

ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO UM DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL: O Caso de Moçambique

*ACCESS TO DRINKING WATER AS A FUNDAMENTAL HUMAN RIGHT:
THE CASE OF MOZAMBIQUE*

Anastásio Miguel Ndapassoa¹
UCM - Moçambique

RESUMO

Água é um recurso natural universal, indispensável à vida humana. Sem ela não há vida. Sendo o direito à vida internacionalmente consagrado e protegido em escala universal, é justo que o direito à água também o seja. O uso sustentável da água pelos Estados inclui a criação de todas as condições para o seu livre acesso, por todos os cidadãos, sem qualquer espécie de restrição ou discriminação, em defesa da dignidade humana. O objectivo geral deste artigo é discutir como tem sido o acesso à água potável em Moçambique, enquanto um direito humano fundamental. O objectivo específico é analisar e discutir até que ponto o livre acesso à água potável tem sido garantido pelo Estado moçambicano a todos os cidadãos, sem excepção nem discriminação. Propõe-se responder à seguinte questão de partida: será correcto o Estado moçambicano eximir-se de seu dever de Estado-provedor, assumindo-se como um Estado-empresário? A comercialização de água potável cria dois tipos de consumidores: (1) os das zonas rurais – que se beneficiam de um regime de acesso livre e gratuito ao precioso líquido; e (2) os das zonas urbanas – que estão sujeitos ao pagamento da água que consomem. Este artigo foi escrito usando uma abordagem qualitativa, mediante uma investigação com fins descritivos e exploratórios, com base no método de colecta de dados secundários, isto é, uma ampla observância bibliográfica, documental e legislativa. Conclui-se que em Moçambique, a assumpção do papel de Estado-empresário, no lugar de Estado-provedor, limita o livre acesso à água potável, como um direito humano fundamental.

Palavras-chaves: Acesso à água potável; Direito Humano Fundamental; Estado-Provedor; Estado-empresário; Limitação aos direitos fundamentais .

ABSTRACT

Water is a universal natural resource, indispensable to human life. Without it there is no life. Since the right to life is internationally recognized and protected on a universal scale, it is right that the right to water should also be enshrined. The sustainable use of water by States includes the creation of all conditions for its free access, by all citizens, without any kind of restriction or discrimination, in defense of human dignity. The general objective of this article is to discuss how access to drinking water has been in Mozambique as a fundamental human right. The specific objective is to analyze and discuss the extent to which free access to drinking water has been guaranteed by the Mozambican State to all citizens, without exception or discrimination. We propose to answer the following starting question: is it correct for the Mozambican State to exempt itself from its duty as a State as a provider, assuming itself as an entrepreneurial State? The commercialization of drinking water creates two types of consumers: (1) those in rural areas – who benefit from a regime of free and free access to the precious liquid, and (2) those in urban areas – who are subject to payment for the water they consume. This article was written using a qualitative approach, through research with descriptive and exploratory purposes, through the method of secondary data collection, that is, a broad bibliographical, documentary and legislative observance. We conclude that in Mozambique, the assumption of the role of State-entrepreneur, instead of State-provider, limits free access to drinking water, as a fundamental human right.

Keywords: Access to drinking water; fundamental human right; Provider State; State-entrepreneur; Limitation to fundamental rights.

¹ Doutor em Direito pela Universidade do Porto, Mestre em Direito Internacional Público pela Universidade de Kiev e especialista pelo CEDIN (Brasil). Professor Auxiliar na Universidade Católica de Moçambique, atua nas áreas de Direito, Ciência Política e Relações Internacionais. Autor de obras sobre direitos humanos e colonização portuguesa, tem ampla produção acadêmica em nacionalidade, coesão social e Estado de Direito, com foco em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. E-mail: am.ndapassoa@gmail.com



1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nas comunidades primitivas, o consumo de água nunca conheceu restrições. A busca e a colecta de alimentos estavam associadas ao livre consumo de água, sendo tudo feito com base no instinto de sobrevivência.

Ao longo do tempo, mesmo com o advento da propriedade privada e do domínio dos homens uns pelos outros, os recursos hídricos nunca caíram nessa alçada.

O livre consumo de água sempre foi, portanto, considerado um direito natural, cuja fruição os homens foram-se habituando ao longo do tempo.

Somente com o surgimento do conceito moderno de Estado, após o Congresso de Westfalia, em 1648, com o exercício dos poderes soberanos dentro dos territórios, é que o uso dos recursos hídricos, principalmente a água potável, ganhou novos contornos.

A vida urbana passou a exigir que o consumo de água fosse canalizado, o que permitiu que o recurso chegasse às torneiras das casas dos consumidores. Cidades e vilas passaram a ter uma rede de distribuição de água potável, gerida por uma empresa, geralmente municipal, encarregada de todo o processo, desde captação, tratamento, bombagem e distribuição. Em razão dos custos inerentes ao abastecimento daquele líquido, os consumidores passaram a pagar pelo consumo.

Até aqui tudo bem. Com o tempo, os serviços municipalizados de abastecimento de água foram evoluindo em tamanho e complexidade. A questão que desde logo se colocou perante os consumidores foi: sendo a água um recurso indispensável à vida humana, como sobreviveriam aqueles que, desprovidos de condições financeiras, não pudessem pagar pelo consumo de água?

Em muitos Estados, os governos centrais e municipais chamam a si a responsabilidade social de gestão de abastecimento de água potável a todos os cidadãos, independentemente de sua condição financeira.

