



**REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFRGS**

**NÚMERO 40**

**História da evolução do direito humano à água**

*History of evolution of the human right to water*



**UFRGS**

**Gildo Manuel Espada**  
Faculdade de Direito da Universidade  
Eduardo Mondlane

Revista da Faculdade de Direito da UFRGS

ISSN: 0104-6594 Site: <http://seer.ufrgs.br/revfacdir> Email: [revistafacdir@ufrgs.br](mailto:revistafacdir@ufrgs.br)

Faculdade de Direito da UFRGS - Avenida João Pessoa, 80 - Centro Histórico - Porto Alegre - RS - Brasil

CEP 90040-000 - Telefone: +55 51 3308-3118 - Site <http://www.ufrgs.br/direito/>



## História da evolução do direito humano à água

*History of evolution of the human right to water*

Gildo Manuel Espada\*

### REFERÊNCIA

ESPADA, Gildo Manuel. História da evolução do direito humano à água. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 40, p. 80-100, ago. 2019.

### RESUMO

A água é um recurso fundamental para a subsistência humana. Todavia, apesar da sua reconhecida importância, durante muitos anos houve uma tendência de trata-la simplesmente como um bem econômico. Atualmente, o cenário é outro e diga-se, melhor: a água é vista como um bem econômico, sim, mas também como um direito humano. Entretanto, a qualificação da água como direito humano não significa que a mesma deve ser garantida imediata e gratuitamente. Por outro lado, sendo a mesma um direito humano, surge a questão de saber quem e como deve garantir a satisfação de tal direito. Mais ainda, sendo a água um bem econômico, que se compra e vende-se, pode parecer paradoxal que a mesma seja considerada um direito humano. Pelo que, um esclarecimento da natureza e dinâmica deste direito é curial, numa altura em que se fala da possibilidade de ocorrência de guerras pela água.

### PALAVRAS-CHAVE

Evolução. Direitos Humanos. Água.

### ABSTRACT

*Water is a fundamental resource for human subsistence. However, despite its importance, for many years it was treated simply as an economic good. Nowadays the approach is different, and, let's say, better: water is still regarded as an economic good, yes, but also as a human right. Meanwhile, the qualification of water as a human right does not mean that it must be provided immediately and at no cost. On the other hand, being water a human right, questions such as who and how must satisfy such right arise. Moreover, being water an economic good, which is sold and bought, it may seem paradox that is considered a human right. So, a clarification on the nature and dynamics of such right is curial, in times which discourses on water wars are common.*

### KEYWORDS

*Evolution. Human Rights. Water*

### SUMÁRIO

Introdução. 1 A evolução do direito humano à água. 1.1 Conferências e fóruns internacionais sobre o Direito de Águas. 1.2 Os Comentários Gerais do ECOSOC. 1.3 O Comentário Geral N.º 15. 1.4 O Direito humano à água. Conclusão. Referências.

\* Doutor em Direito pela Universidade Nova de Lisboa, Portugal. Pesquisador vinculado ao Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS), Portugal. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, Moçambique. Chefe do Gabinete de Qualidade Acadêmica da Universidade Eduardo Mondlane e Coordenador-adjunto do Curso de Direito do Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique.





## INTRODUÇÃO

Muita atenção é dada ao direito à saúde como um direito humano e, como complemento àquele, atenção é também dada ao direito à alimentação. Faz muito sentido que assim seja e, aliás, este não é um fato novo (McCAFFREY, 1992/1993, p. 2), uma vez que a Declaração Universal dos Direitos do Homem já regulava nesse sentido<sup>1</sup>. Por isso mesmo, durante muito tempo o direito à água era visto como parte integrante do direito à alimentação, do direito à saúde e principalmente, do direito à vida.

Presentemente, o cenário é diferente. A autonomização do direito humano à água, já uma realidade, deveu-se à necessidade do reconhecimento explícito deste direito, pelo papel fundamental que a água exerce na vida das pessoas. Por outro lado, integrar o direito à água noutros direitos como outrora acontecia não permitia responder a questões sobre se havia (se há) o direito de um país ribeirinho receber água de outro país em quantidade e qualidade suficiente de modo a satisfazer as suas necessidades mínimas, assumindo que o acesso à água fica dependente do país de montante. De igual modo, olhar para o direito humano à água como corolário de outros direitos não permitia aos Estados implementar políticas relacionadas com a exploração sustentável de recursos naturais às quais se tinham vinculado.

De fato, com o crescimento populacional, o desenvolvimento das cidades e desenvolvimento industrial, a tendência para uma maior competição em relação ao acesso à água a nível interno, e a competição pelos recursos hídricos internacionais, entre outros motivos, levou a que uma maior competição

entre os países surgisse, com a consequente discussão da problemática da água.

De entre as questões discutidas, para além da já referida, entre Estados que partilham o mesmo curso de água, as preocupações foram também colocadas a nível interno entre os Estados, no sentido de discutir-se até que ponto um determinado Estado tem o dever de prover água às suas populações, em quantidade e qualidade suficiente que garantisse níveis de saúde e sanitários, e a satisfação das necessidades básicas.

Na primeira questão, teríamos um problema facilmente identificável, como sendo de Direitos Humanos, como conjunto de direitos que assistem aos cidadãos e que são oponíveis ao Estado. Já no segundo caso, não haveria tanta clareza. No caso de competição entre Estado, seria necessário esclarecer se os direitos humanos têm algum papel a desempenhar na resolução das disputas interestatais, no sentido de saber se de alguma forma ele pode ser invocado para estabelecer existência de direitos e de deveres.

A resposta a esta questão é uma das principais discussões deste artigo e representa uma das teses que defendemos. É nossa convicção que o direito humano à água pode ser invocado entre os Estados que partilham cursos de água internacionais, no sentido de os Estados invocarem o direito ao acesso à água de forma equitativa e razoável, sob pena de comprometer-se a satisfação das necessidades básicas das suas populações, o que melhor discutiremos, sem deixar de lado a discussão da possibilidade de os cidadãos lesados, que pertencendo a certo Estado, queiram fazer valer seus direitos em relação a outro Estado, que não seja o seu próprio. A conclusão a que chegaremos é que esta última situação não pode acontecer, uma vez que os direitos humanos aplicam-se entre os cidadãos e o seu próprio Estado, não havendo possibilidade de extravasar-se tal limite. Para

<sup>1</sup> O artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos do Homem adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, prevê que “ Todos têm o direito a um nível de vida adequado para a sua própria saúde e a sua vida, e a dos seus familiares, incluindo alimentação.” Vide *General Assembly (G.A.) Res. 217, U.N. Doc. A/64 (1948)*.





justificarmos tal posição, teremos que recorrer à teoria e história dos direitos humanos e comparar esta situação com o direito humanitário.

O problema da escassez de água e a emergência de conflitos internos nos Estados ou ainda entre os Estados não é um problema que afeta somente regiões áridas, ou ainda países caracterizados pela escassez de água, mas é um problema que afeta países que tradicionalmente eram vistos como sendo ricos em água, diferentemente do que alega certa doutrina (McCAFFREY, 1992/1993, p. 2). Fenômenos como aumento da população, da indústria, poluição e mudanças climáticas estão por detrás desta situação.

Na verdade, a discussão sobre direitos humanos e disponibilidade de água está entre as questões que mais tem chamado atenção em quase todo o mundo, nos últimos anos. O nexo entre desenvolvimento, a existência de água e direitos humanos, reconhecido desde os tempos mais remotos, explica o porquê de este ser um problema global. O fato é que a água é um elemento indispensável para a vida. De igual modo, o desenvolvimento social e econômico, dependem, em grande medida, da existência de água.

É um fato, por exemplo, que os maiores índices de pobreza e doenças estão ligados às regiões com escassez de água. Por isso, quanto maior o desenvolvimento, maior a necessidade de disponibilidade de água. Estes fatos fazem com que mesmo nos locais onde a água foi sempre vista como reconhecidamente abundante, se começasse a assistir a uma pressão cada vez maior sobre os recursos disponíveis e, eventualmente, a escassez.

Por estes motivos, o crescente reconhecimento da água como questão central e fulcral para a materialização dos direitos contidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, assim como na Convenção

Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Políticos, emergiu.

