qualidade da Água da OMS (RegNet) acordou uma declaração relativa aos HRWS (OMS 2011b, página 24). Na Caixa 5.2. é apresentada a secção desta declaração que reflete a perspetiva das entidades reguladoras sobre a implementação de ações de apoio aos direitos.

Finalmente, a recentemente aprovada e endossada Carta de Lisboa da IWA¹¹ complementa estas recomendações, no Artigo quatro, com uma lista de responsabilidades relevantes, no âmbito dos HRWS, para as autoridades reguladoras:

"Artigo quatro da Carta de Lisboa da IWA Orientando as Políticas Públicas e Regulação do Abastecimento de Água Potável, Saneamento e Serviços de Gestão de Águas Residuais.

¹¹http://www.iwa-network.org/downloads/1428787191-Lisbon_Regulators_Charter.pdf.

Caixa 5.2 A opinião de peritos da RegNet na implementação de atividades dos direitos humanos à água e ao saneamento

Os intervenientes não estatais tais como indivíduos, empresas privadas e ONG têm um papel a desempenhar na implementação dos HRWS. Estas funções e responsabilidades necessitam de ser definidas, embora a responsabilidade geral permaneça com o Estado. Para cumprir as suas obrigações de direitos humanos no que diz respeito à água e saneamento o Estado pode estabelecer um quadro administrativo, financeiro e legislativo através das seguintes ações:

1. **Adotar uma estratégia** para a prestação de serviços e impulsionar o acesso à água e ao saneamento especialmente para os mais desfavorecidos, utilizando instrumentos e políticas dirigidos aos utilizadores pobres. Uma estratégia nacional poderia detalhar como incluir os mais pobres das zonas urbanas e os grupos marginalizados e vulneráveis na sociedade e incentivar a sua participação na configuração institucional do setor dos serviços de água.
2. **Incentivar a participação significativa** nos processos de tomada de decisão a diferentes níveis e dentro de estruturas formalizadas, assegurando simultaneamente o acesso de todos a informação relevante, tal como dados de qualidade da água e tarifas. Podem ser colocados em prática vários mecanismos de participação a nível nacional, regional e local, tais como organizações de base comunitária nas zonas rurais. No entanto, no caso de pessoas excluídas ou marginalizadas, frequentemente é necessário reforçar as capacidades antes de as pessoas poderem exercer plenamente o seu direito. Capacitar os utilizadores pobres pode implicar campanhas de sensibilização e desenvolvimento de capacidades.
3. **Rever as políticas e planos** para priorizar recursos, implementar estratégias e monitorizar o desempenho. As políticas da água devem ser concebidas para evitar a discriminação e promover o acesso equitativo ao abastecimento de água e saneamento. A necessidade da participação dos que não beneficiam dos serviços pode ser refletida na legislação do setor da água e em todos os documentos oficiais.
4. **Introduzir uma estrutura de tarifas da água dirigida aos utilizadores pobres** para cumprir as obrigações de facilitar o acesso aos serviços de água e saneamento, com o objetivo de auxiliar os mais necessitados. As despesas com os serviços de água e saneamento não devem exceder cinco por cento do rendimento do agregado familiar. Como parte de uma política de financiamento sustentável, quando necessário, devem ser atribuídos subsídios para serviços básicos de abastecimento de água e saneamento. Para melhorar a situação dos mais pobres nas áreas urbanas e rurais, pode ser criado um mecanismo de financiamento comum. Deve ser dado acesso a financiamento aos prestadores de serviços de água para a sua expansão a aglomerados populacionais informais.
5. **Definir responsabilidades claras** entre as instituições do setor da água. A separação de responsabilidades claramente atribuídas entre as diversas instituições definidas através da regulação vai ajudar a estabelecer controlos e equilíbrios. Deve ser feita a substituição de prestadores de serviços informais por prestadores de serviços formais que podem ser integrados no regime regulatório.
6. **Estabelecer sistemas de monitorização da qualidade da água adequados** conjugados com a aplicação da regulação para garantir padrões de qualidade da água potável.
7. **Criar uma entidade reguladora** para o setor da água para proteger os cidadãos de desigualdades no acesso. A entidade reguladora também supervisiona os esforços de monitorização dos prestadores de serviços e exige medidas corretivas em casos de incumprimento.
8. **Estabelecer um mecanismo para capacitar os consumidores e os que não beneficiam dos serviços** a organizarem-se no sentido de se tornarem parceiros de negociação formais para os seus serviços, bem como a partilhar a sua opinião com as instituições do setor.
9. **Adotar uma abordagem de serviço ao cliente** e estabelecer mecanismos de reclamação adequados, por exemplo balcões de atendimento ao cliente ou inquéritos. As preocupações dos consumidores por resolver podem ser abordadas através de medidas corretivas adequadas ou de aplicação da regulação.
10. **Promover o licenciamento de captações de água** (remoção de água dos recursos hídricos naturais), medição do consumo, bem como a introdução de uma estrutura de tarifas de água a favor dos utilizadores pobres para o abastecimento de água para consumo humano e padrões mínimos de saneamento. Estas medidas destinam-se a aumentar o acesso equitativo e a reduzir o desperdício de água, bem como a avançar no sentido do saneamento ecológico sustentável.

Fonte: OMS 2011b.

Integração dos direitos humanos à água e saneamento no âmbito operacional

Com base nos princípios de competência, profissionalismo, imparcialidade, responsabilização e transparência, as atividades correspondentes das autoridades reguladoras, com relevância para os direitos humanos à água e saneamento, são as seguintes:

- 4.1 Assegurar que todas as fases, desde os processos de concepção e concurso, contratação, gestão do serviço, alteração e resolução dos contratos, decorrem em estrita legalidade e cumprimento de quaisquer contratos pré-existentes, como nos casos de delegação e concessão de Serviços a terceiros;
- 4.2 Supervisionar os modelos tarifários para assegurar que sejam justos, sustentáveis e adequados; promovendo a eficiência e a acessibilidade económica dos preços com um nível de recuperação dos custos que atinja níveis necessários à sustentabilidade económica e financeira; permitindo às entidades gestoras um desempenho adequado das atividades operacionais e de manutenção, tendo em conta os custos infraestruturais, ambientais e de recursos;
- 4.3 Monitorizar e promover a prestação de serviços de qualidade aos utilizadores, assegurando o respeito pelas normas, regras e boas práticas em benefício da saúde pública e do ambiente;
- 4.4 Ocupar-se da interface entre as entidades gestoras e os utilizadores tendo em vista assegurar a proteção dos direitos dos utilizadores, salvaguardar o direito de apresentar reclamações e o seu correto tratamento, e melhorar a qualidade das relações entre as entidades gestoras e os utilizadores;
[...]
- 4.7 Recolher, analisar e divulgar informação fiável sobre a implementação da política pública definida para o setor e sobre o desempenho das entidades gestoras; criar uma cultura de transparência, prestando informação de confiança, concisa e credível facilmente compreensível por todos, sobre todas as entidades gestoras, independentemente do modelo de gestão adotado para a prestação dos Serviços;
[...]"



Habitantes locais a recolherem água de um fontanário numa comunidade em Limpopo, perto da fronteira com o Zimbabué, na África do Sul (2007) © Robert Bos, IWA

Capítulo 6 Os direitos humanos à água e saneamento nas funções essenciais dos prestadores de serviços e entidades reguladoras

SINOPSE

Este capítulo analisa, em detalhe, oito funções essenciais dos prestadores de serviços de água e saneamento, identificando opções para a incorporação das ações dos HRWS. Os planos diretores e de investimento para a água e saneamento são ferramentas robustas para a introdução dos princípios dos HRWS. Em particular, constituem oportunidades de cooperação entre os serviços e os bancos e outros investidores. O planeamento é a chave para uma realização progressiva bem-sucedida. Os departamentos jurídicos devem contemplar os HRWS nas disposições contratuais e os departamentos jurídicos terão de lidar com questões de cumprimento e estabelecer ligação com a comunidade dos direitos humanos. A análise dos fluxos orçamentais e financeiros irá permitir a otimização da alocação dos recursos para os HRWS. Do mesmo modo, a revisão dos materiais e tecnologias em utilização irá contribuir para que as atividades de operação e manutenção se efetuem de acordo com a perspetiva dos direitos humanos. A monitorização pelos serviços terá de ser reconciliada com outras atividades de monitorização a nível nacional, com destaque para os indicadores dos direitos humanos. A gestão orientada para o cliente deve concentrar-se em mecanismos de reclamação de fácil utilização e nas comunicações com os clientes, onde a sua posição como detentores de direitos deve ser clarificada. A gestão dos recursos humanos desempenha um papel crítico a nível do desenvolvimento da capacidade organizacional de aplicação dos HRWS de forma transversal nos serviços.

6.1 INTRODUÇÃO

Os prestadores de serviços de água para consumo humano têm as tarefas de captação da água na origem, do tratamento da água captada para que esteja de acordo com os padrões de qualidade para consumo humano, e do armazenamento e distribuição para os clientes, salvaguardando os padrões de qualidade. Os prestadores de serviços de saneamento têm as tarefas da recolha de águas residuais através de sistemas de saneamento ou através da manutenção de instalações individuais de saneamento, do tratamento das águas residuais e da sua eliminação segura. Independentemente de qual for o seu modelo, os serviços têm de executar várias funções essenciais para cumprir com a tarefa de prestar os serviços de água e saneamento, dentro dos limites estabelecidos, durante um período de tempo acordado e de acordo com os indicadores de desempenho determinados. Estas funções essenciais encontram-se listadas abaixo e para cada uma delas serão discutidas as opções e oportunidades para incluir os critérios e princípios dos HRWS.

- Planeamento e gestão.
- Assuntos jurídicos.
- Orçamento, finanças e contabilidade.
- Operação e manutenção.
- Monitorização e avaliação.
- Serviços de apoio ao cliente.
- Comunicação.
- Gestão dos recursos humanos.

6.2 PLANEAMENTO E GESTÃO

Os ajustamentos nas políticas e estratégias corporativas referidos nos capítulos anteriores, para acomodar os requisitos dos HRWS, devem incidir sobre questões variadas que irão orientar os vários departamentos da organização no processo para atingir as suas metas individuais para os HRWS.

Até hoje, a maioria dos prestadores de serviços formais e conselhos de administração mantiveram-se, em grande parte, pouco afetados pelas mudanças políticas ocorridas em resposta à necessidade de abordar a realização progressiva. Na prática a sua contribuição é significativa, mas os componentes dos HRWS terão de ser desenvolvidos de forma sistemática nos enquadramentos políticos, regulatórios e institucionais e nas abordagens operacionais.

Em vários países, as ONG envolvidas direta ou indiretamente na prestação de serviços de água para consumo humano e saneamento começaram a utilizar metas baseadas em direitos e a monitorizar os impactos dos esforços de sensibilização. Isto conduziu a uma consolidação dos esforços para responsabilizar os detentores de obrigações pelos seus deveres. A gestão dos serviços irá beneficiar da comunicação com estas ONG, uma vez que se trata de uma oportunidade inicial para adotar e aplicar as aprendizagens feitas e permite a harmonização das ações e a avaliação das abordagens propostas, face às realidades da execução de um serviço.

As resoluções da ONU que reconheceram os HRWS estimularam os esforços da sociedade civil de tal modo que as ONG são cada vez mais consideradas como parte integrante do processo de realização progressiva. Outra vantagem para a ligação entre os prestadores de serviços e as ONG é o papel desempenhado por estas organizações na formação e educação dos detentores de direitos sobre os princípios dos HRWS.

Em muitos países de baixo e médio rendimento o estabelecimento de uma ligação semelhante entre os prestadores de serviços e representantes de agências de apoio externo também pode ser produtivo. Atualmente, muitas agências bilaterais de cooperação internacional têm as suas operações descentralizadas nos países beneficiários através das embaixadas dos respetivos países. As suas políticas de ajuda específicas para cada país enfatizam abordagens abrangentes, no âmbito das quais encaixam as questões de água para consumo humano/saneamento e dos direitos humanos — esforços para fortalecer e expandir os serviços com um enfoque nos direitos humanos são, portanto, suscetíveis de conseguir o seu apoio.

Para os prestadores de serviços que operam em regime de concessão, contrato ou licença, é importante o planeamento do reforço das suas capacidades de negociação, na área dos HRWS. Por um lado, os serviços públicos pretenderão utilizar argumentos dos HRWS para obter financiamento específico ou a aprovação de mecanismos de financiamento de apoio a ações específicas para a plena realização dos HRWS; Por outro lado, os serviços colocarão na mesa de negociações argumentos baseados em evidências e informações para limitar as metas e objetivos dos HRWS ao que realisticamente pode ser alcançado.

O planeamento e gestão giram em torno da adaptação dos resultados da avaliação e monitorização dos desenvolvimentos e tendências a metas de médio e longo prazo para a cobertura, qualidade da água, níveis de serviço, recuperação de custos, operação e manutenção, assim como para a preparação para situações de emergência. A abordagem baseada nos direitos humanos introduz agora os novos princípios de igualdade e não-discriminação, bem como a necessidade de considerar os problemas convencionais, tais como qualidade, níveis de serviço e acessibilidade através de uma perspetiva de direitos humanos. O desenvolvimento de diferentes cenários permitirá a maximização dos recursos (recursos humanos e financeiros) em apoio à concretização dos objetivos dos HRWS.

Existe uma importante oportunidade para a inclusão dos critérios e princípios dos HRWS nos planos diretores e de investimento para a expansão dos serviços de água e saneamento. Os planos diretores e de investimento são ferramentas robustas para tomar em consideração os HRWS e selecionar as alternativas ideais, especialmente nos países em desenvolvimento com recursos escassos. Os bancos multilaterais de desenvolvimento têm um papel fundamental a desempenhar neste contexto. Na Bolívia, por exemplo, os municípios e outras autoridades locais trabalham cada vez mais no contexto de planos diretores: estudos para planeamento de futuros investimentos são realizados com apoio internacional, principalmente do Banco Interamericano de Desenvolvimento¹². Estes estudos e os planos diretores resultantes devem ter em atenção as pessoas vulneráveis e comunidades marginalizadas, incluindo aglomerados populacionais que são considerados ilegais.

¹²Claudia Vargas, consultora independente em água e saneamento, Bolívia; comunicação pessoal.

O saneamento nas funções essenciais dos prestadores de serviços e entidades reguladoras

De modo a assegurar uma contribuição eficaz e sustentada dos direitos humanos em todas estas funções de planeamento e gestão, é recomendada a nomeação de um profissional especializado em direitos humanos para a equipa de gestão dos serviços de grandes dimensões. Os serviços de pequena e média dimensão podem preferir optar pelos serviços de um profissional dos direitos humanos em regime *ad hoc* ou numa base periódica, ou acrescentar as responsabilidades dos direitos humanos às funções dos membros da equipa de gestão.

O manual "Realização dos Direitos Humanos à Água e ao Saneamento", pela ex-relatora especial da ONU Catarina de Albuquerque, abrange a integração dos HRWS nos processos de planeamento de forma global e distingue as seguintes etapas: avaliação e análise, definição de metas e desenvolvimento de planos de ação, alocação de funções e responsabilidades para os diferentes intervenientes, implementação, e monitorização e avaliação. O presente manual IWA abrange as duas primeiras etapas de planeamento e gestão nesta secção (circunscritas ao contexto dos serviços, estando a clarificação mais ampla das funções e responsabilidades a nível nacional abordada no Capítulo 4), e as etapas de operação e manutenção, monitorização e avaliação nas secções que se seguem.

O planeamento de ações de apoio à realização progressiva dos direitos humanos pelos serviços e outros prestadores não é feito de forma isolada; terá de ser feito em sintonia com a entidade nacional de coordenação abordada no Capítulo 4.

Os prestadores de serviços terão informações sobre as infraestruturas e ligações existentes, a produção total de água e água não faturada, a frequência e localização de vazamentos e roturas, o sistema de contagem e a sua base de clientes. Esta informação necessita de ser atualizada de modo a tornar-se relevante, numa perspetiva dos direitos humanos: contabilização e levantamento dos agregados familiares e comunidades sem acesso dentro da área servida e avaliação dos obstáculos que dificultam a sua ligação à rede (por exemplo, custos de ligação inacessíveis, questões de propriedade da terra, nível de aceitabilidade da água canalizada como um bem de conveniência).

Com base nesta análise da situação devem ser formuladas políticas corporativas e iniciativas operacionais vinculadas a metas específicas dos direitos humanos.

