

## Recortes territoriais e quadro institucional de gestão da água

Na maioria dos países europeus a gestão por bacias foi implantada em um quadro prévio consolidado de recortes territoriais político-administrativos. Diferentemente, a Espanha tem uma longa tradição de gestão da água por bacias hidrográficas que foi iniciada antes mesmo da consolidação da sua estrutura político-territorial. Entretanto, a gestão por bacias foi tradicionalmente realizada em um sistema fortemente dependente do governo central e dominado pelos principais setores usuários (irrigação e hidroeletricidade) que comandam as políticas econômicas no país (DEL MORAL; ZAPATA, 2016).

A Constituição Espanhola de 1978 estabeleceu a divisão do país em 17 *comunidades autónomas*. São geridas por um Estatuto de Autonomia que define a configuração política de cada uma, com as respectivas competências, relações com o Estado e vias de financiamento (SÁNCHEZ-MARTÍNEZ *et al.*, 2011). As *comunidades autónomas* tem atuação direta na gestão dos setores de ordenamento territorial, agrícola, urbano e de meio ambiente. Por meio do Plano Hidrológico Nacional, devem buscar equilibrar e harmonizar os interesses setoriais, econômicos e territoriais, proteger a qualidade das águas, evitar desperdícios e a superexploração de águas superficiais e subterrâneas, e racionalizar os usos da água para fins ecológicos. Na atual organização político-administrativa espanhola, as *comunidades* são divididas em províncias, que por sua vez são formadas por municípios.

Este quadro é complementado, no caso da gestão da água, por 25 Regiões Hidrográficas (*Demarcaciones Hidrográficas*), unidades de divisão territorial das massas de água propostas na Diretiva Quadro da Água (DQA) de 2000 e que compreendem a integralidade das bacias fluviais, as águas subterrâneas e costeiras, independentemente das divisões político-administrativas (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2000). Conforme

a Diretiva e a sua transposição para a legislação espanhola, entende-se por Região Hidrográfica,

la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas, de acuerdo con el artículo 16 bis.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de Julio (MMA, 2007a).

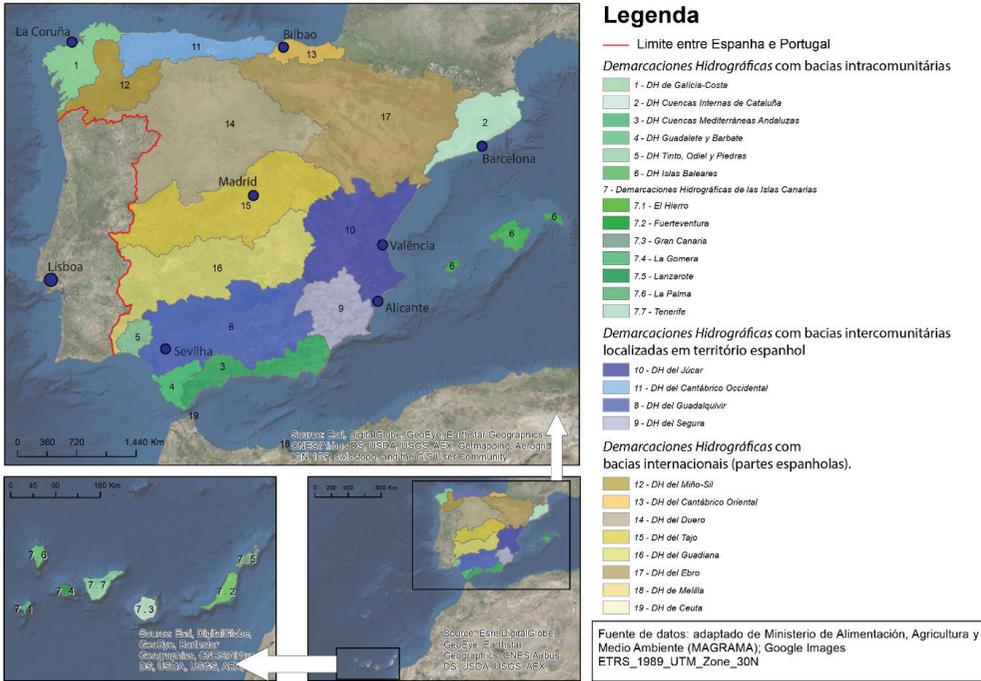
O recorte das Regiões Hidrográficas veio complementar o das bacias hidrográficas, tradicionalmente adotado na Espanha e em vários países da União Europeia. Uma Região Hidrográfica não incorpora unicamente as águas de bacias hidrográficas superficiais continentais, mas também aquelas outras que estão associadas e conectadas em uma visão sistêmica de dinâmica hidrológica. Assim, águas subterrâneas, de transição e/ou costeiras que tenham conexão com as águas das bacias, e que façam parte de um mesmo sistema hidrológico, devem ser geridas conjuntamente. As Regiões Hidrográficas também não deixam de ser a principal unidade territorial para efeito de gestão de bacias hidrográficas, quando for o caso. A adoção das Regiões Hidrográficas não implica o abandono da gestão territorial por bacias, podendo, inclusive, haver uma coincidência dos limites entre ambas. Entretanto, a concepção das bacias na Diretiva Quadro não é de recortes espaciais voltados ao desenvolvimento econômico, e sim de territórios hidrográficos de relações ecossistêmicas nos quais deve-se priorizar o estado ecológico das massas de água.

