

BIOÉTICA  
QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS | 1  
JUNHO 2016

# ACESSO À ÁGUA

- IMPLICAÇÕES ÉTICAS DE  
UM DIREITO FUNDAMENTAL



Conselho  
Nacional de  
Ética para as  
Ciências da Vida



# ACESSO À ÁGUA – IMPLICAÇÕES ÉTICAS DE UM DIREITO FUNDAMENTAL

BIOÉTICA  
QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS | 1  
julho 2016

Conselho Nacional de  
Ética para as Ciências da Vida

Título: **Bioética questões contemporâneas – 1**

© Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida

Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida

Avenida D. Carlos I, n.º 146 - 2º Esq.

1200-651 LISBOA PORTUGAL

Tel. +351 213 910 884

Fax +351 213 917 509

Email: geral @ cneqv.pt

www.cneqv.pt

Editor: Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida

Lisboa, Junho 2016

ISSN: 2183-8283

# ACESSO À ÁGUA – IMPLICAÇÕES ÉTICAS DE UM DIREITO FUNDAMENTAL

*Francisca Avillez<sup>1</sup>; Regina Tavares da Silva<sup>1</sup>; Cíntia Águas<sup>2</sup>*

## Sumário

Nota Prévia

I. Introdução

II. A Importância da Água – alguns traços da situação a nível mundial

III. O Acesso à Água como direito fundamental – quadro de referência a nível internacional.

IV. Implicações éticas e responsabilidades políticas na implementação do Direito à Água

V. O Direito à Água em Portugal: exercício e garantia

VI. Considerações Finais

## Nota Prévia

O Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida (CNECV) recebeu um pedido do Comité Consultivo Nacional de Ética (CCNE) Francês, na sequência de uma proposta aos demais Conselhos de Ética Europeus para uma reflexão sobre os

---

1. Conselheira do CNECV

2. Secretária Executiva

desafios éticos das relações entre o ser humano e o meio ambiente, com vista a uma possível intervenção conjunta.

Dos vários temas propostos, que incluíam entre outros: alterações climáticas, poluição, urbanização, recursos não renováveis, biodiversidade e acesso à água, o CNECV decidiu debruçar-se sobre este último tema, tendo em conta a crise económica nacional e o seu impacto sobre o consumo de água.

É esta reflexão que agora se apresenta, porquanto o Conselho entendeu que o tema apresentava aspectos relevantes que importa dar a conhecer.

Nessa reflexão participaram também alguns peritos nacionais, nomeadamente a Dra. Catarina de Albuquerque, o Eng. Jaime Melo Batista e a Dra. Virgínia Brás Gomes, a quem desde já se agradece a disponibilidade demonstrada.

## **I. Introdução**

Os múltiplos acontecimentos meteorológicos e as condições climáticas extremas que, à escala planetária, levaram à tomada de consciência das alterações ambientais como resultado da actividade humana, tornaram premente a necessidade de repensar o papel do ser humano na sua relação com a natureza.

Do reconhecimento de que a convivência dos seres humanos com o ambiente é imbuída de uma dimensão moral que ultrapassa uma clássica relação unilateral e utilitária é testemunho o próprio surgimento da Bioética. A reflexão seminal de Fritz Jahr, publicada em 1927, sobre a necessidade de reconhecimento de obrigações morais para com todas as formas de vida, vem propor a superação da dicotomia Ser Humano/Ambiente a que, já em 1971, Van Rensselaer Potter veio aduzir a importância de uma deliberação integrada e prudencial, dado o impacto e potenciais consequências do agir humano.

Esta consideração holística, transportada para o diálogo da Bioética, retoma a matriz introduzida em 1949 por Aldo Leopold no sentido de uma verdadeira “ética da Terra”, em que somos apresentados a uma “comunidade biótica” que coloca todos os seres vivos (e não-vivos), já não numa relação de hierarquia antropológicamente fundada, mas de interdependência. O ser humano, agente moral

em situação, seria doravante considerado “curador” de um patrimônio complexo, único e frágil e especialmente responsável pela sua preservação.

Por outro lado, fenômenos tão diversos como a exaustão de recursos naturais não renováveis, a diminuição das superfícies agrícolas, a desflorestação, a poluição do ar, dos solos, das camadas freáticas e dos mares, a acidificação dos oceanos, o esgotamento dos recursos marinhos, bem como a erosão dos ecossistemas e da biodiversidade, e ainda a emergência de novas epidemias associadas a factores ambientais indicam que estamos perante uma crise ecológica global.

Esta crise ecológica tem consequências dramáticas sobre as condições de vida na terra e sobre a saúde de indivíduos e populações. Na sua dimensão de desenvolvimento e direitos humanos, as questões ambientais não podem ser dissociadas do bem-estar das pessoas. A degradação do ambiente agrava as desigualdades sociais, sobretudo porque são os mais pobres e os mais vulneráveis os mais atingidos, a começar pelas mulheres e pelas crianças, nomeadamente em países menos desenvolvidos ou privados de infraestruturas.

No entanto, o problema da crise ambiental, apesar dos progressos à escala mundial da designada consciência ecológica, só muito recentemente tem sido capaz de mobilizar governos e opinião pública, sendo o exemplo mais recente o compromisso alcançado em 2005 na Conferência das Nações Unidas (COP21). As causas da crise ambiental, bem como formas de a superar, são hoje conhecidas, nomeadamente através da alteração de padrões de comportamento, a fim de reparar erros do passado e controlar o presente, em benefício de um futuro sustentável.

Mas é certo que as sociedades modernas, hipertecnológicas e relacionalmente afastadas da natureza, revelam uma certa “desconexão” moral, estética, política e mesmo funcional relativamente aos ciclos da vida e tendem a descurar que, se os principais recursos naturais se tornam escassos ou inacessíveis, a própria humanidade terá falhado o seu objetivo principal, comum a todos os organismos vivos: a sobrevivência.

