



Conselho de Direitos Humanos

Quadragésima quinta sessão

14 de setembro a 2 de outubro de 2020

Item 3 da agenda

Promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito ao desenvolvimento

Realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário

Relatório do Relator Especial sobre os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário

Resumo

Uma década se passou desde que a água e o esgotamento sanitário foram explicitamente reconhecidos como direito humano, mas os detalhes específicos de como implementar a obrigação de realizar progressivamente esses direitos humanos ainda requerem mais esclarecimentos e compreensão. No presente relatório, o Relator Especial sobre os direitos humanos à água potável e esgotamento sanitário, Léo Heller, examina a natureza da obrigação de realização progressiva no que se refere especificamente aos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Nesse contexto, a obrigação compreende vários componentes, cada um dos quais deve ser cumprido para que a obrigação como um todo seja satisfeita. No relatório, são abordados os conceitos de realização progressiva dos direitos humanos, de utilização do máximo dos recursos disponíveis e do cumprimento das obrigações essenciais mínimas. O Relator Especial descompacta as três partes constituintes, esclarece cada uma delas e, em seguida, fornece uma análise integrada do conceito, ilustrando formas de monitorar sua implementação.

I. Introdução

1. De acordo com a resolução 42/5 do Conselho de Direitos Humanos, o Relator Especial sobre os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário, Léo Heller, foi incumbido de identificar desafios e obstáculos para a plena realização desses direitos, bem como as lacunas de proteção, as boas práticas e os fatores facilitadores. Durante os seis anos de seu mandato, de 2015 a 2020, o Relator Especial priorizou a tradução dos princípios legais e normas de direitos humanos existentes em políticas públicas e mecanismos de implementação que contribuam para a realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário de acordo com a visão que ele identificou no início do seu mandato.¹ Como continuação desse esforço, neste último relatório ao Conselho de Direitos Humanos, ele examina a natureza da obrigação de realização progressiva no contexto dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário para orientar as políticas públicas quanto à operacionalização dessa obrigação.

2. O ano de 2020 marca 10 anos desde que a Assembleia Geral reconheceu explicitamente a água e o esgotamento sanitário como um direito humano e também sinaliza o fato de que restam 10 anos para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Nesta era dos Objetivos, é ainda mais crítico esclarecer e desvendar a generalidade da obrigação de realização progressiva dos direitos humanos. Tanto os Objetivos quanto a obrigação de realização progressiva têm sido criticados por serem objetivos aspiracionais, o primeiro por causa das margens significativas de discricionariedade dada a cada Estado para definir suas próprias metas nacionais e a última² porque é vista como vaga, sem cronograma ou ritmo de implementação definidos e, portanto, não impondo uma obrigação clara e positiva aos Estados. No entanto, ambos compartilham a mesma ideia de que devem ser implementados gradualmente, como resultado de esforços concertados e contínuos dos Estados.³ As ambiciosas metas 6.1 e 6.2 dos Objetivos, para alcançar o acesso universal à água potável e ao esgotamento sanitário até 2030, precisam ser articuladas em conjunto com a obrigação de realizar progressivamente os direitos humanos.

3. A obrigação de realizar progressivamente os direitos humanos tem várias partes constituintes, cada uma das quais precisando ser cumprida para que a obrigação como um todo seja satisfeita. Os Estados devem realizar progressivamente os direitos humanos, usando o máximo dos recursos disponíveis. Além disso, embora o artigo 2 (1) do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais exija que os Estados tomem medidas para alcançar progressivamente os direitos consagrados no Pacto, alguns elementos desses direitos, incluindo as

¹ A/HRC/30/39/Add.1, para.4

² Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (General Assembly resolution 70/1, para.55).

³ Bruce Porter, "Rethinking progressive realization: how should it be implemented in Canada?" (4 June 2015).

obrigações essenciais mínimas, devem ser garantidos imediatamente. No presente relatório, o Relator Especial descompacta as partes constituintes da realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, começando pela definição da obrigação de realização progressiva (seção II). Posteriormente, ele dissecou os conceitos de “máximo de recursos disponíveis” e “obrigações essenciais mínimas” (seções III e IV). Ele então sintetiza os três conceitos e fornece uma análise integrada de sua implementação (seção V) e ilustra formas de monitorar essa implementação (seção VI).

4. Na preparação do relatório, o Relator Especial realizou consultas públicas em outubro de 2019 em Nova York e novembro de 2019 em Genebra. Em resposta à sua solicitação de contribuições, foram recebidas 18 respostas.⁴

5. Juntamente com o presente relatório, o Relator Especial apresenta um relatório separado no qual ilustra o progresso feito para realizar os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário desde que a Assembleia Geral os reconheceu como um direito humano em 2010.⁵

II. Realização progressiva

6. O cumprimento dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário não pode ser alcançado em um curto espaço de tempo e geralmente depende da disponibilidade e do uso de recursos. Em outras palavras, os Estados são obrigados a tomar medidas destinadas à realização progressiva desses direitos. Em termos simples, a realização progressiva pode ser definida e dissecada fazendo-se perguntas como: onde você está agora, quais são os desafios, quais passos precisam ser dados para superar esses desafios, em que prazo e mobilizando quais recursos? De acordo com a legislação internacional dos direitos humanos, isso se traduz no dever dos Estados de tomar medidas para concretizar progressivamente os direitos, que constituem a obrigação vinculativa dos Estados (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 2 (1)).

7. No contexto da água e esgotamento sanitário, a obrigação de realização progressiva requer a análise de como o país tem progredido em termos de prestação de serviços e quais os planos em vigor, visando à expansão e melhoria desses serviços, ao mesmo tempo estando em conformidade com os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. No entanto, isto não significa simplesmente uma melhoria expansão graduais dos níveis de serviço, mas também exige a redução das desigualdades, da forma mais rápida e eficaz possível, entre grupos e populações diferentes. Os Estados devem identificar claramente os requisitos necessários para alcançar a igualdade de acesso, em um nível adequado, a esses serviços para todas as pessoas, sem discriminação. Além

⁴ See www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Progressiverealization.aspx.

⁵A/HRC/45/11

disso, eles devem tomar medidas deliberadas, concretas e direcionadas, com o máximo de seus recursos disponíveis.⁶

8. A realização progressiva não significa que os Estados possam implementar suas obrigações de maneira fragmentada, escolhendo elementos selecionados do conteúdo normativo ou princípios de direitos humanos. Reconhecida a tarefa vital dos Estados de trabalhar progressivamente para o cumprimento de todo o marco dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, a questão então é como avançar para a plena realização desses direitos, como é esse movimento e o que significa para que os Estados ajam? As medidas específicas a serem tomadas podem depender do contexto - por exemplo, do nível de desenvolvimento de água e esgotamento sanitário em um determinado Estado. Independentemente dos elementos contextuais dinâmicos, o que fica claro em todos os contextos são duas estratégias diferentes: melhorar progressivamente o nível de serviço para cumprir plenamente o conteúdo normativo dos direitos humanos à água e esgotamento sanitário e os princípios dos direitos humanos (realização vertical); e avançar progressivamente para o gozo igual dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, com foco nos não atendidos e nos atendidos de forma precária (realização horizontal).⁷

A. Rumo a níveis mais elevados: realização vertical

9. Muitos profissionais entendem a obrigação da realização progressiva como um enfoque na elevação do nível de provisão de serviços de água e esgotamento sanitário, assumindo que um nível mais alto dos serviços significa um melhor atendimento aos padrões de direitos humanos. Muitos que têm esse enfoque perguntam: o que significa um nível superior? A resposta não é deixada inteiramente ao critério dos próprios Estados, mas, ao contrário, foi oficialmente determinada por meio do reconhecimento de vários critérios, conhecidos como o conteúdo normativo dos direitos. As medidas que os Estados podem tomar para realizar progressivamente alguns desses critérios - nomeadamente, disponibilidade, acessibilidade e qualidade - estão refletidas no quadro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável através das “escadas” adotadas pelo Programa Conjunto de Monitoramento do Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Higiene, da Organização Mundial da Saúde (OMS) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).⁸ As escadas baseiam-se na progressão em termos de especificações técnicas dos serviços de água e esgotamento sanitário. A escada para água e esgotamento sanitário inclui os seguintes cinco níveis (do inferior ao superior): águas superficiais / defecação a céu aberto, não melhorado, limitado, básico e gerenciado de forma segura. A higiene é

⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 15 (2002) on the right to water, para. 17, and general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations, para. 2.

⁷A/70/203, para. 80

⁸Ver <https://washdata.org/monitoring>.

representada pela lavagem das mãos, que abrange três níveis: sem instalação, limitado e básico.