Muitos serviços já estabeleceram políticas a favor dos utilizadores pobres que definem critérios de tomada de decisão para o apoio a comunidades desfavorecidas, marginalizadas e pobres. A sua formulação pode precisar de ser revista para que seja claro que tais políticas não se referem a questões de solidariedade, mas ao cumprimento dos direitos humanos. A sua aplicação dependerá de subsídios ou do envolvimento das comunidades na contribuição em géneros para a extensão do serviço.

O planeamento e os procedimentos operacionais, tais como estudos pré-viabilidade e de viabilidade para o desenvolvimento de novas infraestruturas, terão de ter em consideração os critérios dos direitos humanos que devem, portanto, ser explicitamente incluídos nos termos de referência para tais estudos. Os serviços também terão de participar no planeamento de projetos de desenvolvimento que possam afetar os seus serviços como, por exemplo, projetos de energia ou de agricultura na bacia hidrográfica que serve como origem para o abastecimento de água, tendo também de garantir que os HRWS dos seus clientes não serão prejudicados por tais desenvolvimentos. Isto significa que os representantes dos serviços devem insistir na inclusão de um componente dos HRWS nas avaliações do impacto ambiental/social/na saúde desses projetos.

Em alguns países existem situações em que um prestador de serviços a áreas urbanas de grande dimensão não tem autorização para ligar os serviços às famílias de comunidades vizinhas periurbanas, formais ou informais, porque estas não estão sob a jurisdição do município. Apesar de a entidade gestora não poder prestar serviços a essas comunidades, pode fornecer assistência técnica a iniciativas comunitárias ou das ONG para o abastecimento de água a comunidades pequenas. A assistência pode ir além das rigorosas questões técnicas e tornar-se um veículo para a promoção dos HRWS. Esta é uma questão de gestão que exige um planeamento atempado e uma eficaz tomada de decisões.

A preparação para situações de emergência — "internas", como a falha catastrófica de uma barragem, a poluição de uma origem de água, a rotura de uma rede de distribuição ou a avaria de uma estação de tratamento, ou "externas" devido a um desastre natural, como uma inundação, deslizamento de terra, furacão, terramoto, erupção vulcânica ou *tsunami*, ou devido a conflitos civis ou de guerra — é essencial para qualquer prestador de serviços. A análise de perfis de risco irá indicar onde concentrar as medidas de preparação e resiliência. Atualmente, estes planos de preparação também precisam de ter em consideração os impactos das situações de emergência na desigualdade e na discriminação e a necessidade de alargar o âmbito de respostas de emergência, de acordo com os HRWS. Numa situação de emergência, os mais vulneráveis são geralmente os mais atingidos, o que também se aplica aos serviços de abastecimento de água e saneamento, e serão necessárias intervenções específicas para evitar que o impacto se agrave sobre esses grupos.

6.3 ASSUNTOS JURÍDICOS

Os prestadores de serviços formais terão um consultor jurídico ou mesmo um departamento jurídico; os de menores dimensões podem ter de contar com os serviços de uma empresa legal. As principais funções de consultoria jurídica relacionam-se com documentos contratuais: contratos com os clientes (utilizadores de água), contratos com fornecedores, contratos institucionais e contratos com as autoridades governamentais nacionais ou municipais, que concedem ao prestador de serviços o direito e o dever de prestar o serviço de abastecimento de água para consumo humano e/ou saneamento. Esta última função é abordada no capítulo anterior.

Os contratos têm de cumprir com a legislação do país onde o prestador de serviços opera, tendo de ser adaptados quando houver alterações relevantes da lei. O cumprimento dos contratos terá de ser monitorizado e o departamento/consultor jurídico terá de tomar medidas nos casos em que os clientes/fornecedores não cumpram, e preparar uma resposta adequada no caso de o prestador de serviços ser acusado de incumprimento com as suas obrigações legais.

Os princípios dos HRWS terão influência sobre práticas e procedimentos jurídicos dos serviços. Num número considerável de casos, isto vai impactar nos contratos com clientes, nomeadamente nas condições de ligação a redes públicas e o atraso ou não pagamento de faturas dos serviços de água e saneamento. *In extremis*, a resposta convencional para pagamentos em atraso substanciais tem sido de desconectar o cliente não cumpridor (em países onde a lei permite tal ação). O reconhecimento dos HRWS tem influência sobre as opções de resposta do prestador e os departamentos/consultores jurídicos dos serviços terão de definir procedimentos que cumpram com os princípios dos direitos humanos. Esta questão é abordada no Capítulo 7.

Há outras questões de cumprimento que podem precisar de ser abordadas numa nova perspetiva. As ações por parte dos clientes que colocam em risco ou interferem com o exercício dos direitos de outros clientes também terão de ser judicialmente abordadas. Um exemplo comum, em situações em que os serviços de abastecimento de água canalizada não são fiáveis, ou onde são fornecidos apenas periodicamente (como duas vezes por semana) — em si mesmas, as condições não satisfazem os critérios dos direitos humanos — é a aquisição por parte de alguns clientes de uma bomba para encherem rapidamente os seus tanques ou outros reservatórios domésticos de água, quando esta está disponível. Isso provoca uma pressão negativa no sistema dificultando a entrega a clientes que não têm um desses dispositivos e aumentando o risco de colapso da canalização e contaminação (e afetando assim o critério fundamental dos direitos humanos quanto à qualidade da água).

Os (sub)contratos com os fornecedores precisam de supervisão semelhante — os produtos e serviços fornecidos não só devem atender rigorosamente às especificações contratuais e requisitos, mas também devem constituir as melhores opções sob a perspetiva dos direitos humanos. Por outras palavras: deve haver um esforço tangível dos fornecedores para afetar positivamente a igualdade e a não-discriminação. Isso tem expressão na conceção, custo, durabilidade e outras características (ver também subsecção 6.4).

As ações por parte de terceiros que afetem negativamente a capacidade do serviço em fornecer serviços de água para consumo humano (como acordado contratualmente e em consonância com os princípios dos HRWS) também precisam de resposta do departamento/consultor jurídico. Por exemplo, a poluição de uma origem de água pela indústria, pela agricultura ou por indivíduos é motivo para litígio.

Uma nova função essencial para departamentos/consultores jurídicos é assegurar a ligação com as autoridades nacionais em questões de direitos humanos, baseadas nos ministérios da justiça ou ministérios das relações internacionais (ver Capítulo 4). Esta ligação deve assegurar a adaptação adequada dos critérios e princípios do direito internacional que se refletem nas políticas nacionais, leis e regulamentos, em prática jurídica dos prestadores de serviços. Também deve garantir que informações relevantes dos prestadores contribuem para uma legislação nacional realista. É fundamental, particularmente para prestadores de maiores dimensões e para as empresas transnacionais de abastecimento de água para consumo humano e serviços de saneamento, que se mantenham informados sobre e documentem a jurisprudência a nível mundial em relação aos direitos humanos à água potável e ao saneamento, à medida que evolui.

Mais do que os critérios técnicos impostos pelos HRWS na prestação de serviços, os princípios dos direitos humanos terão de ser traduzidos pelo departamento/consultor jurídico em orientações de boas práticas para a organização: as regras podem ter de ser ajustadas para a responsabilização, tanto dentro como fora da organização, a necessidade de transparência e partilha de informação terá de ser traduzida em regras para a comunicação, as abordagens participativas nas relações prestador/cliente precisam de ser promovidas e o critério da sustentabilidade terá de ser incorporado onde faltar. Neste contexto, a questão da corrupção merece especial atenção. Qualquer distorção da normal prestação de serviço devida a subornos ou outros favores

aceites pelo pessoal será prejudicial para o alcance dos objetivos dos direitos humanos e terá de ser combatida através de sanções severas.

Mais importante ainda, o espírito dos HRWS tem de ser refletido em esforços contínuos para reduzir a desigualdade e discriminação nos clientes servidos bem como, internamente, nas políticas de recursos humanos e práticas da empresa.

6.4 ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTABILIDADE

A estrutura e os procedimentos internos de apoio ao orçamento, finanças e contabilidade das atividades de abastecimento de água para consumo humano e/ou prestação de serviços de saneamento podem variar de acordo com o modelo organizacional. Todos os serviços incidirão a sua atenção sobre a recuperação de custos para a operação, para a gestão e manutenção de ativos, e para a extensão dos serviços. As empresas de serviços privadas focar-se-ão, além disso, na manutenção de uma margem de lucro para garantir atrativos atraentes para os investidores e atrair mais investimentos. O Estado, enquanto detentor de obrigações responsável pela realização dos HRWS, tem de garantir que os custos operacionais, de investimento e financeiros bem como as margens de lucro permanecem dentro de limites razoáveis, enquanto a eficiência é maximizada de modo a que, por um lado, o muito necessário investimento em infraestruturas e serviços de água e saneamento seja garantido e, por outro lado, os recursos alocados para reduzir e eliminar a desigualdade e a discriminação sejam maximizados e os critérios dos HRWS sejam atendidos. Na sua função de supervisão, a autoridade pública responsável tem de garantir que os investimentos previstos são efetivamente realizados enquanto os preços da água são mantidos em níveis acessíveis.

Os fluxos financeiros positivos e negativos dos serviços precisam de ser analisados para identificar opções e oportunidades para melhor contribuir para a realização progressiva dos HRWS, assim como obstáculos e restrições à realização deste objetivo.

Em primeiro lugar, uma análise da situação atual deve conduzir a propostas para a realocação dos fundos existentes para otimizar o apoio às atividades associadas aos HRWS. Por outras palavras, um primeiro esforço deve ser concentrado em mudanças estruturais no orçamento e finanças, sem qualquer custo extra.

Em seguida, as ideias para ações adicionais específicas dos HRWS provenientes de departamentos ou indivíduos da organização (abordando, entre outras questões: operações, manutenção, comunicação e monitorização) terão de ser revistas pela administração, analisadas face a nova políticas e quadros estratégicos, priorizados e orçamentados para o efeito. Os prestadores de pequena e média dimensão podem explorar o modo como a cooperação na realização de algumas destas ideias pode conduzir a economias de escala. A necessidade adicional de recursos humanos com funções específicas em HRWS também tem de ser traduzida em pacotes orçamentais.

O apoio do governo pode ser solicitado para alguns dos custos adicionais, mas para outros tópicos as novas despesas terão de ser colmatas com novas receitas. Neste contexto, devem ser exploradas opções para a subvenção cruzada do rendimento obtido de níveis mais elevados de serviço para ser aplicado em cobrir custos de ligação ou outro modo de atender às comunidades e famílias vulneráveis e marginalizadas. Estas alterações nos fluxos financeiros precisam de ser totalmente transparentes e comunicadas claramente aos clientes e, se necessário, precisam de ser refletidas nos contratos com os clientes.

Os HRWS devem ser parte de todas as atividades estratégicas, de planeamento, investimento e operacionais. Portanto, pode ser necessário o estabelecimento de uma unidade especial, com responsabilidades para a implementação abrangente dos princípios e correta aplicação dos critérios dos HRWS. Isto irá permitir a definição de prioridades claras e garantir que os tópicos não contemplados nas operações principais do serviço (tais como a comunicação eficaz, a formação em serviço dos colaboradores sobre a aplicação dos princípios e critérios dos HRWS, ou pesquisa e desenvolvimento numa perspetiva específica dos HRWS) podem ser potenciados. Os governos podem canalizar os seus subsídios específicos (por exemplo, destinados a apoiar o custo único da ligação para famílias elegíveis) através de um fundo e reforçar a necessidade do cumprimento dos princípios de transparência e de responsabilização.

Outro modo de reforçar a base de recursos é o envolvimento das próprias comunidades através de contribuições em género. Exemplos de como uma política direcionada a favor dos utilizadores pobres pode ser efetuada desta forma são apresentados em várias secções deste manual. Esta abordagem vem com a advertência que os seus custos de oportunidade (por outras palavras, quais as outras atividades produtivas e sociais que os membros da comunidade renunciarão para contribuir para um programa deste tipo?) não devem ser ignorados.

Um aspeto chave que liga os HRWS ao orçamento/ finanças/contabilidade é o das estruturas tarifárias, que devem ser pormenorizadas, transparentes e fáceis de entender. A acessibilidade universal é fundamental. Normalmente, as tarifas de novas ligações e do consumo da água são fixadas pelas autoridades públicas. Em vários países, estas estruturas tarifárias são definidas ou devem ser aprovadas pela entidade de regulação económica. Nestes casos, são os governos que exigem às entidades reguladoras que projetem/validem estruturas tarifárias e definam/validem tarifas que reflitam os princípios e critérios dos HRWS de forma eficaz. Quando não existirem estes mecanismos de regulação os prestadores de serviços formais terão de negociar com as autoridades governamentais diretamente para acordarem uma estrutura tarifária que aborde a questão da acessibilidade económica de forma satisfatória (ver Capítulo 3). Portanto, responsabilidade e responsabilização, nestes casos, referem-se diretamente ao detentor de obrigações.

6.5 OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO

Os decisores de políticas na área da água e saneamento têm frequentemente abordado a questão da não consideração dos HRWS a nível local, enquanto os operadores de sistemas locais, serviços e conselhos de administração têm frequentemente referido a falta de relevância dos HRWS nas práticas diárias da água e do saneamento.

Mesmo sem considerar os HRWS, os prestadores de serviços enfrentam, de facto, uma série de desafios na prestação dos serviços. A prestação de serviços aceitáveis para sistemas locais de saneamento, por exemplo, dependerá de uma base estável de recursos humanos (num ambiente laboral que tem poucos ou nenhuns incentivos reais ao emprego), exigirá investimento em equipamento apropriado (camiões-cisterna) e na sua manutenção, implicará o acesso às fossas sépticas e latrinas das habitações dos aglomerados populacionais informais densamente povoados e terá de confiar no funcionamento de estações de tratamento onde as águas residuais possam ser entregues. Além destes desafios, os prestadores de serviços de saneamento deverão também considerar a acessibilidade económica e fiabilidade dos seus serviços, compatibilizar o seu plano de negócios para responder à procura num contexto em que não é fácil operar com os princípios da não-discriminação (imposto por meio da regulação ou autoimposto) e garantir que os seus serviços são prestados, aplicando os princípios da responsabilização, transparência e sustentabilidade. Em particular, no exemplo em que pequenas empresas privadas desempenham um papel fundamental, o apoio do governo pode ser necessário para assegurar que as múltiplas questões são abordadas em simultâneo e conduzem a procedimentos operacionais padronizados, atualizados e sustentáveis.

As metas explícitas ou implícitas dos HRWS desenvolvidas através de planeamento e gestão empresarial terão de ser atingidas através de operações e manutenção do serviço.

Um bom ponto de partida é o desenvolvimento pelo departamento de operações de um compêndio de tecnologias, materiais e práticas que estejam em cumprimento com os critérios e princípios dos direitos humanos. As tecnologias, materiais e práticas devem ser viáveis para uso e aplicação no contexto local e ser sustentáveis a nível ambiental, social e económico. Ao estabelecer uma lista de projetos de infraestruturas e materiais que maximizam serviços adequados ao menor custo possível, o compêndio serve de base para a sustentabilidade.

As operações são orientadas demasiadas vezes por considerações sobre onde pode ser obtido mais facilmente o progresso ou onde haverá maior retorno. Estas considerações devem ser substituídas por considerações sobre como se podem alcançar todos os grupos, particularmente os indivíduos mais vulneráveis, e onde são viáveis as maiores reduções na desigualdade.

Para muitas das atividades técnicas de rotina — lidar com problemas de pressão e vazamentos/ruturas, verificação da precisão do contador e verificação da qualidade da água ao longo da cadeia de produção e de abastecimento — é difícil fazer recomendações genéricas sobre como as questões dos HRWS podem ser introduzidas, e os prestadores de serviços individuais terão de avaliar o que é relevante e viável em circunstâncias locais.

Uma gestão de ativos adequada e o estabelecimento de programas de manutenção realistas são cruciais na prevenção da regressão, no acesso e noutros critérios dos HRWS. É mais fácil e eficiente planejar e definir o orçamento para a manutenção regular do que lidar com situações de emergência, provocadas por falta de manutenção. O estabelecimento de relações comerciais eficazes com os clientes e, em particular, o envolvimento da comunidade nas regiões mais desfavorecidas na comunicação de opiniões sobre o funcionamento do sistema, irão ajudar a identificar de sinais de alerta para casos em que a manutenção não seja adequada e o risco de regressão seja real.