Numa perspectiva de solidariedade, quer global quer intergeracional, o consenso nesta matéria só é possível à custa de uma profunda mudança de mentalidades e de uma nova conduta do ser hu-

mano, passando por uma maior consciencialização ambiental e por uma nova forma de comportamento ético, prático e atingível, que tenha em conta, na esteira de um princípio de precaução, que as consequências das suas decisões se estendem no tecido do tempo.

Entre os espectros ambientais com que a humanidade se depara neste início de século, a escassez de água doce ocupa o primeiro lugar, sobretudo nos países em vias de desenvolvimento.

A presente reflexão pretende lançar um olhar breve sobre a questão da água a nível global e em Portugal, bem como sobre as suas implicações éticas e políticas numa lógica que encara o ambiente como uma responsabilidade social e como um factor estratégico de sustentabilidade.

## **II. A Importância da Água – alguns traços da situação a nível mundial**

A água, fonte de vida, agente geomórfico, suporte de ecossistemas e habitats, é também um símbolo comum da humanidade, respeitada e valorizada na maioria das religiões, culturas e etnias. Ao longo da história a água tornou-se também um símbolo de equidade social, pois a crise da água é, sobretudo, um problema de distribuição, conhecimento e recursos, mais do que de escassez absoluta. A sua disponibilidade e qualidade são determinantes para a qualidade de vida e a estabilidade da sociedade do século XXI. A questão é saber se o planeta pode suportar o ritmo actual de exploração dos recursos de água doce.

Certamente, a água é igualmente um recurso de valor económico, que deve ser gerido de maneira a evitar conflitos entre países ou dentro dum mesmo país. Tanto a Agricultura como a Energia e a Indústria, bases das sociedades actuais, têm um grande impacto, qualitativo e quantitativo, no uso e gestão da água.

Por todos estes motivos, a utilização dos recursos da água doce necessita de uma profunda reflexão ética, reflexão essa indissociável do desenvolvimento de formas de gestão sustentável dos recursos hídricos; e indissociável também de uma reflexão de âmbito mais global sobre aspectos fundamentais de condições de vida que persistem no mundo em que vivemos.

Efectivamente, mais de duas décadas após a Conferência das Na-



ções Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio, 1992), muitos países ainda enfrentam desafios relacionados com a eliminação da pobreza e promoção do crescimento económico, saúde e saneamento, degradação dos solos e poluição; e a questão da água está estruturalmente ligada a todos estes problemas.

A realidade em termos de acesso à água a nível mundial põe em evidência a situação dramática de algumas regiões, com exaustão de recursos hídricos, por motivos bem conhecidos como as alterações climáticas, poluição ou a desflorestação. São ainda de assinalar as consequências nefastas deste problema para a saúde e em última instância para uma existência em condições consideradas dignas, incluindo aqui a própria dimensão de género.

Assiste-se actualmente a um aumento sem precedentes do consumo desse bem precioso que é a água. Essa procura é devida, sobretudo, ao aumento da população a nível mundial e influenciada pelas políticas de urbanização, energia e alimentação subjacentes. Por seu turno, a evolução dos estilos de vida das sociedades modernas também influenciou a procura, a tal ponto que em 1993 John Anthony Allan cunhou o conceito de “água virtual” com o intuito de evidenciar a água usada ou incorporada na produção e distribuição dos bens e serviços que consumimos em abundância no nosso quotidiano. Esta realidade, não sendo imediatamente visível, tem um impacto assinalável sobre os recursos hídricos do planeta.

Segundo informação incluída no “UN World Water Development Report: Water for a Sustainable World 2015”, até 2050 a procura de água aumentará em cerca de 55%, sobretudo devido ao uso doméstico, mas também à indústria e aos gastos com a energia eléctrica. Só em termos industriais, o aumento da procura entre 2000 e 2050 atingirá os 400%. E, a menos que se consiga restaurar o equilíbrio entre procura e oferta, o mundo sofrerá as consequências de um grave *deficit* de água. Por outro lado, existem estimativas que mostram que, para se atingir uma cobertura de toda população mundial, seriam necessários cerca de 53 biliões de dólares por ano por um período de cinco anos: uma pequena soma se considerarmos que representa menos de 0,1% do GDP global.

Os desafios que se põem nesta área a nível mundial variam de região para região:

- Na Ásia e zona do Pacífico esse desafio está intimamente li-

gado ao progresso em termos de acesso a água potável e saneamento. Este acesso depende de vários factores como a resiliência aos desastres naturais, aperfeiçoamento da gestão das águas subterrâneas, diminuição da poluição, entre outros.

- Na região Árabe o desafio prende-se, sobretudo, com a escassez de água face a um consumo insustentável. As opções para aumentar o fornecimento incluem maior captação, reutilização e dessalinização por energia solar.
- As prioridades para a América Latina e Caraíbas são, para lá da adopção plena das directivas relativas ao acesso à água e saneamento no contexto da agenda para o desenvolvimento pós-2015, a institucionalização da gestão dos recursos hídricos de forma a promover o desenvolvimento sócio-económico e a redução da pobreza.
- O principal objectivo em África é evitar as experiências negativas de outras regiões. Actualmente apenas 5% do potencial hídrico é utilizado, 5% da terra cultivada é irrigada e menos de 10% do potencial é utilizado para energia eléctrica.
- A nível Europeu os desafios estão, sobretudo, relacionados com o uso eficiente da água e consequente redução de desperdício; padrões de consumo; escolha de tecnologias apropriadas; urbanização; gestão (incluindo a privatização), mas também com a poluição e alterações climáticas.

A progressiva percepção da dimensão e significado destas dificuldades e desafios conduziu a uma reflexão global sobre o valor da água, nomeadamente sobre as implicações éticas contidas no acesso, ou sua negação, a este recurso natural e os compromissos políticos necessários para a sustentabilidade deste recurso.