Devido às dificuldades impostas na fase inicial de adaptação dos países a este novo recorte espacial e à cultura arraigada de gestão em nível de bacias, a implantação da gestão por Regiões Hidrográficas manteve, dentro do possível, a experiência vigente anteriormente nos países da União Europeia. Esta certa flexibilidade, que deveria ser inicial, levou a Espanha a continuar a efetivar, na prática, a gestão da água por bacias hidrográficas. Tanto para os gestores como para a sociedade, em geral, as bacias são muito mais facilmente concebidas. A cultura de gestão da água por bacias hidrográficas é bem mais antiga e tradicional na Espanha, sendo considerada o primeiro país do mundo a implantar um sistema de gestão com um aparato institucional organizado. Porém, o sistema de gestão vem sendo forçado a contemplar, igualmente, o panorama das águas subterrâneas, de transição e costeiras em sistemas integrados, rumo à modernização exigida pela Diretiva. Lentamente o aparato institucional vem se apropriando da cultura das Regiões Hidrográficas, inclusive nos planos de

gestão, normalmente ainda referidos como planos de bacia em vez de planos de *demarcaciones hidrográficas*.

O *Texto Refundido de la Ley de Aguas* de 2001 (AEBOE, 2001b) determinou que o governo da nação definisse, mediante decreto e com a participação das *comunidades autónomas*, os limites territoriais das Regiões Hidrográficas, mas somente com a Lei n. 62 de 2003 a Diretiva Quadro da Água foi transposta para o direito espanhol (AEBOE, 2003). O Real Decreto n. 125, de 02 de fevereiro de 2007, fixou os limites territoriais das Regiões Hidrográficas espanholas, as quais podem ser de abrangência nacional ou internacional (AEBOE, 2007a). Entretanto, a delimitação definida pelo referido Decreto foi alterada diversas vezes posteriormente visando minimizar os conflitos entre as *comunidades autónomas* envolvidas ou cumprir sentenças judiciais nacionais ou europeias. Conforme mostra a Figura 3, atualmente o país apresenta o seguinte quadro de Regiões Hidrográficas (MAGRAMA, 2016b):

- *demarcaciones hidrográficas* com bacias intercomunitárias nacionais, ou seja, aquelas que abrangem mais de uma comunidade autônoma. São geridas pelas respectivas *confederaciones hidrográficas* intercomunitárias: *Guadalquivir, Segura, Júcar e Cantábrico Occidental*;
- *demarcaciones hidrográficas* com bacias intercomunitárias internacionais, ou seja, aquelas compartilhadas com França, Portugal ou Marrocos: abrangem as partes espanholas das *demarcaciones* de *Miño-Sil, Cantábrico Oriental, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta e Melilla*. Com exceção de Ceuta e Melilla, as demais também são geridas por *confederaciones hidrográficas*;
- *demarcaciones hidrográficas* com bacias intracomunitárias: são aquelas que estão inseridas dentro dos limites de uma comunidade autônoma e estão a cargo das *Administraciones Hidráulicas Intracomunitarias*, ou seja, os organismos de bacia que gerem as águas fluviais inteiramente presentes nos limites de suas respectivas *comunidades autónomas*. Por isto, também podem ser referidas como *agencias autonómicas del agua*. Inserem-se nesta categoria as *demarcaciones hidrográficas* de *Galícia-Costa, Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Tinto, Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate, Distrito de cuenca fluvial de Cataluña* (também referida como *Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Internas de Cataluña*), *Cuencas Internas del País Vasco, Islas Baleares e Islas Canarias*, esta última subdividida nas *demarcaciones hidrográficas* de *El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma e Tenerife*.