10. É importante esclarecer que os níveis refletidos nas escadas não incluem alguns elementos do conteúdo normativo, especialmente acessibilidade, aceitabilidade, privacidade e dignidade. Além disso, a operacionalização dos indicadores para as metas 6.1 e 6.2 não captura os princípios dos direitos humanos de acessibilidade econômica, igualdade e não discriminação.⁹ Devido a essas limitações, monitorar o progresso dos Estados por meio das escadas, ou dos indicadores, não pode ser considerado sinônimo de realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, mas sim como uma aproximação para isso.

11. Em virtude de sua definição, uma escada sinaliza que os Estados devem começar no degrau mais baixo e subir em direção ao degrau superior, que representa o nível de acesso mais alto possível. No entanto, um Estado não precisa subir cada degrau da escada. Tomando como exemplo a escada de lavagem das mãos: partindo do degrau mais baixo, onde não há instalações para a lavagem das mãos, não é necessário dar o passo intermediário de disponibilizar uma nova unidade sem água e sabão - um Estado pode saltar esse degrau disponibilizando uma instalação onde sabão e água também estão disponíveis. Este exemplo simples implica muito mais complexidade no que diz respeito às escadas de água e esgotamento sanitário. Se um Estado planeja subir todos os degraus, pode ser necessário investir duas vezes em dois sistemas diferentes. Para o esgotamento sanitário, por exemplo, uma tecnologia (por exemplo, fossa seca) não pode ser facilmente convertida em outra (por exemplo, rede de esgotos), o que significa que pode ser necessário abandonar o sistema do degrau inferior a fim de passar para o degrau superior. Portanto, o alcance progressivo de níveis mais elevados de serviços exige um planejamento adequado, fundado no marco de direitos humanos.

12. Existem várias combinações de tipos de serviço, e cada tipo de serviço combinado com um modelo de gestão diferente apresenta soluções únicas. No entanto, cada solução tem diferentes implicações sobre os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Como o Relator Especial ilustrou anteriormente, não existem serviços de água e esgotamento sanitário perfeitos e muitos tipos podem ser adequados se cumprirem as normas de direitos humanos, levando em consideração sua habilidade de ser apropriada às circunstâncias específicas.¹⁰ Por outro lado, alguns tipos - mesmo se colocados no degrau mais alto da escada - podem não estar em conformidade e podem até fornecer resultados distantes dos padrões de direitos humanos. Um exemplo é quando a solução é água encanada ou

⁹Ver www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/OpenLetter_WHO_UNICEF_WASH.pdf

¹⁰A/70/203. Ver também Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 3, paras. 4–5.

rede de esgoto e o preço cobrado aos usuários é muito alto, afetando a acessibilidade econômica, principalmente para pessoas que vivem na pobreza.

B. Rumo à igualdade de acesso: realização horizontal

13. A escada usada para monitorar a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ou a abordagem vertical para a realização progressiva, reflete - até certo ponto - o espírito subjacente da realização progressiva e aborda parcialmente seu conteúdo normativo. No entanto, com seu foco nos níveis de abastecimento de água, esgotamento sanitário e serviços de higiene, a escada por si só é insuficiente para avaliar todos os elementos dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.

14. Portanto, a necessidade dos Estados de ir além da provisão mínima de água e esgotamento sanitário e de realizar progressivamente os direitos relacionados não deve ser vista como meramente subir a escada do abastecimento de água, esgotamento sanitário e higiene, particularmente se for apenas para parte da população. Em vez disso, a realização progressiva aponta para a necessidade de os Estados fazerem um balanço da situação atual de cumprimento dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário e identificarem a melhor forma de alcançar o nível adequado de serviços para todos, sem discriminação. Essa abordagem horizontal implica conceber planos e esquemas que visam reduzir as lacunas no acesso à água e ao esgotamento sanitário entre indivíduos e grupos. Além disso, a abordagem horizontal é inclusiva e abrange elementos além do conteúdo normativo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Mais claramente do que a abordagem vertical, ela enfatiza os princípios dos direitos humanos, incluindo responsabilização, acesso à informação, participação, prevenção e o direito de reparação. Um exemplo de uma abordagem possível foi relatado na Colômbia, onde diferentes esquemas para áreas rurais e urbanas foram estabelecidos, abordando especificidades em áreas como assentamentos informais e populações difíceis de alcançar, levando em consideração elementos demográficos, geográficos e institucionais.¹¹

15. A abordagem horizontal implica uma ampla gama de elementos ou linhas de base que os Estados devem levar em consideração ao tomar decisões. Para identificar essas etapas em direção à igualdade de acesso, o Relator Especial recomenda que os Estados levem em consideração o contexto social, econômico, político, cultural e ambiental, ao avaliar a melhor estratégia sob uma perspectiva de direitos humanos. Especificamente:

(a) Que grupos e áreas foram deixados para trás e não têm acesso adequado à água e ao esgotamento sanitário? Que desigualdades têm emergido, relacionadas ao acesso? Os serviços de água e esgotamento sanitário estão contribuindo ativamente para reduzir as desigualdades? Que medidas estão sendo tomadas para

¹¹ Contribuição da Colômbia.

lidar com essas desigualdades e discriminação por meio de políticas, programas e outros processos nacionais de tomada de decisão?

(b) Quais são os elementos sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais relevantes que afetam o grau em que diferentes tipos de serviços cumprem os direitos humanos? Esses elementos orientam as políticas e planos?

(c) De que forma os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário são considerados na escolha dos serviços de água e esgotamento sanitário, de modo a garantir que os serviços sejam disponíveis, seguros, aceitáveis, acessíveis física e financeiramente para todos e que preservem a privacidade e a dignidade?

(d) Os atuais serviços de água e esgotamento sanitário foram estabelecidos com o consentimento livre, prévio e informado e com participação ativa, livre e significativa?

(e) A população usuária do serviço tem acesso a informações sobre a gestão e custos dos serviços, e como os serviços foram escolhidos?

(f) Como os serviços estão sendo monitorados? Todos os atores relevantes são responsabilizados por quaisquer violações dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário?

16. Após uma avaliação, os Estados devem identificar maneiras de abordar as questões e de cumprir contínua e progressivamente os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Ao fazer isso, os Estados devem usar o conceito de máximo de recursos disponíveis como uma diretriz operacional.

III. Máximo de recursos disponíveis

17. Embora muitos elementos dos direitos econômicos, sociais e culturais possam ser realizados sem recursos significativos, a plena realização depende da disponibilidade de recursos para implementar esses direitos. Portanto, os Estados signatários do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais são obrigados a utilizar o máximo dos recursos disponíveis para cumprir suas obrigações. No contexto da água e do esgotamento sanitário, é importante usar o máximo dos recursos disponíveis, pois o alcance da cobertura universal de serviços em conformidade com os direitos humanos pode ser restringido por limitação de recursos.

18. O conceito de máximo de recursos disponíveis opera como um qualificador de como os Estados estão cumprindo a obrigação de realizar progressivamente os direitos econômicos, sociais e culturais. Ele qualifica tanto porque um Estado falhou em cumprir essa obrigação, quanto como os Estados devem cumpri-la progressivamente. Em primeiro lugar, os recursos disponíveis limitados podem constituir constrangimentos à realização progressiva dos direitos, especialmente para os Estados em desenvolvimento. Em segundo lugar, o conceito funciona

como um marco e uma metodologia para os Estados operacionalizarem e implementarem a obrigação de realização progressiva. Isso proporciona aos Estados algum nível de flexibilidade, o que, por sua vez, cria a necessidade de esclarecer os padrões de implementação e fornecer uma interpretação mais clara de vários aspectos do que se entende por “máximo de recursos disponíveis”.

A. O que constituem “recursos”?

19. O ponto de partida para esclarecer o máximo de recursos disponíveis é a determinação do que se entende por “recursos”. Os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário têm implicações específicas para as alocações orçamentárias e finanças públicas, uma vez que os sistemas de água e esgotamento sanitário de grande porte geralmente requerem financiamento e público e subsídios.¹² Os principais recursos para a realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário são geralmente considerados como recursos financeiros, incluindo receitas arrecadadas com serviços de água e esgotamento sanitário, por meio de tarifas, taxas e transferências. A arquitetura dos recursos financeiros também inclui alocações orçamentárias, despesas e políticas macroeconômicas nacionais e internacionais. Portanto, o máximo de recursos disponíveis abrange uma ampla gama de aspectos, incluindo dívida, evasão fiscal e corrupção. Como o Relator Especial esclareceu, vários custos associados à água, esgotamento sanitário e higiene não são apenas custos diretos, mas também custos relacionados ao tempo e ao impacto causado por uma governança inadequada.¹³

20. Ao contrário do que se entende amplamente, a palavra “recursos” não se refere apenas a recursos financeiros; outros tipos de recursos, como recursos naturais, humanos, tecnológicos, institucionais e informacionais, que estão disponíveis aos Estados, são cruciais para o cumprimento dos direitos consagrados no Pacto Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.¹⁴ Exemplos específicos de recursos não financeiros incluem plataformas de informação. Por exemplo, o Governo da Finlândia fornece aos prestadores de serviço de água e esgotamento sanitário acesso gratuito a software de gestão de risco para planos de segurança de água e esgotamento sanitário.¹⁵ Outro exemplo é o Sistema de Informação de Água e Esgotamento Sanitário Rural, que é uma iniciativa conjunta de 11 Estados da América Latina e uma ferramenta para compartilhar informações

¹²A/HRC/30/39.