No caso de Moçambique, e sobre esta matéria, há dois períodos históricos a ter em conta:

- a) O período colonial, durante o qual a população rural era enquadrada no regime comum do uso livre dos recursos hídricos directamente das bacias hidrográficas ou de fontanários construídos por autoridades coloniais. A população indígena que vivia nas zonas suburbanas era também abastecida por fontanários, enquanto a população colonial portuguesa das zonas urbanas tinha acesso ao



recurso natural por meio de uma rede de distribuição de água potável canalizada, a troco de um custo simbólico.

- b) No período pós-independência, com aprovação da primeira Constituição da República, em 1975, os recursos hídricos, assim como todos outros recursos naturais existentes dentro do território nacional, passaram a pertencer ao Estado.

Nessa mesma Constituição, foram consagrados direitos humanos fundamentais, nomeadamente, o direito à educação e à saúde – a título gratuito. Contudo, o acesso à água potável não teve o mesmo tratamento.

Pelo mundo afora, a questão do acesso à água potável tem merecido um tratamento diferenciado.

A crescente desertificação de vastas regiões geográficas do mundo, o aumento exponencial da população mundial, a poluição de mares, rios, lagos, lagoas e do meio ambiente em geral, além das mudanças climáticas e da urbanização desenfreada, tornaram a satisfação da demanda do consumo de água potável uma das prioridades dos Estados em nível global.

Dessa forma, há hoje muitos factores que influenciam negativamente o acesso à água potável em quantidade e qualidade desejáveis para uma relevante maioria da população mundial, o que fez que a Assembleia Geral das Nações Unidas e o Conselho dos Direitos Humanos adoptassem uma Resolução reconhecendo o direito à água como um direito humano fundamental, para um gozo pleno da vida (United Nations, 2010).

1.1 REFERENCIAL TEÓRICO

Água destinada ao consumo humano: de acordo com o art. 1º do Decreto n. 39, de 27 de setembro de 2006, que aprova o regulamento sobre a qualidade de águas engarrafadas destinadas ao consumo humano, água destinada ao consumo humano é aquela que, em seu estado natural ou após tratamento, serve para ser bebida, preparar alimentos ou para outras finalidades domésticas, independentemente de sua origem e de ser fornecida a partir de uma rede de distribuição de água, em garrafas ou outros recipientes com ou sem fins comerciais (Moçambique, 2006).



Água potável: nos termos do disposto no § 3 do art. 1º do Diploma Ministerial n. 180/2004, de 15 de setembro (Moçambique, 2004b), que aprova o regulamento da Lei de Águas n. 16/91, de 3 de agosto (Moçambique, 1991), água potável é aquela que é própria para o consumo humano, pelas suas qualidades organolépticas, físicas, químicas e biológicas. Nos termos do disposto nos arts. 12 e 13, ambos do Decreto n. 39/2006, de 27 de setembro (Moçambique, 2006), a água potável deve apresentar-se sem cheiro, cor ou sabor, a partir do ponto de captação, proibindo-se, em especial, todos os tratamentos de desinfecção, qualquer que seja o método, e adição de elementos anti-bacterianos ou qualquer outro tratamento que vise alterar a sua flora normal.

Direito de acesso à água potável: de acordo com a Resolução 64/A/RES/292, de 28 de julho de 2010, o acesso à água potável e ao saneamento básico é um direito humano essencial, fundamental e universal, indispensável à vida humana com dignidade, sendo reconhecido pela ONU como “condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos” (United Nations, 2010).

Constituição: é a lei fundamental de um Estado. Segundo Canotilho (2003), entende-se por Constituição moderna a ordenação sistemática e racional da comunidade política por meio de um documento escrito no qual são declarados os direitos e as liberdades, bem como fixados os limites do poder político.

Direitos Humanos: referem-se ao direito internacional na perspectiva da protecção do homem enquanto homem, à escala universal (Ndapassoa, 2021). De acordo com Tavares (2013), Direitos Humanos são aqueles direitos universalmente aceites e reconhecidos como tal, interdependentes e juridicamente garantidos em nível internacional.

Direitos fundamentais: segundo Queiroz (2010), a onnipresença progressiva do direito editado pelos poderes públicos gera uma reacção em favor da afirmação do que se designa hoje por liberdades públicas ou direitos fundamentais. São direitos constitucionais que não devem ser compreendidos numa dimensão “técnica” de limitação do poder do Estado. Devem, antes, ser compreendidos e integrados como elementos definidores e legitimadores de toda ordem jurídica positiva. Ademais, proclamam uma “cultura jurídica” e “política” determinada numa palavra, um concreto e objectivo “sistema de valores”.

Segundo Starlet (2007), direitos fundamentais fazem parte da constituição escrita e estão como base superior de todo o ordenamento jurídico, podendo ser entendidos como



direitos de natureza supralegal. Tratam-se de normas directamente aplicáveis e que vinculam de maneira imediata as entidades públicas e privadas.

Direitos fundamentais são direitos ou posições jurídicas activas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja formal ou material (Miranda, 2000).

Norma de direito fundamental: direitos fundamentais são disposições declaratórias, ou seja, prerrogativas válidas reconhecidas pelo Estado. Assim, o direito fundamental é uma norma, com vantagens previstas no texto constitucional. Normas de direito fundamental existem com o objectivo exclusivo de promover a dignidade humana e proteger o cidadão perante o poder do Estado (Projuris, 2024).