Neste artigo, pretendemos discutir e analisar o conceito de direito humano à água. Procuraremos analisar direitos humanos e a questão da água, e estabelecer a ligação entre ambos. Para tal, faremos uma análise de resoluções e declarações das várias conferências e fóruns sobre a noção de água como um elemento básico, até à conceptualização da água como direito humano. Analisaremos, por isso, a evolução dos direitos humanos, com enfoque para a questão da água. Para tal, para além da análise da evolução do regime geral dos direitos humanos, analisaremos igualmente o comentário geral n.º 15 da Assembleia Geral das Nações Unidas, sobre o direito humano à água, que foi um dos principais marcos e na verdade a base para o reconhecimento da água como um direito humano fundamental.

## 1 A EVOLUÇÃO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA

A água é um bem econômico. Ela compra-se e vende-se. A sua disponibilização acarreta custos elevadíssimos, pelo que a mesma não deve ser vista como um mero bem social. Todavia, há quem vê a comoditização da água como sendo inapropriada, considerando-a como um bem público ou património comum da humanidade, por duas ordens de razões: pelo papel essencial da água nos ecossistemas e pelo fato de a mesma constituir um direito humano fundamental, como parte do conjunto de direitos, liberdades e autonomias que assiste a todos os seres humanos, que devem ser satisfeitas e respeitadas sem limitações, pelo simples fato de se ser Humano.

Infelizmente, há uma distância muito grande entre a definição e a materialização dos direitos humanos. Todavia, há um reconhecimento cada vez maior dos direitos





humanos e do seu relevante papel na sociedade, que se caracteriza não só pela celebração de um número cada vez maior de instrumentos internacionais, regionais e locais de direitos humanos, mas também de uma maior aderência por parte dos Estados aos padrões promovidos por tais direitos, assim como a um cada vez maior reconhecimento e cumprimento dos mesmos.

A história dos direitos humanos tem precursores muito importantes (NEWMAN et al, 2001, pp.2-8)<sup>2</sup>, mas o *novo* Direito dos direitos humanos (SALMAN e MCINERNEY-LANKFORD, 2004, p.17) é relacionado com o surgimento da Carta das Nações Unidas, aprovada pela Assembleia Geral daquele organismo a 26 de Junho de 1945.

Nos termos do artigo 1.º da Carta das Nações Unidas, são propósitos da instituição, *inter alia*, “[...] Promover e encorajar o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos sem distinção de raça, sexo, língua, religião[...]”

De forma a garantir uma plena proteção dos direitos humanos, os membros das Nações Unidas estabeleceram, entre outros mecanismos, a Comissão de Direitos Humanos, em 1946, sob égide do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas<sup>3</sup>.

Foi sob a égide da Comissão de Direitos Humanos que vários instrumentos foram sendo produzidos. De entre eles encontra-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos,

adoptada a 10 de dezembro de 1948<sup>4</sup>, tendo este instrumento introduzido conceitos novos e revolucionários, tais como dignidade, igualdade e inalienabilidade de direitos, bem como os da universalidade dos direitos humanos.

Tendo sido aprovada como mera declaração, e sem intenção de vincular a mesma aos Estados aquando da sua aprovação, defende-se, hoje em dia, que muitas das normas nela contida fazem agora parte do Direito Costumeiro Internacional, e por isso vinculativo aos Estados.

Depois da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de forma a garantir a sua implementação, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas começou a elaborar tratados e convenções com normas substantivas. O primeiro destes tratados e convenções, que foi considerado o moderno Direito dos direitos humanos, foi a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, adoptada pelas Nações Unidas a 9 de dezembro de 1948, um dia antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos (PEREIRA DE MELO, 2009, pp. 56-57).

Por razões políticas e ideológicas ligadas à Guerra fria, que dividiu o mundo em dois polos (HILDERING, 2004, p. 91)<sup>5</sup>, e de forma a garantir uma melhor aplicação das Convenções, decidiu-se aprovar duas outras convenções ligadas a aspectos diferentes dos direitos humanos: a Convenção Internacional Sobre Direitos Cíveis e Políticos<sup>6</sup>, que contém direitos “negativos”<sup>7</sup> e orientados à liberdade,

<sup>2</sup> De entre os quais se encontram a Magna Carta (1215), a *Bill of Rights* (1689), a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), e a Constituição dos Estados Unidos da América (1791).

<sup>3</sup> Esta é, por sinal, a única comissão referida na carta da ONU, no seu artigo 68.º. Esta comissão é apoiada por uma divisão tendo sido inicialmente designada por divisão de direitos humanos, evoluiu para Centro de Direitos Humanos e atualmente é designada Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Para detalhes sobre o funcionamento desta comissão, vide <<http://www.unhchr.ch/html/menu/2/chr.htm>>.

<sup>4</sup> Vide *General Assembly Resolution 217 A (III)* de 10 de Dezembro de 1948.

<sup>5</sup> Geralmente referidos como o “Este” e o “Oeste”, sendo que estes direitos tinham uma certa preferência na antiga União Soviética, e são atualmente bem vistos em países que priorizam o desenvolvimento económico, tais como a China e países em vias de desenvolvimento.

<sup>6</sup> Adotada pela Resolução 2200 da XX da Assembleia Geral das Nações Unidas a 16 de Dezembro de 1966.

<sup>7</sup> Os direitos cíveis e políticos são dirigidos de forma positiva aos indivíduos, a quem se visa proteger, e devem ser garantidos por via do respeito pelos mesmos por parte dos Estados, que nestes casos tem um dever de *non facere*,





com os quais os Estados não devem interferir<sup>8</sup>, e a Convenção Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais<sup>9</sup>, que contém direitos “positivos”<sup>10</sup> que devem ser garantidos pelo Estado<sup>11</sup>.

Para além da diferença já apontada, relativa ao objeto de cada uma destas Convenções, outra distinção que se pode fazer destes dois instrumentos é que cada um deles dirige-se a uma certa “geração” de direitos.

Enquanto a Convenção Internacional Sobre Direitos Cívicos e Políticos é apodada como protegendo direitos da “primeira geração”, a Convenção Sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais protege os “direitos da segunda geração”, termos estes que tem a ver com a primazia de respeito e realização dos diversos direitos em causa. Outras gerações de direitos têm sido apontadas ultimamente, mormente uma “terceira geração” que inclui direitos coletivos, tal como o direito ao desenvolvimento, o direito a um ambiente saudável e o direito à água (PEREIRA DE MELO, 2009, pp. 57-60).

---

devido abster-se de interferir com tais direitos ou de violá-los.

<sup>8</sup> São vários os direitos cívicos e políticos previstos neste instrumento, e incluem o direito à vida; o direito contra a tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; o direito à liberdade e segurança; o direito de ser tratado com humanidade; direito de ser reconhecido como pessoa perante a lei; direito à privacidade; direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; direito à liberdade de expressão; direito à liberdade de reunião e de associação; o direito contra a discriminação e o direito de proteção pela lei.

<sup>9</sup> Adotada pela Resolução 2200A XXI da Assembleia Geral das Nações Unidas a 16 de Dezembro de 1966.

<sup>10</sup> Os direitos Económicos, sociais e culturais são vistos como direitos positivos porque requerem uma ação positiva por parte dos Estados, que devem agir, produzindo programas e políticas que permitam a materialização de tais direitos. Mais do que isso, é preciso que o Estado reconheça que a materialização de tais direitos requer a sua intervenção ativa, e que os mesmos não podem ser materializados sem a intervenção dos governos.

<sup>11</sup> São vários os direitos que podem aqui ser apontados, quais sejam, o direito ao trabalho; a um nível adequado de vida; direito à segurança social; direito à saúde; e o direito à educação;

Para além desta distinção, aponta-se outra entre estas duas convenções, no sentido de, para materializa-las, uma ser livre de custos e outra ser bastante onerosa em recursos. Deste modo, os direitos cívicos e políticos materializam-se sem custos nenhuns, enquanto os direitos económicos sociais e políticos implicam esforços económicos por parte dos governos. Esta é a razão pela qual os direitos económicos, sociais e culturais são de realização progressiva, e os direitos cívicos e políticos de realização imediata.

Todavia, apesar de estes direitos estarem contidos em instrumentos separados e pertencerem a categorias diferentes, os mesmos foram declarados universais, inter-relacionados, interdependentes e indivisíveis, por várias resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>12</sup> e pela Convenção de Viena de 1993<sup>13</sup>.