¹³Ibid., paras.13–24.

¹⁴ Robert Robertson, “Measuring State compliance with the obligation to devote the ‘maximum of available resources’ to realizing economic, social and cultural rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 16, No. 4 (November 1994), pp. 693–714.

¹⁵Resposta da Finlândia.

atualizadas e comparáveis sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário rural.¹⁶

21. Os direitos econômicos, sociais e culturais, particularmente os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, requerem uma combinação de recursos financeiros e não financeiros, uma vez que esses direitos são contextuais e dinâmicos. Exigir que os Estados apenas utilizem o máximo de seus recursos financeiros é uma abordagem simplista que é limitada e falha em reconhecer a importância de uma ampla gama de outros tipos de recursos. Frequentemente, a não mobilização de recursos financeiros impede a criação de um ambiente favorável no setor de água e esgotamento sanitário. Isso, por sua vez, impede ainda mais o uso ideal dos recursos financeiros. Como tal, o escopo dos recursos deve ser amplamente compreendido para permitir a inclusão de uma dimensão qualitativa na obrigação de usar o máximo dos recursos disponíveis e para uma abordagem abrangente para a realização progressiva dos direitos.

B. Como os Estados podem maximizar a disponibilidade de recursos?

22. Os Estados devem maximizar seus recursos financeiros envidando esforços para criar mais recursos para garantir o gozo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Em geral, os recursos financeiros podem ser disponibilizados por meio das finanças públicas, o que inclui uma variedade de fontes possíveis, como receitas do governo, assistência oficial ao desenvolvimento, empréstimos, política monetária e regulação financeira.¹⁷ A obrigação de maximizar os recursos disponíveis requer que os Estados adotem políticas tributárias e tarifárias justas e redistributivas e criem um conjunto maior de recursos sem afetar a acessibilidade dos serviços às pessoas em situação de pobreza. Uma maneira de fazer isso é por meio de subsídios cruzados, que podem ser regulamentados por legislação. Os governos centrais também podem disponibilizar recursos financeiros aos governos locais por meio de alocações orçamentárias, subsídios, ajuda estatal e outras formas de suporte financeiro. Por exemplo, na Finlândia, onde os serviços de água e esgotamento sanitário não são elegíveis para auxílios estatais, o Estado disponibiliza recursos às autoridades competentes em nível regional, financiando projetos inovadores que envolvem experiências e novas tecnologias.¹⁸

23. Assumindo uma visão mais ampla da noção de recursos, os Estados também são obrigados a aumentar a disponibilidade de recursos não financeiros, como recursos institucionais, técnicos e humanos. Esses recursos tornam-se ainda mais importantes quando olhamos para os residentes de assentamentos informais e

¹⁶Resposta da Colômbia.

¹⁷Diane Elson and others, "Public finance, maximum available resources and human rights", in *Human Rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights*, Aoife Nolan and others, eds. (Hart Publishing, 2013).

¹⁸ Resposta da Finlândia.

áreas rurais que dependem de provedores informais ou de auto-abastecimento, pois não têm acesso a serviços formais e não se beneficiam de financiamento público e subsídio cruzado. Dada a gama de serviços que existem fora do sistema formal, os Estados devem prestar atenção especial à maximização dos recursos não financeiros, por exemplo, por meio da capacitação para, em caráter provisório, apoiar os provedores informais.

24. Recursos referem-se tanto aos recursos existentes e potencialmente disponíveis dentro de um Estado quanto aos disponíveis na comunidade internacional, por meio da cooperação e assistência.¹⁹ Isso significa que, onde os recursos internos são insuficientes, cabe aos Estados buscar ajuda de fontes externas. Os Estados que estão em posição de ajudar podem ser considerados obrigados a fazê-lo como parte de seu próprio dever de utilizar o máximo de seus recursos disponíveis para realizar progressivamente os direitos.²⁰

C. O que é “alocação máxima”?

25. Além da obrigação de envidar esforços para maximizar os recursos, o máximo de recursos disponíveis refere-se à obrigação de alocar com eficiência e eficácia os recursos potencialmente disponíveis. A primeira etapa para maximizar o valor do orçamento alocado, ainda na fase de planejamento, é diferente da etapa subsequente de gasto e uso desses recursos. Em relação ao que constitui a alocação máxima, alguns têm sugerido que os Estados deveriam ter como objetivo gastar pelo menos 1 por cento do seu produto interno bruto (PIB) na provisão, manutenção e melhoria de serviços de água e esgotamento sanitário, enquanto outros têm sugerido 0,5 por cento do PIB para esgotamento sanitário sozinho.²¹ Devido às disparidades nas capacidades de gasto dos Estados e à realidade de que o nível necessário de alocação orçamentária para água e esgotamento sanitário dependerá do contexto, o marco dos direitos humanos não prescreve a proporção precisa do orçamento interno total, nem fornece uma montante indicativo.

26. O Relator Especial enfatiza que os Estados devem deixar de fetichizar os números nas alocações orçamentárias e passar a avaliar de forma abrangente todos os elementos relativos a tais alocações. Especificamente, fazer alocações eficazes inclui a identificação dos responsáveis pelo fornecimento de serviços de água e esgotamento sanitário e a garantia de que os recursos sejam alocados de acordo com suas necessidades. Os recursos não financeiros também devem ser identificados, visto que são particularmente cruciais em áreas não atendidas ou mal servidas. Além disso, alguns agregados familiares podem investir uma parte

¹⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 3, para. 13. Ver também Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, para.26.

²⁰ Ibid.

²¹ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2006: Beyond Scarcity – Power, Poverty and the Global Water Crisis* (New York, Palgrave Macmillan, 2006), p. 9.

importante dos seus rendimentos no auto-abastecimento, nas suas próprias instalações e na realização das manutenções.²²

27. Também relevante é a capacidade dos Estados de alocar recursos para a realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, de tal forma que não seja comprometida pela alocação de quantias desproporcionais do orçamento a outras áreas. Quando os Estados alocam grande parte de seus recursos para defesa, salvamento de bancos ou subsídios a companhias aéreas, por exemplo, caberá a eles justificar por que isso é necessário e inevitável e também garantir que tais gastos não comprometam o gozo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.

D. O que é “uso máximo”?

28. As alocações orçamentárias, mesmo aquelas que aparentemente possam parecer satisfatórias e máximas, nem sempre fornecem evidências de que os Estados estão, de fato, utilizando o máximo de seus recursos disponíveis para alcançar um determinado direito. Focar apenas nas alocações não consegue capturar o impacto prejudicial da ineficiência e corrupção, por exemplo, sobre o gasto real desses recursos.²³ Uma vez que os recursos disponíveis tenham sido alocados, os Estados devem garantir que eles sejam de fato total e efetivamente gastos para a realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, levando em consideração o custo do ciclo de vida da prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário, o que é relevante para o princípio da sustentabilidade dos direitos humanos.²⁴ O custeio do ciclo de vida requer que os Estados considerem os custos atuais relativos à prestação de serviços e entendam como esses custos podem mudar no futuro, por exemplo, em razão da degradação dos serviços, mudanças nas necessidades do usuário, das mudanças climáticas e dos aumentos no custo dos materiais.

29. Do ponto de vista dos direitos humanos, uso efetivo significa que os Estados devem direcionar recursos especificamente para as populações em situações vulneráveis e áreas carentes. Essa abordagem direcionada requer informações desagregadas de gastos acessíveis a um não especialista. Essa informação pode mostrar que, mesmo que os gastos com projetos de água e esgotamento sanitário tenham aumentado, os fundos adicionais beneficiaram principalmente os bairros de renda média da capital e não os bairros periurbanos, onde a maioria da população não tem acesso à água encanada. De acordo com um relatório, apenas 6% da parcela de 20% mais pobres beneficiam-se dos US \$ 320 bilhões que os

²²Kerstin Danert and Guy Hutton, “Shining the spotlight on household investments for water, sanitation and hygiene (WASH): let us talk about HI and the three Ts”, *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development*, vol. 10, No. 1 (2020), pp. 1–4.

²³Eitan Felner, “Closing the ‘escape hatch’: a toolkit to monitor the progressive realization of economic, social and cultural rights”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, No. 3 (November 2009) pp. 402–435.

