



## Assembleia Geral

Distribuição: Geral  
4 de julho de 2025

Original: Inglês

---

### Octogésima sessão

Item 73 (b) da lista preliminar\*

**Promoção e proteção dos direitos humanos: questões sobre direitos humanos, incluindo abordagens alternativas para melhorar o efetivo gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais**

### **Direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário**

#### **Nota do Secretário-Geral**

O Secretário-Geral tem a honra de transmitir à Assembleia Geral o relatório do Relator Especial para os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário, Pedro Arrojo Agudo, de acordo com a resolução 51/19 do Conselho de Direitos Humanos.

---

\* [A/80/50](#).



## **Relatório do Relator Especial para os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário, Pedro Arrojo Agudo**

### **Governança democrática da água sob uma abordagem baseada em direitos humanos**

#### *Resumo*

O Relator Especial para os direitos humanos à água potável segura e ao esgotamento sanitário defende que os ecossistemas de água doce e aquáticos devem ser reconhecidos como bens comuns e ativos vitais para a sobrevivência, coexistência e coesão das sociedades humanas. Esse reconhecimento é essencial junto com os direitos humanos, especialmente aqueles relacionados à água potável e ao esgotamento sanitário. Portanto, é fundamental promover uma abordagem baseada em direitos humanos para a governança da água doce e dos ecossistemas aquáticos.

Além dos princípios fundamentais de igualdade, não discriminação, participação e responsabilização que são essenciais para essa abordagem, o Relator Especial enfatiza a importância da sustentabilidade e da priorização. Esses princípios devem ser complementados por princípios de equidade, responsabilidade e eficiência na gestão dos bens comuns.

A gestão eficaz dos diversos valores, funções e usos desses ecossistemas com base nesses princípios representa um desafio democrático significativo. Isso exige estabelecer um domínio público sobre a água doce e os ecossistemas aquáticos, reconhecendo que estes são bens comuns que exigem governança transparente. Essa governança deve envolver responsabilização, ampla participação social – incluindo foco em garantir a participação igualitária das mulheres – e respeito aos modelos comunitários existentes.

## I. Introdução

1. Em relatórios anteriores, o Relator Especial para os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário defendeu uma governança da água que priorize funções de sustentação da vida, bem como a coexistência e coesão das comunidades humanas. Com base nisso, ele acredita que a água doce disponível deve ser considerada um bem comum, acessível a todos, mas não apropriada por ninguém, em conformidade com o comentário geral nº 15 (2002) do Comitê sobre o direito à água, no qual o Comitê rejeita a consideração da água apenas como um bem econômico. Além disso, ele argumenta que os ecossistemas aquáticos, que fornecem água doce renovável, devem ser gerenciados de forma sustentável como um patrimônio natural comum para as gerações atuais e futuras.
2. Para garantir a sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos, é necessário passar da gestão da água como um recurso simples para adotar uma perspectiva de ecossistema que nos permita identificar e respeitar limites sustentáveis.<sup>1</sup>
3. A governança da água doce e dos ecossistemas aquáticos como bens comuns implica ampla e aberta participação daqueles que dependem deles. Isso exige a estruturação de um quadro de governança aninhada, desde a governança local da água disponível em cada comunidade até a governança em nível de bacia dos rios e aquíferos, cuja sustentabilidade deve ser garantida.
4. A complexidade de gerenciar os múltiplos usos e interesses de milhões de pessoas exige que os Estados estabeleçam um regime de domínio público sobre águas e ecossistemas aquáticos, sem esquecer que administrar bens comuns exige uma gestão transparente, participativa e publicamente responsável.
5. Com base nessa coerência, os Estados devem respeitar e apoiar a gestão comunitária existente e os direitos consuetudinários em nível local, tanto para os Povos Indígenas quanto para as comunidades rurais e urbanas.
6. Compreender a água doce e os ecossistemas aquáticos como bens comuns não apenas fortalece a abordagem participativa, responsável e sustentável que se baseia em um modelo de governança enraizado nos direitos humanos, mas também exige uma abordagem integrada para os múltiplos usos e funções da água, incluindo usos produtivos, bem como o desenvolvimento dos princípios de equidade, responsabilidade, eficiência e sustentabilidade. Na visão do Relator Especial, esses elementos são necessários para a governança democrática da água.
7. Com base em todas essas ideias desenvolvidas em relatórios anteriores, o Relator Especial analisará os marcos legais e regulatórios para a posse da água, os princípios da governança democrática da água, as necessidades regulatórias e as estratégias de financiamento. Ele também aborda os riscos da privatização, mercantilização e financeirização na gestão da água, concluindo com um apelo para uma transição hídrica para enfrentar a emergência climática.

## II. Posse e direitos de uso da água

8. A governança da água é moldada por estruturas legais, regulatórias e institucionais, bem como por práticas tradicionais que muitas vezes não são refletidas nesses quadros.
9. Na maioria dos países, a água doce e os ecossistemas aquáticos são considerados bens públicos. A propriedade pública da água e dos ecossistemas às vezes permite que o estabelecimento de sistemas de concessão, pelos quais licenças ou direitos de uso são emitidos de acordo com regras que priorizam o interesse público. No entanto, os direitos e práticas tradicionais, que ainda existem para alguns povos indígenas e comunidades camponesas, são frequentemente marginalizados, apesar de estarem

---

<sup>1</sup> Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *The Ecosystem Approach* (Monreal, Canada, 2004). Available at [www.cbd.int/doc/publications/ea-text-en.pdf](http://www.cbd.int/doc/publications/ea-text-en.pdf).

enraizados no princípio do bem comum em detrimento dos interesses individuais. É essencial reconhecer e integrar essas realidades culturais, pois elas oferecem lições valiosas para enfrentar os desafios atuais relacionados à sustentabilidade e à governança democrática da água.

10. O Relator Especial acompanha com grande interesse o Diálogo Global sobre a Gestão da Água da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), que considera a posse da água como essencial para a governança democrática da água doce e dos ecossistemas aquáticos.

## A. Direitos tradicionais posse e uso da água

11. Tradicionalmente, em comunidades indígenas e rurais, a água disponível tem sido considerada um bem comum para satisfazer principalmente necessidades vitais, como o fornecimento doméstico e a produção de alimentos. A partir dessa abordagem, a posse consuetudinária da água refere-se não apenas aos direitos de uso, mas também a obrigações que incluem o cuidado das fontes, assumindo uma abordagem holística que enfatiza a interconexão entre sustentabilidade ambiental e bem-estar social,<sup>2</sup> e na qual as próprias comunidades humanas fazem parte da natureza.

12. Em seus relatórios sobre Povos Indígenas e comunidades rurais empobrecidas,<sup>3</sup> o Relator Especial destaca as valiosas lições oferecidas por seus modelos de gestão comunitária, tanto na gestão sustentável de rios, lagos, áreas úmidas e aquíferos, quanto na governança democrática da água.

13. A colonização interrompeu a posse tradicional da água, pois os colonizadores se apropriaram de terras e água dos povos indígenas. Ainda hoje, os direitos consuetudinários são prejudicados por processos de apropriação de terras e água. Os marcos jurídicos internacionais enfatizam a importância de proteger práticas tradicionais e direitos consuetudinários sobre a água, a pesca e a gestão de rios, lagos e áreas úmidas,<sup>4</sup> intrinsecamente ligados à realização dos direitos humanos, soberania alimentar, práticas culturais e crenças religiosas.

14. Os modos de vida transumantes das comunidades pastorais exigem atenção específica aos seus direitos e necessidades de água no contexto atual de emergência climática. É essencial respeitar seus direitos tradicionais e participar de negociações com as comunidades camponesas e, ao mesmo tempo, assegurar apoio governamental para enfrentar a escassez relacionada às mudanças climáticas.