### **III. Acesso à Água como direito fundamental – quadro de referência a nível internacional**

Na esteira de uma reflexão que se foi desenvolvendo sobre o valor da água nas suas múltiplas dimensões, o acesso a este bem natural é hoje encarado no âmbito do pensamento internacional como

um direito humano de que todas as pessoas devem poder beneficiar. Sendo o acesso, utilização e usufruto considerados óbvios e naturais desde sempre, é apenas quando a escassez deste recurso natural se faz sentir de forma evidente, sobretudo fruto da crise de finais do século xx, que tem lugar uma reflexão a nível global sobre o seu valor e significado.

Uma reflexão sobre um produto de consumo e um bem económico e social que, por essencial à vida, conduz à tomada de consciência de que é de um direito que se trata, bem como de um requisito para a dignidade humana. O acesso a este bem é também uma condição para o gozo de outros direitos, designadamente o direito à saúde e ao bem-estar ou o direito à alimentação e, de um modo geral, condição para o direito ao desenvolvimento, incluindo a prossecução de actividades económicas, nomeadamente a agricultura.

No seguimento de discussões em vários *fora* e grupos representativos de interesses diversos a nível da sociedade civil e também a nível institucional, um momento decisivo neste percurso de reflexão e aprofundamento é o que tem lugar no âmbito do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas e que encontra tradução no chamado Comentário Geral nº 15 sobre “*O Direito à Água*”, adoptado em Janeiro de 2003.

Trata-se de um Comentário de carácter interpretativo relativamente às normas do Pacto Internacional dos Direitos Económicos Sociais e Culturais, em que, ao consagrar o direito “*a um nível de vida adequado...incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência*” (art.11), o direito de acesso à água está obviamente implícito. Assim, o que o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais faz é apenas dar conteúdo visível a esse direito a um nível de vida adequado, o que inclui, naturalmente, o direito à água, com as consequentes responsabilidades para os Estados, de respeitar, proteger e realizar esse direito.

Este passo decisivo a nível institucional teve momentos precursores num debate que, desde o início dos anos 70 do Século xx se foi traduzindo em declarações e resoluções de instâncias internacionais, e mesmo em tratados de direitos humanos, embora de forma incipiente, e em termos específicos e restritos.

Assim, em 1979, a Convenção sobre a Eliminação de todas as For-

mas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) – em referência específica à situação das mulheres rurais consagra o direito a: *“beneficiar de condições de vida convenientes, nomeadamente no que diz respeito a alojamento, saneamento, fornecimento de electricidade e de água, transportes e comunicações”* (art.14.2h). E a Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC), uma década mais tarde, em 1989, no contexto do direito das crianças à saúde, aponta a questão do *“fornecimento de alimentos nutritivos e de água potável tendo em consideração os perigos e riscos da poluição do ambiente”* (art.24.c).

A tomada de consciência do valor da água progride sobretudo na década de 90, uma década de particular reflexão a nível global sobre os grandes problemas do mundo do nosso tempo, como as questões do desenvolvimento, do ambiente, dos direitos humanos, da população, da sustentabilidade. Estas questões são reflectidas nas conferências mundiais desta década, com relevo no que à água se refere, para a Conferência do Rio, em 1992, e disposições da sua Agenda 21, bem como para a Conferência do Cairo e respectivo Programa de Acção, em 1994.

Mas é, efectivamente, já no século XXI que a doutrina se aprofunda, designadamente a partir do referido Comentário Geral sobre o *“Direito à Água”*, que logo no parágrafo 1 consagra que: *“O direito humano à água é indispensável para que a vida seja vivida com plena dignidade. E é um pré-requisito para a realização de outros direitos humanos.”*

E, a seguir, especifica quais são as implicações deste direito: *“O direito humano à água implica que todas as pessoas possam beneficiar de água em quantidade suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e de preço também acessível, para uso pessoal e doméstico.”* Implicações também em termos de quantidade, já que *“É necessária uma quantidade adequada de água potável para prevenir mortes por desidratação, para reduzir o risco de doenças relacionadas com a água e para dar resposta às necessidades de consumo, de preparação de alimentos e de cuidados de higiene pessoais e domésticos.”* (parágrafo 2).

Importante é também o conceito de que a água, para além de *“bem económico”*, deve ser prioritariamente encarada como *“bem social e cultural”*. Por outro lado, é um direito cuja realização implica a sua sustentabilidade, isto é, ele tem que ser realizado tendo em vista as gerações presentes, mas também as gerações futuras

(parágrafo 11), uma perspectiva que se vai acentuar e que é hoje reconhecida como fundamental.

Claro que se trata apenas de um documento de carácter interpretativo, mas que abre efectivamente um caminho que culmina numa definição oficial de natureza política, como é a da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas em Julho de 2010 (A/RES/64/292).

Nela se constata, entre outras considerações preambulares, que *“cerca de 884 milhões de pessoas não têm acesso a água potável e que mais de 2.6 biliões não têm acesso a saneamento básico... que cerca de 1.5 milhões de crianças de idade inferior a 5 anos morrem e que 443 milhões de dias de escola por ano são desperdiçados por causa de doenças relacionadas com a água.”* (parágrafo preambular 4).

Reconhece-se seguidamente *“o direito a água potável (“safe and clean”) ... como direito humano que é essencial para o pleno usufruto da vida e de todos os direitos humanos”* (parágrafo operativo 1), sendo convocados os Estados e as organizações internacionais no sentido de providenciarem recursos financeiros e assumirem responsabilidades não só relativamente aos seus cidadãos mas também, numa perspectiva de assistência e cooperação, aos países em vias de desenvolvimento.

As linhas de orientação desta Resolução foram progressivamente confirmadas e desenvolvidas, em Declarações e Resoluções, em sede da Assembleia Geral e do Conselho de Direitos Humanos, e também em vários fora e agências do sistema das Nações Unidas, designadamente, em instâncias da OMS, da UNESCO, da UNICEF ou do PNUD, frequentemente dando ênfase especial às preocupações decorrentes das respectivas esferas de competência.