²⁴A/HRC/30/39, para.14.

governos gastam a cada ano em serviços de água e esgotamento sanitário.²⁵ O uso de informações desagregadas, bem como de dados demográficos e geográficos, pode revelar que um gasto orçamentário pode não atender às necessidades reais ou pode ter um efeito discriminatório em vez de permitir o progresso na redução das desigualdades no gozo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.²⁶ Por exemplo, por meio de um projeto para rastrear financiamento para o setor de esgotamento sanitário, higiene e água potável (TrackFin), que faz parte da iniciativa de Análise e Avaliação Global de Água da ONU para Esgotamento Sanitário e Água Potável, a OMS identifica e rastreia as despesas relacionadas com abastecimento de água, com esgotamento sanitário e com higiene, fornecendo assim informações regionalizadas e sobre gastos em áreas rurais e urbanas.

30. O uso efetivo e eficiente de recursos está intimamente relacionado a um orçamento transparente e auditável. Por exemplo, é questionável se a provisão de fundos do Estado para provedores com fins lucrativos por meio de subsídios está de acordo com o uso efetivo e eficiente dos recursos. Os recursos transferidos para operadoras privadas raramente são reinvestidos em melhorias de serviço ou em expansões destinadas a atender aqueles que vivem em áreas de difícil acesso.²⁷ Usar recursos não financeiros efetiva e eficientemente também é essencial, principalmente para a prestação de serviços. Ao evitar a má gestão da operação e dos recursos com força de trabalho, a prestação de serviços tende a melhorar e, por consequência, resultar em serviços melhores e mais iguais para todos. Além disso, do ponto de vista da integridade e da transparência, a chamada “captura” dos reguladores pelos provedores cria um impedimento invisível para o uso efetivo e eficiente de recursos não financeiros.

IV. Obrigações básicas mínimas

31. Todos os direitos humanos são fundamentais e cada direito contém uma parte inviolável, a saber, os níveis mais básicos e mais baixos de direitos que todas as pessoas deveriam ter em todas as circunstâncias. O elemento inviolável de um direito é a linha de base intangível ou um mínimo essencial que deve ser garantido para todas as pessoas em todos os contextos.²⁸ Indica um mínimo abaixo do qual nenhum Estado deve ultrapassar, mesmo em condições desfavoráveis ou relacionados a quaisquer interesses imperiosos. Em termos simples, o conteúdo básico mínimo de cada direito pode ser comparado a um piso abaixo do qual as condições não deveriam cair e a uma casa que forneça uma estrutura viável e um

²⁵Luis Andres and others, *Doing More with Less: Smarter Subsidies for Water Supply and Sanitation* (Washington, D.C., World Bank Group, 2019).

²⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Manual on Human Rights Monitoring* (2001), chap. 8, p. 22.

²⁷ Aoife Nolan, “Privatization and economic and social rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 40, No. 4 (1 November 2018), pp. 815–858.

²⁸Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 3, para. 10.

ambiente propício para que as pessoas possam usufruir de suas condições como parte de seus direitos. No âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos, este nível mínimo essencial ou essência de um direito traduz-se em obrigações dos Estados. Cada direito humano consagrado no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi determinado para conter um conjunto de obrigações essenciais mínimas que os Estados Partes são obrigados a cumprir imediatamente e manter em todos os momentos.²⁹ A conformidade com as obrigações essenciais mínimas está intrinsecamente vinculada ao objetivo de longo prazo de realizar progressivamente os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.

A. Núcleo mínimo como piso: padrões mínimos

32. No contexto do direito humano à água, o Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no parágrafo 37 de seu comentário geral nº 15 (2002) sobre o direito à água, estipulou nove obrigações essenciais mínimas como uma linha de base. Mesmo que o Comitê não faça nenhuma referência explícita à obrigação fundamental do direito ao esgotamento sanitário, ele pode ser assumido como o que toda pessoa precisa para sua saúde e sobrevivência e para viver com dignidade.³⁰ O padrão estabelecido pelo Comitê fornece um marco geral, mas não fornece, entretanto, orientação suficiente para que os Estados cumpram essas obrigações, e precisa ser complementado por elementos práticos.

33. O padrão mínimo refere-se a 25 litros de água por pessoa por dia ou a uma latrina a 500 metros de casa? Para o desapontamento de muitos profissionais, o marco internacional dos direitos humanos não oferece uma resposta simples e prescritiva a essas perguntas. A razão por trás dessa falta de padrões prescritivos torna-se clara quando contextualizamos as questões. O consumo diário de água depende da idade e do estado de saúde de uma pessoa, bem como do clima da região onde vive, entre outros fatores. A quantidade de água necessária às mulheres para higiene pessoal e para beber difere daquela exigida pelos homens, assim como pode ser diferente daquela exigida por uma pessoa que toma regularmente um determinado medicamento. Por uma série de razões, algumas pessoas precisam de mais água do que outras.³¹ Levando em consideração esses elementos contextuais, os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário orientam que devemos garantir um padrão de vida adequado, o que poderia, por exemplo, exigir uma latrina ou banheiro dentro de casa, uma quantidade adequada de água fornecida ou uma torneira dentro de casa para lavar as mãos, bem como instalações adequadas para a prática da higiene menstrual.

34. O padrão mínimo exigido por cada indivíduo difere de acordo com o contexto e não pode ser aplicado universalmente. Segue-se, portanto, que as obrigações

²⁹Ibid.

³⁰A/HRC/39/55, para.14.

³¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 15, para.12(a).

mínimas fundamentais devem ser definidas levando em consideração esse contexto. Os direitos humanos requerem uma transformação para uma abordagem qualitativa e um movimento em direção a questões centradas nas pessoas e no ambiente social e econômico em que vivem e trabalham. Portanto, o Relator Especial não tenta estabelecer ou sugerir obrigações essenciais mínimas dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Em vez disso, ele fornece elementos conceituais e empíricos para informar os processos dos Estados para cumprir as obrigações essenciais mínimas dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.

1. Disponibilidade

35. A disponibilidade de água e esgotamento sanitário exige que os Estados garantam o acesso à quantidade mínima essencial de água que seja suficiente e segura para uso pessoal e doméstico, para prevenir doenças.³² Ao especificar a "quantidade mínima essencial" de água, o Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais observa que, embora 20-25 litros por pessoa por dia sejam suficientes para garantir a sobrevivência humana, essa quantidade representa um alto risco para a saúde, na medida em que a higiene não pode ser assegurada.³³ A quantidade mínima de água considerada essencial varia entre os Estados: na Itália, por exemplo, as pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza nacional têm direito a 50 litros por pessoa por dia.³⁴

36. A quantidade média de água necessária para a sobrevivência humana precisa ser aplicada em contexto. Por exemplo, durante a pandemia de Coronavírus (COVID-19), o nível de água considerado necessário para uso doméstico deve incluir água para a lavagem frequente das mãos, que é o principal meio de prevenir a propagação da doença. As seguintes perguntas podem fornecer orientação:

(a) Qual é a quantidade mínima essencial de água e qual é o nível mínimo essencial de esgotamento sanitário necessário para uma pessoa ou grupo específico em uma condição social, econômica e ambiental específica para evitar riscos intoleráveis à saúde e fornecer privacidade e dignidade?

(b) Quanto tempo os indivíduos levam para coletar a quantidade mínima de água de que precisam?

2. Acessibilidade

37. O Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais fornece orientação sobre o acesso físico a instalações ou serviços de água, em outras palavras, sobre como garantir que haja um número suficiente de pontos de água a uma distância

³²Ibid., general comment No.15, para.37(a).

³³Ibid., general comment No.15, footnote14.

³⁴Resposta da Itália.

razoável da casa e que a segurança pessoal não seja ameaçada ao se acessar fisicamente a água. Em um relatório de progresso, o Programa Conjunto de Monitoramento OMS-UNICEF para Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Higiene refere-se a 30 minutos como um tempo padrão para alguém ir e voltar de uma fonte de água. Essa forma quantitativa de medir o que é uma distância razoável não leva, no entanto, em consideração o ambiente da via e o indivíduo que percorre essa distância.

38. A medição do nível mínimo essencial de acessibilidade não deve focar a distância, mas sim os elementos que afetam o acesso físico e as ameaças e riscos potenciais associados a esse acesso. Por exemplo, as seguintes questões devem ser consideradas:

(a) Quem viaja para buscar água ou usar os banheiros e quais são suas características físicas e sociais?

(b) Que tipos de instalações de água e esgotamento sanitário garantem o acesso a todos envolvidos, incluindo idosos, crianças e pessoas com deficiência?

(c) Como é o ambiente circundante e quais são as características do caminho entre a casa e o destino?

(d) Ameaças ou riscos prevalecem na área?

