

## A GESTÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA NO BRASIL E NA ESPANHA

Gil, G.\* y Passos, V.\*\*

\*Doutorando da Universidade de Coimbra – Portugal. Endereço electrónico:gustavogil1@yahoo.com

\*\*Doutoranda da Universidade de Sevilha – Espanha. Endereço electrónico:vipgomes@hotmail.com

Este estudo se propõe, de forma geral, a comparar o direito das águas no Brasil e na Espanha sob a perspectiva do abastecimento de água às populações, analisando a legislação em vigor nos dois países. A política de obras hidráulicas brasileira não teve o mesmo investimento que ocorreu na Espanha, pois apesar de possuir um grande manancial de água, o sistema de abastecimento e saneamento do Brasil é deficitário, atingindo, respectivamente, apenas 93,5% e 62,6%. Esta investigação sugere que se deve aportar conhecimentos e experiências de sucesso consolidadas em muitos países europeus, tal como a Espanha, que devem ser utilizados como modelos para formulação de novas leis e políticas públicas em países que possuem déficit de abastecimento de água às populações, como é o caso do Brasil.

**Palavras-chave:** abastecimento de água, gestão hídrica, estudo comparado.

### 1. INTRODUÇÃO

Este estudo de direito comparado se propõe, de forma geral, a contrapor os aspectos jurídicos, onde a legislação em vigor foi levantada sob diferentes perspectivas históricas, geográficas, políticas, econômicas e culturais.

Desde o ponto de vista geográfico, é evidente que são inúmeras as diferenciações entre Brasil e Espanha, até porque o Brasil, numa dimensão europeia, é praticamente um continente, e com relação ao manancial de água possui 13,7% da água doce do mundo, enquanto que a Espanha possui padrões de precipitação e fluxos de rio muito irregulares no tempo e no espaço, o qual justifica a tradicional política de água espanhola, que se destinou ao mesmo tempo à combater a escassez de água e a se defender contra os perigos de inundações.

Diante desta realidade geográfica, as políticas de gestão de água tomaram rumos diferentes nos dois países. Na Espanha, mesmo que a questão da qualidade da água tenha tomado força somente nos últimos anos, a questão da quantidade de água, desde o início do século tinha grande importância, de forma que foram planejadas e executadas grandes obras hidráulicas. Além disso, a filosofia de gestão dos recursos ocorreu de maneira uniforme em todo o país em razão do momento político ditatorial, de modo que em lugares onde havia excedente de água foram construídas grandes obras hidráulicas para transportar para lugares onde havia déficit hídrico e, portanto, os transvases foram intensos e absolutamente necessários.

No Brasil, a abundância de água de uma certa forma influenciou para que tanto a população como os governantes não tomassem atenção com relação a quantidade e qualidade de água, o que gerou enorme desgaste nos mananciais subterrâneos, estando hoje muitos deles poluídos. Além disso, a falta de investimento em obras hidráulicas também é um problema recorrente em vários centros urbanos, gerando assim uma escassez de água de qualidade à população.

Desta forma, tanto o enfoque geográfico como o histórico-político foram absolutamente necessários para entender a cronologia jurídica que se instaurou nos dois países, na busca pela qualidade e quantidade de suas águas. Não se pode olvidar que a abordagem quantitativa minimiza seu volume quando os problemas de qualidade estão sanados, da mesma forma que a falta de qualidade de água impõe uso irracional das águas subterrâneas, causando fortes danos ao ciclo hidrológico.

### 2. MARCO JURÍDICO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA NO BRASIL

O Brasil, país de dimensões continentais, possui um dos maiores potenciais hídricos do mundo, representado por oito bacias hidrográficas, das quais três são transfronteiriças e pelo menos quatro grandes aquíferos, dentre eles se destaca os dois maiores mananciais do mundo - que ainda que divididos com os países vizinhos possui a maior parte no território brasileiro - a maior bacia hidrográfica de superfície e o maior potencial de águas subterrâneo, respectivamente, a Bacia Amazônica e o Aquífero Guarani.

