



7, 8 e 9  
Março 2018  
ÉVORA  
Évora Hotel

GESTÃO DOS  
RECURSOS HÍDRICOS:  
**NOVOS  
DESAFIOS**

# O PROTOCOLO "ÁGUA E SAÚDE" COMO MECANISMO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Instrumento de governança da água

Helena, COSTA<sup>1</sup>; Luís, SIMAS<sup>2</sup>; Ana, ALBUQUERQUE<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Doutora, ERSAR (Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, Rua Tomás da Fonseca, Torre G, 8º, 1600-209 Lisboa); [helena.costa@ersar.pt](mailto:helena.costa@ersar.pt); 210052200

<sup>2</sup> Dr., ERSAR (Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, Rua Tomás da Fonseca, Torre G, 8º, 1600-209 Lisboa); [luis.simas@ersar.pt](mailto:luis.simas@ersar.pt); 210052200

<sup>3</sup> Mestre, ERSAR (Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, Rua Tomás da Fonseca, Torre G, 8º, 1600-209 Lisboa); [ana.albuquerque@ersar.pt](mailto:ana.albuquerque@ersar.pt); 210052200

## Resumo

Nos últimos anos o setor português da água (abastecimento de água para consumo humano e saneamento de águas residuais) tem revelado uma evolução muito positiva, como evidenciam os indicadores de água segura com 99 % em 2016 quando em 1993 este valor era de 50 %, e o nível de cobertura do serviço de saneamento com 83 % da população servida com sistema de drenagem de águas residuais contra cerca de 60 % em 1993.

Tal como no passado recente, a boa governança é determinante para enfrentarmos estes desafios com sucesso, pelo que a existência de instrumentos que sejam potenciadores da criação de quadros regulamentares adequados é indispensável. Idealmente estes instrumentos devem ser suficientemente flexíveis para se adaptarem às diferentes realidades em que se insere o ciclo urbano da água, mas simultaneamente harmonizadores para permitir que objetivos comuns globais, como são os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), possam ser atingidos por todos os países.

Consideramos que um desses instrumentos é o Protocolo "Água e Saúde" (Protocolo), que, no âmbito da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), tem por objetivo promover a todos os níveis adequados, quer nacionalmente, quer em contextos transfronteiriços e internacionais, a proteção da saúde e do bem-estar humanos, individuais e coletivos, num quadro de desenvolvimento sustentável, através de uma melhor gestão da água, incluindo a proteção dos ecossistemas aquáticos e da prevenção, controlo e redução das doenças relacionadas com a água.

Os ODS estabelecem um quadro muito ambicioso em termos dos seus objetivos, que poderão ser assegurados através da capitalização dos mecanismos de coordenação multisectorial já existentes, podendo o Protocolo constituir-se como um instrumento legal, que utiliza ferramentas concretas e que está assente numa plataforma de colaboração intersectorial bem-sucedida. Estas condições são essenciais para a implementação dos ODS de forma inclusiva e com sucesso.

**Palavras-chave:** Protocolo Água e Saúde, ODS e governança da água

**Tema:** f. Políticas públicas, governança e regulação



7, 8 e 9  
Março 2018  
ÉVORA  
Évora Hotel

GESTÃO DOS  
RECURSOS HÍDRICOS:  
NOVOS  
DESAFIOS

## 1. INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi adotada em setembro de 2015, pela Assembleia Geral da Nações Unidas, numa resolução intitulada "Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável". Nesta Agenda foram definidos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Figura 1) e 169 metas a implementar por todos os países, pressupondo a integração dos ODS nas políticas, processos e ações desenvolvidas nos planos nacionais, regionais e globais (MNE, 2017).



**Figura 1.** Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (DGE, 2018)

Estes ODS são os sucessores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), expandindo as questões dos ODM, para áreas específicas como a água, energia, desigualdade e clima. Os 17 objetivos são indivisíveis, estão fortemente interligados e abordam de forma equitativa as três dimensões do Desenvolvimento Sustentável – Económica, Social e Ambiental.