### 1.1 Conferências e fóruns internacionais sobre o Direito de Águas

A água e todas as questões sócio jurídicas a ela conexas, torna-a um bem jurídico não só indispensável para a vida como também um elemento que, caso não disponibilizado na devida quantidade e qualidade, possa ser invocado para fazer valer as mais diversas situações jurídicas que se levantam em relação às necessidades de garantia de desenvolvimento e de respeito das mais diversas categorias de direitos humanos dos povos. O direito humano à

---

<sup>12</sup> A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou várias resoluções sobre ou referentes à indivisibilidade ou interdependência dos direitos económicos, sociais, culturais, cívicos e políticos, em várias resoluções, que incluem: (i) Resolução 32/130, saída da 105ª Sessão Plenária de 16 de Dezembro de 1977; (ii) Resolução 40/114, saída da 116ª Sessão Plenária de 13 de Dezembro de 1985; (iii) Resolução 41/117, saída da 97ª Sessão plenária de 4 de Dezembro de 1986; e (iv) Resolução A/Res/42/102, saída da 93ª sessão Plenária de 7 de Dezembro 1987.

<sup>13</sup> Vide *Vienna Declaration of the World Conference on Human Rights*, UN Doc. A/CONF.157/23, adotada a 25 de Junho de 1993.





água não é explicitamente reconhecido na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e nem em nenhuma das Convenções sobre Direitos Humanos de 1966, que dela emanaram.

O direito humano à água tem uma história própria, que levou cerca de 30 anos numa evolução lenta. O reconhecimento da seriedade dos problemas enfrentados pelo setor de águas e as primeiras tentativas para enfrentar tal problema, incluindo a declaração e reconhecimento do direito à água, começam no ano de 1972, aquando da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, decorrida em Estocolmo.

Naquela Conferência, a água foi identificada como um recurso natural que devia ser protegido. A declaração de Estocolmo prevê, no seu princípio 2 que

os recursos naturais da terra, incluindo a água, a terra, a fauna e a flora e principalmente as amostras representativas de ecossistemas naturais deveriam ser salvaguardadas para o benefício das gerações presentes e futuras, através de uma gestão e planeamentos apropriados.<sup>14</sup>

Cinco anos mais tarde, em 1977, as Nações Unidas realizaram a Conferência Mundial sobre a água, em Mar Del Plata, na Argentina. Nesta conferência, na qual só foram discutidos problemas de água emergentes, foi aprovado o plano de ação de Mar Del Plata, que continha diretivas sobre as melhores formas de enfrentar os problemas existentes no domínio das águas<sup>15</sup>.

O Plano de Ação incluía uma série de recomendações e resoluções sobre uma vasta gama de assuntos ligados à água. De entre as

várias questões contidas no plano incluem-se a avaliação dos recursos hídricos; o uso eficiente da água; o meio ambiente, a saúde humana e o controlo da poluição; políticas, e métodos de planeamento e gestão; e a cooperação regional e internacional.

As resoluções saídas da Conferência são referentes à avaliação dos recursos hídricos; ao fornecimento de água às comunidades; ao uso da água para a agricultura; à pesquisa e exploração de águas; às comissões de bacias hidrográficas; à cooperação internacional e às políticas de água nos territórios ocupados.

Na mesma Conferência, e como parte do Plano de Ação saído da mesma, e de forma a manter a chama acesa para as ações que deviam ser cumpridas, foi proclamado o período de 1981 a 1990 como “década do fornecimento de água potável e do saneamento básico”, na qual os governos se comprometiam a melhorar o setor de fornecimento de água e saneamento básico.

O debate sobre o direito à água está historicamente ligado a esta conferência. A resolução II sobre ‘Fornecimento de Água às Comunidades’ declarou pela primeira vez que “Todas as pessoas, de todos os estágios de desenvolvimento e condição social e económica, tem o direito de acesso à água potável em quantidade e qualidade equivalente às suas necessidades básicas”<sup>16</sup>. A declaração repisou ainda o reconhecimento universal de que a disponibilidade de água é essencial para a vida e para o desenvolvimento das pessoas, como parte integrante da sociedade.

De forma a garantir o acesso à água, a Resolução propôs que houvesse uma maior cooperação internacional, que incluísse a mobilização de recursos físicos, económicos e humanos “[...] de sorte a que a água seja

<sup>14</sup> A declaração pode ser encontrada em <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>>, consultado em 24.09.17.

<sup>15</sup> Vide *Report of the United Nations Water Conference, Mar del Plata, March 14–25, 1977*, U.N. Publication, Sales No. E.77.II.A.12, 1977.

<sup>16</sup> Vide *Report of the United Nations Water Conference, Mar del Plata, March 14–25, 1977*, U.N. Publication, Sales No. E.77.II.A.12, Resolution II (a), 1977.





alcançável e justa e equitativamente distribuída entre as populações de cada país.<sup>17,18</sup>

Não há dúvidas que esta resolução representou um verdadeiro marco, particularmente se considerarmos a época na qual foi produzida, um quarto de século antes da aprovação do GC n° 15, sobre o direito humano à água. Esta resolução, que se referia ao “direito à água” e não ao “direito humano à água”, pode por isso sem sombra de dúvidas ser apresentada como o ponto de partida para o debate sobre o direito à água, que mais tarde levou ao reconhecimento do que hoje é o direito humano à água.

Outro marco importante que contribuiu para a positivação do direito humano à água foi a referência explícita à necessidade de reconhecimento do acesso à água pelas mulheres, como uma forma de combate à discriminação, pela Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra Mulheres<sup>19</sup>. A Convenção estabelece um conjunto de objetivos com vista a acabar com a discriminação contra as mulheres e refere explicitamente a água e o saneamento no seu texto.

A alínea h do n° 2 do artigo 14° da Convenção prevê que:

Os Estados signatários deverão tomar todas as medidas apropriadas para acabar com a discriminação contra as mulheres nas zonas rurais de forma a assegurar, numa base de igualdade entre homens e mulheres, que elas participam e beneficiam do desenvolvimento rural e, nomeadamente, deverão assegurar a essas mulheres o direito:

.....

<sup>17</sup> Vide *Report of the United Nations Water Conference, Mar del Plata, March 14–25, 1977, U.N. Publication, Sales No. E.77.II.A.12, Resolution II (e), 1977.*

<sup>18</sup> Nossa Tradução.

<sup>19</sup> Vide Resolução n.º 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 18 de dezembro de 1979, que aprova a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher.

h) A usufruir de condições de vida adequadas, particularmente no que respeita à habitação, saneamento, abastecimento de água e eletricidade, transportes e comunicações.

A Convenção Sobre os Direitos da Criança, aprovada em novembro de 1989<sup>20</sup>, veio dar continuidade à desejável proliferação positiva do direito à água nos instrumentos internacionais. A Convenção refere explicitamente a água, o saneamento ambiental e a higiene, no n° 2 do artigo 24°, que contém a seguinte redação:

Os Estados signatários deverão assegurar a implementação integral deste direito e, nomeadamente, deverão tomar medidas apropriadas:

.....  
c) para combater a doença e a subnutrição, incluindo no âmbito dos cuidados de saúde primários, através de, entre outras medidas, a aplicação de tecnologias já disponíveis e através da disponibilização de alimentos nutritivos adequados e água potável, tendo em conta os perigos e os riscos da poluição ambiental;

.....  
e) para assegurar que todos os extractos da sociedade, nomeadamente os pais e as crianças, estejam informados, tenham acesso à educação e sejam apoiados no uso dos conhecimentos básicos sobre saúde e nutrição infantil, as vantagens da amamentação, da higiene e do saneamento ambiental e prevenção de acidentes.

E a evolução política, legislativa e normativa à volta da água continuou, na incessante tentativa a nível da comunidade internacional de enfrentar os problemas de água.

Uma série de conferências mundiais que se seguiram a partir de então são prova deste fato. Em janeiro de 1992 teve lugar a Conferência Internacional Sobre água e Meio Ambiente, em Dublin, na Irlanda, da qual saiu

<sup>20</sup> Vide *Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, New York, 20 November 1989.*





uma importante declaração conhecido como Declaração de Dublin.