Por sua posição geográfica, ocupando a vasta área da região equatorial, recebe uma precipitação pluviométrica significativa, o que propicia o escoamento de avantajado volume d'água e dá origem a rios com enormes caudais. Ademais, a vasta rede hidrográfica brasileira é constituída por uma grande maioria de rios naturalmente navegáveis, que servem também como meio de transporte, representando papel primordial na integração do ser humano na região, bem como de fundamental importância para economia do país.

As informações hidrológicas são estratégicas para o planejamento e gestão dos recursos hídricos e o desenvolvimento de setores da economia, como agricultura, energia, transporte e meio ambiente, pois existe grande disparidade na localização dos recursos hídricos brasileiros, existindo muitas áreas que apresentam baixa disponibilidade e grande utilização dos recursos, principalmente nos centros urbanos, gerando situação de escassez e de estresse hídrico.<sup>1</sup>

Assim, em várias regiões do Brasil, a água subterrânea representa o principal manancial hídrico, mas apesar da sua importância crescente, ainda existe no país uma grande carência de estudos hidrogeológicos que definam as reservas exploráveis e a implementação da outorga. Ademais, importantes sistemas aquíferos no país são atualmente explorados sem qualquer controle, com a proliferação indiscriminada de poços, que são muitas vezes mal construídos e não seguem as normas técnicas.

A Agência Nacional de Água recomenda que a inserção efetiva da gestão integrada dos recursos hídricos na bacia hidrográfica deve contemplar as águas superficiais e subterrâneas como indissociáveis. Isto significa que a gestão das águas deve, ocorrer, portanto, não apenas nos limites geográficos de cada país, mas contemplar, sobretudo uma mudança de postura baseada no conceito de gestão compartilhada das águas.

A Constituição de 1988 ao estabelecer como direitos fundamentais o direito à saúde e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impõe ao Estado brasileiro a tarefa de gerir os recursos naturais de forma a garantir a sustentabilidade.

O abastecimento de águas que se caracteriza como um dos aspectos do direito à saúde, demanda a observância de vários dispositivos legais para a formulação de políticas públicas para o setor, dentre eles pode-se destacar o artigo 5º, parágrafo 2º, o artigo 6º, o artigo 196, o artigo 225, todos da Constituição de 1988.

Soma-se a este aparato a legislação infra-constitucional, com destaque ao Decreto nº. 24.643/34, que institui o Código das Águas; a Lei nº. 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos; a Lei nº. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; a Lei nº. 4.771/65, que institui o Código Florestal; a Lei nº. 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; além das normas referentes ao Direito Sanitário, nas questões relativas ao saneamento básico, tais como a Lei nº. 11.445/07, que estabelece as Diretrizes Nacionais sobre o Saneamento Básico; a Lei nº. 8.080/90, que institui o Sistema Único de Saúde; dentre outras.

No intuito de apresentar a legislação relacionada direta ou indiretamente a proteção das águas, abaixo serão destacados os principais dispositivos legais do Brasil.

A Constituição de 1988 ao inserir em seu texto a proteção da saúde e do meio ambiente visa em última análise garantir o bem-estar coletivo. A tutela da saúde passa pela atenção primária que tem como meta evitar o acometimento de doenças, via investimentos em ações preventivas daí sua ligação com o saneamento básico e, conseqüentemente, com o fornecimento de água potável. Não distante, está o interesse pelo meio ambiente que tem como um de seus objetivos a tutela das águas, razão pela qual a articulação das políticas sanitárias e ambientais mostra-se necessária para a efetiva promoção do bem estar social.

No âmbito infra-constitucional chama atenção algumas normas relacionadas direta ou indiretamente a tutela das águas, sendo o marco inaugural desta legislação o Decreto nº. 24.643/34, que institui o Código das Águas, que se encontra parcialmente revogado com o advento da Constituição de 1988, haja vista esta não ter recepcionado parte de sua matéria e também em razão da entrada em vigor da Lei nº. 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos trazendo para o cenário nacional importantes diretrizes no sentido de caracterizar a água como bem de domínio público, limitada, dotada de valor econômico, cuja bacia hidrográfica é a base territorial para desenvolvimento da Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 1º, da Lei nº. 9.433/97).