A poupança racional nos materiais de substituição, sem sacrificar a qualidade e durabilidade, e tendo em consideração a resistência relativamente a eventos climáticos mais extremos, resultantes da alteração climática global, irá ajudar a esticar o orçamento para permitir novas ligações a populações insuficientemente servidas e não servidas.

6.6 MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

Por regra, os serviços existentes terão procedimentos de monitorização e avaliação em vigor com o intuito de medir o progresso em relação aos objetivos da organização, utilizando indicadores de desempenho e de produção. Esta monitorização frequentemente enfatiza o estado das infraestruturas e a qualidade da água para consumo humano no ponto de entrega. A inclusão de registos de reclamações recolhidos nos centros de consumidores e informações dadas pelos cobradores de dívida pode acrescentar valor à monitorização do serviço.

As entidades gestoras formais, que são distintas das autoridades públicas responsáveis, monitorizam todos os indicadores de desempenho que são recomendados na sua licença/contrato. Estes indicadores utilizados nas atividades de monitorização são essenciais para a realização progressiva dos HRWS quando estão relacionados com um critério ou princípio dos HRWS, por exemplo, na monitorização da expansão de serviços ou da melhoria da segurança da água ou da localização de pessoas não servidas.

No entanto, podem existir outros programas de monitorização e vigilância em curso, em países que avaliem o acesso e utilização dos serviços e instalações de água para consumo humano e saneamento, qualidade da água ou a qualidade das origens de água superficiais e subterrâneas.

Por isso, é importante primeiro explorar até que ponto os esforços de monitorização e avaliação podem ser coordenados a nível nacional, o que é necessário fazer para alcançar a comparabilidade dos conjuntos de dados e que lacunas permanecem após a reconciliação a nível nacional e integração de todas estas atividades. Isto implica a identificação dos vários intervenientes na monitorização nacional e internacional — em muitos países este processo já foi iniciado pelo Programa Conjunto de Monitorização da OMS/UNICEF (JMP), que acompanhou o progresso quanto às metas de água e saneamento dos ODM. Os intervenientes importantes que podem fornecer conjuntos de dados representativos a nível nacional incluem agências nacionais de estatística, entidades reguladoras de água para consumo humano (embora, em alguns casos, a sua atuação esteja limitada a áreas urbanas), as autoridades de saúde e escritórios nacionais das agências da ONU e do Banco Mundial. As instituições académicas também podem ter conjuntos de dados robustos mas estes, muitas vezes, são focados em áreas específicas ou grupos específicos da população e, portanto, não são nacionalmente representativos. No entanto, podem ser valiosos tendo em vista a triangulação.

Os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS, ver Anexo B) incluem metas para o acesso universal à água potável segura e economicamente acessível e saneamento, que incluem elementos relevantes para critérios e princípios dos HRWS. Os indicadores relacionados terão de ser controlados em todos os países.

Quando for alcançado um nível viável de esforços coordenados de monitorização a nível nacional seja alcançado, em seguida terão de ser identificadas e analisadas as lacunas ainda existentes no que diz respeito aos critérios dos HRWS. As autoridades públicas responsáveis pelos serviços de água/saneamento irão atribuir metas operacionais aos prestadores de serviços e solicitar informação adequada sobre os progressos realizados. Também irão solicitar que os prestadores de serviços apresentem relatórios sobre os indicadores que estão sob a responsabilidade de outras instituições dos HRWS, conforme o caso. Os serviços podem então decidir a melhor forma de expandir as suas atividades de monitorização, de modo a servir os seus interesses corporativos, assim como o interesse de promover os HRWS.

A medição de indicadores específicos dos direitos humanos, nomeadamente da redução da desigualdade e discriminação, pode ser empreendida no âmbito do programa de monitorização de um serviço mas pode ser encarado como mais neutro se for executado por um organismo nacional independente, como a agência nacional de estatística.

A base de clientes do serviço é uma fonte importante e única de informação e a tecnologia moderna permite a pesquisa dos dados sobre as tendências comportamentais, a abrangência de questões de água e saneamento em mensagens do *Twitter*, e aspetos económicos, como a disponibilidade para pagar por certos aspetos do serviço.

O princípio da transparência exige que os resultados de monitorização sejam regularmente publicados e disponibilizados às autoridades nacionais e locais, à base de clientes e ao público em geral — a *internet* é um meio eficiente para a disponibilização dos resultados. Esta transparência é importante para a imagem pública do serviço e contribui para a credibilidade das outras atividades de responsabilidade corporativa.

6.7 SERVIÇOS DE APOIO AO CLIENTE

Os serviços devem promover ativamente a gestão orientada para o cliente através de uma mudança de atitude que determina que cada cliente é valorizado. Para os detentores de direitos (no caso dos HRWS: os utilizadores de serviços de água para consumo humano e saneamento) é essencial a existência de um baixo limiar para mecanismo de recurso. Sem um mecanismo de reclamação de utilização fácil, os indivíduos perderão a sua confiança na sinceridade do serviço relativamente à adoção de uma abordagem baseada nos direitos humanos, perderão a confiança no conceito dos direitos humanos em geral ou podem ser incentivados a levar o seu caso para tribunal — o que pode ser demorado, caro e, possivelmente, prejudicial para a imagem do serviço.

Como tal, justifica-se investir no fortalecimento dos serviços ao cliente, tratando as reclamações de uma forma séria e oportuna e, ao mesmo tempo, tratar dos clientes que se deparam com problemas de cumprimento das suas obrigações de pagamento para com o prestador de serviços. A monitorização de comportamentos e atenção a sinais de alerta precoce de indivíduos que são incapazes de pagar as suas contas permite uma abordagem proativa na gestão de clientes.

Os serviços de apoio ao cliente podem assumir ainda outra abordagem para o serviço — em áreas onde o serviço seja temporária ou estruturalmente incapaz de assegurar a prestação contínua (24/7) de água potável, pode informar os seus clientes sobre o procedimento adequado de tratamento doméstico da água e fornecer-lhes os materiais e equipamentos necessários. O tratamento da água a nível doméstico não substitui um serviço de abastecimento fiável, certamente não em termos de direitos humanos, mas, no decorrer da realização progressiva, constitui uma intervenção eficaz provisória que pode contribuir significativamente para um melhor nível de saúde.

No caso de emergências ou outros incidentes quando os serviços são gravemente interrompidos, os serviços de apoio ao cliente e departamentos de comunicação devem dispor de protocolos preparados para assegurar os serviços alternativos, com comunicações claras aos clientes sobre a natureza da perturbação, a sua duração prevista e as alternativas oferecidas. Novamente, esses protocolos devem prestar atenção explícita à forma como indivíduos, famílias e comunidades vulneráveis devem ser protegidos de serem afetados desproporcionalmente pelas interrupções de serviço.

6.8 COMUNICAÇÃO

Em qualquer serviço grande o suficiente para ter um departamento de comunicação, esse departamento deve elaborar uma nova estratégia de comunicação para a promoção dos HRWS. Isto deve abranger: fornecimento de informações aos colaboradores, clientes e ao público em geral, informações para profissionais das associações de água e saneamento a nível nacional e internacional (IWA) e relatórios às autoridades nacionais/locais, que têm de relatar o progresso na realização progressiva dos HRWS à comunidade nacional/internacional. Também deve abranger as necessidades de comunicação interna sobre a pertinência dos HRWS quanto às operações e gestão de serviços.

A equipa deve ser informada sobre as obrigações dos direitos humanos e sobre como estas se traduzem na forma como o serviço opera. A reunião dos membros da equipa para discutir as implicações no seu dia-a-dia tem um importante objetivo de aprendizagem. Isto pode ser suportado por uma gama de materiais de informação, desde folhetos a vídeos.

As comunicações com os clientes devem informá-los sobre a natureza dos HRWS, as novas políticas e estratégias do prestador relativamente à realização progressiva dos HRWS e quais os direitos e deveres do cliente neste novo contexto. As comunicações devem ser projetadas para públicos-alvo específicos atendendo aos níveis de literacia e usando costumes culturais como espetáculos locais de teatro e marionetas.

Como os HRWS são um novo componente no quadro internacional dos direitos humanos, também é importante documentar experiências e comunicá-las à comunidade dos direitos humanos. Isto contribuirá para o estabelecimento de canais de comunicação que serão úteis para que o serviço continue a evoluir. Neste contexto, a IWA pode desempenhar um papel significativo a nível internacional. Pode ajudar a criar um corpo de informações sobre as experiências da aplicação dos HRWS — o que funciona e o que não funciona.

Talvez ainda mais importante, as comunicações regulares diretas ou indiretas às autoridades nacionais devem apresentar relatórios sobre os progressos realizados para atingir o objetivo da satisfação universal dos direitos à água e ao saneamento. Somente com tais contributos fatuais é que o governo será capaz de apresentar uma imagem global da realização progressiva dos HRWS no país.

6.9 RECURSOS HUMANOS

As novas funções nos vários departamentos de um serviço relacionadas com a promoção dos HRWS exigirão uma avaliação das necessidades de pessoal adicional, incluindo a formulação de novos postos de trabalho e respetivos indicadores de desempenho, o recrutamento para estas posições e a formação dos trabalhadores existentes. A nova equipa deve ter excelentes competências de comunicação, não só para promover os conceitos dos HRWS dentro do serviço, mas também nos seus contatos fora dele.

O desenvolvimento e gestão dos recursos humanos tem um papel fundamental no reforço do desempenho de um prestador no que diz respeito à promoção dos direitos humanos à água potável e ao saneamento. Os serviços de média e grande dimensão devem ter um departamento dedicado ao recrutamento, desenvolvimento e formação de colaboradores.

O departamento de recursos humanos deve iniciar um programa de planeamento, desenvolvimento, implementação e avaliação de educação e formação dos colaboradores existentes, em resposta às necessidades decorrentes dos novos desenvolvimentos tecnológicos, de novas exigências legais e regulatórias e de reorganizações internas. O reconhecimento dos HRWS constitui uma justificação óbvia para o desenvolvimento de uma componente de formação interna, que visa criar a consciência da natureza dos HRWS, transmitir os critérios e princípios dos HRWS e as obrigações implícitas associadas para a gestão do dia-a-dia e para as operações do serviço.

A capacitação, com um claro objetivo de interligar as diferentes partes da organização para tratar de forma mais eficiente as questões dos HRWS, deve incidir nos princípios de aprendizagem baseada em casos práticos. Os seminários de aprendizagem e sessões de trabalho devem ser estruturados em torno das funções essenciais do serviço, oferecendo oportunidades para descobrir como e quando os HRWS podem fortalecer e contribuir para o modelo corporativo.

Estudos da IWA sobre questões de recursos humanos dos serviços de abastecimento de água e saneamento resultaram em várias recomendações que refletem os princípios dos direitos humanos (IWA 2014). Por exemplo, para aumentar a adesão da comunidade a projetos de água e saneamento em aglomerados populacionais informais, é recomendada a contratação de pessoas dessas comunidades como uma ação afirmativa no âmbito do programa de recrutamento da entidade gestora.

6.10 EM CONCLUSÃO

Mais do que qualquer uma das recomendações específicas apresentadas nas secções anteriores, os critérios e princípios dos HRWS irão beneficiar de uma mudança de mentalidade em toda a organização, de modo a que cada membro da equipa nas suas atividades do dia-a-dia tenha os critérios e princípios dos direitos humanos claramente presentes.

Esta mudança de mentalidade terá de ser fomentada pela gestão do serviço e terá de se inserir em toda a organização. Relatórios de progresso frequentes contribuirão para providenciar ao governo as evidências exigidas para a realização progressiva e ajudarão a construir uma perceção entre os detentores de direitos de que o seu prestador de serviços é digno de confiança. Relatar histórias de sucesso, especialmente nas fases iniciais do processo, irá ajudar a motivar os funcionários e clientes.

Tal como os direitos humanos à água e saneamento, o processo de integração da abordagem baseada nos direitos humanos na prática rotineira dos serviços será realizado progressivamente. É expectável que passem vários anos até os serviços poderem alegar que realmente absorveram os critérios e princípios dos HRWS em toda a sua extensão.

Em conexão com as funções essenciais do serviço, e em particular com a avaliação dos diferentes tipos de serviços e níveis, usando critérios e princípios dos direitos humanos, o relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos à água e ao saneamento de 2015 fornece conhecimentos e informações importantes — especialmente sobre como a realização dos direitos humanos é influenciada pela forma como estes diferentes tipos de serviços são prestados¹³.

¹³Léo Heller, Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos à água e ao saneamento. O relatório da Assembleia Geral da ONU de 2015: Diferentes tipos e níveis de serviços e os direitos humanos à água e saneamento: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/AnnualReports.aspx.



Foram instalados contadores de água nesta comunidade no Iemen nos arredores de Sanaa, mas devido ao preço a água medida é usada apenas para beber. Para todos os outros fins as mulheres continuam a recorrer ao poço (2006) © Robert Bos, IWA

Capítulo 7 Lidar com aspetos sensíveis, com desafios e evitar obstáculos.

SINOPSE

Mesmo que a política nacional e as estruturas institucionais estejam de acordo com os HRWS, as funções específicas definidas e distribuídos os papéis e responsabilidades no seu âmbito, com as competências e limites claramente definidos, e que os critérios e princípios tenham sido integrados nas funções essenciais, os prestadores de serviços, as entidades reguladoras e outros profissionais de água e saneamento serão confrontados com desafios, questões sensíveis e circunstâncias imprevistas com que lidar.

Na procura das soluções ideais, a comunicação desempenha um papel crítico e fundamental.

A água é essencial para a sobrevivência, desenvolvimento económico e manutenção de serviços ambientais essenciais — o abastecimento de água para consumo humano e a gestão de águas residuais interagem com os processos subjacentes numa multiplicidade de formas, geralmente determinada por contextos locais. Como tal, a realização progressiva dos HRWS está repleta de incertezas. Além disso, os processos no âmbito dos direitos humanos não funcionam isoladamente — podem deparar-se com incoerências políticas e jurídicas, percepções públicas infundadas e barreiras sociais, contradições, ou mesmo impactes negativos.

Este capítulo apresenta várias questões sensíveis, desafiantes situações de conflito e potenciais obstáculos, fornecendo sugestões sobre a melhor forma de as abordar. O reconhecimento dos HRWS é um acontecimento recente e, à medida que a realização dos direitos progride, surgirão mais questões sensíveis mas também será adquirida maior experiência para lidar com elas. Os desafios, conflitos ou dilemas abordados neste capítulo incluem a seleção de opções técnicas, mecanismos de acessibilidade económica, cortes do serviço, controlo de crédito e cobrança de dívidas, monitorização de vários critérios, definição de prioridades geográficas para a expansão da rede, propriedade da terra, uso de contadores pré-pagos, derrogações das normas e a continuidade dos serviços.

7.1 OPÇÕES TÉCNICAS

Na prestação de serviços de água para consumo humano e saneamento não há soluções universais. Na consideração das opções técnicas para a extensão da cobertura ou para a melhoria dos níveis de serviço, as autoridades públicas e os prestadores de serviços vão recorrer a vários critérios de decisão. Muitos serão de carácter financeiro e económico: os investimentos necessários para as diferentes opções, conjugados com as implicações financeiras da operacionalização do sistema e da gestão dos recursos, e com custos de oportunidade da seleção de opções. O investimento em tecnologia de automatização, por exemplo, pode ter de ser contrabalançado com uma redução a nível dos recursos humanos. A decisão de investir na melhoria dos serviços direcionados a um determinado grupo de clientes pode resultar no adiamento dos planos de expansão dos serviços. No entanto, as melhorias efetuadas podem resultar em poupanças ou rendimentos extra, permitindo aumentar o potencial da futura expansão dos serviços. As condições socioeconómicas das populações-alvo irão determinar o nível da viabilidade da recuperação de custos, enquanto que os níveis de aceitabilidade ou de atratividade das diferentes tecnologias vão influenciar a disposição para pagar. Ao longo da cadeia de valor dos serviços de água e saneamento surgem mais oportunidades para subsidiação cruzada, uma vez que o processo de melhoria dos serviços conduz ao aumento dos níveis de sofisticação.