Também a nível regional, designadamente do continente europeu, a questão do acesso à água e a sua perspectiva como direito para as pessoas foi fazendo caminho, sendo expressa em reflexão e consequentes tomadas de posição política no âmbito das instituições, designadamente as duas grandes instituições regionais, o Conselho da Europa e a União Europeia. No caso da primeira é de referir, em particular, a *Carta Europeia sobre Recursos Hídricos* adoptada em Outubro de 2001, que substitui uma pioneira *Carta Europeia da Água*, de maio de 1968, bem como Recomendações e Resoluções da Assembleia Parlamentar em que se reconhece, não só o acesso à água como um direito humano, mas também a dimensão de soli-

dariedade que ele implica e que se exprime na sua partilha por toda a humanidade.

A nível comunitário, entre as várias directivas sobre questões relativas à água, há que referir em particular a *Directiva Quadro da Água* (Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho) de 23 de Outubro de 2000, o principal instrumento de política da União sobre a água, que estabelece um quadro de acção comunitária e que foi transposta para o direito nacional em 2005. Nela se apontam princípios essenciais de acção, nomeadamente em quatro áreas: gestão integrada de recursos hídricos; combate à poluição; valorização económica da água como recurso natural; preparação do sector hídrico para os desafios das alterações climáticas.

Na óptica do presente texto, parece, porém, relevante apontar, de modo particular, a posição recente do Parlamento Europeu expressa em Resolução adoptada a 8 de Setembro de 2015, no seguimento da Iniciativa Europeia de Cidadãos (ECI) “*Right2 Water*” e da posição da Comissão Europeia sobre a mesma.

Esta Resolução, extensa e documentada, considera “*que a Europa é particularmente sensível às alterações climáticas e que a água é um dos primeiros sectores a ser afectado*” (parágrafo R) e, por outro lado, “*que devido aos efeitos combinados da actividade humana e das alterações climáticas, toda a região mediterrânica da UE e algumas regiões da Europa Central estão actualmente classificadas como regiões deficitárias em água e semidesérticas*” (parágrafo C).

Aqui são apontadas detalhadamente as dimensões fundamentais do direito à água – disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade, acessibilidade de preços e qualidade – ao mesmo tempo que se elabora sobre as consequências da falta de acesso à água e saneamento para a realização dos direitos humanos.

É ainda realçada a necessidade de serem introduzidas medidas de informação e educação ao nível da União Europeia, destinadas a promover a cultura da água como um bem comum, a aumentar o grau de sensibilização e a promover um comportamento individual mais consciente de poupança de água, bem como medidas relativas ao desenvolvimento consciente das políticas em matéria de gestão dos recursos naturais e de apoio à gestão pública, participativa e transparente (parágrafo 12).

Constituindo estas referências alguns dos marcos mais significativos do caminho que tem sido percorrido a nível global e europeu

até ao presente, importa também referir a visão de futuro e o modo como o direito à água nas suas múltiplas vertentes se vai revelando e enriquecendo.

No passado dia 27 de Setembro de 2015 a Assembleia Geral das Nações Unidas, depois de um longo e vasto processo negocial, adoptou a nova agenda para o desenvolvimento a nível global intitulada *“Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”*. Nela se reafirmam compromissos anteriores e se definem novos objectivos para esse Desenvolvimento Sustentado, os chamados ODS, e também aqui a visão da questão da água e do direito à água constitui matéria de relevo. Relevo para as pessoas, naturalmente, mas matéria que ganha e aprofunda um novo enfoque, ao ser encarada como matéria de relevo também para a natureza e para todos os seres vivos, num contexto de gestão sustentável dos recursos naturais do planeta.

Entre os 17 novos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, que substituem e aprofundam os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (2000-2015), explicita-se claramente a questão da água como matéria de futuro e matéria decisiva para a humanidade.

Assim, o Objectivo 6, intitulado *“Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”*, apresenta linhas de orientação muito concretas, tais como: *“...melhorar a qualidade da água reduzindo a poluição...”, “aumentar a eficiência no uso da água...”, “implementar uma gestão integrada dos recursos hídricos a todos os níveis”, “proteger e restaurar os ecossistemas relativos à água”, “promover a participação das comunidades locais”, bem como “a cooperação internacional e apoio aos países em desenvolvimento”, recomendando ainda uma “atenção especial para as necessidades das mulheres e raparigas”, já que é do conhecimento comum que estas são particularmente afectadas em situações de escassez de água, porque encarregadas de a procurar e providenciar para uso doméstico; atenção especial ainda para as necessidades “de todos os que se encontrem em situações de maior vulnerabilidade.”*

Mas também em outros Objectivos da Agenda a questão da água aparece incluída como questão essencial para o futuro, designadamente:

- No Objectivo 12. *“Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”*;

- No Objectivo 13. *“Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos”*;
- No Objectivo 14. *“Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável”*.

Numa Agenda que a si mesma se classifica como *“um plano de acção para as pessoas, o planeta e a prosperidade”* e que se propõe objectivos ambiciosos de paz universal e de liberdade, de erradicação da pobreza e de promoção de um desenvolvimento sustentável, numa óptica de igualdade e de direitos humanos, a questão do direito à água e da sua progressiva realização aparece como parte integrante desta visão de futuro.

#### **IV. Implicações éticas e responsabilidades políticas na implementação do direito à água**

As questões sobre a relação dos seres humanos com a natureza adquirem especial relevância na esfera política, especialmente quando as decisões são tomadas sem atender à necessidade de um uso ponderado dos recursos. Numa perspectiva de justiça e equidade, as políticas devem começar pela premissa de que a todos os seres vivos caiba o acesso à água de forma tal que garanta a sua sobrevivência. Para além disso, cabe a cada um de nós a assunção de uma consciência ética relativamente à natureza que, sem resvalar numa utopia contraproducente, se proponha novos modelos de relação com o que nos rodeia.

Ao definir e aceitar o direito à água como direito humano, importa reflectir sobre as implicações éticas da sua realização ou negação, bem como proceder a uma análise das consequências deste direito ao nível da acção política.