3. Acessibilidade

39. A acessibilidade, como um critério de direitos humanos, requer que as instalações e serviços de água, esgotamento sanitário e higiene sejam financeiramente acessíveis a todos. Uma maneira fácil de calcular a acessibilidade é usar a proporção entre as despesas com água, esgotamento sanitário e higiene e as despesas ou rendas familiares totais - o limite geralmente definido entre 2% e 6%.³⁵ Além disso, os limites de acessibilidade adotados pelas agências internacionais diferem: por exemplo, o limite estabelecido pelo PNUD é de 3 por cento, o da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico é de 4 por cento e o do Banco Asiático de Desenvolvimento é de 5 por cento. Esses limites, baseados em valores, podem ser arbitrários e não levam em conta a diversidade da composição e das necessidades das famílias. Além disso, não refletem os custos dos serviços dos que não são atendidos por redes, dos quais dependem os mais vulneráveis e desfavorecidos. Outra forma de identificar a acessibilidade financeira mínima está relacionada à noção de que o pagamento por

³⁵Henri Smets, "Quantifying the affordability standard", in *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*, Malcolm Langford and Anna Russell, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2017), pp. 293–294.

esses serviços não deve limitar a capacidade das pessoas de adquirir outros bens e serviços básicos garantidos pelos direitos humanos.³⁶

40. É inadequado definir um padrão de acessibilidade genericamente aplicável em nível global, já que qualquer padrão seria arbitrário e pode não refletir os desafios que as pessoas enfrentam na prática e o contexto em que vivem, incluindo quanto precisam gastar com a realização de outros direitos humanos. O marco dos direitos humanos estipula, no entanto, um importante conjunto de parâmetros para o processo de definição de padrões de acessibilidade, que levanta as seguintes questões:

(a) Quais são as circunstâncias econômicas específicas em que vivem os indivíduos e grupos envolvidos?

(b) Qual é o impacto do custo da água e do esgotamento sanitário no gozo de outros direitos?

(c) As políticas e programas nacionais incluem medidas específicas e direcionadas para proteger as pessoas que vivem na pobreza, como subsídios, pisos de proteção e tarifas sociais? Essas medidas têm especificidade e sensibilidade suficientes para alcançar os mais necessitados?

41. Uma obrigação mínima que permeia o conteúdo normativo é a proibição de desconectar os serviços de água e esgotamento sanitário quando os usuários não podem pagar por esses serviços. Desligar indivíduos e famílias do abastecimento de água e esgotamento sanitário porque eles não têm os meios financeiros para pagar por eles é uma violação dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Os Estados têm a obrigação imediata de promulgar legislação, políticas ou estruturas regulatórias para proibir a desconexão de serviços devido à impossibilidade de pagar. Por exemplo, na Itália, desconectar residentes que vivem abaixo da linha de pobreza nacional e instituições públicas é especificamente proibido.³⁷

4. Segurança

42. Os Estados são obrigados a adotar medidas para prevenir a transmissão de doenças por intermédio da água, do esgotamento sanitário e da higiene. O Relator Especial destaca as diretrizes da OMS para a qualidade da água potável.³⁸ Com base nessas diretrizes globais, cada Estado identifica padrões e parâmetros para regular a qualidade da água, dependendo do contexto e da prioridade em termos de qualidade da água, bem como medidas de controle e vigilância da qualidade. Os parâmetros de monitoramento devem ser contextualizados em relação aos principais fatores ambientais e econômicos da contaminação da água em cada

³⁶A/HRC/30/39, para.25.

³⁷Resposta da Itália.

³⁸WHO, *Guidelines for Drinking-water Quality*, 4th ed. (2017).

Estado. Em relação à segurança do esgotamento sanitário, a eliminação adequada de excretas, águas residuárias e lodos deve ser regulamentada e implementada a fim de proteger a saúde das pessoas e salvaguardar o direito dos trabalhadores a condições de trabalho justas e favoráveis.

43. É responsabilidade dos Estados planejar a linha de base das políticas, regulamentos e intervenções para a segurança dos serviços de água e esgotamento sanitário, para garantir que esses serviços não contribuam para a propagação de doenças. Como parte da configuração da linha de base e para garantir a segurança mínima, as seguintes questões devem ser consideradas:

(a) Existem leis ou regulamentos que estabelecem padrões de potabilidade da água de acordo com as diretrizes internacionais mais recentes?

(b) Existe um órgão governamental, no setor de saúde, com mandato para realizar a vigilância da qualidade da água?

(c) Existem requisitos claros para que os fornecedores de água realizem o controle de qualidade da água?

(d) Existem leis ou regulamentos sobre a eliminação segura de excretas, águas residuárias e lodos? Existe um órgão governamental com mandato para supervisionar esses procedimentos de disposição segura?

B. Núcleo mínimo como uma casa: um ambiente favorável

1. Políticas, leis e regulamentos

44. As obrigações essenciais mínimas sob o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais incluem medidas iniciais e imediatas que os Estados precisam tomar para adotar e implementar uma estratégia nacional de abastecimento de água e esgotamento sanitário e um plano de ação dirigido a toda a população, com uma foco específico naqueles em situações vulneráveis.³⁹ Também incluem esforços para tornar os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário judicializáveis, reconhecendo explicitamente os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário no sistema jurídico doméstico. Estes são de efeito imediato e constituem parte das obrigações essenciais mínimas do Estado.

45. No setor de água e esgotamento sanitário, a criação de um ambiente propício envolve a construção e manutenção de instituições, regulamentos e processos que garantam uma prestação sustentável de serviços.⁴⁰ Em um contexto de direitos humanos, esse ambiente favorável exige que os Estados garantam que os atores sejam obrigados a cumprir os direitos humanos, com a criação de mecanismos

³⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 15, para. 37 (f).

⁴⁰ UNICEF, *Strengthening Enabling Environment for Water, Sanitation and Hygiene (WASH): Guidance Note* (May 2016).

para responsabilizá-los. É central para isso a introdução de marcos jurídicos e regulatórios nacionais que reconhecem os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, o que gera uma base legal para clarificar os papéis, obrigações de direitos humanos e responsabilidades dos atores, sua obrigação de fornecer esclarecimentos e informações e o estabelecimento de mecanismos de coerção para responsabilizar os atores.⁴¹

2. Não discriminação e igualdade

46. O Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais declarou que as obrigações básicas mínimas dos Estados abrangem a obrigação de garantir a distribuição equitativa de todas as instalações e serviços disponíveis.⁴² Em outras palavras, os serviços de água e esgotamento sanitário devem ser fornecidos de forma não discriminatória e não é adequado proceder como se todos estivessem partindo de uma linha de base igual em termos de probabilidade de obter acesso aos serviços. Em vez disso, aqueles que não são atendidos ou que são precariamente atendidos devem receber maior atenção, para garantir que a disparidade entre os não atendidos e os atendidos seja progressivamente eliminada. Os esforços para acabar com as desigualdades no acesso à água e ao esgotamento sanitário devem ser realizados de forma abrangente, garantindo que as comunidades sejam capazes de participar ativamente do processo e de transmitir suas preocupações e entendimentos sobre os serviços que estão recebendo e os serviços que desejam e precisam. Essa participação deve ser realizada com pleno acesso às informações, incluindo informações sobre o nível de serviços que os participantes recebem em comparação com os serviços prestados a outros grupos.

47. Como pré-requisito para cumprir sua obrigação básica mínima de garantir a distribuição igualitária dos serviços, os Estados devem identificar e monitorar as razões da discriminação e as causas estruturais subjacentes da discriminação, usando dados desagregados. O conjunto específico de razões de discriminação proibidas pelo direito internacional dos direitos humanos fornece orientação útil sobre as variáveis que devem ser usadas na desagregação de dados a fim de identificar e abordar as desigualdades persistentes.

V. Implementação da obrigação de realização progressiva

48. A obrigação de realização progressiva reflete a necessidade dos Estados de irem além dos níveis mínimos de serviços de água e esgotamento sanitário e a necessidade de usar o máximo de seus recursos disponíveis. Dito isso, há uma notável ausência de clareza sobre como essas obrigações são ou podem ser traduzidas em realidades nacionais nos setores de água e esgotamento sanitário e como a adesão dos Estados a essas obrigações pode ser monitorada

⁴¹A/73/162.

⁴² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No.15, para.37(e).

adequadamente. Sem clareza quanto ao que constitui a obrigação básica mínima dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário e as etapas concretas para cumprir a obrigação de realização progressiva, pouco foi feito para explorar a forma como os Estados deveriam implementar suas obrigações sob o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais fornece uma diretriz geral de que as medidas tomadas pelos Estados devem ser deliberadas, concretas e direcionadas o mais claramente possível para cumprir as obrigações reconhecidas no Pacto.⁴³ Além de fazer as perguntas específicas acima, o Relator Especial fornece uma orientação geral não exaustiva que os Estados devem seguir ao implementar a obrigação de realização progressiva.