De agora em diante, os critérios e princípios dos HRWS também terão de ser considerados na tomada de decisões sobre as opções técnicas. Em alguns casos podem simplificar a tomada de decisões: algumas opções

não são compatíveis com os novos critérios considerados. Também o impacto de certas opções técnicas favorece de tal forma a realização progressiva dos direitos que acaba por se sobrepor aos argumentos a favor das outras opções. No entanto, num número significativo de casos, os critérios adicionais podem conferir ainda mais complexidade ao processo de avaliação dos prós e contras — por conseguinte, grandes prestadores de serviços podem implementar uma unidade distinta de análise para garantir que todos os planos, projetos e atividades propostos são devidamente considerados a partir da perspectiva dos direitos humanos. Os prestadores de pequena e média dimensão podem recorrer a consultores ou estabelecer uma ligação com as instituições nacionais de direitos humanos para obterem aconselhamento relativamente à forma como os seus planos e projetos têm em consideração os direitos. A participação pública, a comunicação eficaz e o acesso à informação são princípios essenciais dos direitos humanos, que devem ser aplicados em todos os casos. Deve ser apresentada às comunidades envolvidas uma imagem verdadeira dos ganhos possíveis de obter através das diferentes opções tecnológicas, mas também das desvantagens, custos incorridos e oportunidades perdidas pela seleção de uma opção, em detrimento de outras. Isto implica uma abordagem orientada para o cliente por parte das autoridades públicas e dos prestadores de serviços; também requer uma forte regulação por parte de uma autoridade independente.

O Relator Especial da ONU centrou o seu relatório de 2015 para a Assembleia Geral da ONU¹⁴ nos diferentes níveis de serviço e nas tecnologias a eles associados. Considerou as ligações a uma rede canalizada, instalações comuns e partilhadas e soluções individuais no local. O seu relatório analisa estes tipos de instalações em conjunto com diferentes modelos de gestão, incluindo os serviços, os prestadores de serviços em pequena escala, que operam com ou sem um mandato do Estado, e o autoabastecimento. Concluiu que a realização dos HRWS é influenciada pela forma como os vários tipos de serviços são prestados e pelo nível de supervisão do Estado.

Em cidades em franca expansão (particularmente em países de baixo e médio rendimento) ou em cidades onde existe grande demora na prestação de serviços de água e saneamento, pode não ser possível fornecer o mesmo nível de serviço para todas as comunidades. A densidade populacional é um fator chave para determinar a exequibilidade e acessibilidade económica na seleção de opções para implementação em cada nível de serviço.

Em densos aglomerados populacionais informais, o acesso pode representar um problema fundamental e, portanto, os serviços mínimos podem só ser acessíveis na sua periferia ou em determinadas áreas que foram desimpedidas de habitações para permitir a construção de instalações. Neste contexto, tecnologias específicas como tubagens flexíveis de superfície podem ser necessárias para fornecer água potável e cumprir os HRWS.

Em áreas pouco povoadas, uma rede de esgotos pode não ser uma opção viável devido ao elevado custo de ligação a cada agregado familiar. Neste caso, as instalações no próprio local são preferíveis. Para garantir que são instaladas as tecnologias adequadas à finalidade é necessária uma estratificação geográfica.

7.2 MECANISMOS DE ACESSIBILIDADE ECONÓMICA

A aplicação do critério de acessibilidade económica dos HRWS implica que as autoridades responsáveis pelo abastecimento de água organizem os serviços de forma a que sejam acessíveis para todas as classes de utilizadores. Isto não significa que a água para consumo doméstico deva ser gratuita. Excluindo os indivíduos que são absolutamente desfavorecidos, todos podem contribuir proporcionalmente para ajudar a cobrir os custos dos serviços de água e saneamento que recebem. A verdade é que os indivíduos carenciados sem acesso a serviços prestados por uma entidade gestora formal, pública ou privada, frequentemente pagam um valor consideravelmente superior, por litro de água, aos prestadores informais de serviços (vendedores de água) do que os indivíduos com acesso a serviços formais (e frequentemente a qualidade da água é inferior). Quando os serviços de saneamento são insuficientes ou escassos, os mais desfavorecidos sofrem as consequências em termos de um ambiente degradado, problemas de saúde e elevada mortalidade infantil.

No seu relatório de 2015 para o Conselho de Direitos Humanos da ONU, Léo Heller, o atual Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos à água e ao saneamento, apela veementemente a uma mudança no pensamento sobre a economia e financiamento dos serviços de abastecimento de água e saneamento, partindo do enfoque exclusivo na recuperação de custos, seja total ou parcial, para uma

¹⁴http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/203.

combinação entre perspetivas económicas e direitos humanos, aplicando o princípio de que os serviços devem ser economicamente acessíveis a todos (ver Caixa 3.6). Estas duas abordagens não são contraditórias. É possível conciliá-las se o prestador de serviços puder recuperar completamente os seus custos (com subsídios que complementem as receitas tarifárias, se necessário) recorrendo a subsidiação cruzada e subsidiação direta, visando os mais pobres de modo a tornar as tarifas acessíveis para as diferentes classes de utilizadores.

A solidariedade para com aqueles a quem são negados os seus direitos é parte integrante dos HRWS e, no caso da prestação formal de serviços, podem ser ativados vários mecanismos para aumentar a acessibilidade para todos: financiamento por outros utilizadores através de subsídios cruzados ou a partir de financiamento público para subsídios diretos ou indiretos, incentivos para os prestadores concentrarem os seus investimentos nos mais vulneráveis e marginalizados, regulação de estruturas tarifárias e fixação de tarifas, bem como a promoção de facilidades de pagamento. Os mecanismos para otimizar a acessibilidade económica serão subordinados a um conjunto mais amplo de medidas destinadas a garantir a todos o acesso fiável a uma quantidade suficiente de água potável e a serviços de saneamento adequados.

A questão da acessibilidade económica é transversal a todos os países, desde países de baixo rendimento com acesso precário a serviços de água e de saneamento a países de elevado rendimento, onde o acesso à água e saneamento é praticamente de 100 %, mas onde continuam a existir indivíduos e grupos populacionais pobres, vulneráveis e discriminados. Para garantir a acessibilidade económica encontra-se implementada uma variedade de sistemas por todo o mundo. No entanto, nem todos têm o mesmo impacto relativamente à realização progressiva dos HRWS.

Os HRWS exigem que todas as situações particulares sejam consideradas pelas autoridades responsáveis pelos serviços de água. Em particular, as autoridades devem verificar a acessibilidade económica dos seguintes procedimentos:

- cobrança do consumo de água potável aos utilizadores de água que se encontram ligados a redes canalizadas;
- encargos para a obtenção de água a partir de um fontanário, incluindo a parte retida pela entidade gestora;
- os preços que são cobrados por camiões-cisterna, oficiais ou informais, e outros fornecedores alternativos, incluindo os que revendem a água que lhes é fornecida por serviços de água formais;
- encargos de novas ligações às redes de água e saneamento;
- encargos de recolha de águas residuais em especial para refletir o valor económico deste recurso.

A experiência demonstra que os mecanismos de subsidiação criados com a intenção de garantir a acessibilidade económica são muito mais eficientes na concretização deste objetivo se tiverem como alvo as pessoas desfavorecidas em vez de beneficiarem todos os utilizadores. A conceção e implementação de serviços específicos orientados para os utilizadores pobres não é recomendada — constata-se que os serviços especificamente concebidos para estes indivíduos geralmente acabam por ser insuficientes. Em qualquer caso, é essencial verificar se os subsídios funcionam de acordo com o inicialmente previsto e se beneficiam os mais necessitados. Existem várias opções disponíveis para subsídios direcionados.

A estrutura das tarifas de água em blocos crescentes é utilizada tanto para providenciar tarifas 'de sobrevivência' para ajudar os utilizadores pobres como para gerir a procura através de tarifas de escalões mais elevados. As tarifas básicas são difíceis de estabelecer: se abrangem volumes muito elevados de água, os pagamentos dos blocos mais elevados são insuficientes para subsidiar os montantes de sobrevivência. Na África do Sul uma abordagem de tarifas em blocos provou ser bem-sucedida, ao limitar a água gratuita aos primeiros blocos de tarifas, para quem esteja registado como consumidores de baixos rendimentos.

As tarifas em blocos baseadas em volumes fixos não garantem a acessibilidade económica nas áreas onde várias famílias partilham o mesmo ponto de consumo, constituindo no seu conjunto um grande consumidor. Esta dificuldade pode ser contornada se o prestador de serviços tiver acesso à informação do número de indivíduos que beneficiam de cada torneira, o que requer registos detalhados de habitação. Em Israel, onde se encontram disponíveis registos fidedignos, os grandes agregados familiares recebem montantes adicionais através da tarifa “social”. A introdução de uma tarifa volumétrica diferenciada fornece uma forma alternativa de estruturar subsídios para o consumo. De acordo com este tipo de estrutura tarifária, é cobrado aos consumidores o preço unitário do último bloco do seu consumo, independentemente do número de blocos. Somente as famílias que limitam o seu consumo aos blocos inferiores têm direito a um subsídio; aqueles que consomem acima desse limiar pagam a tarifa mais elevada para a totalidade do seu consumo (Trémolet e Hunt

2006; Wichelns 2013). No caso de famílias numerosas ou várias famílias que partilham o mesmo ponto de consumo, o problema da acessibilidade torna-se mais acentuado com esta estrutura tarifária. Para resolver este problema, em Portugal, por exemplo, a entidade reguladora recomendou a criação de uma tarifa específica para "famílias numerosas" que visa corrigir esta deturpação, permitindo um bloco de tarifa inferior quando o número de pessoas num agregado familiar é superior a cinco.

Os subsídios generalizados aos prestadores de serviços de água com base no consumo favorecem quem já beneficia de um serviço público de água e quem utiliza maiores quantidades de água, mas não contribuem de forma alguma para apoiar quem ainda não se encontra servido. Por essa razão, as políticas devem distinguir os tipos de utilizadores de água e abordar as suas necessidades em termos de acessibilidade económica. Os indivíduos que não beneficiam de serviços formais completos tendem a pagar mais pelo acesso aos serviços alternativos. Por este motivo, devem ser priorizados para subsídios de financiamento público. Os mecanismos de acessibilidade económica podem incluir subsídios ao rendimento, normas e subsídios para os camiões-cisterna, tarifas reduzidas para fontanários e subsídios para equipamentos de armazenamento no domicílio.

Um dos principais desafios para os agregados familiares que não têm acesso a estes serviços é a sua capacidade financeira para se ligarem a redes canalizadas quando estas são expandidas até à sua vizinhança ou aglomerado populacional. Geralmente, aos novos clientes é cobrada uma taxa de ligação que normalmente reflete o custo real incorrido. Esta não é uma opção realista em áreas pobres, particularmente em aglomerados populacionais e bairros degradados informais, onde uma taxa de ligação não é economicamente acessível para os seus habitantes. Em consequência, não só estas pessoas não beneficiam da extensão da rede, mas também permanecem numa situação de elevados custos de consumo e serviços insuficientes. A atribuição de subsídios às novas ligações beneficia diretamente os utilizadores pobres, reduzindo a desigualdade.

Para além de subsídios, os gestores de serviços podem adotar outras medidas para melhorar a acessibilidade económica. Os ganhos em eficiência, como se verifica nas economias de escala, podem ajudar a diminuir o limiar de recuperação de custos. As fronteiras legais e administrativas podem ser removidas. Os sistemas de faturação e de pagamento podem ser concebidos para se adequarem aos padrões dos fluxos de rendimento dos utilizadores pobres. Um plano de negócios com metas claras de cobertura e níveis de serviços diferenciados ajudará a apoiar o processo no sentido de uma maior acessibilidade.

A acessibilidade económica não se encontra apenas relacionada com o custo mas também com os métodos de pagamento. Os membros mais pobres da sociedade são incapazes de economizar. Necessitam de acesso a métodos de pagamento que não envolvam a disponibilização imediata de grandes quantidades de dinheiro. Deve ser equacionado o recurso a pequenos e frequentes pagamentos que impliquem custos de transação reduzidos. Isto pode ser efetuado através de sistemas de contadores pré-pagos (ver secção 7.7), da criação de facilidades de pagamento em redes de supermercados ou através de sistemas de pagamento por telemóvel, como aqueles que são amplamente utilizados em algumas partes da África Oriental.

No estabelecimento das estruturas tarifárias devem ser contemplados os critérios de acessibilidade económica e de sustentabilidade dos HRWS. De facto, os subsídios atribuídos aos utilizadores que não são compensados pelas receitas ameaçam a sustentabilidade económica do prestador de serviços, criando o risco de o serviço subsidiado perder a sua viabilidade ou a sua qualidade.

7.3 CORTES DO SERVIÇO, CONTROLO DE CRÉDITO E COBRANÇA DE DÍVIDAS

O não pagamento dos serviços de abastecimento de água e saneamento coloca aos prestadores o desafio de diferenciar os clientes para quem as tarifas vigentes são verdadeiramente inacessíveis daqueles que simplesmente são relutantes ou se esquecem de pagar — esta distinção é um assunto delicado que deve ser realizado de forma legítima e não estigmatizante.

A perda de receitas por não pagamento afeta a capacidade do prestador de serviços em garantir a extensão da rede e as atividades de operação e manutenção adequadas. O aumento de tarifas, no sentido de compensar a perda de receitas, é acompanhado do risco de se entrar num ciclo vicioso e de aumentar o grupo de clientes para os quais o serviço é verdadeiramente inabastecível.

Sempre que um cliente se atrasar nos pagamentos os prestadores devem procurar contactá-lo no sentido de entender as razões do seu incumprimento. Se o utilizador apresenta dificuldades financeiras em cumprir com os pagamentos, o prestador de serviços deve facilitar o pagamento do montante em dívida. Em alguns casos, a facilidade no pagamento pode efetuar-se permitindo que a dívida seja paga em prestações ao longo de um

período de tempo acordado. Este tipo de acordo pode não ser viável no caso de um agregado familiar contrair uma dívida significativa. Esta situação pode conduzir a uma situação dramática e nesses casos o cliente pode desistir de pagar por completo.

A desconexão do abastecimento de água deve ser vista como uma medida de último recurso. As leis, políticas e regulamentos baseados nos direitos devem descrever as etapas de consulta, recurso e retificação num processo que eventualmente conduz a restrições de serviços ou à desconexão. Se considerada, a desconexão total deve ser reservada apenas para aqueles clientes que deliberadamente adulteram a ligação de água de modo a acederem a maior quantidade do que a básica necessária para satisfação das suas necessidades essenciais. Em alguns contextos, este desafio tem sido abordado através da utilização de dispositivos de restrição de caudal que permitem uma quantidade predeterminada de água fornecida diariamente. No entanto, esta medida pode não ser autorizada em alguns países.

Antes de serem tomadas medidas para o corte dos serviços de água ou de saneamento por não pagamento deve ser dado o direito aos clientes, através de um processo administrativo, de discutir a sua situação relativamente ao serviço e de concordar com um processo para o pagamento da dívida. As opções podem incluir o seguinte:

- pagar os encargos pendentes de água e saneamento, além das despesas correntes na totalidade;
- celebrar um contrato de crédito para conseguirem devolver a dívida, ao longo de um período de tempo acordado;
- no caso de famílias que comprovadamente não tenham capacidade para pagar um valor elevado, celebrar um acordo em que o volume de água fornecido é limitado a um montante básico diário, pago na totalidade a cada mês, com a quantidade em atraso amortizada em prestações mensais, desde que a conta corrente seja paga na íntegra e atempadamente todos os meses.

Exemplos destes procedimentos podem ser encontrados na parte flamenga da Bélgica, onde uma comissão administrativa local convida os clientes com pagamentos em atraso a explicar e justificar o não pagamento, antes da tomada de decisão do corte do serviço, e em França, onde uma lei de 2004 (atualizada em 2013) exige um procedimento no qual o detentor do direito solicita assistência a uma comissão administrativa (Fond Solidarité Logement) em caso de incapacidade de pagamento — a decisão do corte do serviço só pode ser tomada após a conclusão destes procedimentos.

Os clientes que adulteram um abastecimento limitado em mais do que uma ocasião, mesmo tendo a capacidade de pagar o serviço, devem ter a sua ligação de água totalmente removida. Os clientes têm, então, duas opções para facilitar o restabelecimento do abastecimento de água:

- pagar a dívida pendente relativa aos encargos de serviços de água na íntegra (incluindo todos os encargos) acrescida dos custos decorrentes de uma nova ligação de água e das sanções;
- solicitar a instalação de um dispositivo limitador de fluxo e celebrar um contrato de crédito. Neste caso, os custos de ligação e as sanções têm de ser pagos imediatamente.