Nesta análise, a primeira constatação é a do fosso que existe entre os princípios e a realidade, do desajuste entre as proclamações teóricas e a realidade da vida das pessoas no gozo deste direito. Não só das pessoas individualmente, mas das comunidades, sejam elas de vizinhança, de nações ou de regiões. E mesmo da realidade que vai para além das pessoas e que tem a ver com a natureza e os seus recursos, com os seres vivos, o ambiente, o próprio planeta...



E também da realidade que vai para além do nosso tempo; porque se a questão da água tem uma dimensão de urgência no presente, ela tem também essa urgência relativamente ao futuro; e as decisões de hoje são determinantes para as gerações de amanhã.

Efectivamente, a questão da água é uma questão global, nas esferas do espaço e do tempo, porque afecta a vida em primeiro lugar, e a perspectiva ética mais profunda é a do respeito pela vida. Perspectiva esta que inclui necessariamente o respeito pelo recurso água enquanto símbolo de vida e o respeito pelo direito de todos ao seu usufruto. Uma perspectiva que inclui ainda a dimensão fundamental da justiça, que se deve traduzir num acesso equitativo à água e aos seus benefícios e na criação de oportunidades iguais para todas as pessoas.

Implicações éticas que incluem, ainda, uma dimensão de solidariedade global para protecção da sobrevivência e da dignidade de todas as pessoas e em particular das mais vulneráveis. Solidariedade global de e entre países e regiões... solidariedade de gerações presentes para com as gerações futuras... solidariedade que se estende à natureza e ao planeta. Porque a questão da água é fundamental em todas estas perspectivas.

Dimensão ética que se traduz também em responsabilidades para as pessoas e as comunidades e que tem consequências sociais e políticas, logo também responsabilidades para os poderes públicos, que se traduzem essencialmente em respeitar, proteger e realizar o que hoje se entende ser um direito humano – o direito à água.

Respeito, protecção e realização de um direito que requerem como primeira atitude a antecipação das questões a enfrentar; antecipação que é factor essencial na acção política.

Assim, em grandes linhas, pode dizer-se que, em termos políticos e na óptica da presente reflexão, será necessário:

- Valorizar o acesso à água numa perspectiva de bem público e da realização de um direito humano, relativamente à sua consideração como bem meramente sujeito a leis de mercado;
- Prever os impactos hídricos das alterações climáticas, designadamente cheias, secas e outras catástrofes naturais e as suas consequências sobre as pessoas, países e regiões, designadamente o aumento da procura decorrente da pressão

demográfica de deslocados e refugiados ambientais, a diminuição da oferta resultante da poluição, das mencionadas catástrofes naturais, as alterações de ecossistemas, etc.

- Assegurar uma preservação e uma gestão sustentadas do recurso natural água em todos os aspectos da sua captação, tratamento, distribuição e utilização, incluindo a existência de regimes e instituições reguladoras do respectivo acesso, controlo e utilização. Gestão que implica um sistema financeiramente sustentável que seja garante para as gerações futuras.
- Atender às situações específicas das populações em condições de maior vulnerabilidade no que se refere ao acesso à água, nomeadamente decorrentes de pobreza, migrações, situações de conflito ou outras.
- Educar e sensibilizar toda a sociedade para padrões de consumo compatíveis com estes objectivos, isto é, uma utilização mais eficiente da água e uma atitude de respeito por este bem natural e pelo direito de todas as pessoas dele usufruírem, bem como o respeito pela própria natureza.

Tais linhas de acção têm concretizações efectivas em termos de orientações dirigidas aos governos e a todos os agentes intervenientes neste processo, sejam eles órgãos da administração pública, autoridades reguladoras, entidades gestoras públicas ou privadas, ou simplesmente utilizadores.

Linhas de orientação que existem a diversos níveis, providenciadas por várias entidades, de que se poderá destacar “*A Carta de Lisboa*” aprovada em 2014 pela Associação Internacional da Água, para a adopção de boas práticas na definição de políticas públicas; ou, a nível institucional, os “*Princípios da OCDE para a Governança da Água*”, acolhidos pelos Ministros na Reunião do Conselho Ministerial da OCDE em Junho de 2015 e que apontam para políticas públicas mais robustas e orientadas para o futuro e para resultados com base em três dimensões essenciais: a Eficácia, a Eficiência e a Confiança e Compromisso.

Naturalmente que em todas as circunstâncias e independentemente dos modelos de gestão adoptados, públicos ou privados, haverá requisitos que compete aos Estados garantir: as já referidas exigências de disponibilidade para uso pessoal e doméstico, de aces-

sibilidade física e financeira, e de qualidade e segurança, mas também a defesa dos valores da igualdade e não discriminação, que obriga a políticas não discriminatórias e à especial atenção a grupos específicos que enfrentem maiores vulnerabilidades; e por outro lado, uma forma de gestão e prestação de serviços respeitadora de direitos e valores fundamentais e, incluindo no caso de participação do sector privado, contratos de concessão justos e transparentes.

Em conclusão, pode dizer-se que a questão do direito à água, hoje universalmente aceite como direito humano, é uma questão complexa que requer uma visão ética e lúcida num contexto novo e amplo, que abarca as pessoas e a natureza, o tempo presente e o tempo futuro.

Vale a pena referir que um documento portador desta visão é a recente Encíclica do Papa Francisco *“Laudato Si sobre o Cuidado da Casa Comum”*. Em capítulo específico sobre *“A questão da água”* como questão crucial para o nosso tempo (parágrafos 27-31), o texto evoca todos os problemas da situação presente – o esgotamento de recursos naturais, os níveis de consumo nos países desenvolvidos, a qualidade da água disponível para os mais pobres, o aumento das doenças atribuíveis à água, a falta de controle e regulação, a tendência crescente para a privatização deste recurso escasso, tornando-o uma mercadoria sujeita às leis do mercado... ao mesmo tempo que coloca esta questão num plano mais vasto, o plano de uma *“Ética ecológica”* (parágrafo 210), assente na solidariedade, na responsabilidade e no cuidado; e que inclui o que chama de *“Educar para a Aliança entre a Humanidade e o Ambiente”* (parágrafo 209).