15. Em todo o caso, além de reconhecer os direitos consuetudinários à água, os Estados devem assumir a responsabilidade de fornecer os recursos que as comunidades precisam para a realização progressiva de seus direitos humanos e a proteção dos ecossistemas. Procedimentos claros precisam ser estabelecidos por lei para o reconhecimento e apoio ao modelo de gestão comunitária pelos Estados, por meio dos municípios aos quais as comunidades estão ligadas. A iniciativa jurídica promovida na Colômbia pela Rede de Aquedutos Comunitários, atualmente em processo pelo Parlamento, oferece um bom exemplo, baseada em uma estratégia de parceria público-comunitária.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Rights and Resources Initiative and Environmental Law Institute, “Whose Water? A Comparative Analysis of National Laws and Regulations Recognizing Indigenous Peoples’, Afro-descendants’, and Local Communities’ Water Tenure” (Washington, D.C., August 2020). Available at <https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2020/02/WhoseWater.pdf>.

<sup>3</sup> A/HRC/51/24 and A/77/167.

<sup>4</sup> Ver Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas; Convenção dos Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1989 (nº 169); Comentário geral do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais nº 15 (2002); e Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

<sup>5</sup> Colombia House bill No. 572/25; Senate bill No. 149/24.

## **B. Domínio público sobre ecossistemas aquáticos e águas disponíveis**

16. Como o Relator Especial explica em seu relatório sobre a conexão entre água e economia,<sup>6</sup> por meio de vários processos históricos, os ecossistemas aquáticos, as águas disponíveis e, especialmente, os serviços de água potável e esgotamento sanitário são hoje, na maioria dos países, gerenciados como domínio público.

17. O paradigma da dominação da natureza levou a investimentos públicos significativos em grandes projetos hidráulicos e ao estabelecimento de instituições públicas robustas para gerenciar direitos de água. Essas instituições desenvolveram as chamadas "estratégias do lado da oferta", baseadas na construção de grandes obras hidráulicas com financiamento público massivo e subsídios, sob a justificativa de que são obras de interesse geral. Nos Estados Unidos da América, o Bureau of Reclamation foi criado em 1902, enquanto o Corpo de Engenheiros também promoveu grandes projetos em nome da segurança nacional. Da mesma forma, a Espanha estabeleceu as primeiras instituições de gestão de bacias, as confederações hidrográficas, no início do século XX.

18. Desde o início, a construção de grandes barragens, que aplicavam o paradigma da dominação da natureza, entrou em conflito com a visão indígena de respeito à Mãe Natureza. Além disso, ao longo do século XX, a influência de poderosas corporações privadas nas instituições públicas perverteu o princípio do interesse público ou geral, associando-o ao crescimento econômico, mas sem qualquer tipo de estratégia participativa ou debate social sobre a redistribuição da riqueza ou os impactos sociais e ambientais dela, erodindo assim a confiança social no interesse geral.

19. Hoje, é imperativo redefinir o que o domínio público e o interesse geral devem significar, passando da abordagem tecnocrática e até autoritária que presidiu o desenvolvimento desses conceitos, para as abordagens participativas necessárias para a gestão dos bens comuns.

### **1. Sistemas de concessão de outorga**

20. Direitos de outorga, ou permissões de água, são tipicamente robustos e podem durar por longos períodos, funcionando de forma quase idêntica a direitos de propriedade. Esses direitos são frequentemente detidos por corporações poderosas e setores produtivos. Geralmente, elas são acompanhadas por tarifas fortemente subsidiadas que não cobrem os custos reais. No entanto, esse sistema também melhorou o acesso à irrigação para muitos pequenos agricultores e facilitou a expansão dos serviços de água e esgotamento sanitário. Isso explica a popularidade do modelo ao longo do século XX.

21. Os padrões regulatórios que regem os sistemas de concessão de outorga, formalmente baseados no princípio do interesse geral, são altamente variados, tanto em termos de condições quanto de restrições que impõem. Concessões de outorga frequentemente proíbem a mercantilização de recursos naturais, ao mesmo tempo em que vinculam os direitos dos outorgados aos usos específicos para os quais são concedidos. A quantidade de água prevista para tais concessões pode ser fixada independentemente da disponibilidade ou depende de prioridades e circunstâncias.

22. Inicialmente, sob a lógica das estratégias do lado da oferta, o objetivo era oferecer as vazões máximas, independentemente de como isso pudesse reduzir ou ignorar os requisitos ambientais, direitos consuetudinários e necessidades dos mais fracos. É por isso que os povos indígenas e as comunidades camponesas frequentemente se recusam a reconhecer o domínio público e o suposto interesse geral usados como argumentos para expropriar ou ignorar seus direitos.

23. Nas últimas décadas, as permissões de água concedidas a empresas multinacionais frequentemente foram garantidas por tratados bilaterais de investimento que dificultam ou impedem a supervisão pública ou a recuperação dos direitos outorgados, despojando as comunidades locais de

---

<sup>6</sup> Ver A/HRC/57/48.

seus direitos de posse, especialmente no Sul Global, e impondo grandes pagamentos aos governos devido a restrições ou rescisão de licenças, mesmo em casos de escassez de água.<sup>7</sup> Além disso, a legalização dos mercados de direitos outorgados em alguns países também está preocupantemente reforçando essa "patrimonialização privada" da água.<sup>8</sup>

## 2. Reformas para enfrentar os desafios atuais

24. O Relator Especial entende que, na medida em que a gestão comunitária prioriza os interesses comunitários acima de quaisquer interesses particulares, o domínio comunitário sobre recursos vitais deve ser reconhecido e integrado ao conceito de domínio público.

25. O direito ao consentimento livre, prévio e informado dos Povos Indígenas, conforme estabelecido na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, deve ser reconhecido legalmente. Antes que quaisquer atividades possam impactar os ecossistemas aquáticos dos territórios indígenas sejam realizadas, essas consultas devem ser acordadas com os Povos Indígenas.

26. Nesse contexto, reconhecer direitos consuetudinários em registros e sistemas de concessão eliminaria práticas de apropriação de água associadas à apropriação de terras comunitárias.

27. Além disso, o surgimento de sérios problemas de superexploração e poluição, agravados pelas mudanças climáticas, exige uma transição do paradigma da dominação da natureza para o paradigma da sustentabilidade, adotando novas abordagens de gestão baseada em ecossistemas.

28. Garantir regimes de vazão ecológica para preservar o bom estado dos ecossistemas tornou-se uma exigência para a gestão, planejamento e, em particular, para os sistemas de concessão de outorgas. Essas vazões, em legislações avançadas como a Diretiva-Quadro da Água da União Europeia, são caracterizados como restrições a possíveis usos, e não como demandas ambientais que impedem tais sistemas de competir com outras demandas.

29. A emergência climática exige a aplicação do princípio da precaução, o aumento das reservas em aquíferos e reservatórios para gerenciar futuras secas e a redução da disponibilidade para usos produtivos em anos normais. Nesse contexto, a frequente e insustentável superalocação dos direitos outorgados torna-se mais evidente, e são necessários rigorosos processos de revisão de outorgas. Também é urgente acabar com a superexploração dos aquíferos, muitas vezes devido ao desenvolvimento de irrigação e poços ilegais, mas de fato permitidos.

30. Ao mudar de estratégias do lado da oferta baseadas em abordagens tecnocráticas para planejamento e gestão da água, baseados na participação pública, sustentabilidade, racionalidade econômica e prioridade para cumprir os direitos humanos em jogo, surge uma nova abordagem de interesse geral que exige mudanças nas prioridades do sistema de concessões de outorgas. Por exemplo, na África do Sul, a Lei Nacional da Água prioriza o atendimento às necessidades básicas de água potável, alimentação, higiene e a reserva ecológica para manter ecossistemas saudáveis de água doce acima de qualquer outro uso, ao mesmo tempo em que promove mecanismos participativos para a gestão local da água.<sup>9</sup>

## 3. Importância específica do domínio público sobre aquíferos e águas subterrâneas

31. A gestão dos aquíferos merece atenção especial. Como a água subterrânea é invisível e extraída

<sup>7</sup> "Water property rights in investor-state contracts on extractive activities, affects water governance: An empirical assessment of 80 contracts in Africa and Asia", in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 31, iss. 2 (July 2022).

<sup>8</sup> Ver [A/76/159](#).

<sup>9</sup> Ver [www.gov.za/documents/national-water-act#:~:text=](http://www.gov.za/documents/national-water-act#:~:text=)

de poços escavados pelo proprietário da terra, ela tem sido considerada privada em muitos países. Isso tem levado a uma gestão individualista, sem supervisão pública, o que vem causando sérios problemas de superexploração.