Todas as ligações ilegais encontradas devem ser removidas e os proprietários e/ou ocupantes do imóvel podem ser processados judicialmente. As razões para o seu acesso irregular devem ser investigadas. As sanções ou medidas disciplinares relativas ao não pagamento dos serviços de saneamento são mais difíceis de aplicar, uma vez que os clientes podem reverter para outras formas de eliminação dos seus dejetos, incluindo a defecação a céu aberto. Estas práticas indesejáveis podem ser ilegais, mas na realidade a capacidade de fazer cumprir estas leis pode ser reduzida ou inexistente.

No caso de um grande evento familiar (nascimento, casamento, funeral) deve ser possível fazer um pedido de desagravamento temporário, através do qual o dispositivo de limitação de fluxo pode ser removido por um período específico. A solicitação deve ser apoiada por um líder comunitário ou representante político local. É recomendável a existência de uma taxa administrativa para cobrir o custo do restabelecimento temporário do abastecimento.

A capacidade jurídica para realizar cortes do serviço depois de cumpridas as diligências processuais é essencial para os serviços públicos, mais do que os cortes em si; é uma questão de perceção por parte dos clientes de que a ameaça de um corte é real. Essa perceção tem um importante impacto preventivo.

Em alguns países, um corte dos serviços de água e saneamento pode resultar em repercussões sérias para as famílias. Em casos extremos pode ser considerado incumprimento com as responsabilidades parentais, podendo resultar na retirada das crianças às suas famílias para casas de acolhimento. É importante que os prestadores de serviços, na sua gestão das relações com os clientes, chamem a atenção das famílias com

dívidas em atraso para estas consequências; mas é igualmente importante ser extremamente prudente no corte dos serviços que podem conduzir a um agravamento da situação das famílias.

Alguns países adotaram legislação que proíbe a desconexão como represália pela falta de pagamento total. Isto pode conduzir a situações abusivas que, se substanciais, prejudicam realmente a realização progressiva do usufruto dos direitos por todos. Os custos incorridos aos prestadores de serviços pelos processos judiciais ou pela anulação das dívidas afetam a sua capacidade de investimento em atividades de operação e manutenção e de extensão/melhorias de serviço. A injustiça gerada pela transferência dos custos provocado pelos indivíduos que violam as regras para os que conscientemente as cumprem acabará por ela mesma se traduzir em desigualdades e conduzir a um declínio geral da disposição de pagar. Ao invés de adotar uma abordagem draconiana para lidar com os não pagadores, uma política equilibrada de restrições de serviço vai beneficiar de igual forma os prestadores de serviços e os clientes, com uma ótima consideração dos HRWS.

7.4 REALIZAÇÃO PROGRESSIVA FACE A VÁRIOS CRITÉRIOS EM SIMULTÂNEO

O princípio da realização progressiva prevê progressos tangíveis face a todos os critérios. As autoridades públicas têm de estabelecer metas para cada um dos critérios e procurar sinergias entre as ações para as atingir. Se, por exemplo, a disponibilidade de água potável se encontrar melhorada, claramente faz sentido investir na melhoria da acessibilidade — os dois critérios serão mutuamente fortalecidos.

No entanto, existem situações mais difíceis de avaliar relativamente aos resultados positivos decorrentes do esforço para atingir uma meta específica, face ao seu inadvertido impacto adverso sobre os objetivos de outros critérios. Os investimentos para garantir um sistema de abastecimento de água contínuo (24/7) terão benefícios imediatos na melhoria da qualidade da água, mas é frequentemente argumentado que implicam custos de oportunidade a curto prazo: assegurar estas operações necessitará de recursos que não poderão ser utilizados para uma futura expansão da cobertura do serviço a grupos não servidos, ou poderá afetar negativamente o nível de acessibilidade dos serviços. Este é um falso argumento. Sem as operações em contínuo (24/7), os sistemas não podem ser expandidos devido às perdas elevadas e baixa pressão. A menos que tal seja reconhecido e os investimentos necessários sejam feitos, os sistemas existentes irão deteriorar-se, ocorrerá regressão e não haverá água disponível em quantidade suficiente para expandir a cobertura.

No que diz respeito ao saneamento, pode ser mais viável a expansão gradual do sistema de esgotos através da ligação a estações de tratamento descentralizadas de forma modular, em vez de fazer um elevado esforço único em torno de uma única estação de tratamento centralizada. Surge então a questão: qual é o custo da oferta provisória de saneamento aceitável para as comunidades que estão à espera de uma ligação?

É nestas situações que necessitam de ser tidos em consideração os princípios transversais dos HRWS. A escolha entre as diferentes opções terá de considerar o seu impacto na redução das desigualdades e discriminações. Para tal, é necessário um levantamento sólido das desigualdades e da discriminação, para que as decisões possam ser baseadas em evidências.

7.5 ESTABELECIMENTO DE PRIORIDADES GEOGRÁFICAS E DE INVESTIMENTO

O quadro jurídico não prevê as regras que regem o estabelecimento de prioridades. A definição de prioridades, em última instância, é um processo político ou de gestão. Este processo pode agora beneficiar da inclusão transparente de princípios dos direitos humanos, em particular dos princípios da igualdade e não-discriminação. Não é possível uniformizar nem equilibrar os progressos no sentido dos objetivos dos HRWS, para todos os critérios nem para todas as partes da população. Ações ou investimentos significativos irão beneficiar uma parte específica da população e provavelmente não o farão para todos os critérios em simultâneo.

À medida que o processo para atingir os objetivos acordados evolui, a definição de prioridades pode ser desafiada por indivíduos com interesses em que combinações alternativas de critérios ou princípios sejam atingidas. Além disso, as melhorias alcançadas pela abordagem de um critério podem ocorrer em detrimento de esforços que abordam outro. Por exemplo, melhorar o "acesso" num bairro de lata, através da construção de uma rede de água canalizada pode resultar na diminuição da disponibilidade da água para os indivíduos que já se encontram ligados à rede, a menos que sejam garantidos fornecimentos adicionais de água potável no local

de armazenamento. A existência de modelos fiáveis de redes de distribuição é essencial para uma previsão razoavelmente precisa do impacto das mudanças sobre a forma como a água é distribuída.

Seguem-se exemplos de desafios na definição de prioridades.

- Expansão do serviço de água. Quando os fundos se encontram disponíveis para a expansão da rede de água pública, podem surgir dilemas na priorização das áreas. Como seleccionar a área não servida que deve ser ligada em primeiro lugar? O resultado pode variar dependendo de os critérios serem aplicados a partir de uma perspectiva de desenvolvimento estritamente socioeconómica ou a partir de uma perspectiva de direitos humanos. Uma abordagem pode favorecer a extensão dos serviços a uma nova zona industrial, para promover o emprego e fomentar a economia, enquanto a outra pode visar a prestação de serviços num bairro degradado. A existência de um plano diretor estabelecido a médio e longo prazo pode ajudar a superar estes dilemas de curto prazo.
- Melhoria de um sistema existente. No processo para tentar restaurar um sistema degradado, numa cidade de grandes dimensões, o enfoque na reparação de fugas na rede pode ser considerado mais importante do que o investimento na melhoria da gestão da qualidade da água na estação de tratamento. Numa perspectiva de sustentabilidade, esta opção faria sentido devido ao desperdício de recursos provocado a partir de uma rede com fugas extensas e sujeita a entrada de águas subterrâneas poluídas. Além disso, sem a manutenção da rede existente, a sua expansão futura é difícil de prever. No entanto, a reabilitação de uma rede requer um investimento de capital considerável enquanto a melhoria do tratamento e priorização da desinfecção contínua irão contribuir para a realização progressiva dos HRWS, a um custo inferior.
- Manutenção e/ou melhorias. Em muitas cidades a necessidade de manter, renovar e, possivelmente, melhorar as redes de água existentes e simultaneamente criar novas redes para abastecer torneiras ou fontanários em áreas não servidas, representam um desafio muito comum. Tanto a manutenção como a criação de novas redes são necessárias a partir de uma perspectiva dos direitos humanos. Um serviço público do qual as pessoas já beneficiam deve ser mantido para evitar a degradação, no sentido de respeitar o princípio do "não retrocesso". Por outro lado, quem ainda não beneficiam de um serviço público pode viver em condições tão precárias que até uma prestação de serviços medíocre seria uma vantagem. A alocação de recursos financeiros para sistemas públicos existentes e para áreas não servidas será sempre uma questão. O indicador crucial para os direitos humanos será a avaliação de qual das duas ações contribui mais para a redução da desigualdade. No entanto, numa perspectiva prática pode ser mais realista priorizar a melhoria da fiabilidade do abastecimento de água nas áreas servidas antes de iniciar a extensão da cobertura que poderá resultar numa reduzida fiabilidade do serviço para um número maior de pessoas. Contudo, é inaceitável a utilização deste argumento pelos prestadores de serviços para adiar indefinidamente o processo de extensão da cobertura aos mais desfavorecidos. O objetivo deve ser que os indivíduos que já beneficiam de abastecimento efetuem o pagamento de qualquer melhoria no nível de serviço por meio de uma tarifa. Isto pode implicar a necessidade de um empréstimo de capital por parte do prestador de serviços. O custo de um empréstimo (ou seja, o pagamento de juros) deve ser compensado pelos indivíduos que usufruem do serviço, através da tarifa, e não deve colocar em desvantagem os que ainda não têm acesso.

Nestas situações, a tomada das decisões acertadas é um desafio que geralmente deve ter por base os princípios dos direitos humanos, equilibrando considerações técnicas, sociais, económicas, de saúde pública e políticas.

Na diferenciação entre áreas ou grupos populacionais é necessário o estabelecimento inequívoco dos parâmetros que determinam os níveis de serviço aceitáveis para qualquer área, bem como a forma, através da qual esses serviços podem ser melhorados no futuro. Este conceito "escada" da realização progressiva irá permitir às autoridades públicas e aos prestadores de serviços elaborar um plano de desenvolvimento, a médio e a longo prazo, para melhorias graduais, à medida que os níveis de acessibilidade económica e de densidade populacional dentro de uma área aumentam.

7.6 PROPRIEDADE DA TERRA

Em muitos países de baixo e médio rendimento, a situação da propriedade da terra adiciona complexidade aos esforços de realização progressiva dos HRWS. Milhões de pessoas já fixaram residência em aglomerados populacionais informais, sem direito legal à terra.

Os governos irão debater-se com estas situações com o intuito de proteger interesses particulares ou áreas reservadas para investimento público, ou devido às áreas serem propensas a desastres naturais. Independentemente do caso, os governos precisam de conter esta situação antes que saia de controlo. Consequentemente, em vários países existe legislação que proíbe a extensão dos serviços às famílias que vivem em aglomerados populacionais informais ou em habitações que foram ocupadas. Essa legislação é incompatível com os HRWS, ao negar os direitos dos indivíduos ao acesso à água potável e ao saneamento. Nestas situações, os prestadores de serviços não têm outra alternativa a não ser trabalhar com o governo na reforma legal e política. Frequentemente ocorrem conflitos entre direitos, como os direitos de propriedade ou regulamentos de segurança. Porém, os HRWS devem ser respeitados. Isto pode implicar a aplicação de soluções temporárias, com opções técnicas específicas para tornar a água e o saneamento disponíveis para os habitantes, até que a situação da propriedade da terra seja resolvida ou os indivíduos se mudem para outro local. Alguns governos podem estar relutantes em fornecer serviços de água potável e saneamento, numa base temporária, pois esta medida pode ser entendida como um direito a habitar. Em Marrocos e no Bangladesh, por exemplo, este obstáculo foi contornado pela adição de uma cláusula ao contrato de utilização em que os utilizadores reconhecem que o acesso temporário aos serviços não implica qualquer direito ao estabelecimento. Estes contratos são assinados antes de o serviço ser efetivamente prestado.

No outro extremo do espectro, nos países onde os HRWS foram incorporados na Constituição, ou onde as leis e estratégias adotadas apoiam *de facto* a realização progressiva dos direitos, os prestadores de serviços dispostos a estender os seus serviços podem encontrar-se numa complexa situação jurídica com os proprietários e moradores dos aglomerados populacionais informais. A legislação sobre a propriedade da terra pode incluir medidas destinadas a combater a especulação, invalidando a propriedade se os planos originais quanto ao destino a dar à terra não forem cumpridos dentro de um prazo estabelecido. Nesses casos, os aglomerados populacionais informais podem ser formalizados, abrindo o caminho para a prestação "legal" dos serviços de água e saneamento. Os processos judiciais podem ser longos e complicados, e durante o processo o proprietário do terreno pode iniciar construções na propriedade de acordo com o plano original — e obrigando ao despejo dos habitantes informais. O Governo deve reconhecer que os HRWS devem ser satisfeitos independentemente da movimentação ou não movimentação de habitantes ilegais para outros locais (legal ou ilegalmente). Não deve impedir os prestadores de serviços formais de prestar serviços aos habitantes dos aglomerados populacionais informais. Frequentemente, os prestadores de serviços não têm o necessário poder de decisão e, como tal, os governos devem emitir autorizações explícitas aos prestadores de serviços para atender às necessidades de água e saneamento dos habitantes ilegais, no mínimo de forma temporária, independentemente da perspectiva dos proprietários de terra.

Neste contexto, caso as autoridades públicas não desejem a prestação de serviços aos aglomerados populacionais informais não é fácil prever um papel ativo para os prestadores de serviços formais. Os prestadores de serviços informais e ONG nacionais ou internacionais podem estar melhor preparados para lidar com estas questões e fornecer alguma solução provisória para o abastecimento de água e saneamento. No entanto, existe um importante papel para as entidades reguladoras do abastecimento de água — podem coordenar-se com entidades reguladoras homólogas sobre questões de propriedade da terra para garantir que os quadros regulatórios se encontram harmonizados e que os habitantes informais podem usufruir dos seus direitos à água e ao saneamento.

7.7 CONTADORES DE ÁGUA PRÉ-PAGOS

Os contadores pré-pagos têm sido utilizados com sucesso para garantir que um cliente recebe apenas aquilo que pagou, e permitem reduzir significativamente os custos em recursos humanos e decorrentes do erro humano na leitura dos contadores e na entrega das contas. Oferecem aos utilizadores de água a possibilidade de pré-pagamento e podem ser aplicadas tarifas específicas. Também permitem que sejam os utilizadores a gerir o seu consumo, de acordo com as suas necessidades. Apresentam uma desvantagem na medida em que não há interação entre o prestador de serviços e os seus clientes, podendo surgir questões sociais significativas ocasionalmente. Em áreas com tendências de adulteração de instalações que podem ser predominantes, o uso de contadores pré-pagos pode resultar numa grande utilização de água não contabilizada (água não faturada) através das ligações ilegais. Os padrões irregulares de rendimento dos grupos de baixos rendimentos podem

dificultar o uso de contadores pré-pagos. Contudo, os contadores pré-pagos têm sido utilizados com sucesso entre os clientes comerciais e de rendimentos médios com capacidade para pagar antecipadamente.

Caixa 7.1 O acesso à água, a propriedade da terra e os direitos humanos em Bombaim, na Índia

Um relatório recente no *Boletim da Organização Mundial da Saúde* (Subbaraman e Murthy 2015) ilustra o facto de que as barreiras legais, institucionais e políticas são muitas vezes obstáculos maiores à expansão do acesso à água para consumo humano do que desafios monetários ou técnicos.

Em 2012, a população mundial de moradores em bairros urbanos degradados ascendeu a mais de 860 milhões de pessoas. Na Índia, é feita uma distinção entre bairros degradados notificados e não notificados. Em algumas cidades na Índia, as pessoas que vivem em bairros notificados (ou seja, bairros degradados que são reconhecidos pelas autoridades governamentais) têm direito à propriedade da terra, bem como o acesso a serviços da cidade, incluindo o abastecimento de água para consumo humano. Em 2012, 59 % dos bairros degradados não eram notificados.

Possivelmente, Bombaim tem mais população em bairros degradados do que qualquer outra cidade do mundo (mais de 6 milhões dos seus 12 milhões de habitantes vivem nestes bairros) e tem uma política que baseia a classificação entre bairros degradados notificados e não notificados numa data: todas as habitações localizadas em bairros degradados que se estabeleceram em terras de propriedade municipal antes de 2000 podem ser classificadas como notificadas. As instaladas em terras de propriedade do Governo central não podem beneficiar desta política e permanecem como não notificadas.

As diferenças nestas populações expressam-se a nível do estado de saúde da comunidade, e na acessibilidade económica de água: o preço da água adquirida a vendedores de água em bairros degradados não notificados é mais de 40 vezes superior ao preço da água fornecida pela companhia de água municipal para os habitantes de bairros degradados notificados.