O Princípio 4º da Declaração de Dublin proclama que “a água tem um valor econômico em todos os seus usos competitivos e deve ser reconhecido como um bem econômico”. E em jeito de clarificação, o mesmo princípio prevê que “é vital reconhecer primeiro o direito básico de todos os seres humanos a terem acesso a água limpa e saneamento a um preço acessível”. Uma interpretação holística dos Princípios de Dublin leva-nos a concluir que o direito humano à água deve ser garantido a um custo suportável. Desta forma, devemos necessariamente concluir que a proclamação do direito humano à água não significa necessariamente que a água deve ser providenciada a título gratuito. Todavia, em nenhum momento os princípios explicam o que seja ‘preço acessível’ nem sugerem a forma de chegar a tal conclusão.

A Conferência de Dublin foi uma reunião preparatória da Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que decorreu no Rio de Janeiro, Brasil, em 1992. A Agenda 21, um dos principais documentos saídos da Cimeira do Rio, contém um programa de ação para o desenvolvimento sustentável que inclui um capítulo inteiro (capítulo 18º) dedicado aos recursos hídricos<sup>21</sup>.

O objetivo geral relativo aos recursos hídricos traçado pelo capítulo 18 é o de ‘satisfazer as necessidades de água de todos os países com vista a alcançar o desenvolvimento sustentável dos mesmos’. No que diz respeito às necessidades de água e ao direito à água, o capítulo 18º estabelece que

[...] os recursos hídricos devem ser protegidos, tendo em conta o funcionamento dos ecossistemas aquáticos e a perenidade dos

<sup>21</sup> Vide *Earth Summit*, Agenda 21, *The United Nations Programme of Action from Rio*, United Nations Publication, 1993.

recursos, com vista a satisfazer e reconciliar as necessidades de água nas actividades humanas, devendo ser dada prioridade à satisfação das necessidades (humanas) básicas e a proteção dos ecossistemas.<sup>22</sup>

Mais ainda, o Capítulo 18º refere com algum enfoque a Resolução saída da Conferência de Mar Del Plata em relação ao direito de acesso à água potável. Infelizmente, o capítulo 18º da Agenda 21 contém muito poucas referências aos recursos hídricos transfronteiriços<sup>23</sup>, e quando o refere só coloca possibilidades ambíguas a implementar pelos Estados se assim eles determinarem, não estabelecendo a agenda recomendações claras aos Estados em relação à cooperação internacional e a políticas coordenadas de gestão.

Em setembro de 1994 teve lugar a Conferência Internacional das Nações Unidas Sobre População e Desenvolvimento, da qual saiu um Programa de Ação que afirma que todos os indivíduos “têm direito a um nível de vida adequado para si próprios e para as suas famílias, incluindo alimentação, agasalhos, habitação, água e saneamento adequados.”

A preocupação contínua da comunidade internacional em enfrentar os problemas relacionados com os recursos hídricos resultou no estabelecimento, em 1996, do Conselho Mundial de Água<sup>24</sup> e da Parceria Global para a Água<sup>25</sup>. O Conselho Mundial de água foi estabelecido para funcionar como uma antecâmara de discussão dos problemas de água a nível global, enquanto a Parceria Global para a Água foi estabelecida como uma parceria de trabalho entre todas as entidades envolvidas no

<sup>22</sup> Vide parágrafo, 18.8 da agenda 21.

<sup>23</sup> Vide pontos 18.4, 18.10, 18.12 e 18.27 e 18.40, da Agenda 21.

<sup>24</sup> Para mais detalhes sobre o *World Water Council* vide <<http://www.worldwatercouncil.org/>>, consultado a 24/09/17.

<sup>25</sup> Para mais detalhes sobre a *Water Partnership* vide <<http://www.gwpforum.org/servlet/PSP>>, acessado a 24/09/17.





setor de águas para ajudarem os países a alcançarem uma gestão integrada dos recursos hídricos.

Estas duas instituições foram as protagonistas do trabalho que resultou no Primeiro Fórum Mundial da Água, que decorreu em Marrakech, Marrocos, em 1997, o Segundo Fórum Mundial da Água que decorreu em Haia, na Holanda, em 2000<sup>26</sup>, e o Terceiro Fórum Mundial da Água decorrido no Japão, em 2003<sup>27</sup>, o Quarto Fórum Mundial da Água decorrido no México em 2006<sup>28</sup>, o Quinto Fórum Mundial da Água decorrido em Istambul em 2009<sup>29</sup> e o Sexto Fórum Mundial da Água decorrido em Marselha em 2012<sup>30</sup>.

A Declaração de Marrakech, produzida no Primeiro Fórum Mundial da Água a 22 de Março de 1997, não foi tão eloquente como a Declaração saída das conferências de Mar del Plata, Dublin, ou Rio de Janeiro, no que diz respeito ao direito humano à água. A Declaração de Marrakech simplesmente recomenda ações que visam reconhecer que as necessidades básicas humanas necessitam de acesso à água limpa e saneamento básico.

Uma afirmação idêntica consta na Declaração Ministerial de Haia, que chamou atenção para a necessidade de reconhecimento do acesso à água potável e suficiente e ao saneamento como necessidades humanas básicas<sup>31</sup>. Pior ainda foi a Declaração Ministerial de Kyoto, que somente referiu que

“comprometemo-nos a melhorar o acesso à água potável e saneamento básico aos pobres”<sup>32</sup>.

A hesitação entre declarar a água como uma necessidade humana básica ou então como um direito humano básico foi um dos pontos fortes sublinhados Assembleia Geral das Nações Unidas (SALMAN e MCINERNEY-LANKFORD, 2004, p.11), que em 1999, aprovou a resolução sobre o Direito ao Desenvolvimento<sup>33</sup>. A Resolução afirmou que o direito ao desenvolvimento é um direito universal e inalienável, e enfatizou que a promoção, proteção e a realização de tal direito faz parte da promoção e proteção dos direitos humanos, como um todo.

Ainda nos termos da resolução, a materialização do direito ao desenvolvimento, *inter alia*, ‘o direito à alimentação e à água potável são direitos fundamentais, e a sua promoção constitui um imperativo moral’, sendo esta afirmação virtuosa por declarar o direito humano à água de forma objetiva e igualmente por relacioná-lo de forma clara e direta com o direito ao desenvolvimento.

As resoluções, declarações e os planos de ação analisados acima não são juridicamente vinculativos (SALMAN, 2003, p.495), tanto mais que elas não carecem de assinaturas e ratificações, sendo-lhes reconhecido todavia o impulso que muitas vezes dão para futuras adopções de instrumentos vinculativos, assim como na definição de políticas e princípios em áreas específicas, diferentemente do que acontece com os tratados e convenções devidamente ratificados e considerados válidos nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados.

O único tratado que alude ao direito humano à água, ainda que de forma indireta, é a Convenção das Nações Unidas sobre O Uso dos Cursos de Água para Fins Diversos da

<sup>26</sup> Para mais detalhes Vide <<http://www.waterlink.net/gb/secWWF.htm>>, acessado a 24/09/17.

<sup>27</sup> Para mais detalhes Vide <<http://www.worldwaterforum3.com>>, acessado a 24/09/17.

<sup>28</sup> Para mais detalhes Vide <<http://www.worldwaterforum4.org.mx/home>>, acessado a 24/09/17.

<sup>29</sup> Para mais detalhes Vide <<http://www.worldwaterforum5.org/>>, acessado a 24/09/17.

<sup>30</sup> Para mais detalhes Vide <<http://www.worldwaterforum6.org/en/>>, acessado a 24/09/17.

<sup>31</sup> Para mais detalhes Vide <<http://www.waterlink.net/gb/secwwf12.htm>>, acessado a 24/09/17.

<sup>32</sup> Para mais detalhes Vide <[http://www.worldwaterforum3.com/jp/mc/md\\_info.html](http://www.worldwaterforum3.com/jp/mc/md_info.html)>, acessado a 24/09/17.

<sup>33</sup> Resolução A/Res/54/175 de 17 de Dezembro de 1999 (saída da 83a sessão plenária). acessado a 24/09/17.





Navegação, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 21 de Maio de 1997. O parágrafo 1 do Artigo 10º da Convenção, relativa a “relação entre os diversos tipos de usos” prevê que na falta de acordo ou costume contrário nenhum uso de um curso de água internacional goza de prioridade sobre os demais usos.