**Figura 3** Regiões Hidrográficas da Espanha (*Demarcaciones Hidrográficas*).

Fonte: adaptado de MAGRAMA (2016b)

A Diretiva Marco da Água exigiu que os organismos de bacia, de abrangência inter ou intracomunitária, aprovassem em 2009 os primeiros planos e programas de gestão voltados à obtenção do bom estado das massas de água. Como há a necessidade de revisões a cada seis anos, os dois primeiros ciclos de gestão foram determinados para os períodos de 2009-2015 e 2016-2021.

Na Espanha, as Regiões Hidrográficas tendem a ser incorporadas nos processos de gestão de modo mais corrente nos próximos anos, em paralelo com a base anteriormente existente de divisão do país em bacias intercomunitárias, geridas pelas *confederaciones hidrográficas*, e bacias intracomunitárias (bacias que estão inteiramente inseridas em uma comunidade autônoma). A efetivação das Regiões Hidrográficas vem exigindo, desde 2007, adaptações dos limites anteriores dos territórios de gestão das *confederaciones hidrográficas*. Estas são organismos de gestão das bacias intercomunitárias bastante tradicionais na Espanha, com raízes nas *confederaciones sindicales hidrográficas* criadas a partir de 1926. Como exemplo destas mudanças, em 2011 a *Confederación Hidrográfica del Cantábrico* foi dividida em *Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental* e *Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental* (MAGRAMA, 2016b).

As primeiras *confederaciones sindicales hidrográficas* foram criadas em 1926 pelo Real Decreto Lei n. 76, de 05 de março, muito antes, portanto, que a Constituição estabelecesse a divisão do país em *comunidades autónomas* e que a Diretiva Quadro da Água propusesse a adoção das Regiões Hidrográficas. Em 1926 foram criadas as *confederaciones* dos rios Ebro e Segura, seguidas das dos rios Guadalquivir e Duero, em 1927, e da do Pirineo Oriental em 1929. Conforme Fanlo Loras (2010), as *confederaciones hidrográficas* são a forma institucional

más adecuada para el ejercicio de las competencias estatales en materia de aguas, correlato organizativo del principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas y plasmación del principio de participación de todos los interesados en la gestión del agua (p. 312).

Esta visão marcadamente positiva não é consensual na sociedade espanhola. Para Del Moral e Zapata (2016), a criação das *confederaciones hidrográficas* consolidou a função das bacias hidrográficas como territórios de implementação de políticas hidráulicas técnico-estruturalistas voltadas ao aumento da oferta da água e o atendimento dos interesses dos setores agrícola e hidroelétrico.

A Lei da Água de 1985 reforçou o papel das *confederaciones hidrográficas* no Artigo 19, estabelecendo que “*en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma se constituirán Organismos de cuenca con las funciones y cometidos que se regulan en esta Ley*” (AEBOE, 1985b). Segundo a lei, as *confederaciones hidrográficas* são entidades de direito público com personalidade jurídica própria e distinta do Estado, vinculadas ao *Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*, por meio da *Dirección General del Agua*. Foram concebidas como organismos autônomos com plena autonomia funcional que atuam sob a parceria de gestão da água entre o Estado e os usuários da água.