Após anos de contencioso, em dezembro de 2014 o Tribunal Supremo de Bombaim ordenou que o governo da cidade estendesse o acesso ao abastecimento de água de Bombaim aos moradores de bairros degradados não notificados. A ordem judicial utiliza um enquadramento baseado nos direitos humanos, considerando que o direito à água é fundamental para o direito à vida, garantido na Constituição da Índia. Também afirma que o acesso à água não deve ser associado aos direitos de propriedade num bairro degradado, separando assim o direito de propriedade do direito à água.

Fonte: Subbaraman e Murthy 2015.

7.8 METAS INTERMÉDIAS

As metas são ferramentas que ajudam a alcançar objetivos. Não devem ser confundidas com os próprios objetivos. As metas nacionais são muitas vezes baseadas em diretrizes internacionais ou medidas de desempenho, mas a forma como são definidas deve ter em conta o nível atual de desempenho naquele país. Deve ser reconhecido e aceite que haverá etapas intermédias antes de se poder alcançar o desempenho de acordo com o "valor de excelência". Isto é particularmente importante no contexto dos HRWS, uma vez que o fracasso na tentativa de alcançar metas específicas não deve ser confundido com uma violação dos direitos. O estabelecimento de metas nacionais intermédias é consistente com a realização progressiva.

Por exemplo, as Diretrizes da OMS para a Qualidade da Água Potável definem valores de referência recomendados para substâncias químicas e biológicas que podem estar presentes na água para consumo humano. Estes valores são definidos para maximizar a probabilidade de a água que cumpre com os valores de referência ser segura para consumo humano. A meta de longo prazo para todos deve ser o cumprimento das normas que foram adotadas com sucesso em países de elevados rendimentos. No entanto, em muitas partes do mundo, a água é frequentemente imprópria para consumo, e a definição e até mesmo o alcance de metas provisórias mais baixas já resultaria em melhorias significativas da saúde para todos. Em contrapartida, o alto nível de investimento para alcançar os melhores padrões internacionais, em países onde o abastecimento de água é atualmente intermitente e muitas pessoas não têm acesso a qualquer nível de serviço público, teria benefícios adicionais de saúde para alguns indivíduos, em detrimento de muitos outros. Isto retardaria o

progresso para a realização dos HRWS. Este é o motivo pelo qual derrogações locais temporárias às normas ou, mais corretamente, a adoção de metas provisórias exequíveis (etapas), são uma abordagem comum por parte das autoridades responsáveis pela saúde pública. Esta abordagem não só está em conformidade com os requisitos dos HRWS mas também prevê um progresso mais rápido no sentido de proporcionar um melhor serviço a todos.

As Diretrizes da OMS sugerem essa abordagem, com a consciência de que a fixação de um "valor de excelência" global vai incentivar o incumprimento. É recomendado aos países soberanos o estabelecimento de padrões realistas de qualidade da água e de boas práticas para a gestão da qualidade da água através da formulação e implementação de planos de segurança da água. Estes planos são iniciados com o estabelecimento de metas aceitáveis baseadas na saúde (ver Anexo A).

7.9 CONTINUIDADE DO ABASTECIMENTO

Em muitos países de baixo rendimento e em alguns de médio rendimento, é prática comum o abastecimento de água ser racionado por horas de fornecimento, sequencialmente através de secções de sistemas de abastecimento de água canalizada. Da perspectiva do sistema isso pode ter dois efeitos adversos. Os abastecimentos racionados exigem despressurização e pressurização da rede de água no sistema de distribuição. Uma das consequências desta prática é a deterioração mais rápida dos tubos, tornando-os mais suscetíveis a roturas, a um aumento de fugas e a perdas maiores devidas à água não faturada. Outra consequência é a possibilidade de infiltração de água contaminada no sistema, devida aos períodos em que não existe pressão ou a pressão no sistema é negativa. Da perspectiva do utilizador de água, além dos riscos para a saúde e da falta de fiabilidade do acesso, existem custos adicionais incorridos, uma vez que os utilizadores têm de adquirir equipamentos que permitam o aumento da sua capacidade de armazenamento local — privado ou comunitário, de água.

Ambas as consequências têm implicações nos HRWS relativamente aos critérios de disponibilidade, segurança e acessibilidade. Acima de tudo, esta prática inicia uma espiral descendente do serviço e tem implicações significativas na procura sobre os recursos hídricos. Isto resulta num serviço regressivo com perda do direito humano para as pessoas envolvidas. A realização de um abastecimento contínuo (os chamados 24/7), no Estado de Karnataka, na Índia, resultou na necessidade de uma menor quantidade de água na origem, embora atualmente toda a população receba um fornecimento contínuo de água segura¹⁵. Isto tem implicações importantes no investimento uma vez que não são necessárias captações adicionais de água nem capacidade aumentada de tratamento da água.

Outra experiência relacionada com a fiabilidade e continuidade do serviço, também na Índia, evidencia como o dengue, originalmente uma doença urbana, se expandiu para algumas áreas rurais devido à introdução da água de abastecimento canalizada. Uma vez que o serviço de abastecimento de água canalizada era altamente irregular e intermitente, as pessoas começaram a armazenar quantidades superiores de água, como sucedia quando recolham água de poços, criando os locais de reprodução necessários para os mosquitos transmissores do dengue. Como resultado, a transmissão da doença estendeu-se gradualmente a zonas rurais da Índia.

Embora o serviço contínuo (24/7) esteja subjacente para cumprimento do requisito dos HRWS de continuidade do abastecimento (que também pode ser alcançada por meio de armazenamento local) a continuidade da pressão é essencial para evitar a deterioração do sistema, um declínio no nível de serviço e a contaminação.

¹⁵The Karnataka Urban Water Sector Improvement project. 24x7 water supply is achievable. World Bank Water and Sanitation Program Field Note. September 2010. https://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/WSP_Karnataka-water-supply.pdf

© Quin Stevenson / unsplash.com



Anexo A Contexto e conteúdo dos direitos humanos à água potável e saneamento

SINOPSE

Este Anexo reflete sobre os HRWS no contexto dos atuais desafios da água para consumo humano e do saneamento, a nível mundial e nacional, e nas suas dimensões na saúde pública. Explica o enquadramento dos princípios dos direitos humanos, apresentando uma breve visão geral dos eventos que levaram à adoção das resoluções dos direitos humanos em 2010. Introduce o conceito de realização progressiva e conclui com uma tentativa de desmistificação de questões em torno dos HRWS, esclarecendo equívocos comuns.

A.1 A ESCALA DE DESAFIOS PARA A ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO E SANEAMENTO A NÍVEL MUNDIAL

A situação do acesso dos indivíduos à água potável e saneamento, a nível mundial, é uma das questões de desenvolvimento melhor monitorizadas e analisadas. A longa história de monitorização (que se iniciou após a Conferência das Nações Unidas para a Água em Mar del Plata, Argentina, em 1977) culminou na concentração da atenção em indicadores globais específicos, durante o período dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), com as metas internacionalmente acordadas para a água e saneamento. As metas e indicadores dos ODM criaram um espaço amplo para melhorias. No entanto, a metodologia dos inquéritos domiciliários, nacionalmente representativos, que incluem questionários sobre o acesso e utilização de origens melhoradas de água potável e instalações sanitárias melhoradas, providenciou ao menos uma imagem global e atualizada da situação e progresso do número de indivíduos sem acesso a essas origens e instalações.

Desta forma, sabemos que em 2015, a nível mundial, um número estimado de 663 milhões de pessoas não tinha acesso a origens melhoradas de água para consumo e um número estimado de 2,4 mil milhões não tinha acesso a instalações sanitárias melhoradas (UNICEF e OMS 2015). A abordagem dos inquéritos domiciliários, permite a desagregação dos dados entre regiões e entre populações urbanas e rurais. Também possibilita a atribuição de níveis de acesso à água e saneamento a quintis de riqueza¹⁶ das populações nacionais. Esta desagregação revela, por exemplo, grandes discrepâncias a nível regional (em 2013, um número estimado de 325 milhões dos 748 milhões de indivíduos sem acesso a origens de água melhoradas, viviam em África a sul do Sara). Mais de mil milhões de indivíduos continuam a praticar defecação a céu aberto, principalmente no sul da Ásia e em África a sul do Sara. No entanto, também sabemos que entre 1990 e 2013, a nível mundial, um número estimado de 2,3 mil milhões de indivíduos obtiveram acesso a origens melhoradas de água potável, e que, em 2013, 56 % da população mundial beneficiava de uma ligação de água canalizada no domicílio (OMS/UNICEF 2014).

Os indicadores medidos não correspondem completamente aos qualificadores contidos na definição das metas dos ODM, como a sustentabilidade do acesso e segurança da água para consumo humano. As origens melhoradas de água para consumo humano não são um dado de aproximação preciso para a qualidade da água baseada em características técnicas. Extrapolações feitas a partir de estudos de um número limitado de países

¹⁶ Quintis de riqueza são segmentos de 20 % de uma população indexada relativamente à sua riqueza relativa. A análise da riqueza em quintis é uma ferramenta de avaliação da equidade (conceito subjetivo), mas não necessariamente da igualdade (um conceito legal).

(as *Rapid Assessments of Drinking Water Quality* ou RADWQ_{S17}) indicam que um grupo muito superior aos 663 milhões de indivíduos sem acesso a origens melhoradas no final do período dos ODM, não tem acesso a água potável. A nível mundial, este grupo é estimado entre 2 mil milhões e 4 mil milhões de indivíduos (Onda *et al.* 2012). Em 2014, uma avaliação global baseada em modelos multinível aplicada a 319 estudos publicados entre 1990 e 2013 estimou que 1,8 mil milhões de indivíduos utilizavam uma origem de água para consumo humano contaminada com fezes (Bain *et al.* 2014). Para outros parâmetros, como a fiabilidade ou a acessibilidade económica, não existiam metas nem indicadores globais, durante o período dos ODM. Esta situação é suscetível de alteração com a entrada em vigor dos ODS. Da mesma forma, a recolha e análise de dados através de uma abordagem baseada nos direitos humanos vai mudar a nossa compreensão da situação mundial relativamente ao acesso à água potável.

As bases de dados nacionais utilizadas pelo Programa Conjunto de Monitorização da OMS/UNICEF para o Abastecimento de Água Potável e Saneamento, provenientes de agências nacionais de estatística, geralmente revelam importantes discrepâncias no acesso a origens e instalações melhoradas, entre diferentes regiões de um mesmo território nacional, e desigualdades importantes quando associadas a dados sobre os níveis de riqueza. A determinação das causas subjacentes, que são suscetíveis de incluir formas de discriminação, não é revelada por estas bases de dados.

As bases de dados nacionais apresentam, frequentemente, inconsistências dependendo de quem está a recolher os dados, para que finalidade e como são definidos e medidos os parâmetros. As informações fornecidas pelos serviços, frequentemente recolhidas para manter um inventário das infraestruturas destinado à gestão dos ativos, podem ser difíceis de conciliar com a informação proveniente dos inquéritos domiciliários sobre o acesso e utilização realizados pelas agências nacionais de estatística. Muitos países não têm informações completas da qualidade da água para consumo humano e, se esse for o caso, frequentemente é para tipos específicos de utilização. Em países de baixo e médio rendimento, a vigilância pelas entidades reguladoras é geralmente limitada a ambientes urbanos formais. A comparação das bases de dados de diferentes países é dificultada pelas diferenças nas definições ou interpretações dos indicadores utilizados.

É importante salientar que, com poucas exceções, nenhuma das abordagens de monitorização e vigilância inclui indicadores para os princípios básicos dos direitos humanos, da igualdade e da não-discriminação.

Para que os países sejam responsabilizados em termos de progressos no sentido da realização do HRWS, será necessário um reforço substancial das capacidades nacionais de monitorização e vigilância, para aumentar a dimensão e para assegurar coerência e consistência na abordagem de todos os critérios dos HRWS. Isto vai exigir um processo de harmonização dos métodos e procedimentos e a monitorização dos indicadores para todos os determinantes de desigualdade e não apenas de situação económica, de modo a revelar as causas fundamentais das desigualdades e discriminações.

Proporcionar o acesso à água potável e limpa e saneamento básico tem as suas raízes no pensamento da saúde pública, no século XIX. Na segunda metade do século XX, a perceção estendeu-se para uma consideração da água e do saneamento como necessidades básicas e como motores para o desenvolvimento. As análises económicas do investimento em sistemas de abastecimento de água canalizada e saneamento em instalações públicas ou em casa apontam para benefícios na saúde pública, mas predominantemente destacam os ganhos na redução dos custos de oportunidade incorridos pela necessidade de ir buscar água a grandes distâncias (Hutton *et al.* 2007). No entanto, na maioria dos países, o ponto principal para os esforços WASH, tanto a nível de metas como de indicadores definidos, e como refletido pelos enquadramentos regulatórios e institucionais para a gestão do abastecimento de água e saneamento, continua a ser a proteção e promoção da saúde pública. As estatísticas mais recentes apresentadas pela OMS estão descritas na Caixa A.1.

Atualmente foi acrescentado um novo argumento ao de proporcionar acesso universal a serviços de água e saneamento. Em 2010, as Nações Unidas reconheceram o acesso à água potável e ao saneamento como um direito próprio na Carta Internacional dos Direitos Humanos. Este reconhecimento confirma que este direito é derivado do direito a um nível de vida adequado e indissociável do direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental, bem como ao direito à vida e à dignidade humana.

¹⁷[http://www.wssinfo.org/documents/?tx_displaycontroller\[type\]=water_quality_reports](http://www.wssinfo.org/documents/?tx_displaycontroller[type]=water_quality_reports).

Caixa A.1 Os dados mais recentes sobre a carga de doenças transmitidas pela água

As estimativas recentes da Organização Mundial da Saúde (Prüss-Ustun *et al.* 2014) da carga de doenças diarreicas atribuíveis à falta de acesso a serviços WASH ou devidas à sua má qualidade mostram um declínio significativo relativamente às estimativas anteriores. Há fortes evidências de que o número de mortes provocadas por doenças diarreicas caiu consideravelmente, desde 2004, devido a uma combinação da melhoria da sua abordagem (especialmente a utilização da terapia de reidratação oral) e da expansão do acesso à água potável e ao saneamento básico. Anteriormente, a OMS e a UNICEF (OMS 2013) relataram que as mortes de crianças menores de cinco anos, por doenças diarreicas, diminuíram mais de 50 % entre 2000 e 2011 — a última estimativa da mortalidade anual de menores de cinco anos é de 645 000. Estes números resultam de esforços para monitorizar os progressos no sentido do ODM 4, sobre a redução da mortalidade de menores de cinco anos.

A análise das taxas e vias de exposição, focada em países de baixo e médio rendimento, onde foram estimadas em 2012, 502 000 mortes por doenças diarreicas associadas a água para consumo humano inadequada e 280 000 ao saneamento inadequado, num total de 1,5 milhões de mortes causadas por doenças diarreicas, nesse ano. Adicionalmente, estima-se que 297 000 mortes poderiam ter sido evitadas, através da promoção da higiene das mãos, embora a significância estatística desta estimativa seja menos robusta.

Reunidas, após tratamento estatístico excluindo a duplicação associada à sobreposição entre as duas frações atribuíveis, o número de mortes atribuíveis à água para consumo humano e saneamento inadequados, em 2012, é estimado em 685 000. Este número não inclui outras doenças infecciosas transmitidas pela água além das doenças diarreicas, outras doenças causadas pela má higiene pessoal ou contato dos olhos e pele com água contaminada (i.e. associadas ao saneamento), doenças transmitidas pela água ou transmitidas por vetores relacionados com a água, nem reflete o impacto de enteropatias ambientais e desnutrição associada, causada por repetidas ou permanentes infeções intestinais associadas à água. As análises para atingir a atualização do número total de mortes atribuíveis à água para consumo humano, saneamento e higiene precários, ainda estão em curso. As estimativas publicadas pela OMS em 2004, indicaram um número de 3,4 milhões de mortes anualmente.

Divididas por região (e com enfoque, apenas, em países de baixo e médio rendimento), é evidente que tanto em termos de mortalidade anual (número de mortes por ano) como em termos de carga da doença (dias de vida perdidos por morte prematura e dias de vida saudável perdidos, expressos em incapacidade — anos de vida ajustados ou DALYs), a África a sul do Sara permanece com a maior carga, tanto em termos absolutos como relativos, seguida pelo sul e sudeste da Ásia, e com a região do Mediterrâneo Oriental em terceiro lugar.

Fontes: Prüss-Ustun *et al.* 2014. OMS (2013).