Merece destaque na Lei nº 9.433/97 a instituição de instrumentos tais como os planos de recursos hídricos; o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes; a outorga pelo uso; a cobrança pelo uso; a compensação a municípios; e o sistema de informações sobre recursos hídricos (art. 5º, da Lei nº. 9.433/97). Os planos de recursos hídricos são planos diretores de longo prazo e mostram-se como importantes instrumentos para orientar a implementação da política nacional e de gerenciamento dos recursos hídricos, tendo conteúdo

---

<sup>1</sup> A escassez hídrica é uma das medidas de avaliação geográfica de uma unidade territorial. Ela pode ser física ou econômica. Quando a quantidade de água disponível de um país não é suficiente para prover as necessidades da sua população, existe uma escassez física da água. Se um país não tem recursos financeiros para levar água de qualidade e em quantidade suficiente à sua população, apesar de ela ocorrer em seu território, a escassez é econômica. In: RIBEIRO, Costa Wagner. Geografia Política da Água. São Paulo: Annablume, 2008.p. 62

mínimo conforme artigo 7º, sendo os mesmo elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País (art. 8º, da Lei nº. 9.433/97). A Política Nacional de Recursos Hídricos, de uma forma geral, busca orientar a forma de apropriação dos recursos hídricos com vistas a garantir o uso racional da água para que se possa preservar tal recurso para as presentes e futuras gerações.

Outro diploma legal que se mostra importante para a tutela das águas é a Lei nº 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos alguns princípios dentre os quais: racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; proteção dos ecossistemas; controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; acompanhamento do estado da qualidade ambiental; recuperação de áreas degradadas; proteção de áreas ameaçadas de degradação; educação ambiental a todos os níveis de ensino (art. 2º da Lei nº 6.938/81). Cabe lembrar que este diploma legal não trata especificamente da água, mas ao tratar de recursos ambientais, o recurso hídrico está aí contemplado, conforme artigo 3º, V, da Lei em comento.

Outro diploma legal que tutela as águas de forma indireta é a Lei nº. 4.771/65, que institui o Código Florestal. Nesta lei, o legislador ao criar a área de preservação permanente (APP) busca preservar os recursos hídricos dentre outras funções ambientais (art. 1º, § 2º, II do Código Florestal).

A Lei nº. 9.605/98 tipifica alguns crimes que tem ligação com os recursos hídricos dentre eles o de causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade; e o de lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos (art. 54, III e V da Lei).

Os diplomas legais apresentados até o momento pertencem à seara do direito ambiental, ou seja, caracterizam-se como normas ambientais por possuírem em sua matriz a preocupação com a sustentabilidade dos recursos naturais. Adiante serão apresentadas normas relacionadas à saúde e ao saneamento que compõe o arcabouço jurídico orientador de ações voltadas à prevenção de doenças e proteção à saúde, proteção esta que envolve o abastecimento de água potável de qualidade para as populações.

O direito à saúde ganha destaque no cenário nacional com a Lei nº. 8.080/90 que institui o Sistema Único de Saúde (SUS), nela não está discriminado, de forma direta, a tutela dos recursos hídricos sendo os mesmo protegidos de forma indireta, via cuidados com o meio ambiente e saneamento básico (arts. 3º; 6º, II e V; 13, II; 15, VII, 16, II, "a" e "b"; 17, V, VI; 18, IV, "d").

Por fim, cabe ressaltar a Lei 11.445/07 que estabelece as Diretrizes Nacionais sobre o Saneamento Básico, a qual mostra-se como um dos mais importantes diplomas legais brasileiros para a proteção das águas superficiais e subterrâneas, não só pelo fato de prever em seu artigo 3, I, "a" que o saneamento envolve o abastecimento de água potável, mas sim por buscar uma cobertura ampla em matéria de saneamento que abrange o cuidado com o esgotamento sanitário, com os resíduos sólidos e com a drenagem urbana, aspectos estes que causam impacto direto sobre a qualidade das águas.