Um aspeto particular dos ODS é que, enquanto os 17 objetivos e 169 metas são globais, os objetivos a que cada país se compromete deverão ser adaptados às suas próprias realidades a nível nacional. Este aspeto é fundamental, porque leva em conta os diferentes níveis de capacidade e desenvolvimento de cada país, respeitando as políticas e prioridades nacionais.

O cumprimento destes objetivos bastante ambiciosos constitui um desafio a vários níveis. Um dos aspetos fundamentais para que a agenda do desenvolvimento sustentável possa ser alcançada prende-se com a água e o saneamento.



7, 8 e 9  
Março 2018  
ÉVORA  
Évora Hotel

GESTÃO DOS  
RECURSOS HÍDRICOS:  
**NOVOS  
DESAFIOS**

O acesso a água potável e saneamento de forma segura e sustentável é essencial para proteger a saúde humana. Nomeadamente, a qualidade da água para consumo humano pode ter um forte impacto na saúde pública e humana, uma vez que pode constituir-se como um veículo de transmissão de doenças como a cólera, febre tifoide, salmoneloses, doença dos legionários ou a hepatite A. Um melhor acesso também contribui para reduzir as desigualdades entre os ricos e os pobres, os meios urbanos e rurais, a população em geral e os grupos marginalizados e promovendo a igualdade de género. Para garantir o acesso à água para todos, outros desafios que se centram especialmente numa gestão mais eficiente e eficaz dos recursos disponíveis, designadamente no incremento da sua resiliência a fatores climáticos extremos ou na abordagem aos poluentes emergentes, são colocados aos atores deste sector, não esquecendo as questões relacionadas com a segurança na vertente *security*.

Acresce que para que se possam atingir os referidos ODS é necessária a existência de boa governança e de instrumentos que sejam potenciadores de quadros regulamentares adequados e harmonizados, para permitir que os objetivos comuns globais possam ser atingidos.

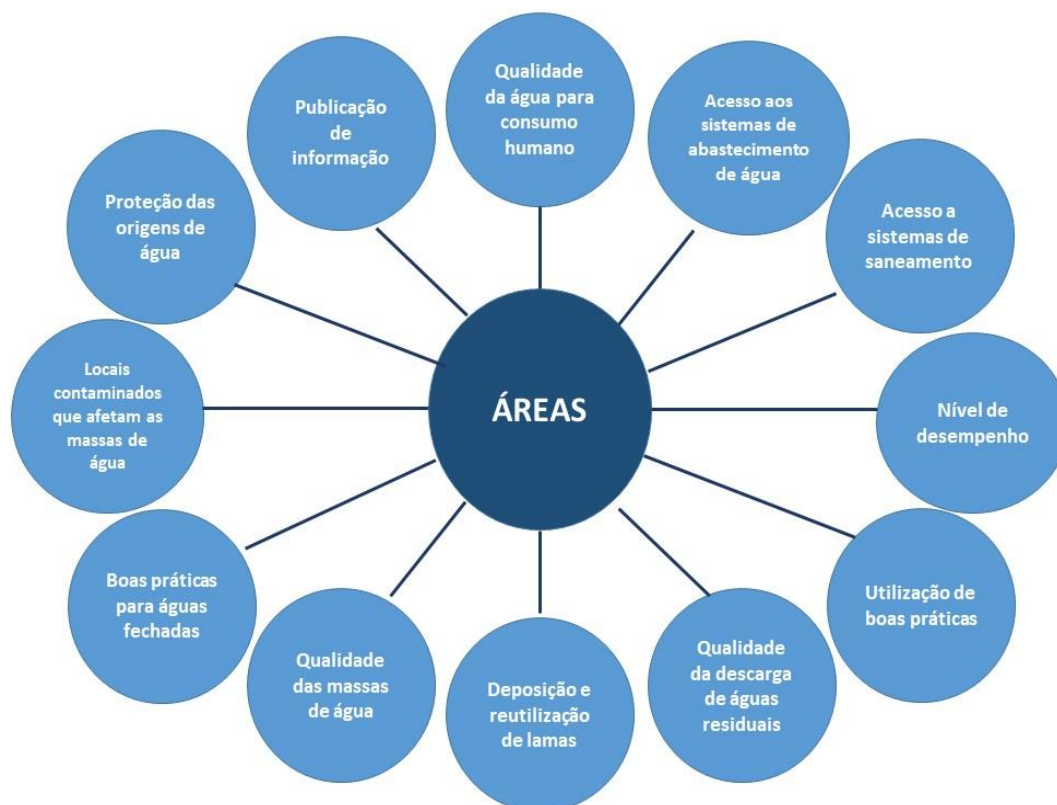
Um desses instrumentos é o Protocolo "Água e Saúde", adiante designado Protocolo (Protocolo, 1999), que, no âmbito da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), tem por objetivo promover a todos os níveis adequados, quer nacionalmente, quer em contextos transfronteiriços e internacionais, a proteção da saúde e do bem-estar humanos, individuais e coletivos, num quadro de desenvolvimento sustentável, através de uma melhor gestão da água, incluindo a proteção dos ecossistemas aquáticos e da prevenção, controlo e redução das doenças relacionadas com a água.