As *confederaciones* se responsabilizam pelas bacias intercomunitárias, ou seja, as que abrangem mais de uma comunidade autônoma. Dentre as suas funções, destacam-se: planejamento, construção, exploração e manutenção de obras hidráulicas; gestão e utilização múltipla das águas, proteção do domínio público hidráulico; autorizações e concessões de direito de uso privado das águas, salvo as relativas a obras e intervenções de interesse geral do Estado, que correspondem ao *Ministerio de Medio Ambiente*; inspeção e vigilância do cumprimento das concessões e autorizações de uso da água no domínio público hidráulico; definição de objetivos e programas de qualidade das águas; elaboração de programas de segurança de reservatórios; desenvolvimento de bancos de dados; planejamento, elaboração e acompanhamento dos planos de bacia; elaboração de planos, programas e ações para gestão das demandas de água, visando promover a economia, a eficiência econômica e ambiental dos diferentes usos (AEBOE, 1985b; MAGRAMA, 2016a).

A Lei da Água também determinou que as *confederaciones* possuem ampla autonomia para a gestão das águas subterrâneas. No caso de aquíferos declarados superexplorados (a partir de estudos específicos sobre as disponibilidades e as extrações), o *Texto Refundido de la Ley de Aguas* determina que as *confederaciones* são obrigadas a elaborar um *Plan de Ordenación de Extracciones*, a definirem os regimes anuais de utilização para todos os usuários e a não outorgarem novas concessões de uso.

Nove *confederaciones hidrográficas* estão ativas na Espanha: C. H. del Cantábrico, C. H. del Duero, C. H. del Ebro, C. H. del Guadalquivir, C. H. del Guadiana, C. H. del Júcar, C. H. del Miño-Sil, C. H. del Segura e C. H. del Tajo. As *comunidades autónomas* têm, na representação dos órgãos colegiados, a maneira mais direta de participação nas *confederaciones hidrográficas* que abrangem seus territórios, respeitando-se o princípio constitucional de colaboração com o Estado na gestão da água. Esta participação é o meio mais fácil de aproximação e harmonização entre os interesses dos recortes político-administrativos do país e os dos recortes físicos das bacias e Regiões Hidrográficas. A integração não é fácil e apresenta desafios. Os próprios critérios de proporcionalidade em termos de área e população, que comandam a participação das *comunidades autónomas* nos organismos intercomunitários, são, muitas vezes, motivos de tensões e conflitos.

Por outro lado, nas bacias ou Regiões Hidrográficas intracomunitárias as funções de gestão da água são de competência dos organismos de bacia criados pelas *comunidades autónomas* que, em virtude de seus estatutos de autonomia, exerçam competências sobre o Domínio Público Hidráulico. O *Texto Refundido de la Ley de Aguas* de 2001 (AEBOE, 2001b) e suas modificações posteriores regulam a composição dos órgãos colegiados dos organismos de bacia na Espanha. Seja nas Regiões Hidrográficas intercomunitárias (por meio das *confederaciones hidrográficas*) ou nas intracomunitárias, os organismos de bacia são colegiados participativos com personalidade jurídica própria, sendo instâncias decisórias da administração pública vinculadas ao Ministério de Meio Ambiente (*Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*), mas com caráter de organismos autônomos.

Legalmente, todos os organismos de bacia devem estabelecer uma estrutura organizacional na qual seja garantida a participação equitativa entre os usuários, o Estado e as *comunidades autónomas* (THUY *et al.*, 2014). Esta estrutura apresenta-se constituída pelos seguintes órgãos (GOMES, 2015):

## 1 Órgão do governo

A *Junta de Gobierno* é o órgão superior dos organismos de bacia, sendo constituída, além de pela presidência, por representantes dos denominados *vocales*, ou seja, representantes de ministérios, das *comunidades autónomas*, dos usuários e da respectiva confederação hidrográfica. Os usuários têm garantida a representação de, pelo menos, um terço do total de *vocales*, em número mínimo de três. Conforme exigência do Real Decreto 984/1989, quatro unidades administrativas devem fazer parte da *Junta de Gobierno*, sob dependência do Presidente: *Comisaría de Aguas*, *Dirección Técnica*, *Secretaría General* e *Oficina de Planificación Hidrológica*.