De acordo com Santos e Leão (2022), norma de direito fundamental tem sua definição expressa por meio de um enunciado normativo de direito fundamental, isto é, norma de direitos fundamentais são enunciados normativos de direito fundamental constante da Constituição.

Direito fundamental e norma de direito fundamental: para ser garantido, protegido e exercido pelos seus titulares, o direito fundamental precisa, antes, ser consagrado por meio de uma norma de direito fundamental na Constituição. Nesses casos, está-se perante direitos fundamentais em sentido formal.

Todavia, nem todos os direitos fundamentais estão consagrados por meio de uma norma de direito fundamental. Nesse caso, está-se perante direitos fundamentais em sentido material.

Limitação aos direitos fundamentais: os direitos fundamentais não são ilimitados. São três os limites que os direitos fundamentais podem conhecer: (1) limites imanes, que atingem o próprio âmbito de protecção constitucional de um direito fundamental, excluindo, em termos absolutos, certas formas ou modos do seu exercício; (2) limites que resultam das colisões ou conflitos de direitos; e (3) os limites que são actuados pelas leis ordinárias restritivas (Santos; Leão, 2022).

Estado-provedor: a definição deste termo remete ao dever do Estado que consiste em: (1) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (2) garantir o desenvolvimento nacional; (3) erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades socio-regionais; e (4) promover o bem-estar de todos sem qualquer discriminação com base em origem, sexo, raça, cor, religião, idade ou quaisquer outras (Brasil, 1988).



Estado-empresário: nos últimos anos, tem-se observado uma intervenção estatal cada vez maior na economia mediante a exploração directa de actividades económicas, não apenas por via das tradicionais empresas públicas e sociedades de economia mista, mas, por vezes, através de participação, como acionista, em sociedades privadas.

2. DIREITO HUMANO DE ACESSO À ÁGUA: FUNDAMENTO LEGAL

Para que o acesso à água potável fosse reconhecido como um direito humano fundamental, teve como condição a sua previsão em tratados internacionais sobre a matéria, bem como: (1) a positivação do costume internacional em relação à água potável; e (2) os princípios gerais de direito internacional a ela inerentes. Com efeito:

1. O costume internacional determina que, tradicionalmente, nas zonas rurais, o acesso à água potável tende a ser livre e gratuito, e nunca restrito.
2. Os princípios gerais de direito internacional que fundamentam o direito de acesso à água potável são:
 - a) O da autodeterminação dos povos; e
 - b) O da igualdade de todos homens e mulheres no exercício dos direitos económicos, sociais e culturais.

2.1 NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO DE ACESSO À ÁGUA COMO UM DIREITO HUMANO

Um aspecto importante para o reconhecimento do direito de acesso à água como um direito humano é definir sua natureza jurídica, isto é, estabelecer suas consequências e obrigações decorrentes de sua declaração como um direito humano.

Uma das obrigações consiste em que os Estados devem envidar todos os esforços ao seu alcance para alcançar níveis de vida satisfatórios para os seus povos. Neste âmbito, aos Estados estão adstritas três principais obrigações relacionadas à tutela do direito humano fundamental de acesso à água potável, a saber:



- a) *A obrigação de respeitar*, a qual consiste que os Estados não interfiram no gozo e na fruição do direito de acesso à água potável nem retrocedam nos programas de realização progressiva deste direito e dos demais a ela relacionados.
- b) *A obrigação de proteger*, a qual consiste que os Estados previnam que terceiras partes interfiram negativamente no exercício do gozo do direito de acesso à água potável e criem condições para monitorar e fiscalizar entidades terceiras que se apropriem das fontes de água e façam uso abusivo destas, em desfavor das comunidades locais.
- c) *A obrigação de cumprir*, que consiste que os Estados adoptem medidas necessárias que assegurem a cada pessoa o direito de acesso à água potável, de maneira condigna e sem qualquer espécie de discriminação.

3. PRESSUPOSTOS PARA A DECLARAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À ÁGUA COMO UM DIREITO HUMANO

No âmbito dos direitos humanos, o direito de acesso à água potável caracteriza-se pela sua transversalidade e universalidade.

A obrigação da realização progressiva do direito de acesso à água potável não é incumbência exclusiva dos Estados, mas da sociedade internacional como um todo, uma vez que se trata de uma questão transversal e de interesse global.

O jurista africano Kéba M'Baye classificou o desenvolvimento como um direito humano, o que foi acolhido pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, através das resoluções 4 (XXXIII), de 1977, e 5 (XXXV), de 1979, e proclamado como tal pela Assembleia Geral das Nações Unidas².

O objecto do direito ao desenvolvimento será a combinação de todos os meios de realização dos diversos direitos humanos e, particularmente, dos direitos económicos, sociais e culturais, tendo em vista a qualidade de vida de cada homem, que inclui o direito de acesso à água potável.

Ao falar-se do desenvolvimento como um direito humano, levanta-se a questão sobre quem serão os seus titulares? Keba M'Baye aponta-os como os indivíduos, os povos

² Adoptada pela Resolução 41/128, de 4 de dezembro de 1986 (ONU, 1986).



e os Estados. Aos indivíduos e aos povos, assiste o direito de acesso à água potável; aos Estados, a obrigação da sua garantia e protecção.