### 3. MARCO JURÍDICO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA NA ESPANHA

Para entender a gestão do Abastecimento de Águas na Espanha, faz-se necessário, primeiramente, compreender o atual Regime Jurídico das Águas no âmbito da União Européia, através da Directiva Quadro de Água, a qual influencia diretamente na organização normativa das águas no Estado Espanhol. Após, será exposta a legislação estatal espanhola e a consequente distribuição de competências sobre a matéria nas suas Comunidades Autônomas e Municípios.

A Directiva Quadro de Água 2000/60/CE é o marco comunitário de atuação no âmbito da Política de Águas, na qual a União Européia organiza a gestão das águas superficiais, continentais, de transição, águas costeiras e subterrâneas, com o fim de prevenir e reduzir sua contaminação, fomentar o uso sustentável, proteger o meio aquático, melhorar a situação dos ecossistemas aquáticos e diminuir os efeitos das inundações e das secas.

Esta Directiva trouxe como consequência a aparição de distintas estruturas técnico -administrativas, que pretendem dar respostas ao mandato comunitário encaminhado a estabelecer uma gestão integral em matéria hidráulica. Esta norma de conteúdo muito extenso e variado, trata a demarcação hidrográfica<sup>2</sup> como unidade de gestão de recursos hídricos, mostrando ainda a necessidade de fomento de uma conscientização

<sup>2</sup> As "Demarcações hidrográficas" são definidas na Directiva como "as zonas marítimas e terrestres compostas por uma ou várias bacias hidrográficas vizinhas e a águas subterrâneas e costeiras associadas, designada como principal unidade para efeitos da gestão das bacias hidrográficas". Este conceito responde ao ambicioso objetivo da Directiva, que pretende garantir através destas demarcações a proteção integral das águas superficiais continentais e as subterrâneas, assim como as águas de transição e as águas costeiras que interatuam com as anteriores.

social de índole participativa que redimensione as tradicionais políticas hidráulicas, de forma que haja a percepção da água como elemento integrador de um todo sócio - ambiental.

A Directiva 2000/60/CE sofreu uma pequena alteração no que se refere à lista de substâncias prioritárias no marco de sua política de águas através da Decisão 2455/2001/CE, do Parlamento Europeu, aprovada de 20 de novembro de 2001.

Com relação às leis editadas pelo Estado Espanhol em matéria de águas, a centenária Lei de Aguas de 1879 foi substituída por um texto legal mais completo: a nova Lei de Águas aprovada em agosto de 1985. Nesta Lei 29/1985 destaca-se: a declaração de todas as águas continentais, incorporando as águas subterrâneas ao patrimônio hidráulico tradicional; a maior atenção à qualidade de água; a planificação hidrológica; e as competências atribuídas às respectivas comunidades autônomas por seus respectivos Estatutos.

Seguindo a cronologia dos instrumentos jurídicos relativos à água no Estado Espanhol, em 1998 foram aprovados pelo Real Decreto 1664 de 24 de Julho, os Planos de Bacias Hidrográficas. No ano seguinte, a Lei 46/1999 de 13 de Dezembro, produz pela primeira vez uma regulação legal da atividade de dessalinização, mudando também algumas premissas jurídicas da reutilização, assim como a criação do mercado de água que tem com fim tentar incrementar a oferta do recurso.

Em 2001, o Plano Hidrológico Nacional foi aprovado pela Lei 10 de 5 de julho, o qual trouxe alguns dos princípios e critérios básicos da Directiva Marco no que tange a qualidade das massas hídricas, os critérios de recuperação de custos das infra-estruturas de transvases e o direito ao acesso às informações em matéria de águas. Esta lei sofreu duas importantes modificações: de um lado, por Real Decreto-Lei 2/2004, de 18 de junho, e de outro pela Lei 11/2005, de 22 de junho.

O Texto Refundido da Lei de Águas (daqui em diante apenas TRLA), aprovado pelo Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de Julho, fez uma derrogação formal da Lei de Águas acrescentando outras questões antes não tratadas, mas o conteúdo principal da Lei de 1985 foi recepcionado no texto refundido.