Uma visão que exprime uma convergência significativa no pensar de instâncias globais de poder, poder temporal e de poder espiritual, já que a Agenda 2030 se classifica a si própria como *“Carta para as Pessoas e o Planeta no século XXI”* (para.51).

Assim, *“Humanidade e Ambiente”* ou *“Pessoas e Planeta”* - são duas formulações afins por onde passam as implicações éticas e políticas da questão do acesso à água.

## V. O Direito à Água em Portugal: exercício e garantia

Os desafios e as prioridades nesta área em Portugal são em par-

te idênticos aos dos outros países europeus e têm a ver, entre outros, com o uso eficiente da água e conseqüente redução de desperdício, padrões de consumo, diminuição da poluição e ainda com a gestão deste sector, nomeadamente com a sua privatização total ou parcial.

Nos últimos 20 anos, segundo dados da ERSAR (Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos), a política dos serviços de água em Portugal tornou possível que a percentagem da população com cobertura de serviço público de água aumentasse de 81% para 95% e que o acesso a água segura aumentasse de 50% para 98%, de acordo com o estabelecido pelas Directivas europeias.

Também no mesmo período, a percentagem de população com acesso a serviço público de águas residuais com tratamento passou de 28% para 79%, e a população com serviço público de resíduos urbanos com destino final adequado passou de 22% para 100%. Actualmente, 78 % das águas superficiais são de boa qualidade, bem como 99% de águas de praias costeiras e 95% de águas de praias fluviais, igualmente de acordo com as Directivas europeias.

Nesta evolução foi importante o reconhecimento dos direitos do cidadão, enquanto consumidor, nomeadamente quanto:

- Ao acesso físico aos serviços;
- Ao acesso económico aos serviços;
- À qualidade dos serviços;
- À qualidade da água para consumo;
- À reclamação sobre os serviços;
- À informação sobre os serviços;
- À participação nas decisões.

E também o reconhecimento dos seus deveres, nomeadamente quanto à utilização responsável do recurso água e ao pagamento do respectivo serviço.

No entanto, alguns grupos, nomeadamente os sem-abrigo e comunidades de etnia cigana (40.000-60.000), continuam a não ter acesso à água potável e esgotos. Para os autores do Relatório da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância-ECRI 2013, deve assegurar-se que *“todos os acampamentos ciganos tenham acesso à água potável e à evacuação das águas usadas”*, o que está totalmente de acordo com os objectivos gerais da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas.

Por outro lado, deve notar-se que a crise económica dos últimos anos, com efeitos no consumo da água, e as privatizações efectuadas no sector têm tido impacto na política actual dos serviços de água do nosso país.

No que se refere à água, é reconhecido que as políticas públicas devem, não apenas procurar elevar os níveis de atendimento do abastecimento público de água e saneamento básico, mas também prosseguir a universalidade, continuidade, qualidade, eficiência e acessibilidade económica desses serviços.

Não obstante estes condicionalismos, os actuais níveis de atendimento são o resultado de um grande esforço de investimento nesta área, nomeadamente através do PEAASAR II (Plano Estratégico de Abastecimento de Águas e Saneamento de Águas Residuais 2007-2013), e planos seguintes, com vista a alcançar objetivos de sustentabilidade técnica, ambiental, económica, financeira e social a médio (PENAASAR 2020) e a longo prazo (para além de 2020).

No entanto, continua a haver a necessidade de reforço de atendimento dos serviços de água, reforço esse que surge em confronto com as crescentes preocupações com a falta de sustentabilidade económico-financeira do sistema de abastecimento de águas e saneamento em Portugal. Preocupações que se tornaram ainda mais dramáticas com a actual crise, nomeadamente com os problemas de endividamento do Sector Público, Empresarial e das autarquias locais e com as obrigações a que Portugal está sujeito, quer ao abrigo do pacto de estabilidade, quer ao abrigo da Directiva Quadro da Água.

De entre as várias preocupações há a referir:

- A enorme disparidade entre as tarifas de água e saneamento pagas pelas populações residentes em diversos pontos do país, com diferenças de valor na ordem dos 500% ou 600%. Estas disparidades prejudicam em maior medida as populações do interior do país, já de si penalizadas pelos custos da interioridade.
- Valores muito elevados de “perdas de água” no sistema, com aumentos dos custos a suportar pelos consumidores.
- Sobredimensionamento de partes do sistema de abastecimento e saneamento, com a construção de capacidade ociosa desnecessária e conseqüente aumento inútil de custos.

- Falta de renovação, reparação e manutenção das redes já existentes.

Finalmente, e em parte como consequência das anteriores, é a sustentabilidade financeira do sistema que está em causa.

O sector de abastecimento de água e tratamento de águas residuais em Portugal caracteriza-se por um elevado número e uma grande heterogeneidade de operadores - estatais, municipais e privados e múltiplas formas de gestão - sistemas multimunicipais, gestão municipal directa e concessionada. Existem várias centenas de operadores espalhados por regiões com características totalmente diferentes no que se refere à concentração da população, características geográficas e acessibilidade económica.

Esta situação, e também uma actuação diferenciada em termos de investimento e políticas públicas nas diferentes regiões do país, fez com que, quer na qualidade quer no preço dos serviços de abastecimento e tratamento, existam situações muito díspares e por vezes socialmente contraditórias. A diferença tarifária verificada, sobretudo entre os sistemas do litoral e do interior e que resulta quer de diferenças nos custos dos serviços quer na diferença de opções tarifárias das entidades gestoras, é um problema de coesão territorial e justiça social que importa resolver.