Levando em consideração todos esses pressupostos, a Declaração do Milénio das Nações Unidas foi adoptada em setembro de 2000, na qual os Estados-parte se comprometeram a conseguir, em 30 anos, chegar a um conjunto de objectivos específicos visando ao combate à pobreza e ao desenvolvimento sustentável (Ndapassoa, 2021).

Esta declaração sumariza vários acordos internacionais em múltiplos domínios, alcançados na década de 1990, sobretudo nas áreas de meio ambiente, desenvolvimento sustentável e direitos humanos.

A Agenda 2030, que consagra os 17 objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), é monitorada por meio de metas e indicadores que visam garantir que até 2030 todos os seres humanos tenham uma vida condigna.

Assim, entre os 17 ODS, destacam-se estas ações: erradicar a pobreza extrema, a fome e o acesso à água potável; promover a igualdade de género e autonomização da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; e garantir a sustentabilidade ambiental.

A base legal do direito de acesso à água potável, no âmbito dos direitos humanos, é sustentada e garantida pela sua previsão em diferentes instrumentos jurídicos de dimensões: (i) internacional; (ii) regional; (iii) sub-regional; e (iv) nacional.

3.1 DIMENSÃO INTERNACIONAL

Para além da Carta das Nações Unidas, há vários instrumentos internacionais que serviram de base para o reconhecimento do direito de acesso à água potável como um direito humano fundamental, a saber:

- a) A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DDH), de 1948, proclama em seu art. 25º que “toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários [...]” (ONU, 2021).
- b) Nos arts. 11 e 12 do Pacto Internacional dos Direitos Económicos Sociais e Culturais, proclama-se o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e



- suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento, bem como o melhoramento constante das suas condições de existência (OAS, 1966).
- c) No Plano de Acção da Conferência da ONU sobre a Água, de 1977, reconhece-se o direito de todos os povos de acesso à água potável em quantidade e qualidade igual às necessidades básicas.
 - d) Na Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, assegura-se pelos Estados signatários o direito às mulheres do acesso à água potável e ao saneamento.
 - e) Na Convenção sobre os direitos da criança, de 1989, declara-se que a água e o saneamento básico devem ser garantidos pelos Estados a todas as crianças a fim de combater doenças, desnutrição e mortalidade infantil.
 - f) Na Conferência de Dublin sobre água e o desenvolvimento, de 1992, reconhece-se a importância de garantir água e saneamento básico a todos os seres humanos.
 - g) Na Convenção de Helsínquia para a protecção e utilização dos cursos de água transfronteiriços e lagos internacionais, de 1992, prevê-se que cada Estado da bacia hidrográfica tem o direito, no seu território, a uma parte razoável e equitativa nos usos e benefícios das águas para as populações dependentes e evitar o desperdício das águas.
 - h) Na Conferência das Nações Unidas sobre o ambiente e desenvolvimento, de 1992, consolidou-se o direito de todos os povos à água potável.
 - i) O Programa de acção da Conferência Internacional da ONU sobre população e desenvolvimento, de 1994, prevê o direito a um nível de vida adequado ao acesso à água potável.
 - j) Na Declaração política da Conferência mundial sobre desenvolvimento sustentável, de 2002, assegura-se o acesso à água limpa, como forma de garantir a dignidade da pessoa humana.
 - k) Na Conferência do clima, em Berlim, em 2004, qualifica-se o acesso à água potável como forma suficiente, segura e aceitável para as necessidades vitais.
 - l) No Projecto de directrizes para a concretização do direito à água potável e saneamento do Conselho Económico e Social da Nações Unidas, de julho de 2005, orienta-se os países a implementarem o acesso à água e ao saneamento básico para toda a população.



- m) Na Convenção sobre pessoas com deficiência, de 2006, proclama-se o direito das pessoas com deficiência à vida adequada, incluindo o acesso à água limpa.
- n) Nas Resoluções do Conselho dos Direitos Humanos de 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, os Estados foram instados a eliminar as desigualdades no acesso à água e ao saneamento, reafirmando-se o direito à água e ao saneamento como direitos humanos (Gonçalves e Silva, 2024).

3.2 DIMENSÃO REGIONAL

- a) No nível regional africano, o direito à água está previsto na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), que proclama, em seu art. 21, que todos “os povos têm a livre disposição das suas riquezas e dos seus recursos naturais. Este direito exerce-se no interesse exclusivo das populações e em nenhum caso um povo pode ser privado deste direito” (Carta..., 1981). No art. 24, estabelece-se que “todos os povos têm o direito a um meio ambiente satisfatório e global próprio ao seu desenvolvimento” (Carta..., 1981).
- b) Na Carta africana dos direitos e bem-estar da criança (1990/1999), no art. 14, proclama-se que todas as crianças terão direito a usufruir do melhor estado possível de saúde física, mental e espiritual e os Estados-membros comprometer-se-ão a garantir a todas as crianças a provisão de nutrição adequada e de água própria para consumo.
- c) A Convenção africana para a conservação da natureza e dos recursos naturais de 2003, nos arts. 2º, 7º e 14, faz-se menção ao reforço da protecção ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, que as partes deverão gerir os seus recursos hídricos de modo a mantê-los no mais alto nível possível em termos quantitativos e qualitativos e que deverão garantir a conservação e gestão dos recursos naturais e que sejam tratadas como parte integrante dos planos de desenvolvimento nacionais e/ou locais.