O Parágrafo 2 do mesmo Artigo estabelece que “na eventualidade de um conflito sobre usos de um curso de água internacional o conflito deve ser resolvido nos termos dos artigos 5º a 7º da Convenção, devendo ser dada atenção especial às necessidades vitais humanas”.

O artigo 10º da Convenção tem uma história longa, que vem desde os tempos da discussão da proposta a nível da ILC, antes mesmo da adoção dos parâmetros finais da Convenção terem sido adoptados (TANZI e ARCARI, 2001, p.38). Apesar de um dos fatores determinantes do que sejam um uso equitativo e razoável, nos termos do artigo 6º ser relativo às “necessidades sociais e económicas dos Estados de bacia”, havia a preocupação entre os membros que elaboravam a proposta sobre a ausência de um princípio prioritário sobre a lista dos fatores sociais e económicos considerados relevantes.

Para resolver esta questão, a ILC sugeriu que, de entre os fatores a levar em conta para resolver um conflito entre usos, atenção especial devia ser dada ao fornecimento de água necessária para garantir a subsistência humana, incluindo água potável ou água necessária para a produção de alimentos. Esta explicação foi aceite pelo grupo de trabalho, que acrescentou ao nº 2 do artigo 10º a seguinte declaração de entendimento: na determinação de “necessidades humanas vitais”, atenção especial deve ser dada à disponibilização de água suficiente para a subsistência humana, incluindo água potável e

para a produção de alimento para o combate à fome”<sup>34</sup>.

Assim, A Convenção de Nova Iorque não alude, de forma direta, ao direito humano à água. Todavia, confirmou o interesse e a preocupação existente em relação às “necessidades humanas vitais”, cujo significado e implicações práticas são ainda difíceis de articular. Entretanto, defende a melhor doutrina que as necessidades humanas, mormente as individuais, são identificadas “com a própria existência das pessoas e é inata em cada indivíduo, isoladamente, podendo a sua satisfação ser feita até mesmo (em alguns casos) pelo Estado” (WATY, 2011, p.11).

Todas as Conferências e Fóruns realizados nos anos 1980 e 1990 produziram declarações, resoluções e planos de ação detalhados, dirigidos à procura de soluções para os problemas de água. A mais notável de entre todas foi a Declaração do Milénio das Nações Unidas, aprovada em setembro de 2000. A Declaração foi adoptada por unanimidade pela Assembleia Geral das Nações Unidas e foi assinada pelos 147 chefes de Estado e ou de Governo presentes na Cimeira.

A Declaração estabeleceu oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio a serem alcançados até 2015. Esses objetivos incluem reduzir para metade a percentagem de pessoas que vivem sem um acesso sustentável à água potável. A Cimeira das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável realizada em Joanesburgo em Setembro de 2002 acrescentou um objetivo similar em relação ao saneamento básico<sup>35</sup>.

Para além da Resolução aprovada em 1999 e os Objetivos do Desenvolvimento do Milénio aprovados em 2000, a Assembleia Geral

<sup>34</sup> Vide *Report of the Sixth Committee convening as the Working Group of the Whole*, April 11, 1997, U.N. Doc.A/51/869, p. 5.

<sup>35</sup> Vide <<http://www.johannesburgsummit.org>>, consultada a 25/09/17..





das Nações Unidas adotou duas outras resoluções sobre águas. Em Dezembro de 2000, a Assembleia Geral aprovou uma resolução na qual é proclamado o ano de 2003 como “Ano Internacional da água (doce)”<sup>36</sup> e mais tarde, em Dezembro de 2003, aprovou outra resolução, referente a “Década Internacional para Ação, ‘Água para a Vida’ 2005-2015”<sup>37</sup>.

Depois de referir-se à Declaração do Milénio e ao Plano de Implementação de Joanesburgo, a Resolução que referimos proclamou o período 2005-2015 como a Década Internacional para Ação, Água para a Vida, e estabeleceu que a contagem de tal período começaria no Dia Mundial da Água, a 22 de Março de 2005.<sup>38</sup> A mesma Resolução estabeleceu ainda que os objetivos da década deviam incluir um maior enfoque nas questões ligadas à água, e na implementação de programas e projetos ligados à água<sup>39</sup>.

As resoluções saídas das várias conferências e fóruns vacilaram entre tratar a questão do acesso à água como uma necessidade básica ou como um direito, mas nota-se claramente em quase todas as resoluções e declarações acima estudadas que as mesmas andaram sempre longe do conceito de direito humano à água, exceptuando, claro está, a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (SALMAN e MCINERNEY-LANKFORD, 2004, p.11).

<sup>36</sup> Vide resolução n. 55/196 de 20 de Dezembro de 2000 (da 87ª sessão plenária).

<sup>37</sup> Vide resolução n. 58/217 de 23 de Dezembro de 2000 (da 78ª sessão plenária).

<sup>38</sup> A decisão foi tomada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que decidiu por via da Resolução A/Res/47/193 de 22 de Dezembro de 1992 declarar o dia 22 de Março de cada ano como dia mundial da água, que começou a ser celebrado em 1993, em conformidade com as recomendações da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, previstas no capítulo 18 da Agenda 21.

<sup>39</sup> Vide Resolução 58/217 de 23 de Dezembro de 2003 (saída da 78ª sessão plenária).

Entretanto, o debate sobre o direito humano à água volta a ganhar nova dinâmica com a aprovação, em novembro de 2002, pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, do Comentário Geral número 15, referente ao direito humano à água.

## 1.2 Os Comentários Gerais do ECOSOC

A implementação das duas Convenções sobre direitos civis e políticos, assim como sobre direitos económicos sociais e culturais, teve sempre que enfrentar situações de clarificação de normas, uniformização de jurisprudência, e ajustamento das várias situações normativas dispersas num bloco de normas uniforme que permitisse uma melhor materialização dos direitos humanos.

Em 1988, a convite da ECOSOC, o Comité sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais chamou a si a tarefa de formalmente preparar “Comentários Gerais” sobre vários artigos e provisões da Convenção sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais<sup>40</sup>.

Os Comentários Gerais são a materialização de evidências factuais ativas quase normativas e tem em vista dar uma mais-valia às experiências que os diferentes Estados e membros dos Comités têm tido e que são apresentados em forma de relatórios às Comissões das Nações Unidas, de forma a garantir uma melhor implementação da Convenção.

De igual modo, é através dos Comentários Gerais que muitas vezes se chama atenção aos Estados membros das insuficiências das Convenções, expressas nos relatórios dos Estados e dos Comités apresentados aos Conselhos. Por outro lado, por via dos

<sup>40</sup> Vide *Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Report of the Second Session*, U.N. Doc. E/1988/14, parágrafos 366 e 367.





Comentários Gerais são feitas sugestões de melhoria de regulamentação e de funcionamento, da mesma forma que servem para estimular a atividade dos Estados membros, as agências especializadas da ONU e outras Organizações Internacionais a melhorarem o trabalho especializado que estejam a fazer em determinadas áreas para a materialização dos direitos contidos nas Convenções e que se espelha, muitas vezes, nas propostas de melhorias que os mesmos ou as mesmas fazem por via dos relatórios.

Para a adoção de Comentários Gerais, qualquer dos membros do Comité propõe um *draft* do assunto a discutir à plenária, que em caso de aprovação é o assunto incluso no relatório anual do ECOSOC e dirigido à Assembleia Geral, que por sua vez distribui cópias aos Estados membros da Convenção sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, que discutem a proposta, e se necessário, estando criadas as condições, procedem à votação na sessão seguinte do ECOSOC,<sup>41</sup> devendo entretanto respeitar-se procedimentos internos aprovados pelo próprio ECOSOC.

Os Comentários Gerais não têm força jurídica própria, não sendo por isso vinculativos, uma vez que o Comité sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais não tem autoridade para criar novas obrigações que possam vincular as partes da ICESCR.

Todavia, considerando que os mesmos resultam, em grande medida, da prática dos Estados que é facultada aos Comités por via de relatórios, que acabam reconhecendo precedentes em tal prática dos Estados, e permite a materialização das normas contidas nas Convenções, principalmente no que diz respeito à interpretação das mesmas, torna os Comentários Gerais uma fonte legítima e

autoritária a levar sempre em conta, o que, a acrescer ao fato de serem os próprios órgãos das Nações Unidas que aprovam os Comentários Gerais, tira qualquer dúvida sobre o peso e importância jurídica dos mesmos.