## **2. O PROTOCOLO ÁGUA E SAÚDE**

De acordo com o objetivo geral do referido Protocolo, é necessário alcançar os objetivos específicos que constam do seu Artigo 6, devendo para isso ser estabelecidas e divulgadas, para cada um desses objetivos, as metas nacionais e/ou locais e os respetivos indicadores para avaliar os seus níveis de eficácia. Na Figura 2 apresentam-se de forma resumida esses objetivos, que englobam os vários aspetos do ciclo da água, como a qualidade da água destinada ao consumo humano, a qualidade da descarga de águas residuais, o abastecimento de água e o desempenho do tratamento de águas residuais, a proteção das águas utilizadas como fonte de água potável, bem como a redução de diferentes fontes de poluição. O Protocolo é assim, em muitos aspetos, um precursor do ODS6 em água e saneamento.

Adicionalmente, o Protocolo também estabelece que são necessárias medidas para reduzir os surtos e a incidência de doenças relacionadas à água. Para este fim, é necessário que cada país estabeleça, mantenha ou melhore os sistemas de vigilância e alerta para prevenir e efetivamente responder a tais eventos, cabendo a cada país promover a cooperação internacional desses mecanismos.

O Protocolo introduz também uma componente social, enfatizando a necessidade de proporcionar acesso equitativo à água para todos os membros da população, especialmente aqueles que sofrem desvantagem ou exclusão social.



**Figura 2.** Áreas de estabelecimento de objetivos do Protocolo (Adaptado de UNECE, a2016)

A gestão dos recursos hídricos deve associar o desenvolvimento social e económico à proteção dos ecossistemas naturais. Atualmente, os países que assinaram o Protocolo correspondem a cerca de 60 % da população pan-europeia (UNECE, a2016). Embora algumas partes da região pan-europeia tivessem ampla cobertura de serviços de água e saneamento em meios urbanos e rurais há algum tempo, este não é o caso de toda a região. Um dos propósitos do Protocolo é, portanto, usar uma abordagem regional para ajudar a melhorar os resultados de água e saúde para todas os parceiros.

Na região pan-europeia têm-se verificado avanços em todas as áreas de foco do Protocolo. Com efeito, registaram-se progressos substanciais em quase todos os países em termos de maior acesso a água potável. Mais pessoas têm acesso a sistemas de abastecimento de água. Muitos países implementaram a abordagem preventiva dos planos de segurança da água. A qualidade das massas de água melhorou, nalguns casos significativamente. Adicionalmente, os dados indicam que os surtos e incidências de doenças relacionadas com a água também diminuíram (UNECE, a2016).





7, 8 e 9  
Março 2018  
ÉVORA  
Évora Hotel

GESTÃO DOS  
RECURSOS HÍDRICOS:  
NOVOS  
DESAFIOS

O estabelecimento de mecanismos de monitorização e reporte do processo de implementação do Protocolo permite também contribuir para atingir os objetivos delineados por cada parceiro.