Para entender o significado deste desenvolvimento para os governos e, no contexto particular deste manual, para os profissionais da água para consumo humano e saneamento, conforme definido no Capítulo 1, o presente Anexo apresenta uma explicação do quadro dos direitos humanos e da abordagem baseada nos direitos para o desenvolvimento.

A.2 QUAL É O ENQUADRAMENTO DOS DIREITOS HUMANOS?

O quadro dos direitos humanos emergiu sob os auspícios da Organização das Nações Unidas no rescaldo da segunda guerra mundial, com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Os tratados que fazem parte deste quadro são instrumentos internacionais, juridicamente vinculativos para combater a desigualdade e discriminação. Os direitos humanos universais e igualitários são divididos em (1) direitos civis e políticos e (2) direitos económicos, sociais e culturais, governados por um tratado internacional vinculativo conhecido como Pacto dos Direitos Humanos. O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais foi elaborado em 1954 e entrou em vigor em 1966. Em 2013, tinha mais de 160 membros: governos que assinaram ou assinaram e ratificaram o Pacto. O Pacto inclui o direito a um nível de vida adequado, inicialmente com uma referência explícita à alimentação, vestuário e habitação.

Um processo de negociações liderado pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (antiga Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos) visa tornar mais explícitos o âmbito e objetivos dos direitos decorrentes do Pacto mais explícitos. Através da adoção, em 2003, do Comentário Geral n.º 15 sobre o direito à água, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais reinterpretou o Pacto sob a sua responsabilidade para incluir o direito à água¹⁸. Esta posição foi agora reafirmada pela adoção de resoluções pela Assembleia Geral das Nações Unidas e pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 2010, que estendeu a definição para incluir igualmente o saneamento (ver Caixa A.2).

Os Governos dos Estados-Membros das Nações Unidas são os detentores de obrigações quando se trata de satisfazer as obrigações dos direitos humanos: respeitar, proteger e cumprir os direitos. Isso não implica necessariamente o envolvimento direto do Estado nas ações necessárias (no caso de água e saneamento: a prestação de serviços adequada); em vez disso, os governos devem criar as condições que permitam a uma gama de intervenientes dar o seu contributo para a plena realização dos direitos. Isto inclui a criação de um quadro jurídico nacional, o estabelecimento de uma instituição ou de quadros institucionais para coordenar e monitorizar as ações dos direitos humanos, campanhas de consciencialização pública explicando a natureza e limites dos direitos humanos aos detentores de direitos, e o apoio à educação e programas de formação adicionais para preparar os profissionais de água e saneamento a integrarem os critérios e princípios dos direitos humanos na sua rotina diária.

Caixa A.2 Excertos das resoluções da ONU sobre o direito humano à água potável e saneamento

A Resolução 64/292 (28 de julho de 2010) da Assembleia Geral da ONU "... reconhece o direito à água potável e limpa e ao saneamento como um direito humano essencial para o pleno usufruto da vida e de todos os direitos humanos." Reconhece "... o compromisso do Conselho de Direitos Humanos à água e saneamento" e reitera "... o compromisso das nações em reduzir, até 2015, para metade a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável e ao saneamento básico", como um dos objetivos no quadro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

A Resolução A/HRC/RES/18/1, adotada pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (28 de setembro 2010) reitera a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas e afirma que "... o direito humano à água potável e ao saneamento é derivado do direito a um nível de vida adequado e indissociável do direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental, bem como o direito à vida e à dignidade humana", e reafirma que "... os Estados têm a responsabilidade primária de garantir a plena realização de todos os direitos humanos, e que a delegação do abastecimento de água potável e/ou serviços de saneamento a terceiros não isenta o Estado das suas obrigações dos direitos humanos".

Fontes: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292 and <http://www.ohchr.org/ENG/Issues/WaterAndSanitation/SRWWater/Pages/Resolutions.aspx>.

Neste contexto, o papel de quem presta ou regula serviços de água para consumo humano e saneamento pode cobrir múltiplos objetivos:

- ações para garantir que os critérios e princípios dos direitos humanos à água e saneamento são tratados de forma eficaz;
- monitorização e vigilância do impacto dessas ações, em particular sobre a redução das desigualdades e discriminação; e
- avaliação dos elementos propostos pelas políticas baseadas nos direitos humanos, legislação e regulação, de modo a que a resposta às autoridades ajude a maximizar o impacto pretendido sobre os critérios e princípios de direitos humanos, com a devida consideração das barreiras e obstáculos para a prestação diária dos serviços que podem ser criadas inadvertidamente.

¹⁸Comité para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral n.º 15, O direito à água (29.ª sessão, 2003), Documento da ONU. E/C.12/2002/11 (2002), reimpresso na Compilação dos Comentários Gerais e Recomendações Gerais adotadas pelos Órgãos dos Tratados de Direitos Humanos, Documento da ONU. HRI/GEN /1/ Rev.6 a 105 (2003).

Os direitos humanos são uma pedra fundamental para a política pública e cada vez mais os direitos económicos, sociais e culturais são considerados tão importantes quanto os direitos civis e políticos. A pobreza geralmente está associada à desigualdade e a discriminação. Os direitos humanos estão progressivamente a influenciar as políticas de cooperação e desenvolvimento internacional, nomeadamente através da chamada abordagem baseada em direitos para o desenvolvimento. Ao acrescentar argumentos legais e morais para apoiar o desenvolvimento, os direitos humanos também evocam a questão de a limitação de recursos para os governos beneficiários respeitarem plenamente, protegerem e cumprirem os direitos, em conformidade com as suas obrigações.

Claramente, ao adotarem uma abordagem que respeite plenamente os princípios em que se apoiam os direitos humanos à água potável e ao saneamento, os prestadores de serviços, do mesmo modo, terão de considerar as implicações a nível de recursos. Terão de incluir um novo conjunto de critérios nos seus processos de tomada de decisão para a alocação de recursos. O seu papel na promoção da abordagem baseada nos direitos humanos nas parcerias é dual: a já mencionada avaliação e aconselhamento sobre políticas, legislação e regulamentos propostos pelas autoridades nacionais e locais, bem como a informação eficaz dos seus clientes, os detentores de direitos, sobre a natureza, o âmbito e conteúdo dos seus direitos nesse enquadramento.

A.3 UMA VISÃO GERAL DOS ACONTECIMENTOS QUE CONDUZIRAM À ADOÇÃO DAS RESOLUÇÕES DA ONU EM 2010

Os principais acontecimentos marcantes que conduziram às resoluções da ONU que reconheceram o direito à água potável e ao saneamento foram mencionados na secção anterior. Para uma melhor compreensão da lógica subjacente a este processo, calendário de eventos e implicações atuais destas resoluções, é útil um conhecimento detalhado da sua história.

Os direitos humanos à água e saneamento não foram explicitamente incluídos no Pacto original sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, negociado nos anos 1950 e nos anos 1960, e adotado em 1966. Uma nova consciencialização das potenciais ameaças para o abastecimento de água potável e da contribuição da falta condições de saneamento na diminuição da quantidade de água de boa qualidade conduziu à decisão das Nações Unidas de declarar a década de 1980 como a Década Internacional de Abastecimento de Água Potável e Saneamento, com uma meta ambiciosa de alcançar a cobertura universal até 1990. Embora a Conferência de Mar del Plata, em 1977, referisse a necessidade do estabelecimento do direito à água, na monitorização da Década não foram incluídos indicadores relevantes. Durante a Década ocorreram várias mudanças na mentalidade, abrindo caminho para o reconhecimento da água potável e do saneamento como direitos humanos 20 anos mais tarde:

- uma mudança no enfoque da compreensão dos desafios enfrentados, centrada nas infraestruturas para uma perspetiva abrangente económica, social, institucional e de governança;
- uma mudança no pensamento sobre água e saneamento como um problema setorializado de saúde pública para um problema de desenvolvimento multisetorial com múltiplas dimensões;
- uma mudança na perceção da água para consumo humano e do saneamento como dois temas indissociáveis para o reconhecimento de que são temas com o seu próprio direito partilhando certos determinantes e impactes. A associação entre a água para consumo humano e o saneamento, em última análise, tem sido em detrimento do saneamento, como foi sublinhado pelo facto de que o saneamento não foi sequer considerado na formulação inicial das metas dos ODM, nem nas primeiras tentativas de formalizar o direito humano à água.

Entretanto, com a expansão da população mundial na viragem do milénio para mais de 6 mil milhões, o primeiro passo concreto no sentido de reconhecer a água potável e o saneamento como um direito humano foi a adoção, em 2003, pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CDESC) do Comentário Geral n.º 15 sobre o "direito à água". O CDESC é o órgão do tratado responsável pela vigilância do cumprimento dos Estados com o Pacto Internacional. Os seus Comentários Gerais são interpretações obrigatórias do Pacto. O Comentário Geral n.º 15 declara que o "direito à água" está implícito no artigo 11 do Pacto, que estabelece o direito a um nível de vida adequado. O saneamento foi considerado como parte do "direito à água" no projeto de Orientações da ONU de 2006 sobre o "direito à água para consumo humano e ao saneamento". Em 2010, o CDESC reafirmou a inclusão do saneamento nessa interpretação e estabeleceu as ligações aos direitos a uma habitação condigna, à saúde e à vida. Isto foi rapidamente sucedido pela adoção das resoluções da ONU no mesmo ano, conquistando o reconhecimento inequívoco dos direitos à água potável e ao saneamento pelos Estados-Membros da ONU.

A.4 REALIZAÇÃO PROGRESSIVA E SUAS IMPLICAÇÕES

O termo "realização progressiva" refere-se ao princípio de que os Estados, como os detentores de obrigações, são obrigados a agir no melhor das suas habilidades e capacidade para maximizar o progresso rumo a uma situação em que toda a sua população usufrua dos direitos humanos, sem desigualdades ou discriminação. Isto está incluído no artigo 2.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais que atribui os deveres a cada uma das partes "... a tomar medidas [...] até ao máximo dos seus recursos disponíveis, com vista a alcançar progressivamente a plena realização dos direitos reconhecidos no presente Pacto, por todos os meios apropriados, incluindo particularmente a adoção de medidas legislativas".

No contexto dos HRWS, este conceito reconhece que o objetivo final da cobertura universal não pode ser alcançado do dia para a noite. No entanto, os Estados têm a obrigação de demonstrar progressos tangíveis em todos os critérios e princípios. A realização progressiva exclui deliberadamente medidas regressivas (tais como as que podem ser consideradas em virtude de um regime de austeridade, em tempos de crise financeira ou económica) que impedem o alargamento progressivo do direito a todos, em particular as que contribuem para um maior aprofundamento das desigualdades. Quando as restrições de recursos limitarem seriamente a capacidade de um Estado podem ser necessárias medidas especiais para garantir, pelo menos, os níveis mínimos essenciais na provisão de água potável e saneamento, tais como programas orientados para os indivíduos mais vulneráveis ou sujeitos a discriminação.

No seu relatório de 2013 para o Conselho de Direitos Humanos, o Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos à água e ao saneamento associa os princípios da realização progressiva e não-retrocesso à sustentabilidade da extensão e melhorias na prestação de serviços (ver Capítulo 3). A incorporação explícita de metas dos direitos humanos, padrões e normas para as políticas de água para consumo humano e saneamento exercerá um efeito tampão eficaz contra o retrocesso em alturas de crise (Albuquerque 2013).

Curiosamente, as diretrizes para alguns parâmetros críticos da água para consumo humano, tais como a qualidade da água, têm evoluído paralelamente ao princípio da realização progressiva, ainda que o termo propriamente dito não seja utilizado. As Diretrizes da OMS para a Qualidade da Água para Consumo Humano (OMS 2011a) adotaram uma abordagem integrada da avaliação e gestão do risco que permite aos Estados-Membros a adoção individual política e socialmente aceitável de alvos baseados em saúde (ver Caixa A.3), de uma forma incremental.

A.5 DESMISTIFICAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO

Apesar da poderosa campanha de comunicação pela primeira relatora especial da ONU sobre o Direito Humano à Água Potável e Saneamento, Catarina de Albuquerque, vários equívocos e mal-entendidos permanecem em torno das questões do que está ou não implicado nos direitos.

O conceito fundamental da realização progressiva foi explicado na subsecção anterior. Surgem frequentemente outras questões que incluem as seguintes considerações.

No contexto dos HRWS, os Estados têm de fornecer serviços de água e saneamento para sua população de forma gratuita?

Não, os HRWS não implicam a livre prestação de serviços de água e saneamento. A formulação dos direitos refere-se à acessibilidade económica, o que significa que as pessoas devem contribuir razoavelmente, dentro das suas possibilidades, financeiramente ou em géneros. No caso dos indivíduos cujos direitos são postos em perigo pela sua incapacidade de contribuir, os governos devem criar acordos de facilitação. As contribuições em troca de serviços de água e saneamento não devem ser feitas à custa do usufruto de outros direitos (ou seja, a acessibilidade económica é relativa à capacidade de adquirir outros bens e serviços essenciais sob o amplo espectro dos direitos humanos).

Os HRWS excluem a prestação privada de serviços?

Não, a estrutura dos direitos humanos não prescreve qualquer modelo organizacional particular de prestação de serviços. Os Estados, como os detentores de obrigações, devem garantir o acesso universal e devem colocar em prática um quadro regulatório adequado, incluindo monitorização eficaz, vigilância e procedimentos de reclamação que impeça os intervenientes públicos e privados de cometer violações dos direitos humanos.

Caixa A.3 Planos de Segurança da Água

As Diretrizes da OMS para a Qualidade da Água para Consumo são baseadas no conceito da avaliação e gestão integradas dos riscos ao longo de toda a cadeia de fornecimento, desde a captação da água para consumo na origem até à sua entrega ao consumidor. Este conceito é operacionalizado por meio de planos de segurança da água (PSA). Os objetivos principais de um PSA, ao garantir uma boa prática do abastecimento de água, são a prevenção ou minimização da contaminação das origens de água, a redução ou remoção de contaminantes por meio de processos de tratamento e a prevenção da contaminação durante o armazenamento, distribuição e manuseamento da água para consumo humano. Estes objetivos são igualmente aplicáveis a grandes reservas de água para consumo humano canalizada, reservas de pequenas comunidades e sistemas domésticos. O PSA tem três componentes guiados por metas baseadas em saúde:

- (1) um *sistema de avaliação* para determinar se a cadeia de abastecimento de água para consumo (até ao ponto de consumo) como um todo, pode fornecer água que cumpra os objetivos de qualidade identificados. Isto também inclui a avaliação dos critérios da conceção de novos sistemas;
- (2) meios adequados de *monitorização operacional* para cada uma das medidas de controlo identificadas, como parte de um pacote medidas coletivas de gestão integrada dos riscos incrementais, para assegurar que qualquer desvio do desempenho exigido é detetado em tempo útil;
- (3) *planos de gestão e comunicação* que descrevem as ações a serem tomadas durante a operação normal ou situações de incidentes e documentam a avaliação do sistema em todas as fases, para todos os aspetos e em todas as condições.

Esta abordagem da avaliação e gestão do risco tem como objetivo o cumprimento das metas baseadas em saúde, medidas subjetivas determinadas pelo peso de doenças transmitidas pela água, através de capacidades e competências locais de as prevenir e/ou controlar e pela aceitação política/social de valores limite de incidência da doença. Do mesmo modo que para os HRWS, espera-se que os profissionais assegurem um progresso gradual no sentido de padrões mais elevados e melhores práticas ligadas a menores riscos aceitáveis para a saúde. O estabelecimento de metas baseadas em saúde exige (e, portanto, estimula) a colaboração efetiva entre os profissionais dos setores da água e profissionais de saúde pública. Na ausência de objetivos baseados em saúde estabelecidos, os profissionais, devem, pelo menos, estabelecer parâmetros mínimos microbiológicos, químicos e físicos que estabeleçam a qualidade da água relativamente aos riscos para a saúde pública.

Vinculados a esses alvos, devem desenvolver padrões correspondentes de qualidade da água e melhores regras práticas condicentes com a realidade socioeconómica prevalente. Os valores de referência recomendados a nível mundial para contaminantes (micro)biológicos, físicos, químicos e poluentes permanecem como o objetivo final. A realização desse objetivo é um processo incremental, em que os governos atualizam as metas baseadas em saúde, padrões, normas e procedimentos de acordo com o seu desenvolvimento socioeconómico. O instrumento para a implementação deste processo é o plano de segurança da água.

Fontes: OMS 2011a.