## 2 Orgãos de Gestão

A *Asamblea de usuarios* é formada pelos usuários que constituem as *Juntas de Explotación*, atuando na coordenação das obras hidráulicas e dos usos da água nas bacias, respeitando o regime de concessões e os direitos dos usuários. Além da *Asamblea de usuarios* e das *Juntas de Explotación*, também fazem parte dos órgãos de gestão as *Juntas de Obras* e a *Comisión de Desembalse*.

## 3 Órgão de participação e planejamento

O *Consejo del agua de la Demarcación Hidrográfica* veio substituir o antigo *Consejo del Agua de Cuenca*, após as mudanças exigidas pela transposição da Diretiva Quadro para a legislação espanhola em 2003, passando a abranger as águas subterrâneas, costeiras e de transição. É um colegiado participativo de planejamento hidrológico em cada bacia, responsável por aprovar as propostas de plano de bacia, antes do seu envio ao *Consejo Nacional del Agua* (o colegiado decisório superior do sistema espanhol de gestão da água).

A Lei 62/2003, de transposição da Diretiva Quadro da Água para o direito espanhol, definiu as normas de composição do *Consejo del agua* das Regiões Hidrográficas. Conforme lembra Gomes (2015), com esta lei o *Consejo* passou a ter um papel crucial na gestão da água na Espanha, como instância de planejamento e participação. Dentre as suas funções, podem ser destacados o fomento à disponibilização de informações, às consultas públicas e à participação no processo de gestão, a disponibilização do plano de gestão para os níveis governamentais, e a incorporação das *comunidades autónomas* nos processos de gestão. O *Texto Refundido de la Ley de Aguas* de 2001 estabeleceu os critérios de composição do *Consejo de Agua*, na qual a representação dos usuários não deve ser inferior a 1/3 do total de *vocales* e deve incorporar representantes dos distintos setores usuários.

## 4 Órgãos de cooperação

O *Comité de Autoridades Competentes* foi inicialmente proposto pelo *Texto Refundido de la Ley de Aguas* de 2001 e efetivamente criado pelo Real Decreto 126/2007 (AEBOE, 2007b). A função primeira é garantir a adequada cooperação dos órgãos da administração pública na aplicação das normas de proteção das águas no âmbito das Regiões Hidrográficas com bacias intercomunitárias. Sua composição deve incorporar representantes dos órgãos do Estado envolvidos na gestão da água, em número não superior ao dos representantes das *comunidades autónomas*, das *comunidades autónomas* parcial ou totalmente inseridas na respectiva Região Hidrográfica e dos atores locais, por meio das *Federaciones Territoriales de Municipios*.

Apesar do *Consejo del Agua* e do *Comité de Autoridades Competentes* estarem vinculados às respectivas *confederaciones hidrográficas*, sua atuação estende-se aos limites das Regiões Hidrográficas, dando coerência ao princípio de gestão da água por unidades de gestão de bacias e por massas de água definidas pela DQA. Para o *Observatorio de las Políticas del Agua* da *Fundación Nueva Cultura del Agua* (OPPA, 2015), a maioria dos *Comités de Autoridades Competentes* não tem sido efetiva na execução de suas funções, limitando-se a aprovar planos e programas propostos pelas *confederaciones hidrográficas*, mas sem participar de modo decisivo de sua elaboração e acompanhamento. Como exemplo, o *Observatorio* menciona que no caso da *Confederación Hidrográfica del Ebro*, o respectivo *Comité* não evitou a clara descoordenação entre a atuação do organismo de bacia e os interesses das *comunidades autónomas*. Nesta linha, os *Comités* são considerados como “*una oportunidad perdida*” e a sua estrutura e funcionamento não são adequados para alcançar seus objetivos (DEL MORAL; ZAPATA, 2016).

Com a Diretiva Quadro da Água, houve a necessidade de se integrar a antiga estrutura de governança existente, marcada pelas *Juntas de Explotación*, *Juntas de Gobierno de las confederaciones hidrográficas* e *Consejos de Agua*, com as novas figuras institucionais do *Consejo de la Demarcación* e do *Comité de Autoridades Competentes*. Conforme Munné e Prat (2013), os órgãos de gestão e planejamento resultantes destas adaptações apresentam estrutura e funcionamento muito semelhante ao quadro anterior à Diretiva, com “*mínima o nula capacidad para incidir em el proceso estratégico de la planificación*” e sem nenhuma influência “*sobre la planificación sectorial de planes y programas que afectan o pueden afectar a la consecución del buen estado de las masas de agua*” (p. 35).