No caso português, o Protocolo foi assinado em 17 de junho de 1999, tendo sido aprovado pelo Decreto n.º 20/2006, de 4 de agosto. Não obstante fazer parte do grupo de pioneiros na assinatura do referido Protocolo e de ao longo dos últimos anos ter colaborado ativamente em diversas áreas da sua abrangência, nomeadamente na área do acesso equitativo, só em 2017 se iniciaram os trabalhos de estabelecimento de objetivos e metas nacionais, prevendo-se que os mesmos sejam formalizados durante o ano de 2018.

Não obstante o setor português da água (abastecimento de água para consumo humano e saneamento de águas residuais) ter revelado uma evolução muito positiva, como evidenciam os indicadores de água segura com 99 % em 2016 quando em 1993 este valor era de 50 %, e o nível de cobertura do serviço de saneamento com 83 % da população servida com sistema de drenagem de águas residuais contra cerca de 60 % em 1993, o setor enfrenta novos desafios que se centram especialmente numa gestão mais eficiente e eficaz dos recursos disponíveis, designadamente no incremento da sua resiliência a fatores climáticos extremos ou na abordagem aos poluentes emergentes, não esquecendo as questões relacionadas com a segurança na vertente *security*.

Para a fixação de objetivos, metas e indicadores para Portugal, foi constituído um grupo de trabalho que englobou membros da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e da Direção-Geral da Saúde (DGS), funcionando a ERSAR como elemento focal do grupo de trabalho.

A metodologia utilizada para o estabelecimento dos referidos objetivos baseou-se nas "Guidelines on Setting Targets, Evaluation of Progress and Reporting" da UNECE (2010) e "Collection of Good Practices and Lessons Learned on Target Setting and Reporting" da UNECE (b 2016), assim como na legislação nacional e internacional e nos planos estratégicos nacionais relevantes como o PENSAAR 2020 (PENSAAR, 2015) e PNUEA 2012-2020 (PNUEA, 2012).

No processo de definição de objetivos foi dada atenção especial aos ODS. Com efeito, os objetivos que constam do Artigo 6 do Protocolo estão em linha com o ODS6 - "Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos", pelo que na sua definição era imperativo que os objetivos globais do planeta estivessem em sinergia com aqueles que se definem localmente.

Paralelamente a esta sinergia, o Protocolo fornece um conjunto de ferramentas práticas que também permitem medir o progresso dos ODS. Na definição dos objetivos, metas e indicadores do Protocolo, foram aprendidas lições e estabelecidas metodologias de boas práticas, constituindo-se ferramentas robustas de monitorização e reporte aplicáveis ao Protocolo e aos ODS, em particular ao ODS6.



7, 8 e 9  
Março 2018  
ÉVORA  
Évora Hotel

GESTÃO DOS  
RECURSOS HÍDRICOS:  
**NOVOS  
DESAFIOS**

### 3. O PROTOCOLO E OS ODS

O Protocolo e o programa de atividades desenvolvido no âmbito da sua estrutura aproximam-se da maioria dos ODS. O Protocolo ajuda especificamente a implementação progressiva de metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente através de um mecanismo regional já existente. Ao apoiar os países na definição de metas pode assim traduzir e operacionalizar os ODS em contextos nacionais, dependendo das capacidades e questões prioritárias de cada país em particular.

Um caso em que o estabelecimento de sinergias entre o Protocolo e os ODS pode ser muito efetivo, prende-se com o ODS3 – Vida Saudável.

Um dos principais objetivos do Protocolo é reduzir os surtos e incidentes de doenças relacionadas com a água. Este objetivo pode encontrar paralelo na Meta 3.3 do ODS3. O Protocolo também se foca na identificação e remediação de locais contaminados para melhorar a qualidade das massas de água e reduzir o número de doenças relacionadas com a água dessas fontes poluídas, que pode corresponder à Meta 3.9 do ODS3. A melhoria dos serviços de água e saneamento no domicílio e nos estabelecimentos de saúde, tal como preconizado pelo Protocolo, reduz as mortes evitáveis em recém-nascidos e crianças menores de 5 anos (Meta 3.2). O Protocolo estabelece ainda a implementação de sistemas de vigilância e alerta precoce para monitorizar incidências e surtos de doenças relacionadas com a água (Meta 3.d).