A Directiva Marco de Água foi transposta para legislação espanhola pelo Real Decreto 606/ 2003, de 23 de Maio, alterando a normativa vigente principalmente no que tange à utilização e proteção do domínio público hidráulico.

O responsável perante a União Européia da implantação desta Directiva na Espanha é o Ministério do Meio Ambiente através da Direcção Geral de Água, a qual coordena órgãos como as Confederações Hidrográficas<sup>3</sup> e o Conselho Nacional de Água<sup>4</sup>.

Portanto, deste aparato legislativo depreende-se que o conjunto das competências estatais da matéria está atualmente baseado principalmente na TRLA, a qual obedece como critério básico de delimitação hidrográfica o conceito constitucional de bacia hidrográfica, concebida como bacias de competência estatal aquelas cuja "as águas que discorrem por mais de uma Comunidade Autônoma".

A Competência Autônoma vem primeiramente fixada pelo art. 148.1.10<sup>a</sup> da CE – Constituição Espanhola, que permite que elas tenham competências sobre "os projetos, a construção e exploração dos aproveitamentos hidráulicos, canais e regadios de interesse da Comunidade Autônoma; as águas minerais e termais". De outro lado, o art. 149.1. 22<sup>a</sup> CE retém para o Estado "a legislação, ordenação e concessão de recursos e aproveitamentos hidráulicos quando as águas discorram por mais de uma Comunidade Autônoma".

No entanto, existe muitas controvérsias sobre este assunto, as quais provocaram duas importantes Sentenças do Tribunal Constitucional Espanhol, resolutorias dos recursos de inconstitucionalidade interpostos contra a Lei Estatal de Aguas de 1985. Na STC 227/1988, este Tribunal parte do princípio que são separáveis a titularidade pública de um bem e o exercício de competências públicas que o utilizam como suporte natural. Esta sentença afirma que "*a distribuição de competências em matéria de águas no se esgota com os exames dos títulos específicos (148.1.10<sup>a</sup> e 149.1.22<sup>a</sup> CE e os correspondentes dos distintos Estatutos), sem que, nesta matéria, se produza um cruzamento competencial de distintos títulos legais (ordenação territorial e urbanismo, agricultura, meio ambiente, espaços naturais protegidos, montes, regime local) que devem ser levados em consideração para delimitar correctamente o quadro competencial global*".

Outra Sentença do Tribunal Constitucional, a STC 161/1996 também interpretou esta matéria, entendendo que a delimitação constitucional feita por bacias hidrográficas deve respeitar as exigências derivadas do modelo de organização territorial descentralizado do Estado como suporte físico onde concorrem as outras competências setoriais. Esta sentença defende a participação mais direta das Comunidades Autônomas

<sup>3</sup> As Confederações Hidrográficas são responsáveis pelo outorgamento de autorizações e concessões referentes ao domínio público hidráulico, salvo às relativas as obras e atuações de interesse geral do Estado, que corresponderão ao Ministério do Meio Ambiente.

<sup>4</sup> O Conselho Nacional de Água é o órgão consultivo superior na matéria, no qual junto com a administração do Estado e das Comunidades Autônomas, também são representados os entes locais. Neste conselho também estão representadas associações de âmbito estatal com maior implantação, os organismos de bacia hidrográfica, assim como as organizações profissionais e econômicas mais representativas, de âmbito nacional, relacionadas com o distinto uso da água.

na gestão de água mediante sua integração nos órgão de governo das correspondentes Confederações Hidrográficas, desde que as Comunidades Autônomas possam atuar através de suas bacias hidrográficas supra comunitárias apenas como complemento para a gestão realizada pelas Confederação Hidrográfica e somente na medida em que não interfira nesta atuação e nem a perturbe.