A. Equilibrando a realização vertical e a realização horizontal

49. A obrigação dos Estados de realizar progressivamente os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário significa que os Estados devem tomar medidas para priorizar aqueles em situações mais vulneráveis (realização horizontal) e garantir que a realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário atinja um nível mais elevado (realização vertical). Como parte desse equilíbrio, uma questão é se primeiro deve-se melhorar horizontalmente, garantindo a cobertura universal de um nível básico de serviços, ou melhorar verticalmente, garantindo um nível mais alto de serviços através da implantação, por exemplo, de redes. Essa compensação é mais complexa e matizada quando abordada em profundidade. Em primeiro lugar, a opção de priorizar a realização horizontal não está apenas relacionada à extensão dos serviços, mas também envolve a definição do nível de serviços a serem prestados a todos. Em segundo lugar, a realização vertical envolve não apenas definir o nível de serviços a ser alcançado, mas também especificar quais grupos se beneficiarão com as melhorias nos serviços - em outras palavras, até que ponto as desigualdades serão abordadas.

50. Embora alguns Estados possam considerar que estão progredindo em termos de aumento do acesso aos serviços, eles podem, na verdade, estar gerando maior desigualdade. Por exemplo, embora tenha aumentado a cobertura de um nível básico de esgotamento sanitário em 20 por cento entre 2000 e 2017, Moçambique viu um aumento de 30 pontos percentuais na desigualdade de acesso entre os mais ricos e os mais pobres.⁴⁴ Esses números indicam que os Estados podem estar promovendo o acesso à água e ao esgotamento sanitário de forma a beneficiar as camadas privilegiadas da sociedade, deixando para trás ainda mais aquelas em situação de vulnerabilidade. Portanto, eles podem não estar direcionando seus esforços de acordo com os princípios dos direitos humanos. Dados os requisitos às vezes conflitantes de alcançar mais pessoas e alcançar um nível de serviço que

⁴³Ibid., general comment No. 15, para. 17, and general comment No. 3, para. 2.

⁴⁴ WHO and UNICEF, Progress on Household Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2000–2017 (New York, 2019), p. 35.

atenda plenamente aos padrões de direitos humanos, a questão crucial para os Estados é como estabelecer prioridades.

Diretriz: não discriminação e igualdade

51. Para conciliar esse dilema, o direito à não discriminação e à igualdade pode oferecer uma lente básica e um caminho para uma solução. Como o Relator Especial enfatizou ao longo de seu mandato, a igualdade e a não discriminação têm implicações importantes para o estabelecimento de prioridades.⁴⁵ Os Estados devem adotar uma abordagem abrangente ao implementar projetos de água e esgotamento sanitário e avançar em direção a uma maior cobertura quantitativa e qualitativa, ao mesmo tempo que eliminam a desigualdade e a discriminação. Portanto, um maior enfoque nos direitos humanos nos planos e projetos ajudaria a reequilibrar a prestação dos serviços, garantindo que o aumento do acesso não tenha o efeito de aumentar as desigualdades entre os grupos, priorizando não deixar ninguém para trás. Para tanto, os Estados devem vislumbrar o fornecimento de acesso universal ao mais alto nível de serviços e planejar o caminho para esse objetivo. Os Estados precisam ter uma visão de longo prazo e planejar como a extensão e a melhoria dos serviços irão progredir no tempo, garantindo que nenhuma discriminação ocorra no processo e que as necessidades de diferentes indivíduos e grupos sejam atendidas, prestando especial atenção às necessidades de pessoas em situações vulneráveis.

B. Prioridades dentro das obrigações essenciais mínimas?

52. O fato de um Estado estar passando por uma emergência ou crise financeira não altera a natureza ou o conteúdo de suas obrigações essenciais, que ainda deverão ser cumpridas imediatamente. Dada a natureza imperativa e imediata, no entanto, os Estados podem decidir cumprir apenas os níveis exigidos para o núcleo mínimo, sem progredir em direção à plena realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Por exemplo, atender às necessidades de água potável e suficiente mostrou causar conflitos. Em certas situações, a quantidade de água é explicitamente priorizada em relação à qualidade da água; em outros, a disponibilidade de água é priorizada em relação a outros fatores. Por exemplo, durante a pandemia de COVID-19, a disponibilidade de água suficiente foi enfatizada devido à necessidade de lavagem frequente das mãos para evitar contrair o vírus.⁴⁶ Por outro lado, a segurança da água precisa ser priorizada quando a fonte de água disponível está fortemente contaminada. Surge a questão de saber se, em algumas situações excepcionais, um determinado elemento de conteúdo normativo deve ser priorizado sobre outros.

Diretriz: priorização daqueles em situações mais vulneráveis

⁴⁵A/70/203, para. 82.

⁴⁶Ver www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25738&LangID=E.

53. Na realidade, raramente é possível para qualquer Estado atingir os níveis mínimos de todo o conteúdo normativo dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário e manter esse padrão em situações de emergência e crises financeiras. Como padrão, ao mesmo tempo em que objetivam atingir a obrigação básica mínima em todo o conteúdo normativo na íntegra, os Estados precisam decidir priorizar qual conteúdo dos direitos humanos à água e esgotamento sanitário será implementado primeiro e a subsequente prioridade de implementação. O marco dos direitos humanos não fornece respostas definitivas às questões de priorização, pois cada questão precisa ser respondida de acordo com o contexto específico em que surge. No entanto, o marco fornece orientação com base nos conceitos de direitos humanos, em particular a obrigação de focalizar e priorizar os mais desfavorecidos, a fim de realizar o direito à igualdade.⁴⁷ Ao aplicar esta diretriz à situação específica da pandemia COVID-19, as respostas devem se concentrar em fornecer acesso a água e instalações para a higiene às pessoas em situação de rua, migrantes e requerentes de asilo que vivem em espaços públicos e para aqueles que vivem em assentamentos informais onde o acesso à água e ao esgotamento sanitário são inadequados.

C. Cumprir as obrigações essenciais mínimas como um pré-requisito para a realização progressiva?

54. As obrigações essenciais mínimas são a base para a realização progressiva dos direitos, estabelecendo a linha de base a partir da qual os Estados devem trabalhar para cumprir plenamente suas obrigações de direitos humanos. Isso significa que mesmo quando um Estado, em uma situação ideal, cumpriu todas as suas obrigações essenciais mínimas, ele deve ir além disso para garantir a plena realização dos direitos humanos ao esgotamento sanitário e à água. Essa obrigação pode representar um dilema para os Estados: o cumprimento de suas obrigações essenciais mínimas é um pré-requisito para tomar medidas adicionais para a realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário? Uma abordagem teórica da interação entre os dois conceitos responde positivamente, mas, na realidade, a ordem cronológica de cumprir as obrigações essenciais mínimas primeiro e depois dar os passos adicionais raramente é direta e envolve uma miríade de processos. Os estados têm populações rurais e urbanas, assentamentos formais e informais, grupos indígenas, migrantes, refugiados, pessoas em situação de rua, populações de difícil acesso, entre outros. A forma como cada elemento do conteúdo normativo e os princípios dos direitos humanos são implementados para toda a população ao longo do tempo pode ser extremamente variável.

55. Elementos do conteúdo normativo aplicam-se tanto às obrigações imediatas quanto às progressivas, que não são interdependentes. Por exemplo, a acessibilidade constitui uma obrigação básica mínima, na medida em que pisos de

⁴⁷A/70/203, para.81.

proteção social devem ser estabelecidos para a população economicamente vulnerável. A melhoria dos esquemas tarifários e as avaliações de seu impacto devem, entretanto, ser contínuas e progressivas. Um Estado não precisa esperar até que os pisos de proteção social sejam estabelecidos para adotar medidas para melhorar a estrutura tarifária. Outro exemplo está relacionado à qualidade e segurança da água. Depois de atingir um certo nível de segurança da água, um Estado pode avançar ainda mais nas medidas preventivas. Por exemplo, a Finlândia alterou sua Lei de Serviços de Água em 2014 para garantir a sustentabilidade e confiabilidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mesmo em caso de incidentes e de efeitos relacionados às mudanças climáticas.⁴⁸ Portanto, atingir um padrão específico de qualidade da água não é um pré-requisito para a implementação de medidas preventivas de mitigação das mudanças climáticas.

Diretriz: abordagem contextual e abrangente

56. A obrigação essencial mínima e a obrigação de realização progressiva não implicam seguir um processo passo a passo com uma receita ou um conjunto de elementos rígidos e instruções. Ao contrário da receita de um prato específico, conciliar o dever de cumprir as obrigações essenciais mínimas e a obrigação de realização progressiva é mais similar a orquestrar uma cozinha inteira, observando todos os aspectos. Da mesma forma, os Estados, ao garantir que toda a população goze do mínimo essencial dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, devem, ao mesmo tempo, planejar como irão realizar progressivamente os direitos e começar a implementá-los. Os Estados precisam estender a obrigação básica mínima a todos, mas isso não deve impedi-los de melhorar simultaneamente os serviços para alguns. Sem uma ordem predefinida de implementação, os Estados poderiam, ao implementar algumas das obrigações essenciais mínimas, fazer progressos em outros elementos. Isso fica mais claro quando olhamos para a prática generalizada de descentralização dos serviços de água e esgotamento sanitário: um governo local pode planejar a implementação da obrigação de realização progressiva sem esperar que outras partes do país cumpram suas obrigações essenciais mínimas.