Deste modo, por constituírem um reflexo da experiência adquirida por via da análise dos vários relatórios do Comité sobre os direitos e demais questões previstas no ICESCR, apesar de não criarem, de fato, novas obrigações, os Comentários Gerais têm a virtude de clarificar as obrigações existentes, servindo desta forma como verdadeiras interpretações das normas e obrigações previstas no ICESCR, interpretações essas que não só permitem uma melhor aplicação daquele instrumento como também a sua materialização.

Até ao momento, já foram aprovados pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais um total de 21 Comentários Gerais, sobre os mais diversos assuntos, nomeadamente: sobre a apresentação de relatórios pelos Estados Partes<sup>42</sup>; sobre medidas de assistência técnica internacional<sup>43</sup>; sobre a natureza das obrigações dos Estados Partes<sup>44</sup>; sobre o direito a uma habitação condigna<sup>45</sup>; sobre pessoas com deficiências<sup>46</sup>; sobre os direitos económicos, sociais e culturais das pessoas idosas<sup>47</sup>; sobre o direito a uma habitação condigna: desalojamentos forçados<sup>48</sup>; sobre a relação entre as sanções económicas e o respeito dos direitos

<sup>42</sup> *Vide General Comment No. 1, Re, U.N. ECOSOC Supp. No 4, Annex III, at 87-9, U.N. Doc. E4-1989/22.*

<sup>43</sup> *Vide General Comment No. 2, International Technical Assistance Measures, E/1990/23 Annex III.*

<sup>44</sup> *Vide General Comment No. 3, The Nature of States Parties' Obligations, E/1991/23 Annex III.*

<sup>45</sup> *Vide General Comment No. 4, The right to adequate housing, E/1992/23 Annex III.*

<sup>46</sup> *Vide General Comment No. 5, Persons with disabilities, U.N. Doc E/C.12/1994/13.*

<sup>47</sup> *Vide General Comment No. 6, The economic, social and cultural rights of older persons, U.N. Doc. E/C.12/1995/16/Rev.1 (1995).*

<sup>48</sup> *Vide General Comment No. 7, The right to adequate housing: forced evictions, U.N. Doc. E/C.12/1997/4 (1997).*

<sup>41</sup> *Vide Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Second Session, U.N. Doc. E/1988/14, parágrafo 370.*





económicos, sociais e culturais<sup>49</sup>; sobre a aplicação do Pacto a nível interno<sup>50</sup>; sobre o papel das instituições nacionais de direitos humanos na proteção dos direitos económicos, sociais e culturais<sup>51</sup>; sobre os Planos de Ação para a educação primária<sup>52</sup>; sobre o direito a uma alimentação adequada<sup>53</sup>; sobre o direito à educação<sup>54</sup>; sobre o direito ao melhor estado de saúde possível de atingir<sup>55</sup>; sobre o direito à água<sup>56</sup>; sobre a igualdade de direitos dos homens e mulheres ao gozo de todos os direitos económicos, sociais e culturais<sup>57</sup>; sobre o direito de todos a beneficiar da proteção dos interesses morais e materiais que decorrem de toda a produção científica, literária ou artística de que cada um é autor<sup>58</sup>; sobre o direito ao trabalho<sup>59</sup>; sobre o direito à segurança social<sup>60</sup>; sobre a não discriminação nos direitos económicos, sociais e

culturais<sup>61</sup> e sobre o direito de todos a participar na vida cultural<sup>62</sup>.

### 1.3 O Comentário Geral N.º 15

O GC15 foi aprovado pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais na sua vigésima nona sessão, que teve lugar em Genebra, de 11 a 29 de Novembro de 2002. Este Comentário Geral estabelece o quadro normativo substantivo do direito humano à água, numa perspectiva de obrigações exigíveis aos Estados. Sendo certo que o Comentário Geral foi aprovado de forma a reconhecer o direito humano a água de forma geral<sup>63</sup>, é necessário todavia fazer uma análise holística dos temas nele tratado, para que se tenha uma percepção cabal dos objetivos que o mesmo visa alcançar.

O GC15 estabelece nove obrigações principais, cuja interpretação e deve ser feita por remissão às demais normas nele contidas e que versam sobre os mais diversos aspectos relativos ao direito à água.

As nove obrigações principais são inderrogáveis e têm um efeito imediato<sup>64</sup>. Pela interpretação do GC15 como um todo conclui-se que são seis os elementos que podem ser considerados como vinculativos aos Estados no que diz respeito à obrigação de satisfazer o direito à água, nomeadamente:

- a) a satisfação de direitos que permitam viver com dignidade<sup>65</sup>;
- b) o direito de qualquer um “a água suficiente, limpa, aceitável, fisicamente e economicamente acessível para fins pessoais e domésticos”<sup>66</sup>;

<sup>49</sup> *Vide General Comment No. 8, The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, U.N. Doc. E/C.12/1997/8.*

<sup>50</sup> *Vide General Comment No. 9, The domestic application of the Covenant, U.N. Doc. E/C.12/1998/24.*

<sup>51</sup> *Vide General Comment No. 10, The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, U.N. Doc. E/C.12/1998/24 (1998).*

<sup>52</sup> *Vide General Comment No. 11, Plans of action for primary education, U.N. Doc. E/C.12/1999/4.*

<sup>53</sup> *Vide General Comment No. 12, Right to adequate food, U.N. Doc. E/C.12/1999/5.*

<sup>54</sup> *Vide General Comment No. 13, The right to education, U.N. Doc. E/C.12/1999/10.*

<sup>55</sup> *Vide General Comment No. 14, The right to the highest attainable standard of health, U.N. Doc. E/C.12/2000/4.*

<sup>56</sup> *Vide General Comment No. 15, The right to water, E/C.12/2002/11.*

<sup>57</sup> *Vide General Comment No. 16, The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights, E/C.12/2005/4.*

<sup>58</sup> *Vide General Comment No. 17, The right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author, E/C.12/GC/17.*

<sup>59</sup> *Vide General Comment No. 18, The right to work, E/C.12/GC/18.*

<sup>60</sup> *Vide General Comment No. 19, The right to social security, E/C.12/GC/19.*

<sup>61</sup> *Vide General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights, E/C.12/GC/20.*

<sup>62</sup> *General Comment No. 21, Right of everyone to take part in cultural life, E/C.12/GC/21.*

<sup>63</sup> Vide parágrafo 1 do GC15.

<sup>64</sup> Vide parágrafos 17, 37 e 40 do GC15.

<sup>65</sup> Vide parágrafos 1 e 11 do GC15.

<sup>66</sup> Vide parágrafo 2.





- c) a “garantia de que o direito à água é usufruído sem discriminação e de forma igual”<sup>67</sup>;
- d) “o direito de requerer e receber e informações relativas às questões ligadas à água”<sup>68</sup>;
- e) obrigações dos Estados a nível interno de respeitar, proteger e cumprir com o direito à água<sup>69</sup>;
- f) obrigações dos Estados a nível internacional de cooperar, de não interferir e prevenir violações feitas por organizações das quais o Estado em questão é membro ou administra<sup>70</sup>.

Nos termos do parágrafo 2 do Comentário Geral n° 15, “todos têm o direito à água suficiente, potável, fisicamente e economicamente acessível, para uso pessoal e doméstico”. A inter-relação entre o direito à água e outros direitos humanos é aqui claramente identificada, uma vez que o direito a um nível adequado de vida (artigo 11° do *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* - ICESCR) e o direito ao mais alto nível de saúde possíveis de alcançar (artigo 12° do ICESCR) são especificamente enfatizados (WOODHOUSE, 2004-2005, p. 173), devendo ficar claro que a estratégia para garantia do cumprimento estabelecida pelo ICESCR em 1989 requer que os Estados incluam dados sobre o ‘direito à água’ nos relatórios que apresentem ao ICESCR.