32. Gerenciar a água superficial como um bem público e a água subterrânea como privada impõe uma governança esquizofrênica, na qual os mesmos fluxos devem ser considerados públicos ou privados, dependendo do momento e das circunstâncias. Para desenvolver uma gestão baseada no ecossistema, é, portanto, necessário promover a gestão integrada dos escoamentos superficiais e subterrâneos em cada bacia.

33. Embora em muitos países, como Cuba, Nigéria, Romênia ou Uzbequistão,<sup>10</sup> águas superficiais e subterrâneas estejam no domínio público, regulamentações separadas afetam a implementação prática dessa abordagem. A transição da gestão das águas subterrâneas para o domínio público geralmente envolve problemas políticos que só podem ser resolvidos por meio de informações adequadas e educação pública, que nos permita entender a água subterrânea como algo vital para a sociedade como um todo e não apenas para seus usuários diretos.

34. Aquíferos armazenam e gerenciam 30 vezes mais água do que os escoamentos na superfície; Eles são como a parte invisível do iceberg. Aquíferos garantem o escoamento de base dos rios, assim como a existência da maioria dos lagos e áreas úmidas. Mas também são infraestruturas naturais estratégicas para armazenar volumes que podem nos permitir gerenciar as secas extraordinárias cada vez mais severas e frequentes com a mudança climática.

35. Geralmente, os aquíferos oferecem não apenas as maiores garantias de disponibilidade de água, mesmo na seca, mas também a água potável de mais alta qualidade para a população, pois desfrutam da proteção proporcionada por estarem subterrâneos contra acidentes ou despejos. No entanto, a poluição difusa sistemática com nitratos, pesticidas e lodos provenientes da pecuária intensiva e da agricultura industrial, assim como os processos de salinização acelerados pela superexploração dos aquíferos, destroem essa qualidade, dificultando sua recuperação. Os aquíferos devem ser considerados como de domínio público e assim gerenciados, como patrimônio natural comum, integrando sua gestão com o restante dos corpos d'água no nível da bacia.

### **III. Governança democrática da água como bem comum a partir de uma abordagem baseada em direitos humanos**

36. Considerando como referência o Manifesto da Justiça da Água, apresentado na Conferência das Nações Unidas sobre a Água de 2023 em Nova York, assinado por mais de 500 movimentos sociais, organizações não governamentais e organizações indígenas e camponesas, o Relator Especial considera que o termo "justiça hídrica" engloba os princípios e critérios para a governança da água e dos ecossistemas aquáticos como bens comuns sob uma abordagem baseada em direitos humanos.<sup>11</sup>

37. A crise global da água é essencialmente um desafio de governança que exige a mudança de prioridades, realocação de recursos e o desenvolvimento de abordagens de gestão participativa.

38. Quando as Nações Unidas insistem na necessidade de promover uma abordagem baseada em direitos humanos para a gestão da água, não se referem apenas à garantia da quantidade mínima vital de água que precisamos para uma vida digna; está se referindo a uma abordagem integrada de gestão da água que inclui irrigação, usos e funções industriais, urbanos e ambientais, baseada em coerência, prioridades e critérios de gestão para cumprir os direitos humanos em jogo.

39. Para estabelecer os princípios que regem a governança democrática da água, o Relator Especial

---

<sup>10</sup> Chamada para contribuições: submissões de Cuba, Nigéria, Romênia e Uzbequistão. Ver [www.ohchr.org/en/calls-for-input/2025/call-input-states-democratic-water-governance-under-human-rights-based](http://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2025/call-input-states-democratic-water-governance-under-human-rights-based).

<sup>11</sup> Muito <https://thepeopleswaterforum.org/2023/02/28/water-justice>.

adota uma abordagem baseada nos direitos humanos e a complementa com princípios que surgem da visão da água e dos ecossistemas aquáticos como recursos comuns.

40. Uma governança democrática da água exige que os direitos humanos sejam colocados no centro da governança da água, incluindo a sustentabilidade dos ecossistemas de água doce como parte do direito humano a um ambiente saudável e sustentável. Os princípios adotados pelas agências das Nações Unidas em 2003 para implementar uma abordagem baseada em direitos humanos incluem participação, responsabilização, não discriminação e igualdade, empoderamento e legalidade.

41. Além disso, gerenciar a água como um bem comum exige priorizar interesses coletivos em detrimento dos individuais. Quanto à água utilizada para atividades produtivas além das necessidades básicas, é essencial aplicar critérios de equidade na alocação de direitos e deveres, bem como medidas que incentivem o uso responsável e eficiente.

## **A. Princípio da sustentabilidade**

42. Avançar no cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 exige restaurar a saúde e a sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos dos quais todos dependemos, especialmente os bilhões de pessoas sem acesso garantido à água potável.

43. Atenção especial deve ser dada aos níveis crescentes de poluição com metais pesados e outras toxinas, provenientes da mineração, de pesticidas e de despejos industriais descontrolados, que progressivamente envenenam centenas de milhões de pessoas. Como o Relator Especial recomendou anteriormente,<sup>12</sup> tais crimes devem ser tipificados como crimes de ecocídio quando condenam regiões inteiras a zonas sacrificadas e devem motivar a expansão do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional para incluir o ecocídio como crime contra a humanidade.

44. Enfrentar a crise global da água essencialmente como um desafio tecnológico é um erro. Devemos ter em mente que a grande maioria dos bilhões de pessoas sem acesso garantido a água potável vive em extrema pobreza. Opções viáveis envolvem restaurar a saúde e a funcionalidade dos ecossistemas aquáticos, que são essencialmente a sofisticada tecnologia natural do ciclo natural da água, alimentada por energia solar gratuita.

45. Visões de mundo ecocêntricas indígenas vão ainda mais longe, adotando uma abordagem hidrossocial que integra sociedade e natureza. No entanto, a visão antropocêntrica tende a convergir com essa visão de mundo ecocêntrica na medida em que abraça o princípio da sustentabilidade, o direito humano a um ambiente saudável e sustentável e o conceito de Uma Única Saúde.<sup>13</sup>

## **B. Princípio da participação**

46. Adotar uma abordagem baseada em direitos humanos para a gestão da água exige o desenvolvimento de uma gestão participativa das fontes de água, um requisito reforçado ao considerar a água e os ecossistemas aquáticos como bens comuns. Do ponto de vista dos direitos humanos, todos temos direito de participar de decisões que afetam nossos direitos como titulares de direitos, não como clientes ou partes interessadas. Frequentemente falamos sobre promover o diálogo com as partes interessadas, mas isso não é suficiente. Atenção específica e prioritária deve ser dada aos detentores de direitos, considerando as enormes assimetrias de poder que existem.

47. O acesso à informação e à transparência são essenciais para uma participação significativa, pois capacitam os detentores de direitos e as comunidades a reivindicar seus direitos. Com base nesse princípio, os Estados e instituições responsáveis são obrigados a divulgar todas as informações

---

<sup>12</sup> Ver [A/HRC/54/32](#).

<sup>13</sup> Ver [www.who.int/health-topics/one-health](http://www.who.int/health-topics/one-health).



relevantes de forma compreensível para todos, usando a língua nativa da população. Além disso, o acesso à informação deve ser acompanhado por esforços técnicos e financeiros de fortalecimento de capacidades, para garantir que a participação das pessoas seja realmente eficaz e não apenas formal. Além disso, a comunicação deve ser um processo bidirecional. As instituições estatais devem ouvir ativamente as comunidades, se envolver com suas necessidades e respeitar o conhecimento e as práticas ancestrais dos Povos Indígenas e das culturas camponesas.

48. A transparência e o acesso à informação também fortalecem a governança eficiente em nível institucional, evitando ineficiências burocráticas, sobreposições de responsabilidades e lacunas de responsabilização, além de prevenir e combater potenciais abusos e corrupção.

49. É necessário promover processos de tomada de decisão multicritério se realmente quisermos fomentar uma governança participativa. Os processos de tomada de decisão em questões complexas, tanto no setor público quanto privado, envolvem avaliações monetárias junto com muitos outros valores que carecem de um preço monetário consistente, mas são fundamentais para a decisão final. No planejamento e gestão da água, há certamente investimentos, custos e benefícios importantes em jogo. No entanto, outros valores ligados a direitos humanos, sustentabilidade ambiental, saúde pública, equidade, valores culturais e muitos outros que não podem ser medidos em termos monetários também devem ser considerados.