3.3 DIMENSÃO SUB-REGIONAL



- a) No nível da SADC, existe o Protocolo sobre cursos d'água compartilhados, cujo objectivo global desenvolver uma cooperação mais estreita para a gestão, protecção e utilização judiciosas sustentáveis e coordenadas de cursos d'água compartilhados, com base no princípio da unidade e coerência, comprometendo-se a harmonizar os usos da água, de cursos d'água e garantir que todas as intervenções necessárias sejam consistentes com o desenvolvimento sustentável e com a agenda da SADC de integração regional e alívio da pobreza.

3.4 DIMENSÃO NACIONAL

- a) A Constituição da República de Moçambique de 2004 estabelece, nos arts. 35 e 36, os princípios da universalidade e igualdade e da igualdade de género na vida económica, social e cultural. Já nos arts. 90, 92 e 98 são enunciados os direitos fundamentais ao ambiente equilibrado e o direito à qualidade de bens e serviços consumidos, a segurança dos seus bens e interesses económicos.
- b) Em Moçambique, a Lei de Águas – Lei n. 16/91, de 3 de agosto, é o principal instrumento legal que regula o acesso à água potável para a realização e satisfação dos interesses do povo moçambicano.
- c) A Política Nacional de Águas aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros 7/95, de 8 de agosto, define os princípios de gestão de fontes e sistemas de abastecimento de água rural.
- d) O Decreto Ministerial n. 23/2002, de 13 de março, estabelece a base legal das políticas e estratégias de implementação de projectos de abastecimento de água rural, que estipula, em seu ponto 3, que é da responsabilidade do Governo assegurar a contínua melhoria de condições do abastecimento de água às populações.
- e) No Programa quinquenal do Governo 2020-2024, assegura-se a gestão sustentável e transparente dos recursos naturais e meio ambiente, tendo como objectivo estratégico aumentar a provisão e acesso aos serviços de abastecimento de água e saneamento.
- f) Ciente da importância desse sector para a vida económica do país, o Governo de Moçambique prevê, no organograma do Ministério das Obras Públicas e Habitação, uma Direcção Nacional de água e saneamento.



4. A COMERCIALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL

Este tópico se inicia com a seguinte questão: é correcto e ético que um Estado comercialize o abastecimento de água potável aos seus cidadãos?

A resposta é obviamente negativa e tem como argumento o facto de o acesso à água potável constituir um direito humano fundamental, embora o grau de satisfação desse direito dependa da capacidade de cada Estado.

Nos termos do disposto no § 4º do art. 21 da Lei de Águas (Moçambique, 1991), o uso e aproveitamento das águas classificam-se em domínios *comum ou público e domínio privativo*, sendo este último resultante de licença e concessão, acessível a quaisquer pessoas, singulares e colectivas, públicas ou privadas.

O § 1º do art. 22 da mesma lei declara que os usos comuns das águas são gratuitos e livres, realizando-se sem necessidade prévia de licenciamento ou concessão.

Deste modo, em princípio, por via dos usos comuns das águas, o direito de livre acesso gratuito à água potável a toda população está garantido.

No entanto, a materialização deste direito é mais fácil nas zonas rurais que nas zonas urbanas, pois nestas últimas o acesso à água potável não é feito directamente pelas populações, mas sim por meio de um sistema de abastecimento, que é oneroso.

Conforme já referido, os Estados têm a obrigação de garantir progressivamente a elevação do nível de vida dos seus povos, o que inclui a alimentação adequada, que tem na água um elemento indispensável para a sua concretização.

Segundo art. 8º da Lei de Águas ao Estado moçambicano, competirá implementar, progressivamente, nas regiões definidas como de intervenção prioritária, uma política de gestão de águas orientada para realização dos seguintes objectivos (Moçambique, 1991):

- a) Melhor uso das águas disponíveis para todos [...] com vista a satisfazer as necessidades das populações [...];
- b) Abastecimento contínuo e suficiente das populações em água potável para satisfazer as necessidades domésticas e de higiene; [...]

Ao permitir a comercialização do abastecimento de água potável, paralela e simultaneamente o Estado deveria assegurar às comunidades dependentes ou



carenciadas, o acesso livre e gratuito à água potável, sem restrições, condicionalismos ou limitações.

A comercialização do abastecimento de água potável nas zonas urbanas constitui uma limitação ao exercício pleno do direito de acesso à água potável.

5. O CERNE DA QUESTÃO

É ponto assente que, para as populações das zonas urbanas, o acesso à água potável para consumo está condicionado à sua prévia captação, tratamento e distribuição, mesmo que estas urbes se localizem nas margens de rios ou lagos.

O abastecimento de água potável aos cidadãos, em qualquer parte do mundo é, salvo raras excepções, efectuado por empresas públicas, municipais ou privadas prestadoras deste serviço específico.

O caso de Moçambique não foge à regra, já que o abastecimento de água é garantido por uma empresa pública de âmbito nacional, tutelada pelo Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, denominado Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG)³.

Apesar de o abastecimento urbano de água potável em Moçambique ser considerado prioridade estratégica à escala nacional e reflectir o posicionamento do governo de Moçambique com relação à moldura legal, arquitectura institucional, intervenientes e estratégia de promoção do acesso à água, de forma sustentável, por parte dos cidadãos, o FIPAG assenta a sua actuação numa base claramente comercial, sendo sua vocação vender água potável.

Reforça este posicionamento o facto de o FIPAG, no exercício das suas actividades, fornecer água potável aos seus utentes numa base contratual, cujas disposições conferem-lhe o direito de interromper o fornecimento de água como forma de penalização por falta de pagamento das facturas de consumo.