Em respeito ao abastecimento e depuração de águas, além da Constituição Estatal duas importantes leis ditam as suas bases de regulação: a Lei 1/2001 TRLA – Texto Refundido de Lei Água e a Lei 7/1985 LRBRL – Lei Reguladora das Bases do Regime Local. A TRLA se centra fundamentalmente na regulação do regime jurídico das concessões que os entes locais deverão obter para prestar estes serviços abastecimento e coleta de esgotos. Já a LRBRL, além de se integrar ao art. 149.1.18 da Constituição do Estado, traz a atribuição de competências aos municípios e províncias, pela legislação autonômica de desenvolvimento destas bases.<sup>5</sup> Portanto, segundo os artigos 25.2.l) e 26.1.a)<sup>6</sup> da LRBRL, aos Municípios correspondem competências em matéria de abastecimento, saneamento e tratamento de águas residuais, serviços municipais que implicam na necessidade de construir e explorar obras hidráulicas. Importa ressaltar que tanto pela TRLA como pela LRBRL, o organismo de bacias outorga aos Municípios ou convênios supra municipais a atribuição de gestão do abastecimento de Águas, sem distinguir neste momento a diferença entre abastecimento em alta<sup>7</sup> e em baixa. Esta diferença só é feita na lei que estabelece o Plano Hidrológico Nacional.

Até a vigente LRBRL de 1985, o abastecimento domiciliário de água potável não era uma obrigação de todas as Prefeituras. A anterior legislação de regime local de 1955 limitava essa obrigação aos municípios de mais de 5.000 habitantes, e nos municípios de população inferior entendia-se que eram suficientes as águas potáveis fornecidas em fontes públicas. Hoje em dia parece um feito indiscutível que a Prefeitura está obrigada a garantir o abastecimento domiciliário de água potável.

Além da LRBRL, a obrigação municipal de abastecer sua população também está disposta na Lei 4/1986, de 25 de abril - Lei Geral de Saneamento, que estabelece que é responsabilidade mínima das Prefeituras " o controle sanitário do meio ambiente: contaminação atmosférica, abastecimento de águas, saneamento de águas residuais, resíduos urbanos e industriais." (Art. 42.3.a)

Vale ressaltar que o município pode optar por distintas formas a gestão de serviço (desde o organismo Autônomo até a concessão a um terceiro, passando pela empresa mista), mas em qualquer destas circunstâncias a titularidade seguirá sendo municipal, recaindo sobre a Prefeitura a responsabilidade de garantir a efetiva prestação do serviço de forma a regular as condições sanitárias requeridas, e respeitando o princípio de igualdade de todos os usuários de aceder ao abastecimento.

Que o serviço seja de titularidade municipal não impede que o Governo Provincial tenha algum grau de participação no abastecimento, desde que apenas realizando uma assistência material ou técnica, ou seja, pode colaborar com a Prefeitura, mas sem tangenciar a municipalidade. Pode-se ainda citar que os Governos Provinciais poderão também por delegação autonômica, planificar e executar a infra-estrutura da rede "em alta"; e ao mesmo tempo a realização de obras de infra-estrutura "em baixa" de acordo com o Plano Provincial de cooperação às obras e serviços. A LRBRL insiste neste ponto, ao frisar, em seu art. 36.2.a), que corresponde a Província aprovar anualmente o Plano provincial de cooperação das obras e serviços de competência municipal, que cumpre, deste modo, a função de garantir o mínimo na prestação de serviços públicos municipais e corrigir os desequilíbrios existentes nos Municípios mais desfavorecidos; tudo isso com o objetivo de assegurar o acesso da população da Província ao conjunto dos serviços municipais "mínimos" e a maior eficácia e economia em sua prestação, tal como exige o art. 31.1.b) da LRBRL.

Em suma, do exposto se deduz claramente que o título competencial que preside qualquer iniciativa legislativa dirigida a regular as formas de prestação dos distintos serviços que contemplam o ciclo integral da água é o relativo ao regime jurídico de prestação dos serviços locais: título em que as bases estatais já estão definidas por um modelo de gestão em que os municípios tem atribuídas as competências para a organização e a gestão dos mencionados serviços, sem prejuízo de outros títulos competenciais (relativos à matéria "aproveitamentos hidráulicos", "obras hidráulicas", planificação e "ordenação do território", "meio ambiente", etc.) que conferem competências ao Estado e às Comunidades Autônomas.