D. Retrocesso

57. Retrocesso refere-se a medidas diretas ou indiretas que levam a voltar atrás no gozo dos direitos humanos.⁴⁹ Um exemplo claro de retrocesso direto e violação dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário é a desconexão dos serviços de água por causa da incapacidade de pagar. Outro exemplo é quando decisões injustificadas ou desproporcionais tomadas pelo Estado nos gastos públicos com água e esgotamento sanitário se traduzem em retrocesso no acesso aos serviços. Isso pode ocorrer como resultado de uma deterioração da

⁴⁸Resposta da Finlândia.

⁴⁹A/HRC/24/44, para.14.

infraestrutura, uma degradação da qualidade da água ou uma diminuição na segurança do gerenciamento de lodo. Outras medidas de retrocesso abrangem a redução constante do orçamento para programas de água e esgotamento sanitário, demissão de pessoal técnico essencial, autorização para um projeto que afetará negativamente o acesso à água para as comunidades e restrições aos benefícios da seguridade social, particularmente removendo ou diminuindo subsídios para o acesso para água.

58. Além disso, a proibição de retrocesso pode igualmente impor aos Estados a obrigação de reduzir ou mitigar fatores que possam aumentar o risco de retrocesso no futuro. Esta obrigação é bem ilustrada quando olhamos para as medidas de mitigação e adaptação que precisam ser tomadas em resposta às mudanças climáticas, particularmente as medidas destinadas a garantir a disponibilidade de água. Se não forem controlados, os efeitos da mudança climática continuarão a ter um impacto devastador sobre as pessoas, especialmente aquelas em situações vulneráveis, para desfrutar de seus direitos à água e ao esgotamento sanitário. Portanto, é vital que os Estados assumam um papel ativo tanto no estabelecimento de medidas de mitigação para prevenir os efeitos das mudanças climáticas quanto em garantir que esses efeitos sejam levados em consideração ao planejar como realizar progressivamente os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.

Diretrizes: prevenção e sustentabilidade

59. O princípio da sustentabilidade pode orientar os Estados a evitar tomar medidas que representem um retrocesso e a reduzir ou mitigar fatores que levariam a um risco de retrocesso no futuro. No contexto de água e esgotamento sanitário, a sustentabilidade é relevante em várias dimensões. Para a disponibilidade de água, a superexploração dos recursos hídricos pela agroindústria e em megaprojetos com uso intensivo de água pode levar a uma falha em priorizar a alocação de água para uso pessoal e doméstico para as gerações presentes e futuras.⁵⁰ Quanto à acessibilidade financeira, o princípio da sustentabilidade reconhece que alguma forma de tarifa pode precisar ser cobrada dos usuários a fim de garantir níveis adequados de investimento para realizar progressivamente os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Ao mesmo tempo, do ponto de vista dos direitos humanos, os Estados devem estar cientes do fato de que as tarifas e outras taxas de serviço podem ter um efeito de retrocesso no gozo de direitos, principalmente quando as tarifas são altas, levando as pessoas a evitar o uso de serviços e colocando uma pressão sobre a saúde pública.⁵¹ Outra área relevante é a sustentabilidade dos serviços e instalações, ou seja, a continuidade e melhoria dos serviços e instalações ao longo do tempo.⁵² A privatização dos serviços de água e esgotamento sanitário levanta preocupações

⁵⁰A/74/197, paras.19–22.

⁵¹A/HRC/30/39, paras.29–31.

⁵²A/70/203, para. 36.

relacionadas à sustentabilidade, uma vez que muitas vezes as empresas privadas se abstêm de investir na expansão, melhoria ou manutenção da infraestrutura, especialmente quando seus contratos estão para terminar em breve.

E. Justificativa para não conformidade

60. Em certas situações, pode haver uma justificativa para a ação ou inação dos Estados que equivale a um retrocesso ou a uma falha na realização progressiva de direitos. Há uma forte presunção de que medidas de retrocesso em relação aos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário são proibidas pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, exceto quando os Estados podem demonstrar que o retrocesso foi inevitável apesar de terem utilizado todos os recursos disponíveis.⁵³ Quando os Estados se referem às restrições de recursos como uma explicação para as medidas de retrocesso tomadas, o Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais considera tais explicações país por país à luz de certos critérios objetivos.⁵⁴ Essas justificativas, no entanto, devem ser entendidas com a ressalva de que os Estados têm feito todos os esforços para melhorar a forma como executam seu orçamento, aplicando todos os recursos alocados de maneira oportuna e eficaz.⁵⁵

61. Também deve ser entendido, no entanto, que o “máximo de recursos disponíveis” não se constitui em argumento padrão para todas as justificativas permissíveis. Mesmo quando os recursos são muito limitados, os Estados ainda devem mostrar que os utilizaram para tornar efetivos os direitos na extensão possível. Em particular, este princípio não altera o caráter imediato da obrigação e, portanto, mesmo quando os Estados enfrentam uma escassez de recursos, eles devem cumprir suas obrigações essenciais mínimas. Em suma, há flexibilidade para os Estados determinarem os níveis de recursos que podem disponibilizar para realizar os direitos econômicos, sociais e culturais e como priorizar a alocação desses recursos aos diferentes direitos.

Diretriz: transparência e responsabilização

62. Para evitar o uso indevido ou a exploração do princípio do máximo de recursos disponíveis como justificativa dos Estados para o não cumprimento de suas obrigações, salvaguardas devem ser estabelecidas para garantir que os Estados estejam de fato usando o máximo de seus recursos disponíveis. Várias dimensões do máximo de recursos disponíveis, particularmente, alocação e gasto máximo, devem ser acompanhadas por medidas para manter a transparência. Na Colômbia, por exemplo, o Sistema Nacional de Investimentos em Água Potável e Saneamento Básico monitora o gasto de recursos financeiros do setor,

⁵³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 15, para. 19.

⁵⁴ E/C.12/2007/1, para. 10.

⁵⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Right, general comment No. 3, para. 10, and general comment No. 15, para. 41.

especialmente aqueles que são repassados aos governos locais, e com um componente especial para monitorar as condições particulares das áreas rurais.⁵⁶

VI. Monitoramento

63. Os Estados têm a obrigação de monitorar o cumprimento e a implementação dos direitos humanos e de elaborar planos nacionais que estabeleçam esses processos de monitoramento, que devem ser revisados regularmente para garantir que atendam às necessidades da população.⁵⁷ Diversas metodologias têm sido adotadas para avaliar e monitorar o cumprimento da obrigação de realizar progressivamente os direitos humanos.

A. Métodos de avaliação e monitoramento

1. Monitoramento quantitativo e qualitativo

64. Em geral, o método mais difundido de monitorar a realização progressiva é por meio do uso de indicadores e padrões de referência. Particularmente no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, indicadores e padrões de referências passaram a formar o método dominante para monitorar o progresso dos Estados na melhoria dos serviços de água e esgotamento sanitário. Como curadores do monitoramento do progresso na implementação das metas 6.1 e 6.2 dos Objetivos, o Programa Conjunto de Monitoramento para Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Higiene da OMS-UNICEF fornece informações sobre a situação do acesso aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e higiene em todo o mundo e estabelece a linha de base para monitorar a implementação dos Objetivos. Existem várias outras possibilidades de monitoramento, como a “análise de fronteira”⁵⁸ e “indicadores fáceis de avaliar”.⁵⁹ Os indicadores estruturais, de processo e de resultado formam o marco abrangente especificamente para o monitoramento dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.⁶⁰

65. O uso de indicadores e padrões de referência tem forte aceitação em nível internacional, mas também tem sido criticado como inadequado para medir com precisão o cumprimento por parte dos Estados da obrigação de realização progressiva. Em primeiro lugar, surge a questão da legitimidade, uma vez que o monitoramento por meio de indicadores e padrões de referência requer acesso a

⁵⁶Resposta da Colômbia.

⁵⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 15, para. 37 (f).

⁵⁸ Benjamin Mason Meier and others, “Monitoring the progressive realization of the human rights to water and sanitation: frontier analysis as a basis to enhance human rights accountability”, in *The Oxford Handbook of Water Politics and Policy*, Ken Conca and Erika Weintal, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2018).

⁵⁹Ricard Giné-Garriga and others, “Monitoring sanitation and hygiene in the 2030 Agenda for Sustainable Development: a review through the lens of human rights”, *Science of the Total Environment*, vol. 580 (February 2017).

⁶⁰A/HRC/27/55/Add.4, annex.

dados detalhados sobre os níveis de progresso, que o próprio Estado coleta. Em segundo lugar, dada a quantidade de dados e o escopo da cobertura, a coleta de dados requer um longo período de coleta e os dados coletados são frequentemente publicados após um longo intervalo. Além disso, como os exercícios de coleta de dados se concentram em aspectos quantitativos e ocorrem em nível nacional, eles deixam de abordar o contexto em que as obrigações essenciais mínimas são identificadas, ou seja, em nível subnacional.