50. Além disso, a participação não deve ser considerada apenas de forma individual, mas também abranger coletivos que representam detentores de direitos de forma organizada. Fornecer informações compreensíveis sobre todos esses valores é essencial para promover processos de tomada de decisão participativos, que inevitavelmente devem ser multicritérios.

51. Entre os acordos internacionais vinculativos sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matérias ambientais, e particularmente na gestão da água, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Matérias Ambientais (a Convenção de Aarhus), o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (o Acordo de Escazú) e o Protocolo sobre Água e Saúde à Convenção de 1992 sobre a Proteção e Uso de Cursos d'Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais (o Protocolo sobre Água e Saúde) merecem menção.

52. A constituição de espaços participativos nas instituições públicas responsáveis pelo planejamento e gestão da água em nível de bacia é consequência dessas diretrizes participativas. França e Espanha, com suas agências de água e confederações hidrográficas, respectivamente, e seus respectivos comitês e conselhos de bacia, sem dúvida oferecem uma referência nesse sentido. No entanto, ainda há um longo caminho a percorrer para garantir uma participação social eficaz, especialmente para superar a prevalência de grandes usuários e instituições e expandir os poderes desses órgãos participativos.

53. Por anos, observatórios cidadãos de água proliferaram em muitos países e cidades, trabalhando para a gestão transparente e participativa dos serviços de água potável e esgotamento sanitário. O observatório da água de Terrassa, na Espanha, é um bom exemplo.<sup>14</sup> O reconhecimento institucional desse tipo de observatório é essencial, assim como a obrigação legal das instituições e prestadores de serviço locais de fornecer as informações solicitadas. Infelizmente, na maioria dos casos, esses observatórios não gozam do reconhecimento legal e do apoio que os Estados deveriam lhes dar. Na França, a área metropolitana de Lyon oferece outro exemplo interessante de participação social, com a criação da assembleia de usuários da água, que tem acesso a todas as informações solicitadas e quatro representantes no conselho diretor da empresa pública de água "Eau du Grand Lyon".<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ver [www.oat.cat/es/index/](http://www.oat.cat/es/index/).

<sup>15</sup> [www.eauidugrandlyon.com/mon-service-public/qui-sommes-nous/assemblee-usagers-eau/](http://www.eauidugrandlyon.com/mon-service-public/qui-sommes-nous/assemblee-usagers-eau/).

## C. Princípio da responsabilização

54. O princípio da responsabilização, intimamente ligado ao da participação, significa garantir às pessoas o direito de conhecer e controlar os resultados da gestão da água e dos ecossistemas aquáticos. Também deve garantir a capacidade do público de monitorar questões complexas, como orçamentos públicos e a possibilidade de comparar serviços em cidades semelhantes usando parâmetros padronizados de benchmarking. Devem existir mecanismos claros e eficazes de responsabilização em todos os níveis, esclarecendo quem é responsável, a quem responde e em que circunstâncias. A falta de responsabilização eficaz e compreensível leva à desconfiança entre as comunidades e a população em geral, por um lado, e entre as instituições governamentais, por outro. No contexto da gestão da água, embora os Estados sejam os principais responsáveis pelo dever, outros atores – sejam públicos ou privados – podem ser responsabilizados na medida em que sua influência, decisões, ações ou inação afetem diretamente a realização dos direitos à água e ao esgotamento sanitário.<sup>16</sup>

## D. Princípio da igualdade e não discriminação

55. Aplicar esse princípio à governança da água implica garantir a todos, por lei, a quantidade mínima de água potável necessária para uma vida digna, incluindo aqueles que, por viverem na pobreza, têm dificuldade para pagar; portanto, cortes de água ou penalidades por falta de pagamento a quem vive em condições vulneráveis devem ser proibidos.

56. Desenvolver esse princípio exige atenção especial à igualdade de gênero. De acordo com o relatório publicado em 2023 pela Entidade das Nações Unidas para Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres (UN-Women) e pela UN-Water, dos 170 países avaliados, apenas 26 alcançaram altos níveis de integração de gênero na gestão dos recursos hídricos e nas leis e políticas públicas relacionadas.<sup>17</sup> Aproximadamente 1,8 bilhão de pessoas coletam água potável de fontes localizadas fora das instalações, e em 7 de cada 10 domicílios, mulheres e meninas são responsáveis pela coleta de água.<sup>18</sup>

57. As necessidades de higiene menstrual de mulheres e meninas, como parte do direito humano ao esgotamento sanitário, são frequentemente negligenciadas. Suas necessidades específicas de banheiros com privacidade adequada e as condições de segurança, tanto em casa quanto em instalações públicas, como escolas e centros de saúde, são frequentemente subestimadas ou ignoradas.

58. Apesar disso, a ação exemplar das mulheres defensoras da água ao redor do mundo está aumentando sua liderança nesse campo a cada dia. Por exemplo, no Cazaquistão e no Quirguistão, a Comissão de Água Chu-Talas, um dos órgãos de bacias transfronteiriças mais bem-sucedidos da Ásia Central, com acordos sobre questões sensíveis, é liderada por mulheres em ambos os países.<sup>19</sup> No Peru, as mulheres Kukama obtiveram reconhecimento legal dos direitos do rio Maranhão, incluindo a criação de comitês de bacia e o estabelecimento da figura dos guardiões do rio.<sup>20</sup>

## E. Princípios de empoderamento e legalidade

59. Os princípios de empoderamento e legalidade estão intimamente ligados. Capacitar todas as

<sup>16</sup> Ver A/73/162.

<sup>17</sup> UN-Women and UN-Water, *From commodity to common good: a feminist agenda to tackle the world's water crisis*, available at [www.unwater.org/sites/default/files/2023-07/from\\_commodity\\_to\\_common\\_good.pdf](http://www.unwater.org/sites/default/files/2023-07/from_commodity_to_common_good.pdf).

<sup>18</sup> United Nations Children's Fund (UNICEF) and World Health Organization (WHO), *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000–2022: special focus on gender* (New York, 2023).

<sup>19</sup> UN-Women and UN-Water, *From commodity to common good*.

<sup>20</sup> Ver [img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/03/Expediente-00010-2022-0-1901-LPDerecho.pdf](http://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/03/Expediente-00010-2022-0-1901-LPDerecho.pdf).

peças a exigir o cumprimento de seus direitos depende em grande parte de garantir leis e regulamentos de gestão da água que reconheçam claramente esses direitos. Também é essencial que as peças tenham os meios necessários para relatar quaisquer irregularidades ou falhas no cumprimento dos objetivos e obrigações do Estado ou dos prestadores de serviços.

60. Infelizmente, na maioria dos casos, os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário não são formalmente reconhecidos. Nos casos em que esses direitos são reconhecidos constitucionalmente, há falta de leis e até mesmo regulamentações que os implementem efetivamente na gestão diária da água e dos ecossistemas aquáticos.

## **F. Princípio de responsabilidade na administração dos bens comuns**

61. Considerando que se trata de uma questão de gestão de bens comuns, a responsabilização daqueles que administram os direitos da população também deve ser complementada pela responsabilidade daqueles que desfrutam desses bens e serviços. Uma abordagem comunitária para a gestão implica direitos e obrigações para todos. Entre eles, sem dúvida, é importante compartilhar a recuperação de custos de forma equitativa, por meio de tarifas para organizações sem fins lucrativos e subsídios públicos apropriados em apoio àqueles que vivem em condições vulneráveis, ou para investimentos em grande escala que excedam as capacidades locais. O princípio da responsabilidade justifica a adoção de medidas e estratégias que promovam um bom uso da água.

## **G. Princípio de melhoria da eficiência**

62. A eficiência está frequentemente ligada à lógica de mercado, por meio da concorrência. No entanto, a lógica de mercado não é a única ferramenta para incentivar a eficiência. Em uma abordagem comunitária para a gestão da água, o bom uso e, em particular, o uso eficiente da água estão ligados ao princípio da responsabilidade. Promover um sistema tarifário adequado pode ser uma ferramenta eficaz para aumentar a eficiência.