Apesar de efectuar cortes aos consumidores por falta de pagamento, o FIPAG assevera que nunca recorreu aos tribunais para cobrança coerciva de dívidas de consumidores. Os cortes de fornecimento de água servem de chamada de atenção e pressão aos consumidores inadimplentes a pagar pela água que consomem.

³ Página oficial do FIPAG disponível em: <https://www.fipag.co.mz/index.php/pt/sobre-nos/sobre-o-fipag>. Acesso em: 28 nov. 2024.



A prática de corte de fornecimento de água potável por falta de pagamento *de per se* constitui uma restrição ao livre acesso à água potável, privando os consumidores de um componente vital para a sua sobrevivência.

Daí as seguintes perguntas:

- (i) Em caso de corte de fornecimento de água por falta de pagamento, que alternativas se colocam perante os consumidores sancionados?
- (ii) O abastecimento de água potável aos clientes do FIPAG, numa base meramente comercial não colide com o direito humano fundamental de acesso à água potável?

Em resposta a tais questões, há quem apresente o argumento de que o abastecimento de água pelo FIPAG não está isento de custos, isto é, engloba a captação, o tratamento, a bombagem e a distribuição da água, o que implica elevados custos financeiros, administrativos e humanos. Daí que os consumidores são chamados a pagar uma contrapartida pelo produto que consomem.

O argumento é válido quando visto numa perspectiva meramente comercial. Questão diversa é quando se coloca o abastecimento de água potável no âmbito das políticas públicas, nas quais a providência do Estado é esperada e requerida, sobretudo em situações de restrição ou limitação ao seu acesso.

6. DUALIDADE DE CRITÉRIOS

Os direitos à educação e à saúde são direitos fundamentais consagrados na Constituição da República de Moçambique e declarados gratuitos. Todavia, ambos têm custos administrativos e financeiros, cujas verbas são suportadas pelo Orçamento Geral do Estado.

A comparação destina-se a evidenciar a dualidade de critérios e o tratamento diferenciado que o Estado moçambicano confere entre os direitos fundamentais à educação e à saúde e o de acesso à água potável, este último intrinsecamente ligado ao direito à vida.



O legislador constituinte coloca o direito à vida no grau superior da ordem jurídica e no topo do catálogo dos direitos fundamentais, o que demonstra preocupação em conferir um valor hierárquico supremo em relação às demais (Ndapassoa, 2021).

Embora haja um reconhecimento generalizado de que o acesso à água potável é um direito humano fundamental, a ausência de uma norma correspondente expressamente consagrada na Constituição da República, ao contrário do que ocorre com os direitos à educação e à saúde, representa clara contradição e uma dualidade de critérios.

7. ESTADO PROVIDOR vs. ESTADO EMPRESÁRIO

Nos últimos anos, assiste-se a um acentuado agravamento do tarifário com relação ao consumo de água potável por parte do FIPAG. Confrontado com um coro de reclamações dos consumidores, a justificação do FIPAG tem sido habitualmente a mesma: deve haver uma fuga na tubagem ou no tanque da residência, ou ainda, por negligência, alguém deve ter deixado aberta uma torneira a jorrar água por longos períodos de tempo.

As justificações do FIPAG poderiam até fazer sentido, não fosse o facto de ser notório que o agravamento do tarifário do consumo de água potável não é de sua iniciativa nem competência, mas sim da Autoridade Reguladora de Águas, Instituto Público (AURA, I.P.).

Com efeito, a AURA, I.P., por meio de resoluções próprias, procede o reajustamento periódico do tarifário de consumo de água, a ser implementado pelo FIPAG.

No preâmbulo da Resolução n. 1/2022, de 27 de dezembro, pode-se ler o seguinte: “havendo necessidade de ajustar as tarifas ao consumidor a serem implementadas pelo FIPAG, ponderados os principais factores determinantes na **produção da água**, [...]” (AURA, I.P., 2022a, grifo nosso).

Causa espanto que a AURA, I.P. considere que o FIPAG *produz água potável*. Salvo melhor entendimento, água potável é considerada como tal a partir de seu ponto de captação, proibindo-se todos os tratamentos de desinfecção, adição de elementos antibacterianos ou qualquer que seja outro tratamento a flora normal das águas (Moçambique, 2006).

O uso do termo *produção da água potável* denuncia a intenção da AURA, I.P. de legitimar a comercialização do abastecimento de água.



Ao perceber o erro cometido nas resoluções subsequentes (2/2022, de 27 de dezembro, e 3/2022, também de 27 de dezembro), a AURA, I.P. tratou de corrigir a redacção, substituindo o termo *produção de água potável* por *ponderados os custos de operação e manutenção*, visando garantir a sustentabilidade dos sistemas (AURA, I.P., 2022b; 2022c).

Todavia, mesmo com esta nova redacção, a AURA, I.P. não consegue disfarçar a natureza e vocação comercial do FIPAG.

Moçambique é um país que dispõe de recursos hídricos em abundância. Deveria ser sua obrigação criar condições para o aprovisionamento de água potável, a fim de garantir quantidades suficientes para a satisfação das necessidades de seus cidadãos a baixo custo. Entretanto, isso infelizmente não acontece.