Para o ODS6 - água e o saneamento, a ligação é clara, uma vez que o Protocolo tem enfoque explícito no fornecimento de água potável e saneamento seguro e sustentável (Metas 6.1 e 6.2), além de criar ambientes saudáveis para pessoas e ecossistemas (Meta 6.6). Relaciona-se diretamente com todos os aspetos do ODS6 sobre água e saneamento, compreendendo todo o ciclo da água, desde a fonte até ao uso (Metas 6.4 e 6.5), contemplando também a reutilização de águas residuais (Meta 6.3).

Estes são apenas alguns exemplos de aproximação de objetivos entre o Protocolo e os ODS, mas que são extensíveis à maioria das metas de outros ODS, demonstrando alguns dos benefícios do Protocolo e do seu programa de trabalhos para cumprir os objetivos de desenvolvimento sustentável.

A monitorização e o reporte do progresso dos ODS é um elemento-chave para avaliar o seu sucesso ou falha. A existência de um quadro robusto de monitorização irá mostrar onde o progresso foi feito e onde as lacunas persistem, de modo a reforçar os esforços nessas áreas. O Protocolo, com a sua já abrangente ferramenta de monitorização e reporte, pode ser utilizado para verificar a implementação de metas dos ODS relacionadas com a água, saneamento e saúde.



7, 8 e 9  
Março 2018  
ÉVORA  
Évora Hotel

GESTÃO DOS  
RECURSOS HÍDRICOS:  
**NOVOS  
DESAFIOS**

#### **4. CONCLUSÕES**

A Agenda 2030 centra-se em parcerias *multi-stakeholders* para promover e implementar os ODS, o que é fundamental para que este processo seja bem-sucedido, especialmente na integração dos diferentes objetivos para os quais a competência recai sobre diferentes setores. Similarmente, o Protocolo tem uma longa tradição no desenvolvimento de tais parcerias em diversos setores para fomentar o desenvolvimento de estratégias conjuntas, bem como na troca de experiências e conhecimento a nível regional, para realizar aprendizagem entre pares e capacitar e prestar assistência mútua. Deste modo, as relações construídas, as estruturas estabelecidas e a coordenação contínua através do Protocolo poderão ser altamente valiosas na implementação e monitorização dos ODS.

Em resumo, os ODS estabelecem um quadro muito ambicioso em termos dos seus objetivos, que poderão ser assegurados através da capitalização dos mecanismos de coordenação multisectorial já existentes, podendo o Protocolo constituir-se como uma experiência valiosa, que utiliza ferramentas concretas e que está assente numa plataforma de colaboração intersectorial bem-sucedida. Estas condições são essenciais para a implementação dos ODS de forma inclusiva e com sucesso.

#### **AGRADECIMENTOS**

Os autores agradecem ao grupo de trabalho da APA, da DGS e da ERSAR que estabeleceu os objetivos do Protocolo para Portugal, e que contribuíram para os resultados apresentados nesta publicação.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

DGE – Direção-Geral da Educação (2018) <http://www.dge.mec.pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods> (acedido a 8 de fevereiro 2018).

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros (2017). Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, por ocasião da Apresentação Nacional Voluntária no Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas. Portugal. Ed. Vitorino Mello Oliveira, Francisca Navega.

PENSAAR (2015). PENSAAR 2020 - Uma nova Estratégia para o Setor de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais

PNUEA (2012). Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água- Implementação 2012 – 2020. Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Protocolo (1999). Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. UNECE/WHO Regional Office for Europe.



UNECE (2010). Guidelines on Setting Targets, Evaluation of Progress and Reporting. UNECE/WHO. Information Service United Nations Economic Commission for Europe.

UNECE (a 2016) – A healthy link -The Protocol on Water and Health and the Sustainable Development Goals. UNECE/WHO. Information Service United Nations Economic Commission for Europe.

UNECE (b 2016). Collection of Good Practices and Lessons Learned on Target Setting and Reporting. UNECE/WHO. Information Service United Nations Economic Commission for Europe.