63. O Relator Especial insiste em não mitificar a eficiência, por exemplo, como suposta chave para garantir a sustentabilidade e avançar no cumprimento dos direitos humanos. A eficiência, sem dúvida, permite que os mesmos usos sejam atendidos com menos água, mas se as economias geradas incentivam novos usos, então, no final, mesmo com eficiência, os níveis de insustentabilidade ainda disparam. Exemplos disso são encontrados em muitos sistemas de irrigação que utilizam água subterrânea, que, embora geralmente eficientes e muito lucrativos, frequentemente geram crescimento insustentável que, em última análise, superexploram os aquíferos. É necessário instalar medidores e estabelecer controle comunitário, sob supervisão pública (além dos usuários diretos), para garantir a sustentabilidade do aquífero. Na irrigação com água superficial, estabelecer tarifas proporcionais à água utilizada, em vez da área irrigada, como frequentemente acontece, oferece incentivos para boas práticas de irrigação.

64. Da mesma forma, quando não há regulamentações eficazes que garantam direitos humanos, a eficiência pode coexistir com a superexploração de trabalhadores sem acesso à água potável, higiene e esgotamento sanitário. Eficiência, embora positiva, definitivamente não garante sustentabilidade ou direitos humanos.

## **H. Princípio da equidade**

65. Equidade na tributação, por exemplo, significa que todos pagam impostos não de forma igual, mas de acordo com os ganhos de cada pessoa. A gestão de um bem comum requer a aplicação do princípio da equidade. Estabelecer sistemas tarifários por blocos de consumo, com preços crescentes, é uma forma de distribuir custos de forma equitativa, com subsídios cruzados do luxo para usos básicos, enquanto penaliza o consumo abusivo. Se esses serviços forem gerenciados de acordo com a lógica de mercado, os preços deveriam ser reduzidos para bons clientes para incentivar o consumo e

umentar os lucros. No entanto, o modelo tarifário proposto faz o oposto, pois o objetivo não é obter lucro, mas oferecer um serviço que alcance todos, até mesmo aqueles que não podem pagar, cobrindo os custos gerais e minimizando a pegada hídrica.

66. Para enfrentar a crise climática como uma responsabilidade global compartilhada, devemos reconhecer a obrigação significativa dos principais países que consomem combustíveis fósseis. Além disso, devemos considerar a riqueza de cada país como base para uma transição energética justa. Na gestão equitativa da escassez causada pela seca, uma porcentagem menor de restrições de vazão deve ser aplicada às fazendas familiares do que aos grandes produtores, garantindo assim que todos possam superar a crise da escassez.

67. Preservar o tecido social das áreas rurais pode ser considerado não apenas justo, mas também no interesse da sociedade como um todo. Nesse sentido, muitas vezes é necessário garantir não apenas os direitos humanos em jogo, mas também o acesso à água para as atividades produtivas das quais dependem a vida e o desenvolvimento dessas comunidades rurais.

68. Em resumo, a governança baseada no princípio da equidade exige priorizar valores éticos, identificar usos e funções para o bem comum e aplicar critérios de justiça social ao atribuir direitos e deveres.

## I. Princípio da prioridade

69. Embora esse princípio possa ser entendido como subdividido nos princípios de empoderamento e legalidade, o Relator Especial acredita ser apropriado e necessário torná-lo explícito como essencial para promover uma abordagem de direitos humanos à governança da água.

70. As considerações éticas que sustentam a governança democrática da água, como discutido anteriormente, exigem o estabelecimento de prioridades na gestão dos diversos usos, funções e valores da água. Em vez de aderir a uma abordagem orientada para o mercado que aloca água para aqueles que podem pagar mais, devemos priorizar, do ponto de vista dos direitos humanos, a garantia de acesso à água potável e esgotamento sanitário para toda a população. Esse compromisso também deve incluir garantir a sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos.

71. Garantir o requisito vital mínimo para uma vida digna e cumprir os direitos humanos representa menos de 5% da água que retiramos de rios e aquíferos. Se priorizarmos esse uso, mesmo em secas severas, não faltaria água para cumprir esses direitos humanos. Quanto às prioridades financeiras, mesmo a escassez de recursos em países em desenvolvimento não justifica a falta de garantia de prioridade orçamentária para o cumprimento progressivo dos direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário para toda a população.

72. Nem mesmo guerras em bacias transfronteiriças justificam ignorar a obrigação primária de respeitar, entre outros, os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário. No entanto, infelizmente, a água faz parte da estratégia de guerra. Por exemplo, por décadas, a água foi usada por Israel como uma estratégia de apartheid contra o povo palestino, o que recentemente escalou em Gaza para uma estratégia genocida.<sup>21</sup> Em seu comentário geral nº 15, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirma claramente que a água nunca pode ser usada como instrumento de pressão econômica ou política, e os Estados têm o dever de se abster de "limitar o acesso ou destruir serviços e infraestrutura de água como medida punitiva".

<sup>21</sup> Ver comunicações a Israel: ISR 3/2025; ISR 25/2024; ISR 18/2024; ISR 2/2022; ISR 13/2020; e ISR 8/2011. Ver também: [www.ohchr.org/en/press-releases/2023/11/israel-must-stop-using-water-weapon-war-un-expert](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/11/israel-must-stop-using-water-weapon-war-un-expert).

#### IV. Necessidade de financiamento adequado para serviços de água e esgotamento sanitário

73. Sem dúvida, a necessidade de expandir, manter e renovar os sistemas de abastecimento de água e esgoto, construir estações de esgotamento sanitário e fortalecer os sistemas para enfrentar os riscos decorrentes das mudanças climáticas impõe importantes investimentos. No entanto, nem todos esses custos devem ser cobertos pelas tarifas.

74. Primeiramente, vale notar que uma proporção crescente desses custos vem do processo de tratamento da água. No entanto, aplicando rigorosamente o princípio do "poluidor pagador", ou como prefere o Relator Especial, o princípio do "poluidor restaurador", os custos dos serviços seriam significativamente reduzidos. O slogan de que "a água deve pagar pela água" é frequentemente usado para tornar sagrada a necessidade de cobrir custos por meio de tarifas. No entanto, muitas vezes as tarifas de água cobrem não apenas os custos estritos do serviço, mas também os custos de tratamento que deveriam ter sido pagos pelos poluidores.

75. A poluição da água por produtos farmacêuticos, considerados poluentes perigosos sob a nova Diretiva da União Europeia sobre Água Potável, pode servir como referência. De acordo com a avaliação de impacto publicada pela Comissão Europeia, o custo do tratamento quaternário para remover esses contaminantes é estimado em €1,186 bilhão anualmente, colocando em risco a acessibilidade econômica dos serviços de água e esgotamento sanitário para famílias empobrecidas. Se as empresas farmacêuticas assumissem esses custos, teriam duas opções: aumentar o preço de seus produtos em um máximo de 0,59 por cento; ou reduzir suas margens de lucro em um máximo de 0,7 por cento.<sup>22</sup>

76. Grandes desafios de investimento, que sobrecarregam as capacidades locais e ameaçam a acessibilidade econômica das tarifas para os mais pobres, devem ser enfrentados com financiamento público a juros reduzidos e/ou subsídios estatais. Enfrentar o desafio do esgotamento sanitário, assim como reformas urbanas para minimizar os riscos de enchentes decorrentes das mudanças climáticas, pode servir como exemplo. Mesmo no caso de investimentos não reembolsáveis para construir infraestrutura básica, o Relator Especial chama atenção para a necessidade de incluir a depreciação da infraestrutura nos orçamentos anuais, o que, ao longo da vida útil média dessas infraestruturas, pode equivaler a uma forma de financiamento "brando" com longos períodos de amortização.

77. Em muitos países, como a República Democrática do Congo e o Togo, grandes investimentos em infraestrutura hidráulica são frequentemente abandonados pelas comunidades devido à falta de recursos destinados às províncias e municípios para sua manutenção.<sup>23</sup> De qualquer forma, é imoral exigir a recuperação total de custos dos países em desenvolvimento e do Sul Global, quando a maioria dos países desenvolvidos financia sua infraestrutura básica com investimentos públicos não reembolsáveis ou financiamento público "brando".