Num estudo efectuado pelo CES (Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra) denominado *“PPÁgua – Respostas públicas e privadas à falta de pagamento dos serviços de abastecimento de água: o caso português”*, em que se pretendeu identificar o impacto da crise económica no acesso à água para consumo doméstico em Portugal, analisando as respostas fornecidas pelas entidades gestoras de capital público e privado perante a falta de pagamento do serviço de abastecimento doméstico de água, os resultados permitiram concluir que:

- Verificam-se maiores dificuldades no pagamento de factura de água por parte dos utilizadores domésticos, com pagamentos em atraso;
- O acesso à água tem sido garantido pelos municípios, tendo sido identificadas duas categorias genéricas de resposta à situação de não pagamento por parte de utilizadores domés-

ticos: respostas previstas na lei e respostas de carácter excepcional devido ao contexto actual.

- As respostas previstas na lei têm sido utilizadas de igual modo pelas entidades gestoras públicas e privadas, nomeadamente a realização de acordos de pagamento em prestações e a aplicação, após regularização da situação de incumprimento, de um tarifário especial (social ou de famílias numerosas).

As entidades gestoras públicas municipais têm respondido também através de diferentes estratégias de carácter excepcional: criação de fundos de emergência, reforço do apoio a instituições de solidariedade social, regularização directa das facturas em dívida e flexibilização das medidas previstas na lei, permitindo um maior número de prestações ou criando tarifas especiais para idosos. Várias entidades gestoras municipais adoptam ainda medidas que incluem não cortar, por princípio, o abastecimento de água; envidar esforços no sentido de que o corte do serviço seja a última medida aplicável; referenciar as situações de incumprimento por insuficiência económica como problemas sociais, encaminhando-os para os gabinetes de apoio social das Câmaras Municipais.

As entidades gestoras privadas, para além das respostas previstas na lei, também se têm articulado com os gabinetes de apoio social dos municípios que abastecem, no caso de dificuldade de pagamento por parte dos utilizadores domésticos.

Este conjunto de respostas reflecte, segundo o estudo, uma preocupação social estrutural, que se sobrepõe ao princípio da sustentabilidade económica e financeira dos serviços. Nesse sentido, tal actuação corresponde também a uma tomada de consciência do valor social e humano da água enquanto bem e enquanto serviço essencial, alicerçada em valores éticos de solidariedade, compaixão e justiça.

## **VI. Considerações Finais**

Considerando os fundamentos éticos e as responsabilidades políticas relativas à água enquanto bem e enquanto recurso natural, a

responsabilidade do Estado na sua preservação e garantia e a participação de cidadãos e cidadãs neste processo, destacamos:

1. A tomada de consciência do valor intrínseco da água e da urgência da sua protecção inclui necessariamente uma perspectiva de solidariedade e de interdependência globais, que envolve pessoas e natureza em duas dimensões que se intersectam: uma dimensão de espaço que engloba as comunidades, os países e regiões, mas também os habitats e os ecossistemas; e uma dimensão de tempo que considera a situação das gerações actuais e vindouras, a sustentabilidade da vida na terra e o próprio planeta.

2. Sendo o acesso à água hoje reconhecido também como um direito humano, compete aos Estados proteger este bem e promover este direito, encarado numa óptica global de justiça e de ética ambiental, com todas as inerentes consequências. Em termos de uma boa governação, que é mais do que mera gestão, esta promoção requer a defesa da sua sustentabilidade e a consciência da sua partilha como um bem comum de toda a humanidade.

3. As políticas públicas deverão, no âmbito de uma preocupação social estrutural, assegurar uma gestão responsável dos recursos hídricos, em todos os aspectos da sua captação, tratamento, distribuição e utilização, bem como a introdução de mecanismos de garantia que apoiem os indivíduos e grupos mais vulneráveis, designadamente em situações de crise económica. Deverão ainda promover a literacia de toda a sociedade para esta questão e sensibilizar a população para uma utilização mais eficiente e sustentável da água.

4. A participação dos cidadãos/cidadãs neste processo é um elemento essencial, nomeadamente através de uma efectiva tomada de consciência de todas as pessoas para uma utilização mais eficiente dos recursos naturais, adoptando padrões de consumo compatíveis com uma atitude de respeito pela natureza, bem como uma atitude de vigilância relativamente a to-



das as decisões públicas que, de algum modo, afectem o uso sustentável dos recursos hídricos e o meio ambiente. •

## Textos de referência

ALBUQUERQUE, Catarina de (2014) – *Realising the human rights to water and sanitation: a Handbook*. Human Rights to Water and Sanitation UN Special Rapporteur.

ARAÚJO, Joana; CARVALHO, Ana Sofia; RENAUD, Michel (2009) – “A Água e a Ética” in MALCATA, F.Xavier – *Água. Um desafio sem espaço nem tempo*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

BARLOW, Maude (2009) – *Blue Covenant: The Global Water Crisis and the Coming Battle for the Right to Water*. NY: The New Press.

BLACK, Maggie; KING, Janet (2009) – *The Atlas of Water: Mapping the World's Most Critical Resource*. Oakland: University of California Press.

BLUEMEL, Erik B. (2004) – “The Implications of Formulating a Human Right to Water” in *Ecology Law Quarterly*, 31 (4): 957-1006.

CONSELHO DA EUROPA, Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (2013) – *Relatório da ECRI sobre Portugal* – Estrasburgo: Conselho da Europa.

DOORN, Neelke (2013) – “Water and Justice: Towards an Ethics of Water Governance” in *Public Reason* 5 (1): 97-114.

GAFO, Javier (1996) – “Ecologia” in *10 Palavras Chave em Bioética*. Coimbra: Gráfica de Coimbra, pp. 357-393.

GLEICK, Peter H. e outros (2012) – *The World's Water: the Biennial Report on Freshwater Resources*. vol. 7. Washington: Island Press.

THE INTERNATIONAL WATER ASSOCIATION (IWA) (2015) – *The Lisbon Charter: Guiding the Public Policy and Regulation of Drinking Water Supply, Sanitation and Wastewater Management Services*. London: IWA.