Gradualmente, o referencial territorial de bacias das *confederaciones hidrográficas* vai sendo forçado a fundir-se com o panorama das Regiões Hidrográficas como proposto na Diretiva. Uma das adaptações necessárias é que os planos hidrológicos devem ser elaborados por Regiões Hidrográficas, e não mais por bacias. Porém, cabe salientar que o próprio Real Decreto 125/2007, que fixou os limites territoriais das Regiões Hidrográficas, estabelece que:

en el caso específico de España, ese concepto no puede operar sobre el presupuesto de un hipotético vacío previo, sino, al contrario, sobre una estructura de cuencas hidrográficas más que consolidada y ajustada en líneas generales a la estructura organizativa y de división competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Por eso se ha optado por mantener, en la medida de lo posible, la actual estructura de cuencas hidrográficas mediante la correspondiente adición de las aguas de transición y las costeras según resulta también del contenido del artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas (p. 5118).

A necessidade de integração destas unidades territoriais no direito e nas práticas de gestão tem levado vários autores a sugerirem que haja uma coincidência entre os limites das Regiões Hidrográficas e os das *confederaciones hidrográficas* (GOMES, 2015).

A divisão nacional em Regiões Hidrográficas intercomunitárias e intracomunitárias, junto com a divisão político-administrativa em comunidade autônomas, gera um quadro de certo modo complexo, pois uma mesma comunidade pode ter parte de seu território gerida por uma *confederación hidrográfica* e parte gerida por um organismo de bacia intracomunitário. Este é o caso da Catalunha, que apresenta a peculiaridade de ser uma comunidade dividida, quase meio a meio, em duas unidades de gestão da água completamente diferentes em termos de aparatos institucionais, a saber:

- *Demarcación Hidrográfica del Ebro*. Envolve trechos das bacias dos rios Ebro, Garona e Cenia, as quais não estão totalmente inseridas na Catalunha. Sendo uma bacia intercomunitária, a bacia do Ebro deve ser gerida pela confederação hidrográfica homônima e não por uma comunidade autônoma individualmente. O trecho da *Demarcación Hidrográfica del Ebro* presente na Catalunha corresponde à maior parte da bacia do rio Segre, um dos principais afluentes do baixo Ebro. São 14.000 km<sup>2</sup> de área, que correspondem a cerca de 48% do território da Catalunha.
- *Demarcación Hidrográfica del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña*. É gerida pela *Agencia Catalana de l'Aigua*, um organismo regional de bacia de caráter público criado em 1998. Neste caso, a Catalunha não divide as competências de gestão com nenhuma outra comunidade autônoma. Esta Região Hidrográfica inclui as bacias do *Sistema Norte* (rios Muga, Fluvià, Ter, Daró e Tordera), *Sistema Centro* (Besòs, Llobregat e Foix) e *Sistema Sur* (Gaià, Francolí e Riudecanyes). O *Sistema Baix Ebre-Montsia* abrange bacias com gestão compartilhada com a *Confederación Hidrográfica del Ebro*. Ocupa uma superfície de 16.261 km<sup>2</sup>, ou seja, 51% do território da Catalunha, enquanto os demais 49% são ocupados pela bacia do alto rio Ebro.

Este quadro vem gerando, desde a aprovação da Lei da Água de 1985, que definiu as competências do Estado e das *comunidades autónomas* em matéria de gestão da água, certas tensões e conflitos na abordagem das questões hídricas no país devido à não coincidência entre os limites administrativos das *comunidades autónomas* e os das bacias hidrográficas (e mais recentemente das Regiões Hidrográficas). No tradicional modelo espanhol de gestão por bacias, o Estado, por meio das *confederaciones hidrográficas* e dos organismos de bacia intracomunitários, é responsável pela parte do planejamento na gestão da água, enquanto as *comunidades autónomas* são responsáveis pelo gerenciamento das obras hidráulicas e pelo ordenamento territorial, envolvendo as dimensões agrícola, urbana e ambiental (CUADRAT PRATS, 2006). Como são temas conectados e que se influenciam mutuamente, as possibilidades de conflitos são frequentes.