66. É necessário conceber e implementar monitoramento qualitativo da realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Números apenas não conseguem dar uma imagem completa do nível de gozo dos direitos humanos, e o progresso alcançado não pode ser medido meramente pela compilação de números. O padrão de razoabilidade estipulado no artigo 8 do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e os critérios de avaliação desenvolvidos pelo Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais fornecem um marco de monitoramento com foco nas medidas tomadas e nos processos desenvolvidos pelos Estados. Esse marco permite analisar, por exemplo, como os Estados decidem alocar recursos e o prazo em que as medidas foram tomadas, entre outros aspectos.⁶¹ Além disso, a razoabilidade exige que a tomada de decisões em relação à realização progressiva dos direitos humanos seja transparente e participativa. Apesar dessa interpretação, o padrão de razoabilidade ainda não esclarece sua interpretação na prática para evitar incertezas no monitoramento da realização progressiva dos direitos humanos.

2. Monitoramento estático e dinâmico

67. Monitoramentos podem ser estáticos, no sentido de que eles podem analisar uma situação com base em um instantâneo tirado em um momento específico. No que diz respeito aos recursos, uma análise estática examina os recursos alocados para a realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário durante um período orçamentário específico em comparação com as alocações feitas a outras áreas de despesas. Este exercício indica as prioridades de um Estado e ajuda a mostrar se seus gastos para alcançar os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário são adequados no contexto de suas despesas como um todo.⁶² O Relator Especial considera que realizar uma análise dinâmica, que envolve comparar a evolução da realização dos direitos humanos ao longo do tempo, seria mais adequado. O conjunto de dados de dois ou mais pontos no tempo pode ser verificado em relação a indicadores e padrões de referência que identificam se os Estados estão fazendo progresso adequado para alcançar os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.

⁶¹E/C.12/2007/1, para. 8.

⁶² Lillian Chenwi, "Unpacking 'progressive realisation', its relation to resources, minimum core and reasonableness, and some methodological considerations for assessing compliance", *De Jure Journal*, vol. 742 (2013), pp. 742–769.

68. Um exemplo específico de monitoramento dinâmico dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário pode ser encontrado na análise de seguimento do Relator Especial, que avalia a implementação das recomendações feitas por ele em relatórios oficiais de visitas aos países.⁶³ Durante um total de nove visitas oficiais ao país, o Relator Especial avaliou a situação dos direitos humanos no país no momento da visita. Por outro lado, por meio da análise de seguimento, o Relator Especial avaliou dinamicamente a situação dos direitos humanos, comparando a situação no momento da visita com o momento em que o seguimento foi realizado. Para as avaliações de seguimento, a interpretação da realização progressiva foi apresentada em cinco categorias: bom progresso, progresso em andamento, progresso limitado, progresso não iniciado e retrocesso.

69. A categoria “progresso limitado” descreve situações nas quais as ações que foram tomadas não foram direcionadas para a realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário; além disso, as ações não são deliberadas ou concretas. Por exemplo, simplesmente atualizar o sistema nacional de tecnologia da informação e comunicação não leva necessariamente a uma melhor distribuição de informações relacionadas ao acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário. Em situações de “progresso limitado”, a ação é tomada, mas o progresso é lento, como quando um projeto de lei foi redigido, mas permanece preso na mesma fase processual por vários anos sem qualquer avanço. Além disso, em situações de “progresso limitado”, a ação realizada aborda o curto prazo e não aborda questões estruturais e sistêmicas. A categoria “progresso em andamento” descreve situações em que ações foram tomadas para implementar recomendações, mas a implementação permanece parcial, como quando a higiene menstrual foi promovida em instalações institucionais, mas ainda não nas escolas. Em situações de “progresso em andamento”, ações relevantes foram tomadas para atender às recomendações, mas o resultado da ação não é claro, como quando os padrões de qualidade da água e melhorias são estabelecidos. Finalmente, a categoria “bom progresso” refere-se a situações em que a implementação foi bem-sucedida ou é iminente.

70. No monitoramento da realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, é necessário adotar uma abordagem integrada e abrangente que inclua várias dimensões: em primeiro lugar, o conteúdo normativo deve ser avaliado separadamente, para permitir uma avaliação aprofundada que leva em consideração as dimensões qualitativas; em segundo lugar, essa avaliação separada deve ser complementada por uma avaliação integrada que atravesse todo o conteúdo normativo e também os princípios dos direitos humanos; e, em terceiro lugar, o conteúdo normativo precisa ser avaliado em relação ao uso do máximo de recursos disponíveis.

⁶³A/HRC/39/55, annex.

B. Mecanismos de monitoramento

71. No nível internacional, os órgãos dos tratados de direitos humanos desempenham um papel notável no monitoramento da obrigação dos Estados de realizar progressivamente os direitos. Quando o Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais analisa o cumprimento das obrigações do Pacto pelos Estados Partes, ele prepara uma lista de questões que muitas vezes carecem de solicitações específicas de informações sobre o acesso à água e esgotamento sanitário, muitas vezes subsumindo o monitoramento dos direitos humanos à água e esgotamento sanitário na dimensão dos direitos a um padrão adequado de vida e saúde. Portanto, o monitoramento das obrigações vinculantes é deixado aos mecanismos de revisão por pares, como a revisão periódica universal, e aos mecanismos regionais de direitos humanos, como o Protocolo sobre Água e Saúde da Convenção de 1992 sobre a Proteção e Uso de Cursos de Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais. Além disso, órgãos como o Programa Conjunto de Monitoramento da OMS-UNICEF para Abastecimento de Água, Esgotamento sanitário e Higiene e outros órgãos estatísticos também desempenham um papel de monitoramento - não necessariamente vinculado ao marco dos direitos humanos - com base nos dados fornecidos pelos institutos nacionais de estatística. Além disso, a iniciativa Análise e Avaliação Global de Esgotamento Sanitário e Água Potável examina se existe um ambiente propício para o fornecimento de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e higiene, inclusive por meio de políticas e planos nacionais.

72. No nível nacional, as instituições nacionais de direitos humanos e os ombudsmen são mecanismos de supervisão que protegem e promovem os direitos humanos. Em muitos Estados, no entanto, seus mandatos não abrangem o monitoramento do cumprimento pelos Estados dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, uma tarefa muitas vezes deixada para os órgãos reguladores, que muitas vezes falham em adotar uma abordagem baseada nos direitos humanos como um todo para a regulação.⁶⁴ Às vezes, as organizações da sociedade civil e as comunidades também desempenham funções de monitoramento em nível nacional.

VII. Considerações finais

73. No momento em que o Relator Especial termina seu mandato de seis anos, ele deseja abordar um comentário frequentemente expresso por muitos profissionais: que os direitos humanos não são claros e que eles simplesmente representam ideais fantásticos que são agradáveis de contemplar, mas irrealistas e impraticáveis. Conforme ilustrado no presente relatório, os direitos humanos são contextuais e não fornecem as soluções claras que muitos procuram; no entanto, eles fornecem um marco para conformidade com seus padrões. O que é correto

⁶⁴A/HRC/36/45.

para um país pode não ser a melhor solução para outro e, portanto, o papel de um especialista em direitos humanos das Nações Unidas não é prescrever uma solução padrão, mas, sim, fornecer diretrizes para os Estados, os profissionais e a sociedade civil implementarem a realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário, levando em consideração os contextos nacionais e locais específicos.

74. Já se passou uma década desde que a água e o esgotamento sanitário foram explicitamente reconhecidos como direitos humanos,⁶⁵ mas os detalhes específicos de como implementar a obrigação de realizar progressivamente esses direitos ainda requerem maior esclarecimento e compreensão. Por meio deste relatório, e ao abordar o amplo escopo da obrigação de realização progressiva, o Relator Especial fornece várias diretrizes e princípios que os Estados devem considerar ao implementar a obrigação de realizar progressivamente os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.

75. A plena realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário não pode ser deixada apenas aos Estados. O ecossistema mais amplo de direitos humanos é composto por outros atores, particularmente por aqueles que monitoram a conformidade da ação do Estado, e que vão de órgãos de tratado a corpos estatísticos, de órgãos nacionais a internacionais e de órgãos governamentais a não governamentais. Os atores privados que trabalham no setor de água e esgotamento sanitário devem compreender que também estão vinculados às obrigações de direitos humanos, especialmente quando prestam serviços por delegação de Estados e quando a legislação nacional reflete as obrigações internacionais de direitos humanos de um Estado. O Relator Especial recomenda que os órgãos de monitoramento introduzam e utilizem as questões orientadoras contidas no presente relatório para identificar e avaliar a realização progressiva dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário.

⁶⁵General Assembly resolution 64/292. Ver também a informação sobre a campanha para celebrar os 10 anos dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário em www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/10Anniversary.aspx.