<sup>5</sup> A prestação do serviço de abastecimento e depuração se concebe, na legislação básica estatal, de forma íntegra, isto é, sem compartimentalização da competência na gestão ou definição de trechos da mesma (leia-se, prestação "em alta" ou "em baixa"). O abastecimento e depuração de águas, além disso, é um serviço especialmente condenado a ser fornecido pelo Municípios em regime de monopólio público em qualquer das formas gestão nas que possa incorporar esse regime de prestação (arts. 86.3 LRBRL e 40 do RSCL).

<sup>6</sup> O art. 25.2.l) da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das bases do regime local dispõe que "o Município exercerá, em todo caso, competências, nos termos da legislação do Estado e das Comunidades Autônomas, em fornecimento de água e rede coletora de esgotos e tratamento de águas residuais". Além disso, o art. 26.1.a) estabelece que "os Municípios por si ou associados deverão prestar, em todo caso, os serviços seguintes: em todos os Municípios: (...) abastecimento domiciliário de água potável, e coleta de esgotos (...)".

<sup>7</sup> O art. 3.g) desta Lei se limita a definir os sistemas de abastecimento em alta "como abastecimento de água para comarcas, associações ou grupos de municípios em regime de serviço público".

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com relação a legislação existente, é possível afirmar que os dois países contam com legislações de água relativamente modernas.

Brasil é um Estado Federal que possui 27 Estados federativos (Constituição de 1988) e Espanha é um Estado descentralizado politicamente dividido em 17 Comunidades Autônomas (Constituição de 1978). Assim, no Brasil é a União quem tem competência legislativa privativa sobre as águas para instituir o sistema nacional de gestão de recursos hídricos e definir os critérios para outorgar os direitos de uso, assim como para instituir as diretrizes para os serviços de saneamento básico. Apenas se vier a ser editada uma lei complementar também federal, é que se pode autorizar aos Estados federais e ao Distrito Federal e até os Municípios a legislar sobre questões específicas no âmbito do aproveitamento da água.

A Espanha, através de distintos títulos (Propriedade Art.149.1.18 CE, Regime das Administrações Públicas, art. 149.1.18, art. 1.22 CE, Meio ambiente Art.149.1.23) é também o Estado a quem compete o estabelecimento da legislação fundamental, podendo as Comunidades Autônomas desenvolverem a legislação básica e legislar também em relação ao aproveitamento das bacias hidrográficas que se encontram incluídas inteiramente dentro do território da Comunidade. Em ambos os pressupostos jurídicos, elemento chave para a gestão das águas é a bacia hidrográfica.

O modelo espanhol de administração é mais simples que o brasileiro pois se centra nos Organismos de Bacias que se chamam Confederações Hidrográficas e de onde se reúnem tanto as competências consultivas e participativas como as decisórias e de planificação. No caso brasileiro estas se encontram dispersas em distintos órgãos como o conselho nacional e estatal de recursos hídricos, comitês de bacias hidrográficas nacional e estatal, poderes executivos próprios da União, os Estados e os Municípios.

Com caráter geral nos dois países, a água se considera de domínio público, isto é, um bem propriedade da Administração Pública. A Constituição Federal Brasileira contém a caracterização como domicílio público das águas enquanto que na Espanha, foi a Lei 29 de 1985 de Aguas que adotou a decisão de dominialização geral das águas, o que afetou singularmente às águas subterrâneas.

No Brasil a titularidade das águas está distribuída entre a União federal, e os Estados federados, enquanto que na Espanha todas as águas se consideram de titularidade da Administração do Estado (1 e 2 del TRLA). No caso brasileiro são os Art.10 e 26 da sua Constituição os quais atribuem a titularidade da forma como se indicou.