78. Promover estratégias de parceria público-pública sem fins lucrativos, dentro do âmbito da estratégia de gestão aninhada descrita acima, com o agrupamento territorial dos serviços de água e esgotamento sanitário em áreas rurais, pode economizar custos e fortalecer as capacidades locais. Nos países onde o modelo de gestão comunitária da água funciona, estratégias de parceria público-comunitária devem ser promovidas. O Fundo Verde para o Clima apoia a gestão público-comunitária em territórios rurais e indígenas, com planejamento participativo e fundos comunitários em evolução para apoiar a manutenção.

---

<sup>22</sup> See [https://environment.ec.europa.eu/document/download/0c65f57a-9db0-4665-b5e4-e2ba671de95d\\_en?filename=Impact%20assessment%20accompanying%20the%20proposal.pdf](https://environment.ec.europa.eu/document/download/0c65f57a-9db0-4665-b5e4-e2ba671de95d_en?filename=Impact%20assessment%20accompanying%20the%20proposal.pdf).

<sup>23</sup> "Gestion inclusive des ouvrages hydrauliques et difficultés d'accès à l'eau potable dans le Kpendjal (Togo)", in *Revue Nigérienne des Sciences Sociales*, No. 001 (2020). Ver também [www.ohchr.org/en/calls-for-input/2025/call-input-non-state-actors-democratic-water-governance-under-human-rights](http://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2025/call-input-non-state-actors-democratic-water-governance-under-human-rights).

79. Os Estados devem fortalecer as capacidades técnicas dos municípios rurais e das comunidades e reduzir o custo de peças sobressalentes e de materiais organizando compras em nível supramunicipal, com o apoio dos Governos nacionais. Durante suas visitas ao Peru e à Tunísia, o Relator Especial destacou a necessidade de organizar redes de serviços técnicos e centros de peças de reposição em áreas rurais.

80. Quanto às capacidades financeiras dos Estados, tudo depende do nível de prioridade atribuído aos investimentos em jogo. O Relator Especial insiste na necessidade de priorizar os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário da população nos orçamentos públicos com os fundos disponíveis. Essa é, na verdade, a prioridade das mulheres das famílias mais pobres: levar água para suas casas. Os governos devem seguir seu exemplo quando se trata de prioridades orçamentárias.

81. É verdade que subsídios públicos podem ser ineficientes. De acordo com estudos publicados, em países de baixa e média renda, os subsídios para água e esgotamento sanitário, que representam entre 1,5 e 2 por cento de seu produto interno bruto, não alcançam os pobres, mas sim os 20 por cento mais ricos da população.<sup>24</sup> Portanto, os subsídios públicos devem ser direcionados a objetivos sociais e garantir a sustentabilidade, tanto financeira quanto técnica. Eles devem ser gerenciados de forma aberta e transparente e sujeitos a indicadores de desempenho compreensíveis e de acesso público.

82. O setor privado tem um papel a desempenhar no apoio à prestação pública de serviços, mas dentro de limites claramente definidos – temporais, financeiros, etc. – e sob forte supervisão pública. Uma referência nesse sentido é fornecida pelo consórcio público Promedio,<sup>25</sup> na província de Badajoz, Espanha, que oferece suporte técnico a municípios rurais, incluindo a supervisão de contratos com empresas e prestadores privados.

83. Os Estados devem oferecer consultoria financeira aos municípios e promover plataformas de financiamento para enfrentar os desafios da água e do esgotamento sanitário, seja com fundos do orçamento público ou mesmo negociando fundos nos mercados de capitais, aproveitando a força de negociação que os governos possuem, para que os municípios tenham opções adequadas de crédito flexível. Em países em desenvolvimento, instituições financeiras, como o Banco Mundial ou bancos regionais de desenvolvimento, devem concentrar seus esforços em fortalecer as instituições locais, promovendo estratégias de financiamento subnacionais sob incentivos baseados em resultados, em vez de abrir oportunidades de negócios em nível nacional para grandes corporações financeiras privadas.

84. Vale lembrar, como uma experiência negativa, as chamadas "medidas de austeridade" implementadas em resposta à crise de 2008. A restrição do crédito disponível para os municípios fazia com que frequentemente fossem obrigados a transferir a gestão de seus serviços para corporações privadas que tinham acesso livre aos mercados de crédito, o que elevava indevidamente as taxas e quebrava autonomias locais.

85. O Relator Especial sugere refletir sobre a absurda e suicida corrida armamentista atualmente em andamento, para a qual não parece haver falta de capacidade financeira pública, mas sim prioridade nos orçamentos para a compra de armas em detrimento das necessidades básicas.

## V. Regulamentação dos serviços de água e esgotamento sanitário

86. Na medida em que a gestão dos serviços de água e esgotamento sanitário envolve objetivos que vão além do escopo territorial da comunidade local, municípios e comunidades – como a sustentabilidade de um ecossistema, direitos humanos e valores de equidade, transparência e participação pública – torna-se necessário estabelecer sistemas regulatórios supramunicipais para serviços de água e esgotamento sanitário. As instituições responsáveis por administrar esses serviços,

<sup>24</sup> World Bank, "Doing More with Less: Smarter Subsidies for Water Supply and Sanitation" (Washington, D.C., 2019).

<sup>25</sup> Ver <https://promedio.dip-badajoz.es/>.

que na maioria dos países são municípios, não podem ser tanto juízes quanto júrís na supervisão e regulação dos serviços.

87. A partir de uma abordagem baseada em direitos humanos, os sistemas regulatórios devem supervisionar a aplicação dos princípios descritos acima: definindo e aplicando padrões de qualidade que garantam a segurança e confiabilidade do abastecimento de água, garantindo acesso não discriminatório aos serviços, monitorando e garantindo a acessibilidade econômica por meio da regulamentação tarifária e promovendo transparência, responsabilização e participação pública.

88. Também é essencial promover indicadores de gestão unificados, significativos e compreensíveis publicamente, que todos os prestadores locais devem desenvolver e publicar. Dessa forma, todos podem comparar a gestão entre municípios semelhantes, possibilitando uma competição saudável por meio da transparência. Outra função importante é regular o financiamento local adequado dos serviços, oferecendo critérios sobre os custos a serem cobertos, políticas tarifárias e estratégias adequadas de crédito e subsídio, com atenção especial aos municípios rurais.

89. O Relator Especial dá atenção especial a instituições regulatórias como a Comissão Reguladora de Água Potável e Saneamento Básico da Colômbia, que promove o acesso universal à água potável e ao esgotamento sanitário em comunidades rurais empobrecidas, apoiando o atual modelo de gestão comunitária e desenvolvendo uma estratégia de parceria público-comunitária.<sup>26</sup>

90. Em todo caso, os sistemas regulatórios devem estar abertos à participação social e a possíveis reclamações, sejam individuais ou coletivas, de associações de bairro ou observatórios cidadãos de água.

91. Entre as inúmeras iniciativas e plataformas internacionais de instituições regulatórias, o Relator Especial dá atenção especial àquelas que priorizam o desenvolvimento de abordagens regulatórias baseadas em direitos humanos, como o [Instituto Internacional de Gestão da Água](#) e a [Rede de Integridade da Água](#), que integram transparência, responsabilização e direitos humanos nos arcabouços regulatórios.

## **VI. Consequências de considerar a água apenas como um recurso econômico**

92. Embora os conceitos de privatização, mercantilização e financeirização sejam distintos, na prática eles estão entrelaçados como formas diferentes de transformar a gestão da água em um negócio.

93. Como tanto o Relator Especial quanto seu antecessor argumentaram em seus relatórios, tais estratégias estão em clara contradição com a abordagem baseada em direitos humanos exigida pelas Nações Unidas.

### **A. Gestão da água como negócio**

94. A prioridade atribuída aos usos produtivos da água nas abordagens neoliberais leva à justificativa de que a gestão da água deve ser governada sob uma lógica de mercado, relegando os valores ambientais e sociais em jogo ou, no máximo, integrando-os a uma lógica de mercado ao monetizar esses valores usando as metodologias oferecidas pela chamada economia ambiental, embora tal monetização seja frequentemente profundamente inconsistente.