Na alocação da água, o GC15 estabelece que deve ser dada prioridade ao direito à água para usos pessoais e domésticos, assim como para prevenir a fome e doenças e ainda à água necessária para satisfazer as obrigações principais previstas em cada uma das Convenções. O Comentário sublinha ainda que a água deve ser tratada como um bem social e

económico, e não primariamente como um bem econômico (parágrafo 11), referindo o mesmo parágrafo que a satisfação do direito à água deve igualmente ser sustentável, de forma a garantir a satisfação das necessidades das gerações presentes e futuras.

O GC15 enfatiza ainda a necessidade de cooperação entre os Estados e os actores não estatais. Podem-se apontar muitas outras virtudes ao GC15. Apesar de não proibir a privatização, o GC15 exige que a água seja tratada como um bem social, e não necessariamente como um bem económico. De igual modo, prevê que a água não pode ser objeto de desconexões arbitrárias, aumentos de preços astronómicos e não suportáveis, e ainda contaminação do sistema de fornecimento de água que possa perigar vidas humanas. O GC15 obriga aos Estados a garantirem uma distribuição equitativa da água para grupos desfavorecidos<sup>71</sup>. De igual modo, o comentário estabelece que, de forma alguma, a água pode ser usada para exercer pressão política e económica às populações.

#### 1.4 O Direito humano à água

O *status* do acesso à água como um direito humano autónomo e separado só volta a ser discutido a nível do Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, que aprovou a Resolução n.º 7/22, de 28 de Março de 2008, que aprova a indicação de um perito independente junto das Nações Unidas para analisar a questão dos deveres e obrigações relativos ao direito humano à água. A comissão apontada<sup>72</sup>, tinha como principais tarefas:

- a) desenvolver diálogo com os Governos, órgãos relevantes da ONU, o setor privado, autoridades locais, instituições nacionais de direitos humanos, organizações da sociedade civil e

<sup>67</sup> Vide parágrafo 13 do GC15.

<sup>68</sup> Vide parágrafo 12 (c) (iv).

<sup>69</sup> Vide parágrafos 21 a 29.

<sup>70</sup> Vide parágrafos 21 a 29.

<sup>71</sup> Vide parágrafos 22 e 23 do GC15.

<sup>72</sup> A Brasileira Catarina de Albuquerque.





instituições acadêmicas, com vista a identificar, promover e trocar pontos de vista sobre as melhores práticas relativas ao acesso à água potável e para fins sanitários, e, desse modo, elaborar um compêndio sobre as melhores práticas aplicáveis;

- b) realizar estudos que reflectam os pontos de vista de Governos, órgãos relevantes da ONU, o setor privado, autoridades locais, instituições nacionais de direitos humanos, organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas, para uma maior clarificação sobre os conteúdos das obrigações sobre respeito pelos direitos humanos, incluindo a não discriminação em relação ao acesso à água para consumo humano e para fins sanitários;
- c) fazer recomendações que possam ajudar a materializar os objectivos do desenvolvimento do milénio, em particular o objectivo número sete;
- d) aplicar uma perspectiva de género, incluindo as vulnerabilidades específicas nessa mesma perspectiva;
- e) trabalhar em coordenação, evitando duplicações desnecessárias, com outros programas e órgãos subsidiários da ONU, levando sempre em conta a opinião dos diversos actores relevantes;
- f) submeter um relatório ao ECOSOC que inclua as suas conclusões e recomendações sobre o assunto.

Pouco mais de dois anos depois, e com a apresentação do relatório da perita independente sobre a situação geral do cumprimento do direito humano à água, a Assembleia Geral das Nações Unidas, reunida na sua 108ª sessão plenária a 28 de Julho de 2010, reconheceu o direito humano à água como um direito humano essencial para o cabal gozo da vida e dos direitos humanos, por via da

Resolução n.º A/RES/64/292.

Pelo fato de o mais desenvolvido instrumento que antecedeu à declaração do direito humano à água ter sido o GC15, a interpretação do conceito e conteúdo do direito humano à água extrai-se, em grande medida, daquele instrumento. Na verdade, o GC15 cristalizou as obrigações legais substantivas das Nações e da Comunidade Internacional, no que diz respeito ao direito humano à água (WOODHOUSE, 2004-2005, p. 172).

Esta demora em declarar o direito humano à água deveu-se por um lado ao receio de os Estados não poderem garantir o direito humano à água e com isto violarem o Direito Internacional, isto porque sendo a água um bem precioso e pela qual todos disputam, incluindo o próprio Estado, este seria um compromisso grande demais para ser assumido.

Deste modo, muitos Estados assim como muitos círculos de negócios, apresentaram várias justificações para que não se declarasse a água como um direito humano básico fundamental, podendo-se indicar aqui algumas dessas razões (SMETS, 2005, p.177):

- a) cria uma responsabilização internacional;
- b) impede a comoditização da água;
- c) receio de o mesmo implicar o acesso gratuito à água;
- d) pode impedir a liberalização ou privatização do setor de águas;
- e) facilita o embaraço das autoridades públicas;

Por outro lado, porque, como defende alguma doutrina, há o receio por parte de alguns Estados de se criar um demérito à figura dos direitos humanos, na medida em que a proliferação normativa nesta área pode perigar a autoridade de direitos humanos já estabelecidos (HILDERING, 2004, p. 96).

Entretanto, parece-nos que tais justificações não são autossuficientes. Na verdade, tal como já analisado, tais





interpretações são fruto de uma imperfeita percepção do preciso entendimento da natureza e objectivo dos direitos económicos e sociais, uma vez que se os receios levantados e atrás indicados fossem reais já estaríamos a assistir situações muito complicadas, uma vez que outros direitos humanos, não menos delicados que o direito humano à água, foram aprovados e reconhecidos sem que tal significasse uma rutura das relações sociais ligadas a esses direitos, quais sejam o direito à alimentação, à habitação e à saúde, que mesmo tendo sido proclamados há vários anos não tem sido motivo de alteração do mercado nem de embaraço de entidades públicas e nem privadas, apesar do elevado número de pessoas que continuam sem ter uma casa ou alimentação condigna (BROWN WEISS et al., 2005, p.177).

Por outro lado, é preciso levar em conta o fato de o direito humano à água não ser um direito civil, tal como o direito ao voto, que qualquer pessoa pode exigir o cumprimento imediato. Os direitos económicos são satisfeitos de forma progressiva, de acordo com um quadro programático, que neste caso pode implicar o estabelecimento de metas para a disponibilização de água canalizada para determinado número de pessoas, ou determinadas regiões, de cada vez (McCAFFREY, 2005, p.106).

A aprovação do direito humano à água traz consigo inúmeras vantagens para a sociedade, uma vez que permite alcançar certos objectivos que doutro modo dificilmente se conseguiriam. A primeira, tem a ver com o fato de a proclamação do direito humano à água criar um maior sentido de responsabilidade junto dos Estados e Governos, uma vez que sublinha a importância e prioridade que deve ser dada à redução da escassez de água para a satisfação das necessidades básicas das populações, o que se reforçou grandemente em virtude de doravante, com a proclamação do direito, esta ser uma obrigação dos Estados.

Em segundo lugar, a declaração da água como um direito humano fundamental permite reafirmar a situação presente e futura, cuja perspectiva é drástica, o que torna a questão da satisfação das necessidades humanas básicas de água, por ser um dever jurídico dos Estados, uma questão prioritária das suas agendas internas e até da comunidade internacional.

Em terceiro lugar, porque o direito humano à água é vital para a materialização de outros direitos fundamentais, tais como o direito à vida, à alimentação, à dignidade, etc., e pelo papel primordial que tem na vida das pessoas, é de esperar que se faça um esforço para a materialização do direito humano à água, como forma de materializar vários outros.

Por último, com tanta atenção devotada à satisfação do direito humano à água, é necessário que instituições, instrumentos legais e políticas sejam desenhados a curto e médio prazo com vista a garantir a materialização do direito humano à água, o que faz com que este direito ganhe uma nova dinâmica a nível da comunidade internacional (SCANLON et al., 2004, p. 17).

A opinião por nós formulada tem muito a ver com a necessidade urgente de dar um salto em relação à forma pela qual são vistos os direitos humanos por parte dos Estados, que, apesar de reconhecerem e aceitarem a importância dos mesmos, continuam a fugir à responsabilidade de garantir a sua correcta materialização, de tal sorte que cria-se inclusive alguma confusão em relação à precisa natureza e respectivo papel dos direitos humanos no Direito Internacional.