JAHR, Fritz (1927) – “Bio-Ethik. Eine Umschau über die ethischen Beziehungen des Menschen zu Tier und Pflanze” in *Kosmos. Handweiser für Naturfreunde*, Vol. 24, No. 1. pp. 2-4.

JONAS, Hans (1997) *Le Principe Responsabilité: Une éthique pour la civilisation technologique, trad. de Jean Greisch, do título original Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Paris: Les Éditions du Cerf.

KÜNG, Hans (1990) – *Projecto para uma Ética Mundial*. Lisboa: Instituto Piaget.

LEOPOLD, Aldo (1949) – *A Sand County Almanac*. New York: Oxford University Press.

LOPES, Paula Duarte (coord.) e outros (2015) – *A crise económica e o acesso à água em Portugal*. Boletim PPÁgua. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

NAÇÕES UNIDAS (1992) – *Agenda 21 da Conferência sobre Ambiente e Desenvolvimento* (Rio de Janeiro, 3 -14 de Junho de 1992).

NAÇÕES UNIDAS (1979) – *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres* (Resolução 34/180 da Assembleia Geral, de 18 de Dezembro de 1979).

NAÇÕES UNIDAS (1989) – *Convenção sobre os Direitos das Crianças* (Resolução 44/25 da Assembleia Geral, de 20 de Novembro de 1989).

NAÇÕES UNIDAS (1966) – *Pacto Internacional sobre Direitos Económicos Sociais e Culturais* (Resolução 2200 A (XXI) de 16 de Dezembro de 1966).

NAÇÕES UNIDAS (2015) – *The United Nations World Water Development Report: Water for a Sustainable World*. Paris: UNESCO.

NAÇÕES UNIDAS, Assembleia Geral (2010) – *The human right to water and sanitation* (A/RES/64/92). 2010.

NAÇÕES UNIDAS, Assembleia Geral (2015) – *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (A/RES/70/1).

NAÇÕES UNIDAS, Comité sobre Direitos Económicos Sociais e Culturais (2012) – *Comentário Geral nº15 sobre o direito à água* (arts. 11 e 12 do Pacto)

NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Direitos Humanos (2010) – *Human Rights and access to safe drinking water and sanitation* (A/HRC/RES/15/9).

OECD. (2012), *OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122246-en>

PAPA FRANCISCO (2015) – *Encíclica Laudato Si sobre o Cuidado da Casa Comum*. Roma: Tipografia Vaticana.

PARLAMENTO EUROPEU – *Resolução de 8 de Setembro de 2015 de seguimento da Iniciativa de Cidadania Europeia “Right2Water”*

PORTUGAL – Decreto-lei nº 306/2007 de 27 Agosto.

PORTUGAL – Decreto-lei nº 236/98 de 1 de Agosto.

PORTUGAL, – Lei nº 58/2005 de 29 de Dezembro, alterada e republicada pelo DL 130/2012 de 22 de Junho.

PORTUGAL, Agência Portuguesa do Ambiente (2015) – *Plano Nacional da Água*. Agência Portuguesa do Ambiente

PORTUGAL, Agência Portuguesa do Ambiente (2015) – *Plano Nacional da Água, Relatório nº1, Caracterização Geral dos Recursos Hídricos e suas Utilizações, Enquadramento Legal dos Planos e Balanço do 1º ciclo*. Agência Portuguesa do Ambiente.

PORTUGAL, Agência Portuguesa do Ambiente (2015) – *Plano Nacional da Água, Relatório Nº2, Análises dos Principais problemas, Diagnóstico, Objetivos e medidas*. Agência Portuguesa do Ambiente.

PORTUGAL, Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (2013) – *“Conheça os Serviços de Água e Resíduos em Portugal”*. ERSAR.

PORTUGAL, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2007) – *PEAASAR II, Plano Estratégico de Abastecimento e de Saneamento de Águas Residuais 2007-2013*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

PORTUGAL, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2013) – *PENAASAR 2020, PENSAAR 2020 - Uma nova estratégia para o setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais*. Secretaria de Estado do Ambiente.

POTTER, Van Rensselaer (1971) – *Bioethics: Bridge to the future*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

RENAUD, Isabel. (2001) – “Ética e Ecologia” in Archer, Luís; Biscaia, Jorge; Oswald, Walter; Renaud, Michel – *Novos desafios à bioética*. Porto Editora, pp. 272-276.

SELBORNE, Lord. (2001) – *A Ética do Uso de Água Doce: Um Levantamento*. Brasília, Publicações UNESCO.

SILVA, Jorge Marques da, (2009) – *Ética Prática: Contributos para as Políticas da Água*. Lisboa. Sociedade de Ética Ambiental/Apenas livros.

UNIÃO EUROPEIA – *Directiva Quadro da Água* (Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho) de 23 de Outubro de 2000

VARNER, G. (2004) – “Ética e o Ambiente” in *Bioética para as Ciências Naturais*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, pp. 161 – 180.





Conselho  
Nacional de  
Ética para as  
Ciências da Vida

Presidente **João Lobo Antunes**

Vice-Presidente **Lucília Nunes**

Conselheiros  
designados pela  
Assembleia da  
República

**André Dias Pereira**  
**António Sousa Pereira**  
**Daniel Torres Gonçalves**  
**Lucília Nunes**  
**Luís Duarte Madeira**  
**Tiago Duarte**

Conselheiros  
designados por  
Resolução do  
Conselho de Ministros

**Filipe Almeida**  
**João Lobo Antunes**  
**Regina Tavares da Silva**  
**Pedro Pita Barros**  
**Rita Lobo Xavier**

Conselheiros  
designados por  
outras entidades

**Ana Sofia Carvalho**  
**Carlos Maurício Barbosa**  
**Francisca Avillez**  
**Jorge Costa Santos**  
**Jorge Soares**  
**José Esperança Pina**  
**José Manuel Silva**  
**Sandra Horta e Silva**  
**Sérgio Deodato**

ISSN 2183-8283



9 772183 828009