95. Do ponto de vista neoliberal, há um enorme interesse em monetizar os bens e serviços que a natureza oferece, para, em última instância, promover sua mercantilização. A água é valorada

---

<sup>26</sup> Regulatory Commission for Potable Water and Basic Sanitation of Colombia. See [www.cra.gov.co](http://www.cra.gov.co).



essencialmente pelo valor econômico de seus usos produtivos; O conceito de capital natural é introduzido; o valor dos serviços ecossistêmicos, que a natureza nos oferece gratuitamente, é monetizado; e projetos baseados na natureza são avaliados em unidades monetárias para comparar sua lucratividade com outros projetos. Do ponto de vista do Relator Especial, o problema não está tanto em projetar esses valores em unidades monetárias, mas em promover sua gestão por meio de relações comerciais. O fato objetivo de que a água e os ecossistemas aquáticos geram valores econômicos significativos não deve ser usado para justificar sua gestão com base na lógica do mercado.

96. Mesmo os impactos gerados por atividades produtivas, como a poluição, considerados externalidades, são avaliados em unidades monetárias, estabelecendo assim os custos a serem pagos por eles. Portanto, é o mercado que estabelece limites legítimos de poluição, desde que alguém esteja disposto a pagar. O princípio da sustentabilidade estabelecido pelas leis e equilíbrios da natureza desaparece, enquanto a obrigação do Estado de garantir a sustentabilidade dos ecossistemas ou dos direitos humanos em jogo é relegada ou ignorada.

97. Como o Relator Especial reiterou em seus relatórios, a importância dos usos produtivos da água, que sem dúvida têm uma expressão consistente em termos monetários, não pode nos levar a gerenciar os valores em jogo, como aqueles ligados à saúde humana, à sustentabilidade dos ecossistemas ou aos direitos humanos, com base na lógica do mercado, usando avaliações monetárias inconsistentes. Como explicado acima, é necessário integrar a avaliação monetária das atividades produtivas em modelos de gestão multicritério.

98. Em seu relatório intitulado "Nexus entre água e economia: gestão da água para usos produtivos sob uma perspectiva de direitos humanos",<sup>27</sup> o Relator Especial utilizou uma ampla gama de ferramentas e estratégias para incentivar usos eficientes, responsáveis e sustentáveis da água que não se baseiam na lógica de mercado e que podem ser consistentemente integrados a uma abordagem baseada em direitos humanos para a gestão da água e dos ecossistemas aquáticos. Essas incluem a aplicação de restrições para garantir a sustentabilidade, o princípio de "não deterioração" e, complementarmente, o princípio de "quem prejudica restaura"; a aplicação da recuperação de custos complementada com o subsídio de objetivos sociais; a promoção de sistemas tarifários como aqueles baseados no aumento das tarifas por blocos de consumo; a adoção de estratégias de benchmarking competitivas e transparentes; o desenvolvimento de estratégias público-público e de parceria público-comunitária, estratégias de financiamento e plataformas para proteger a autonomia local na gestão dos serviços de água e esgotamento sanitário; e o desenvolvimento de planos hidrológicos, de uso do solo e de desenvolvimento urbano, com ampla participação pública como base para planos de adaptação às mudanças climáticas.

## **B. Estratégias de financeirização na gestão da água**

99. Nas últimas décadas, a suposta incapacidade das instituições públicas de gerenciar adequadamente os serviços de água e esgotamento sanitário tem sido usada para justificar a necessidade de privatizar sua gestão por meio de estratégias como parcerias público-privadas. Tanto o Relator Especial quanto seu antecessor apresentaram suas críticas a essas estratégias em seus respectivos relatórios à Assembleia Geral, oferecendo recomendações sobre o assunto.

100. Novos argumentos surgiram nos últimos anos para justificar a financeirização dos serviços de água e esgotamento sanitário. Essa linha de argumentação começa ampliando a necessidade de desenvolver e implementar tecnologias sofisticadas, com investimentos significativos; Continua considerando a incapacidade financeira das instituições públicas de cobrir esses investimentos; e termina propondo o recurso a grandes corporações financeiras por meio de estratégias de parceria público-privada.

<sup>27</sup> A/HRC/57/48.



101. Como argumentado em relatórios anteriores, há evidências empíricas e históricas de que as políticas que promovem estratégias mistas – financeirização e privatização da água – na forma de parcerias público-privadas correm o risco de minar os princípios de direitos humanos em termos de disponibilidade, qualidade e segurança, aceitação cultural, acessibilidade, acessibilidade econômica, igualdade, não discriminação, acesso à informação e transparência, participação, responsabilização e sustentabilidade, além de incorrer em custos sociais, tais como aumentos de tarifas, pobreza hídrica e barreiras de acesso, entre outras consequências.

102. Em março de 2024, o Banco Mundial e sua área para o setor privado, incluindo a Corporação Financeira Internacional, a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos e o Grupo de Recursos Hídricos 2030, que promovem parcerias público-privadas, criaram o Marco Estratégico para a Ampliação do Financiamento para a Água, cujo objetivo é catalisar o financiamento e a inovação para o setor hídrico, estabelecer condições favoráveis para investimentos e trazer expertise do setor privado. O consórcio convoca os governos a estabelecer "condições e reformas favoráveis" que possam servir para "desenvolver um pipeline de projetos bancáveis" para atrair capital privado, enfatizando o papel do setor privado como comprador, financiador, investidor e prestador de serviço.<sup>28</sup>

103. O Relator Especial pede reflexão e verificação empírica dos resultados dessas políticas por parte das instituições financeiras públicas, com o objetivo de promover um amplo debate social sobre o tema. Quanto às novas tecnologias, e embora sem dúvida ofereçam grande ajuda, não devemos esquecer que soluções baseadas na natureza costumam ser as mais econômicas. Restaurar a saúde dos ecossistemas aquáticos pode e deve ajudar a mitigar uma parte significativa desses custos.

104. A financeirização da água faz parte da agenda mais ampla de financeirização da natureza. Por exemplo, fundos de água são mecanismos financeiros que operam por meio de parcerias público-privadas envolvendo corporações como fabricantes de bebidas, bancos e instituições públicas. O objetivo é promover a conservação da água atribuindo valor econômico a uma bacia hidrográfica e gerenciando-a por meio da lógica de mercado, que pode até escalar para a lógica especulativa dos mercados futuros, oferecendo oportunidades de negócios a atores econômicos e financeiros poderosos, em vez de promover uma regulamentação transparente e participativa para alcançar objetivos sociais e sustentabilidade ambiental sob a responsabilidade final dos Estados. Para além da boa vontade daqueles que promovem esses fundos, o Relator Especial insiste que tais abordagens contradizem a abordagem baseada em direitos humanos promovida pelas Nações Unidas e induzem perspectivas perversas.

105. Diante das crescentes pressões para financeirizar a gestão da água, o Relator Especial convoca governos, ONGs e movimentos sociais a refletirem sobre a necessidade de fortalecer as capacidades municipais e comunitárias na gestão desses serviços essenciais, bem como a gestão sustentável dos ecossistemas aquáticos por meio de instituições de bacias hidrográficas abertas à ampla participação social.

## **VII. Governança da água no atual contexto de emergência climática**

106. O consenso geral sobre o papel do dióxido de carbono na geração das mudanças climáticas consolidou a necessidade de basear estratégias de mitigação na transição energética. No entanto, os principais impactos das mudanças climáticas são relacionados à água, por meio de secas, enchentes ou elevação do nível do mar. Isso deve nos levar a desenvolver estratégias de adaptação baseadas na transição aquática, uma questão que recebe pouca atenção.

107. Sem dúvida, a transição energética levanta interesses econômicos e financeiros. No entanto, estratégias de adaptação, voltadas para proteger aqueles que vivem nas situações mais vulneráveis,

---

<sup>28</sup> Ver [www.worldbank.org/en/topic/water/publication/scaling-up-finance-for-water-a-world-bank-strategic-framework-and-roadmap-for-action](https://www.worldbank.org/en/topic/water/publication/scaling-up-finance-for-water-a-world-bank-strategic-framework-and-roadmap-for-action).

frequentemente ficam em segundo plano como um desafio democrático a ser enfrentado pelos Estados. Nesse sentido, o Relator Especial tem convocado os Estados e instituições públicas internacionais a darem maior atenção às estratégias de adaptação, promovendo mudanças na governança da água e dos ecossistemas aquáticos.