Apenas para exemplificar, Moçambique possui 15 bacias hidrográficas principais, 9 das quais são partilhadas com os países da África Austral, tendo ainda o privilégio de estar à jusante destas.⁴

Por incapacidade própria, o país assiste a passagem de 232 mil milhões de metros cúbicos de água potável que anualmente se perdem no mar.⁵ Portanto, não é por falta de água potável que o país se vê obrigado a vendê-la aos seus cidadãos a preços exorbitantes.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comercialização de água potável aos cidadãos constitui um desvio à regra, pois limita o gozo de um direito humano fundamental.

Os cortes de fornecimento de água potável pelo FIPAG aos consumidores inadimplentes limita o exercício de um direito humano fundamental, que é o acesso regular à água potável em quantidade e qualidade necessárias.

O Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais orienta os países signatários a observar e cumprir com o princípio da realização progressiva do acesso à água potável aos seus cidadãos.

O acesso à água potável e ao saneamento é o 6º dos 17 objectivos de desenvolvimento sustentável (ODS) que os países-membros se comprometem a alcançar, no âmbito da Agenda 2030 da ONU.

⁴ Entrevista ao Ministro Carlos Mesquita, publicada no Jornal *Diário de Moçambique*, de 26 de abril de 2024, p. 3.

⁵ Idem, *op cit.*



O abastecimento de água potável é um processo contínuo, e por isso o provisionamento de água nas diferentes bacias hidrográficas de que o país dispõe deve constituir uma prioridade.

A falta de capacidade financeira do Estado em providenciar um sistema de abastecimento de água potável para todos os cidadãos moçambicanos não deve servir de mote para sua comercialização.

O Estado moçambicano deve assumir um papel de Estado-provedor, procurando fontes financeiras alternativas a fim de garantir a reserva do núcleo essencial de acesso à água potável, garantindo que nenhum cidadão se veja limitado ou privado do acesso à água potável por falta de capacidade financeira para o seu pagamento.

REFERÊNCIAS

AUTORIDADE REGULADORA DE ÁGUA, INSTITUTO PÚBLICO. Resolução da AURA, I.P. n. 1/2022 de 27 de dezembro, que ajusta as tarifas ao consumidor a serem implementadas pela FIPAG. **Boletim da República**, Moçambique, n. 249-I Série, p. 2234(13)-2234(23), 27 dez. 2022a. Disponível em: <https://aura.org.mz/storage/app/media/2023/Mar%C3%A7o/Boletins/br249iserie3osuplemento2022-1.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

AUTORIDADE REGULADORA DE ÁGUA, INSTITUTO PÚBLICO. Resolução da AURA I.P. n. 2/2022 de 27 de dezembro, que aprova as tarifas de água potável aplicável aos sistemas de abastecimento de água dos fornecedores privados de água, a nível nacional e fixa em 5m³ por mês o consumo mínimo para todos sistemas privados de abastecimento de água. **Boletim da República**, Moçambique, n. 249-I Série, p. 2234(13)-2234(23), 27 dez. 2022b. Disponível em: <https://aura.org.mz/storage/app/media/2023/Mar%C3%A7o/Boletins/br249iserie3osuplemento2022-1.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

AUTORIDADE REGULADORA DE ÁGUA, INSTITUTO PÚBLICO. Resolução da AURA I.P. n. 3 de 2022, de 27 de dezembro, que aprova a proposta das taxas de outros serviços apresentada pelo FIPAG. **Boletim da República**, Moçambique, n. 249-I Série, p. 2234(13)-2234(23), 27 dez. 2022c. Disponível em: <https://aura.org.mz/storage/app/media/2023/Mar%C3%A7o/Boletins/br249iserie3osuplemento2022-1.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 125, n. 192, p. 1-2, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 out. 2024.

CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.



CARTA AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. **Carta de Banjul**. Aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA) em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981, e adotada pela XVIII Assembléia dos Chefes de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana (OUA) em Nairóbi, Quênia, em 27 de julho de 1981. instrumento internacional de direitos humanos que se destina a promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais no continente africano. Banjul: OUA, 1981. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>. Acesso em: 27 nov. 2024.

COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Lisboa: CNE, 2024. Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.

DIÁRIO DE MOÇAMBIQUE, de 18 de março de 2023. Disponível em: <https://dm.co.mz/>. Acesso em: 29 nov. 2024.

DIÁRIO DE MOÇAMBIQUE, de 26 de abril de 2024. Disponível em: <https://dm.co.mz/>. Acesso em: 29 nov. 2024.

FUNDO DE INVESTIMENTO E PATRIMÓNIO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA. Sobre o FIPAG. **FIPAG.co.mz**, 2024. Disponível em: <https://www.fipag.co.mz/index.php/pt/sobrenos/sobre-o-fipag>. Acesso em: 26 nov. 2024.

GONÇALVES E SILVA, Thalita. O direito humano de acesso à água potável e ao saneamento básico: análise da posição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Conexão Água**, 2024. Disponível em: <https://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/artigos-cientificos/2016/13-o-direito-humano-de-acesso-a-agua-potavel-e-ao-saneamento-basico-analise-da-posicao-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2024.

HEYNS, Christof; KILLANDER, Magnus (ed.). **Compêndio de documentos-chave dos Direitos Humanos da União Africana**. Pretória: Pulp, 2008. Disponível em: <https://www.misa.org.mz/index.php/publicacoes/instrumentos-internacionais/152-compendio-de-documentos-chave-dos-direitos-humanos-da-uniao-africana/file>. Acesso em: 26 nov. 2024.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV. 3. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2000.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 16/91, de 3 de agosto. Aprova a Lei de Águas. **Boletim da República**, Moçambique, 2º suplemento, n. 31-I Série, p. 214(11)-214(22), 3 ago. 1991. Disponível em: https://www.aquashare.org.mz/wp-content/uploads/2022/06/Lei-16_1991-Lei-de-guas.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.