Todavia, vale a pena aqui lembrar que o Tribunal Internacional de Justiça declarou no ‘Barcelona Traction case’ que as obrigações decorrentes, por exemplo, dos princípios e regras concernentes aos direitos básicos das pessoas são, pela sua própria natureza, uma preocupação





de todos os Estados<sup>73</sup>, tendo o mesmo tribunal referido ainda que “em virtude da importância dos direitos envolvidos, a todos os Estados pode-se incumbir a proteção dos mesmos, em virtude de elas constituírem obrigações *erga omnes*”<sup>74</sup>. Refira-se, todavia, que um direito humano pode ser aferido como *jus cogens*, e em consequência ser considerado uma norma peremptória de Direito Internacional geral em relação à qual não se permite derrogação<sup>75</sup>.

Deste modo, com a declaração do direito humano à água, para além do natural cumprimento de que se espera por parte dos Estados, é necessário o urgente monitoramento do cumprimento de tal dever, e o acionamento de medidas que permitam garantir um comprometimento sério por parte dos Estados na satisfação do direito humano à água das populações.

A definição e aprovação do direito humano à água não foram tarefa fácil. Mostrou-se difícil, pelo tempo e trabalho necessário para a proclamação do mesmo. E como vimos, o crescimento da população, da urbanização e as mudanças hidrológicas, a degradação ambiental e outros fatores que colocaram um maior pressão sobre a água levaram a que a disputa pela mesma fosse mais acirrada, o que levou a um repensar sobre o acesso a este recurso, que é na verdade

um dos recursos naturais básicos para a subsistência do homem.

Tais discussões, iniciadas na década de 1970, arrastaram-se até muito recentemente, tendo sido objeto de várias conferências e fóruns que vacilaram entre declarar a água como um simples direito básico ou um verdadeiro direito humano, sendo neste contexto que foi aprovado o GC15, que reconheceu o direito humano à água e dinamizou as discussões sobre o assunto.

Porque é um fato, hoje em dia, a existência do direito humano à água, proclamado pelas Nações Unidas, procurámos explicar como é que tal direito evoluiu para o contexto atual, e como é que, sendo uma norma vinculativa, deve o mesmo ser interpretado e aplicado a nível dos ordenamentos jurídicos interno e internacionais, incluindo a questão da sua “justiciabilidade”.

## CONCLUSÃO

A autonomização do direito humano à água deveu-se à necessidade do reconhecimento explícito deste direito, pelo papel fundamental que a água exerce na vida das pessoas. Deveu-se também à necessidade de não integrar o direito à água noutros direitos, como outrora acontecia. Por outro lado, visa garantir que o direito humano à água não seja visto como corolário de outros direitos, como o Direito à vida, saúde, à alimentação, entre outros.

A demora em declarar o direito humano à água deveu-se por um lado ao receio que os Estados tinham de não poderem garantir o direito humano à água e com isto violar compromissos internacionais que eventualmente tenham assumido, porque do ponto de vista dos Estados tal direito podia criar uma responsabilização internacional; podia impedir a comoditização da água; podia implicar o acesso gratuito à água; podia impedir a liberalização ou privatização do setor de águas; facilita o embaraço das autoridades públicas.

<sup>73</sup> Vide ICJ *Judgement in the Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company Limited* (Belgium/Spain), ICJ Rep., 1970, p. 32. Vide igualmente ICJ, *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, 28 May 1951, ICJ Rep. 1951, p. 23: ‘the contracting States do not have any interest of their own; they merely have, one and all, a common interest’. *Ibidem*.

<sup>74</sup> Vide ICJ *Barcelona Traction case*, p. 32., no qual foi referido que “human rights with an *erga omnes* character include those formulated in the 1948 *Genocide Convention*”. Vide também ICJ *Judgement in the Case on Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Preliminary Objections (Bosnia and Herzegovina/Yugoslavia)*, ICJ Rep. 1996, para. 31.

<sup>75</sup> Sobre o *jus cogens*, vide artigo 31º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.





A aprovação do direito humano à água traz consigo inúmeras vantagens para a sociedade, pois permite alcançar objetivos que doutro modo dificilmente se conseguiriam, nomeadamente criar um maior sentido de responsabilidade junto dos Estados e Governos, uma vez que sublinha a importância e prioridade que deve ser dada à redução da escassez de água para a satisfação das necessidades básicas das populações; permite reafirmar a situação presente e futura, cuja perspectiva é drástica, o que torna a questão da satisfação das necessidades humanas básicas de água uma questão prioritária das suas agendas internas e até internacionais; porque o direito humano à água é vital para a materialização de outros direitos fundamentais, tais como o direito à vida, à alimentação, à dignidade, etc.; impulsionará a criação de instrumentos legais e políticas com vista a garantir a materialização do direito humano à água, o que fará com que este direito ganhe uma nova dinâmica a nível da comunidade internacional.

O direito humano à água pode ser invocado entre Estados que partilham cursos de água internacionais, no sentido de os Estados invocarem o direito ao acesso à água de forma equitativa e razoável, sob pena de comprometer-se a satisfação das necessidades básicas das suas populações. Os cidadãos lesados, que pertencem a certo Estado, só podem fazer valer o seu direito humano à água perante as autoridades do seu

próprio país, não o podendo fazer valer perante outro Estado ribeirinho que partilhe cursos de água com o seu próprio Estado.

Os cidadãos lesados, que pertencem a certo Estado, só podem fazer valer o seu direito humano à água perante as autoridades do seu próprio país, não o podendo fazer valer perante outro Estado ribeirinho que partilhe cursos de água com o seu próprio Estado.

Com a aprovação do direito humano à água, para além do natural cumprimento de que se espera por parte dos Estados, é necessário o urgente monitoramento do cumprimento de tal dever, e o acionamento de medidas que permitam garantir um comprometimento sério por parte dos Estados na satisfação do direito humano à água das populações.

Com a existência do direito humano à água, proclamado pelas Nações Unidas, sendo uma norma vinculativa, deve o mesmo ser interpretado e aplicado a nível dos ordenamentos jurídicos interno e internacionais, incluindo a questão da sua “justiciabilidade”. É “justiciável” o direito humano à água quando o mesmo tenha sido violado como direito para a satisfação das necessidades básicas humanas.

Não é “justiciável” como direito humano à água o direito à água para fins que não sejam a satisfação das necessidades básicas humanas, como por exemplo o acesso à água para a agricultura ou para a indústria.

## REFERÊNCIAS

HILDERING, Antoinette, *International Law, Sustainable Development and Water Management*, Eburon Publishers, 2004.

MCCAFFREY, Stephen C., *A Human Right to Water: Domestic and International Implications*, 5 *Georgetown International Environmental Law Review*, 1992-1993.

MACCAFFREY, Stephen C., *Fresh Water and International Economic Law*, in EDITH BROWNE WEISS et al. (Eds.), *Fresh Water and International Economic Law*, Oxford University Press, 2005.

NEWMAN, Franck et al., *International Human Rights: Law, Policy and Process*, Anderson





Publishing, 3rd edition, 2001.

PEREIRA DE MELO, Helena, *As Gerações Futuras e o Direito à Água*, in *Direito, Cidadania e Desenvolvimento*. XIX Encontro da Associação das Universidades de Língua Portuguesa, Associação das Universidades de Língua Portuguesa, 2009.

SCANLON, John, et al., *Water as a Human Right?*, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 2004.

SALMAN, M.A. Salman e MCINERNEY-LANKFORD, Siobhán, *The human Right to Water. Legal and Policy Dimensions*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 2004.

SALMAN, A. Salman, *From Marrakech Through The Hague to Kyoto - Has the Global Debate on Water Reached a Dead End?* Part One, 28 *Water International*, 2003.

SMETS, Henri, *Economics of Water Services and the Right to Water*, in EDITH BROWN WEISS et al. (Eds.), *Fresh Water and International Economic Law*, Oxford University Press, 2005.

TANZI, Attila, & ARCARI, Maurizio, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, 2001.

WATY, Teodoro Andrade, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, W & W Editora, Limitada, 2011.

WOODHOUSE, Melvin, *Reporting, and Accountability for a Right to Water under International Law*, 8 *University of Denver Water Law Review*, 2004-2005.

**Recebido em:** 11/06/2018

**Aceito em:** 18/12/2018