108. A transição hídrica deve fortalecer, por um lado, a resiliência dos ecossistemas aquáticos, restaurando sua saúde, especialmente a dos aquíferos, áreas úmidas e ecossistemas ripários, que são os componentes mais inerciais do ciclo da água. Aquíferos, que na verdade são os pulmões de água da natureza, podem e devem ser gerenciados como reservas estratégicas para o manejo das secas extraordinárias que as mudanças climáticas estão agravando. As áreas úmidas não são apenas reservatórios que armazenam e regulam grandes vazões superficiais, mas, juntamente com os ecossistemas ripários, também permitem a expansão das enchentes dos rios, reduzindo sua energia cinética e capacidade destrutiva.

109. Por outro lado, a transição hídrica deve fortalecer a resiliência social, com base na garantia dos direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário, promovendo o planejamento hidrológico adequado em nível de bacia e planejamento territorial e urbano, a fim de reduzir a vulnerabilidade da população a ciclos de seca e riscos de enchentes, com atenção especial àqueles que vivem em situações de maior vulnerabilidade e pobreza.

110. O planejamento hídrico deve conter demandas, especialmente as de setores intensivos em água, como a irrigação, certos desenvolvimentos turísticos ou o recém-emergente setor de megacentros de dados, que exijam um nível de crescimento que exceda os limites da sustentabilidade e da disponibilidade previsível durante ciclos de seca no contexto das mudanças climáticas em andamento.

111. A emergência climática apresenta desafios específicos para as cidades, como prevenir o desenvolvimento urbano em áreas propensas a enchentes e promover o design das chamadas cidades esponja, promovendo a permeabilidade das superfícies urbanizadas e, simultaneamente, projetando espaços urbanos onde as inundações não causam danos ou riscos.

112. Enfrentar esses desafios também exige refletir sobre as estratégias financeiras a serem promovidas. Por exemplo, em vez de adicionar os custos crescentes da drenagem pluvial às taxas de esgotamento sanitário, o Relator Especial sugere promover taxas específicas ligadas à área de superfície impermeável pela qual cada indivíduo, instituição ou empresa é responsável, a fim de incentivar estratégias compartilhadas e participativas para tornar a superfície urbana permeável. Tal taxa será negligenciável em termos de custos para uma família que mora em apartamento; no entanto, incentivará, por exemplo, um grande espaço comercial a tornar seu estacionamento permeável e armazenar ou infiltrar água da chuva. O que está claro é que, diante das mudanças climáticas, precisamos de políticas públicas adequadas e estratégias de prevenção abertas à participação social, em vez de gerenciar a água nos espaços especulativos dos mercados futuros.

113. Embora as estratégias de mitigação devam necessariamente ser articuladas em nível global, promover planos de adaptação é uma responsabilidade inevitável dos Estados, intimamente ligada a seus territórios, bacias hidrográficas e aquíferos. Também é importante destacar a magnitude dos desafios de adaptação em países empobrecidos e em regiões áridas onde as perspectivas de inabitabilidade e migração em massa estão crescendo. Isso exigirá compromissos globais, que devem incluir planos para deslocamento voluntário e reassentamento digno de refugiados climáticos, como defendido pela ex-Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Michelle Bachelet, em seu discurso ao Conselho de Direitos Humanos em 2021.

## VIII. Conclusões e recomendações

**114. O Relator Especial recomenda considerar a natureza da crise global da água, que deixa bilhões de pessoas sem acesso garantido à água potável segura. Para enfrentar essa questão de forma eficaz, estratégias adequadas devem ser promovidas. Os bilhões de indivíduos**

empobrecidos e marginalizados sem acesso à água potável não representam uma oportunidade de negócio: eles representam um desafio democrático global. Portanto, países e instituições multilaterais devem enfrentar essa crise como uma questão democrática, adotando uma abordagem baseada em direitos humanos.

115. O Relator Especial argumenta contra a ideia de que estamos enfrentando uma crise de escassez que pode ser resolvida apenas por meio de soluções tecnológicas. Em vez disso, ele enfatiza que bilhões de pessoas não são simplesmente indivíduos sem acesso à água em seus bairros ou vizinhanças. Na verdade, são indivíduos empobrecidos e marginalizados que vivem próximos a rios ou em aquíferos poluídos, ou cujas fontes de água são dominadas por entidades poderosas para ganho econômico. Consequentemente, o Relator Especial recomenda priorizar dois desafios-chave para alcançar o seguinte:

- a) fazer as pazes com os rios e aquíferos dos quais bilhões de pessoas dependem, restaurando a sofisticada engenharia natural que gerencia o ciclo natural da água com base na energia que o sol nos oferece gratuitamente;
- b) promover uma governança democrática da água, entendida como um bem comum, acessível a todos, não apropriada por ninguém, e, portanto, não como uma mercadoria.

116. O Relator Especial recomenda que a governança da água seja fundada em princípios que permitam a priorização ética entre os diversos usos e funções da água. A maior prioridade deve ser dada à água para a vida, garantindo a proteção dos direitos humanos e a sustentabilidade dos ecossistemas. O segundo nível de prioridade deve ser atribuído a usos e funções que servem ao bem comum da sociedade. Por fim, o terceiro nível de prioridade deve ser destinado à água para fins econômicos, focando em usos produtivos que vão além das necessidades básicas.

117. Valorizando a água como elemento essencial da vida e um fator chave para a coexistência e coesão das sociedades humanas, o Relator Especial defende o reconhecimento dos recursos de água doce disponíveis em cada comunidade ou território como um bem comum. Os ecossistemas aquáticos também devem ser vistos como um patrimônio natural compartilhado que deve ser gerenciado de forma sustentável. Com base nessa perspectiva, o Relator Especial recomenda o estabelecimento de governança participativa que opere do nível local até o nível da bacia, incluindo a gestão coordenada em bacias transfronteiriças de acordo com a Convenção sobre a Proteção e Uso de Cursos d'Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais.

118. Para garantir uma governança eficaz e democrática, o Relator Especial recomenda promover a propriedade pública dos recursos hídricos e dos ecossistemas aquáticos. Isso deve ser feito respeitando os modelos de gestão existentes usados pelos povos indígenas, por comunidades rurais e até mesmo de áreas urbanas. É essencial implementar uma governança participativa, transparente e responsável, especialmente ao gerenciar recursos compartilhados. Essa abordagem deve ser não discriminatória e promover a participação igualitária das mulheres.

119. A escassez de água ou de recursos públicos não justifica o descaso da obrigação de cumprir os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário. O Relator Especial recomenda aos governos:

- a) preservar as fontes de água da mais alta qualidade, mais confiáveis e mais acessíveis para abastecer a população;
- b) priorizar os direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário nos orçamentos públicos.

120. Do ponto de vista da gestão da água como um bem comum para fins produtivos, é essencial desenvolver os princípios de eficiência, responsabilidade e equidade de forma complementar. Em vez de adotar uma abordagem baseada no mercado, o Relator Especial recomenda

---

implementar e desenvolver uma série de ferramentas, estratégias, medidas e políticas públicas alinhadas com a governança da água como um bem comum, vista sob a ótica dos direitos humanos.

121. Como os principais impactos das mudanças climáticas são causados por eventos extremos relacionados à água, o Relator Especial recomenda o desenvolvimento de estratégias de adaptação baseadas na transição hídrica, da mesma forma que a transição energética serve para orientar estratégias de mitigação. Para isso, o Relator Especial recomenda o desenvolvimento participativo e a implementação de planos hidrológicos em nível de bacia, bem como o planejamento territorial e urbano baseado no princípio da precaução, fortalecendo a resiliência ambiental dos ecossistemas aquáticos e a resiliência social da população, com atenção especial àqueles que vivem em situações de maior pobreza e vulnerabilidade. O Relator Especial recomenda integrar essa transição hídrica como chave para a governança democrática da água diante das atuais mudanças climáticas.

---