Existe uma relação hierárquica entre o direito à água e o direito ao saneamento?

Não, os direitos humanos à água potável e ao saneamento têm o mesmo estatuto. A adoção recente (2015) da Resolução da Assembleia Geral da ONU, reconhecendo os dois direitos distintos mas interconectados, reafirma: o acesso a água potável economicamente acessível e saneamento são fundamentais para a qualidade de vida, para a saúde e para a dignidade. A falta de saneamento adequado é uma das causas principais de contaminação das origens de água para consumo humano. A redução da carga de doenças transmitidas pela água e de doenças causadas pela má higiene pessoal ou contato dos olhos e pele com água contaminada requer medidas de melhoria em ambos os serviços. A água não é necessariamente um elemento de um sistema de saneamento eficaz, mas a água potável é essencial para fins domésticos, incluindo beber, cozinhar, lavagem de roupa e higiene.

Direitos Humanos à Água Potável e Saneamento

Todos os indivíduos — mesmo aqueles que vivem em áreas remotas — têm direito a ter acesso a água canalizada e a instalações sanitárias com autoclismo conectadas a uma rede de esgotos?

Não, os Estados têm de garantir que os serviços estão em conformidade com os critérios e princípios dos direitos humanos, mas reconhece-se que as tecnologias utilizadas na prestação dos serviços de água e saneamento são contextuais. Os Estados têm, portanto, margem de manobra para promover medidas e garantir serviços adequados mais apropriados às circunstâncias locais.

Para a plena realização do direito à água 20 litros de água potável e limpa são suficientes?

Não, 20 litros por pessoa por dia não são suficientes para eliminar os riscos de saúde associados à falta de acesso adequado à água. A plena realização do direito exige, pelo menos, 50-100 litros por pessoa por dia (ver Tabela 3.1; OMS 2003).

Anexo B Os objetivos de desenvolvimento sustentável

B.1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, numa sessão especial da Assembleia Geral da ONU, os chefes de Estado aprovaram a proposta de um novo conjunto de objetivos de desenvolvimento internacional, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O quadro ODS é composto por 17 Objetivos, com 169 metas — constituídos sobre os ODM que regeram o planejamento e implementação do desenvolvimento entre 2000 e 2015. Os ODS vão além dos ODM em termos de ambição, âmbito e essência — abraçam a universalidade (estabelecem metas da mesma forma para países de elevados, médios e baixos rendimentos, e têm por objetivo "não excluir ninguém"); abordam os três pilares da sustentabilidade (os aspectos econômicos, sociais e ambientais); e estão orientados no sentido da transformação em vez do progresso.

Como parte integrante deste enquadramento, um objetivo que é específico da água e saneamento específico: ODS6, Garantir a Disponibilidade e a Gestão Sustentável da Água Potável e do Saneamento para Todos. Esse objetivo abrange todas as questões relacionadas com a água e saneamento, e não apenas a água para consumo humano e saneamento como aborda o objetivo 7C dos ODM. Esta abordagem abrangente sublinha a importância crescente da escassez de água, as preocupações sobre a qualidade da água e a competição de diferentes setores pelos recursos hídricos. O direito humano à água potável e saneamento foi o único direito humano especificamente mencionado no relatório do Secretário-Geral da ONU apoiando as propostas dos ODS¹⁹. Os critérios dos direitos humanos sobrepõem-se de forma importante com os indicadores das metas 1, 2 e 3 do ODS6.

B.2 OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 6: GARANTIR A DISPONIBILIDADE E A GESTÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA POTÁVEL E DO SANEAMENTO PARA TODOS

- 6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos.
- 6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles que estão em situação de vulnerabilidade.
- 6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando as descargas e minimizando a libertação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo para metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura a nível mundial.
- 6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência no uso da água em todos os setores e assegurar extrações sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água.
- 6.5 Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos, a todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado
- 6.6 Até 2030, proteger e restaurar os ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas húmidas, rios, aquíferos e lagos.
- 6a Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados com a água e o saneamento, incluindo

¹⁹ONU (2014). O caminho para a dignidade até 2030: acabar com a pobreza, transformando todas as vidas e protegendo o planeta.
<https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/post2015/synthesisreport>

extração de água, dessalinização, eficiência no uso da água, tratamento de efluentes, reciclagem e tecnologias de reutilização

6b Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

Neste contexto, os pontos 6.1 a 6.6 representam as metas de resultados a atingir, e o 6a e 6b representam os objetivos para os meios de implementação.

Outros ODS também abordam as questões da água, nomeadamente o ODS11 e o ODS10, que visam reduzir as desigualdades entre e no seio dos vários países.

B.3 INDICADORES PROPOSTOS

Sob a égide da UN-Water, o Programa Conjunto de Monitorização da OMS/UNICEF para o Abastecimento de Água e Saneamento desenvolveu indicadores para as metas 6.1 e 6.2 que incorporam avanços tecnológicos desde o início dos ODM (por exemplo, na medição da qualidade da água para consumo humano como parte de inquéritos às famílias) e refletem os critérios e princípios dos direitos humanos à água e saneamento.

Desenvolveu patamares mais elaborados para o acesso a serviços de água para consumo humano e serviços de saneamento domésticos, que estabelecem as seguintes distinções:

PATAMARES PARA O ACESSO À ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO

Nível	Indicador
Sustentável	Percentagem da população que utiliza uma origem de água para consumo humano gerida de forma segura e fiável
Básico	Percentagem da população que utiliza uma origem melhorada de água potável com um tempo de recolha total não superior a 30 minutos para uma viagem de ida e volta, incluindo filas.
Não melhorado	Percentagem da população que utiliza uma origem de água para consumo humano, que não se encontra adequadamente protegida da contaminação exterior, particularmente da matéria fecal, ou não é facilmente acedida (> 30 minutos de tempo de recolha, incluindo tempo na fila)
Sem serviço	Percentagem da população que utiliza águas de superfície (rio, barragem, reservatório, lago, lagoa, ribeira, canal, canal de irrigação)

PATAMARES PARA O ACESSO AO SANEAMENTO DOMÉSTICO

Sustentável	Percentagem da população que utiliza uma instalação sanitária gerida de forma segura que fornece com fiabilidade níveis esperados de serviço e está sujeita a uma regulação sólida e a um plano de gestão de risco verificado.
Gestão com segurança	Percentagem da população que utiliza uma instalação de saneamento básico onde os excrementos são eliminados de forma segura <i>in situ</i> ou transportados com segurança e tratados noutro local.
Básico	Percentagem da população que utiliza um serviço de saneamento melhorado não partilhado com outras famílias.
Partilhado	Percentagem da população que utiliza um serviço de saneamento melhorado partilhado com outras famílias.
Não melhorado	Percentagem da população que utiliza uma instalação de saneamento que não separa de forma higiénica os excrementos humanos do contacto humano ou é partilhada com outras famílias.
Sem serviço (defecação a céu aberto)	Percentagem da população que pratica defecação a céu aberto (defecar em arbustos, campos, massas de água abertas ou outros espaços abertos).

Mais informações sobre a monitorização de água para consumo humano e monitorização do saneamento podem ser encontradas em www.wssinfo.org

Referências

- Albuquerque, C. de (2013). *Relatório do relator especial sobre o direito humano à água potável e ao saneamento, com referência às crises económicas, austeridade e retrocesso*. Relatório da 24.^a sessão do Conselho de Direitos Humanos.
- Albuquerque, C. de (2014). *Realização dos Direitos Humanos à Água e Saneamento*. Um manual da relatora especial da ONU, Catarina de Albuquerque, Volumes 1–9: Introdução, Enquadramentos, Financiamento, Serviços, Monitorização, Justiça, Princípios, Listas de verificação e Fontes. <http://www.ohchr.org/EN/issues/waterand-sanitation/SRWater/pages/handbook.aspx>.
- AquaFed (2010). *The Roles of Governments in Relation to the Different Water Operators with Respect to the Right to Water and Sanitation*. Parte 2 da apresentação da AquaFed ao perito independente sobre a questão das obrigações dos direitos humanos relacionadas com o acesso à água potável e ao saneamento, 26 de março de 2010. http://www.aquafed.org/pages/fit/admin/UserFiles/pdf/2010%20CDA_RTWS_Aquafed-3.pdf.
- AquaFed (2015). *Private Operators Delivering Performance for Water Users and Public Authorities. Examples From Across The World* (2nd edition). Paris: Federação Internacional de Operadores Privados de Água.
- Bain, R., Cronk, R., Hossain, R., Bonjour, S., Onda, K., Wright, J., Yang, H., Slaymaker, T., Hunter, P., Prüss-Ustün, A. e Bartram, J. (2014). Global assessment of exposure to faecal contamination through drinking water based on a systematic review. *Tropical Medicine and International Health* **19** (8): 917–927; doi: 10.1111/tmi.12334.
- Bartram, J., Cronk, R., Montgomery, M., Gordon, B., Neira, M., Kelley, E. e Velleman, Y. (2015). Lack of toilets and safe water in health-care facilities. *Boletim da Organização Mundial da Saúde* **93**: 2210; doi:10.2471/BLT.15.154609.
- Chimbari, M.J. (2012). Enhancing the schistosomiasis control strategy for Zimbabwe: building on past experiences. *Journal of Parasitology Research* **2012**; doi 10.1155/2012/353768.
- Chimbari, MJ, Chandiwana, SK, Ndlela, B. (1993). Schistosomiasis control measures for small irrigation schemes in Zimbabwe. Final report on monitoring in the Mushandike irrigation scheme. *Report OD 128*. Wallingford: Laboratório de Hidráulica.
- Governo do Zimbabué (2011). *The Blair VIP Latrine, A Builder's Manual For The Upgradable BVIP Model And A Hand Washing Device*. National Action Committee for Rural Water Supply and Sanitation. Harare: Governo do Zimbabué.
- Gupta, J. Ahlers, R. e Ahmed, L. (2010). The human right to water: moving towards consensus in a fragmented world. *Review of European Community and International Environmental Law* **19** (3): 294–305. http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2011/dwq_guidelines/en/.
- Hutton, G., Haller, L. e Bartram, J. (2007). Global cost-benefit analysis of water supply and sanitation interventions. *Journal of Water and Health* **5** (4): 481–502.
- IWA (2014). *An Avoidable Crisis: Water, Sanitation and Hygiene Human Resource Capacity Gaps in Developing Economies*. Londres: IWA Publishing.
- Kunthy, S. e Catalla, RN (2009). *Community-led Total Sanitation in Cambodia: Final Evaluation Report*. Phnom Penh: Ministério do desenvolvimento rural.
- Morgan, P. (2011). *The Blair VIP toilet*. Manual for the upgradable BVIP model with Spiral Super structure and tubular vent pipe. Harare: Aquama; Estocolmo: Instituto do Ambiente de Estocolmo.
- Muller, H. (2014). The South African experience on legal, institutional and operational aspects of the rights to water and sanitation. *At the Confluence (Aquatic Procedia)* **2**: 35–41; doi: 10.1016/j.aqpro.2014.07.006.
- OMS (2003). Domestic Water Quantity, Service Level and Health. *Document WHO/SDE/WSH/03.02*. Genebra: Organização Mundial da Saúde.
- OMS (2006). *Guidelines for the Safe Use of Wastewater, Excreta and Grey Water in Agriculture and Aquaculture*. Vols 1–4. Genebra: Organização Mundial da Saúde.
- OMS (2011a). *Guidelines for Drinking-water Quality* (4th edition). Genebra: Organização Mundial da Saúde. http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/dwq_guidelines/en/.

- OMS (2011b). Report of the 4th Meeting of the International Network of Drinking Water Regulators (RegNet), Cidade do Cabo, África do Sul 24–27 junho 2011 *Document WHO/HSE/WSH/11.07*. Genebra: Organização Mundial da Saúde. http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2011/regnet_4th_meeting.pdf?ua=1.
- OMS (2013). *WHO/UNICEF Child Health Epidemiology Reference Group (CHERG) Estimates of Child Causes of Death 2000–2011*. Genebra: Organização Mundial da Saúde.
- OMS (2014). *Water Safety in Distribution Systems*. Genebra: Organização Mundial da Saúde. http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/Water_Safety_in_Distribution_System/en/.
- OMS/IWA (2009). *Water Safety Plan Manual: Step-by-Step Risk Management for Drinking Water Suppliers*. Genebra e Londres: Organização Mundial da Saúde e IWA Publishing. http://www.who.int/water_sanitation_health/publication_9789241562638/en/.
- OMS/IWA (2015). *A Practical Guide to Auditing Water Safety Plans*. Genebra e Londres: Organização Mundial da Saúde e IWA Publishing.
- OMS/UNICEF (2014). *Progress on Sanitation and Drinking-water — a 2014 update*. Relatório do Programa Conjunto de Monitorização da OMS/UNICEF. Genebra e Nova Iorque: Organização Mundial da Saúde e Fundo das Nações Unidas para a Infância.
- Onda, K., LoBuglio, J. e Bartram, J. (2012). Global access to safe water: accounting for water quality and the resulting impact on the MDG progress. *International Journal of Environmental Research and Public Health* **9** (3): 880–894.
- Prüss-Ustun, A., Bartram, J., Clasen, T., Colford, J., Cumming, O., Curtis, V., Bonjour, S., Dangour, AD, De France, J., Fewtrell, L., Freeman, M., Gordon, B., Hunter, PR, Johnston, RB, Mathers, C., Mäusezahl, D., Medlicott, K., Neira, M., Stocks, M., Wolf, J. e Cairncross, S. (2014). Burden of disease from inadequate water, sanitation and hygiene in low- and middle-income settings: a retrospective analysis of data from 145 countries. *Tropical Medicine and International Health* **19** (8): 894–905. doi: 10.1111/tmi.12329.
- Rosenboom, J.-W, Jacks, C., Kov, P., Roberts, M. e Baker, T. (2011). Sanitation marketing in Cambodia. *Waterlines* **30**: 1.
- Rouse, M. (2006). *Sustainable Cost Recovery*. Governança Institucional da IWA e Grupo Especialista de Regulação da IWA Grupo Especialista de Estatística e Economia da IWA Documento de Referência IWA. Londres: IWA Publishing.
- Subbaraman, R. e Murthy, SL (2015). The right to water in the slums of Mumbai, India. *Boletim da Organização Mundial da Saúde* **93**: 815–816.
- Trémolet, S., e Hunt, C. (2006). Taking account of the poor in water sector regulation. *Water Supply and Sanitation Working Notes. Note No. 11, August 2006*. Washington DC: Banco Mundial. <http://web.worldbank.org/archive/website01021/WEB/IMAGES/WN11.PDF>.
- UNICEF/OMS (2015). *Progress on Sanitation and Drinking-water — A 2015 Update and MDG Assessment*. Relatório do Programa Conjunto de Monitorização da OMS/UNICEF. Nova Iorque: Fundo das Nações Unidas para a Infância, Genebra: Organização Mundial da Saúde.
- WaterLex (2014). *National Human Rights Institutes and Water Governance: Compilation of Good Practices*. Genebra: WaterLex.
- Wichelns, D. (2013). Enhancing the performance of water prices and tariff structures in achieving socially desirable outcomes. *International Journal of Water Resources Development* **29** (3): 310–326. DOI: 10.1080/07900627.2012.721675.

Manual Sobre os Direitos Humanos à Água Potável e Saneamento para Profissionais

Autor principal: Robert Bos

Coautores: David Alves, Carolina Latorre, Neil Macleod, Gérard Payen, Virginia Roaf e Michael Rouse

Este Manual coloca em destaque os princípios e critérios dos direitos humanos sobre água potável e saneamento, traduzindo as obrigações legais a nível internacional em termos práticos e de operacionalização das políticas que devem suportar a realização progressiva do acesso universal.

O Manual introduz uma perspetiva de direitos humanos que visa acrescentar valor a processos de tomada de decisão no dia-a-dia dos prestadores dos serviços de águas e das entidades reguladoras. O Manual encoraja os leitores a participarem ativamente nos processos que têm lugar nos respetivos Países com vista a transpor os direitos humanos à água potável e ao saneamento para as políticas nacionais e locais, leis e regulamentos. A criação de um ambiente propício é, na verdade, apenas o primeiro passo para a realização progressiva destes direitos. O passo seguinte é a atribuição clara de responsabilidades, num enquadramento institucional e operacional atualizado que promova a análise e a revisão das funções essenciais dos prestadores de serviços e das entidades reguladoras à luz dos direitos humanos.



iwapublishing.com



@IWAPublishing