MOÇAMBIQUE. Decreto n. 15/2004, de 15 de julho. Aprova o Regulamento dos Sistemas Prediais de Distribuição de Água e de Drenagem de Águas Residuais, e revoga as Portarias n. 10367, de 14 de abril de 1943 e n. 11338, de 8 de maio de 1946. **Boletim da República**, n. 28-I Série, p. 262(91)-262(117), 15 jul. 2004a. Disponível em: <https://archive.gazettes.africa/archive/mz/2004/mz-government-gazette-series-i-supplement-no-2-dated-2004-07-15-no-28.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

MOÇAMBIQUE. Diploma Ministerial n. 180/2004, de 15 de setembro. Aprova o regulamento sobre a qualidade de água para o consumo humano. **Boletim da República**, Moçambique, n. 37-I Série, p. 367-372, 15 set. 2004b. Disponível em: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/moz65565.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

MOÇAMBIQUE. Constituição da República de Moçambique. Aprova a Constituição da República de Moçambique. **Boletim da República**, Moçambique, n. 51-I Série, p. 543-573, 22 dez. 2004c. Disponível em: https://www.masa.gov.mz/wp-content/uploads/2018/01/Constituicao_republica_mocambique.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.

MOÇAMBIQUE. Decreto n. 39/2006, de 27 de setembro. Aprova o regulamento sobre a qualidade das águas engarrafadas destinadas ao consumo humano. **Boletim da República**, Moçambique, n. 39-I Série, p. 403-410, 27 set. 2006. Disponível em: <https://archive.gazettes.africa/archive/mz/2006/mz-government-gazette-series-i-dated-2006-09-27-no-39.pdf#:~:text=Decreto%20n%C2%B0%2039%2F2006,Engarrafadas%20Destinadas%20ao%20Consumo%20Humano>. Acesso em: 27 nov. 2024.

MOÇAMBIQUE. Decreto n. 43/2007, de 30 de outubro. Aprova o regulamento de licenças e concessões de águas. **Boletim da República**, Moçambique, n. 43-I Série, p. 730(25)-730(40), 30 out. 2007. Disponível em: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/moz111528.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

MOÇAMBIQUE. Decreto n. 8/2019, de 18 de fevereiro, que altera a designação do Conselho de Regulação de Águas (CRA) para Autoridade Reguladora de Água, Instituto Público- AURA, I.P. **Boletim da República**, Moçambique, n. 33-I Série, p. 237-245, 18 fev. 2019. Disponível em: <https://www.aura.org.mz/storage/app/media/Documentos/DECRETOS/DECRETO%20N.%20C2%BA%208-2019%20DE%2018%20DE%20Fevereiro%20-%20Altera%C3%A7%C3%A3o%20do%20CRA%20para%20AURA.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

NDAPASSOA, Anastasio. **Regimes Políticos e Direitos Humanos em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau, Perspectiva comparada**. Curitiba: CRV, 2021.

OBJETIVOS de Desenvolvimento Sustentável. **Nações Unidas Brasil**, 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 27 nov. 2024.

OLIVEIRA, Fabiana Godinho de; CALDEIRA BRANT, Leonardo. **A proteção internacional dos Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.



ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança**. Os Estados africanos Membros da Organização da Unidade Africana, partes da presente Carta [...]. Addis Ababa: OUA, 1990/1991. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/36804-treaty-0014_-_african_charter_on_the_rights_and_welfare_of_the_child_p.pdf. Acesso em: 28 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco: ONU, 1945. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Adotada pela Resolução 41/128 da Assembleia Geral da ONU, em 4 de dezembro de 1986. [S. l.]: ONU, 1986. Disponível em: <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Declara%C3%A7%C3%A3o-sobre-o-Direito-ao-Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos. Desinstitute**, 10 set. 2021. Disponível em: https://desinstitute.org.br/noticias/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-como-surgiu-e-o-que-defende/?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAxqC6BhBcEiwAIXp45x21aFUMS4jAsM9BcyOgEjxEVe_gNOt_rX53h24N78uztwXKyuU49hoCZ0MQAvD_BwE. Acesso em: 28 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais**. Adotada pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Washington: OAS, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

PORTUGAL. Procuradoria-Geral da República. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. **Direitos Humanos**. Compilação de Instrumentos Internacionais.V. I e II. Lisboa: [s. n.], 2008.

PROJURIS. Plataforma de Inteligência Legal. Disponível em: <https://www.projuris.com.br/>. Acesso em: 28 nov. 2024.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos Fundamentais**: teoria geral. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2010.

SANTOS, Stela; LEÃO, António. **Lições de direitos fundamentais**. Beira: Fundza, 2022.

STARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 88-89.



TAVARES, Raquel. **Direitos Humanos**: de onde vêm, o que são e para que servem? 2. ed. Lisboa: Imprensa Nacional, 2013.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 64/292**. The human right to water and sanitation. Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010. New York: UN, 2010. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n09/479/35/pdf/n0947935.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

RECEBIDO EM 16/09/2024
APROVADO EM 04/11/2024
RECEIVED IN 16/09/2024
APPROVED IN 04/11/2024