A planificação hidrológica é no Brasil um dos Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos a que se refere o art. 1º da Lei 9.433 de 1997. Como resultado prático da Política de Planificação, foi aprovado em 2006 o Plano Nacional de Recursos Hídricos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Desde o ponto de vista da realização prática da PNRH, coincide a situação com Espanha onde o PHN foi aprovado pela Lei 10 de 2001 de 5 julho. Na Espanha teve lugar também a aprovação de planos hidrológicos de bacias por diversos atos normativos provenientes, também, de distintas autoridades competentes.

Algo que está presente nas legislações de ambos países é a participação do público na formação da planificação hidrológica. Em ambos os casos parece que há muito que avançar na linha de participação mas no Brasil ainda é pior, já que na maior parte dos trabalhos que serviram de base à planificação hidrológica, foi feito sem participação popular. Na Espanha, as directivas de planificação hidrológica estão em andamento devido à necessidade de adequação frente a Directiva 2000/60 CE, portanto, começou o procedimento de elaboração e aprovação dos Planos Hidrológicos de Bacia no âmbito da demarcação.

O direito das águas espanhol conta com maior base dogmática e doutrinal que o direito das águas brasileiro no qual os estudos específicos jurídicos são mas escassos. Segundo análise do esperto Embid Irujo (2001), a afirmação dogmática de que os direitos de águas nacionais respondem quase matematicamente às condições hídricas e climatológicas de um país, já não tem justificativa de se impor, pois hoje em dia são os planejamentos ambientais os que servem para homogeneizar os direitos das águas de países com condições climatológicas e hídricas muito distintas. Como por exemplo, com o estabelecimento de princípios básicos comuns já em prática nos países da União Européia a partir da Directiva Marco de Aguas. Ademais já existe inúmeras correntes de pensamento que defendem a consolidação de um processo de homogeneização dos direitos das águas baseado nas considerações ambientais.

Reconhecendo esta problemática, vários organismos internacionais vêm se mobilizando com intuito de criar uma gestão internacional da água, que deve ser definida na escala da bacia hidrográfica. Enquanto os entraves políticos não permitem que se ponha em prática de forma global esta pretensa concepção de Estado Mundial da Água, resta aos pesquisadores e governantes buscar aplicar outras fórmulas que permitam vencer os desafios inerentes à disponibilidade hídrica em três vertentes: o aumento do consumo de água; aumento das cargas poluentes; a intensificação dos problemas transfronteiriços.



## Bibliografía

- ÁLVAREZ FERNANDEZ, M. (2004): *El abastecimiento de agua en España*. Pamplona, Civitas.
- ALVES AMORIM, J. A.(2009): *Direito das Águas o Regime Jurídico da Água Doce no Direito Internacional e no Direito Brasileiro*. São Paulo, Editora LEX.
- ARROJO AGUDO, P. (2010): *Crisis global del agua: valores y derechos en juego*. Barcelona, Cristianisme i Justícia.
- BLANQUER, D. (2005). *La iniciativa privada y el ciclo integral del agua*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- COSTA RIBEIRO, W. (2008): *Geografia Política da Água*. São Paulo, Annablume.
- EMBED IRUJO, A. (director). (2009): *Gestión del agua y descentralización política Conferencia Internacional de Gestión del Agua en Países Federales y semejantes a los federales*. Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.
- GUY CAUBET, Christian. (2004): *Água, A Lei, A Política... E O Meio Ambiente*. Curitiba, Editora Juruá.
- LEME MACHADO, P. A. (2002): *Recursos Hídricos - Direito Brasileiro e Internacional*. São Paulo, Editora Malheiro.
- MACHADO GRANZIERA, M. L. (2006): *Direito de Águas - Disciplina Jurídica de Águas Doces*. São Paulo, Editora Atlas.
- NAERA ABERS, R. (2005): *Água e Política*. São Paulo, Annablume.
- PASSOS FREITAS, V. (2007): *Águas - Aspectos Jurídicos e Ambientais*. Curitiba, Editora Juruá.
- SANCHÉZ BRAVO, A.; (et al.) (2006): *Agua: un recurso escaso*. Sevilla, ArCiBel D.L.
- TOMANIK POMPEU, C.(2006): *Direito de Águas no Brasil*. São Pualo, Editora RT.