As *comunidades autónomas* se consideram, neste modelo vigente, inadequadamente representadas e empoderadas quanto às competências de gestão de um recurso estratégico para o seu desenvolvimento, mesmo possuindo a competência sobre usos e demandas de seu interesse como os de origem doméstica e agrícola, bem como sobre as questões de saneamento e das unidades de conservação. Aumenta gradualmente a tensão entre os organismos do Estado e as *comunidades autónomas* devido à disputa de competências nas bacias intercomunitárias, nas quais as *comunidades autónomas* não se sentem bem representadas. Ambos os níveis de poder são obrigados a conviver e dividir as competências de gestão da água e dos recursos hídricos na perspectiva de insumos das atividades produtivas. Nos organismos de bacia intercomunitários, a representação proporcional, em termos de área e população, gera conflitos entre as próprias *comunidades autónomas*. Não raro, *comunidades* com menor área e população, e consequentemente menor representação, possuem importantes mananciais hídricos que são afetados por decisões e ações dos organismos de bacia, levantando críticas e reclamações. Portanto,

existe [...] un conflicto de poder entre ambos niveles de gobierno sobre la coordinación de las competencias concurrentes, que empieza a dar señales muy peligrosas para la gestión integral del agua, puesto que se puede perder el respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica (SÁNCHEZ-MARTÍNEZ et al., 2011).

Autores, como Cuadrat Prats (2006), alertam que o modelo de gestão por bacias implantado na Espanha, pese suas vantagens, não incorporou adequadamente a participação das *comunidades autónomas*. Ainda que afetem seus interesses, as *comunidades autónomas* sempre se viram pouco presentes nos processos decisórios referentes à implantação de grandes obras e volumes hídricos destinados

a cada uso, os quais passam predominantemente pelos interesses dos organismos de bacia e dos agentes concessionários. Como consequências, as possibilidades de conflitos entre *comunidades autónomas* é quase certa, principalmente em períodos de estiagem e anos de índices pluviométricos mais baixos. Por isto, autores como Irujo (2008) defendem que há que se aumentar o peso das *comunidades autónomas* nos organismos de bacia, principalmente em casos de maiores tensões como nas comunidades de Andaluzia e *Castilla y León*, em relação às bacias dos rios Guadalquivir e Duero, respectivamente.

Outra bacia sujeita a constantes tensões entre as *comunidades autónomas* é a do rio Júcar. Para Estevan (2006), a recuperação do rio Júcar somente pode ser abordada sob o enfoque da colaboração, e não da confrontação, entre as *comunidades autónomas*. O autor ressalta que

el Júcar es un río tan manchego como valenciano, y ambas comunidades tienen derecho a utilizarlo de modo sostenible, pero también están obligadas por igual a cuidarlo y a respetarlo, para que vuelva a ser un ecosistema saludable (p. 1).

Tais conflitos são potencializados pelo sentimento coletivo de que a água é um recurso natural “territorializado” e, inclusive, “patrimonializado”, o que se reflete nas reformas dos estatutos de autonomia realizadas nos últimos anos e que gera, em certos casos, a apresentação de recursos ao Tribunal Constitucional (SÁNCHEZ-MARTINEZ, 2011). Uma das consequências deste quadro é o comprometimento da estrutura de governança da água no país, com a perda de identidade dos organismos de bacia diante da pressão das *comunidades autónomas* que reclamam sobre a fragmentação e segregação das bacias intercomunitárias (BERGA, 2010).

Neste contexto, Fanlo Loras (2010) cita, como exemplo de incongruências legais surgidas nos últimos anos, o caso dos Estatutos de Autonomia da *Andalucía* e de *Castilla y León*, aprovados em 2007, e que representaram uma mudança paradoxal do sistema de competências de gestão da água na Espanha. A sua aprovação pelas *Cortes Generales* implicou a admissão explícita da possibilidade de que pode haver águas que, estando inseridas nos limites de uma *comunidad autónoma*, estejam sob a competência desta *comunidad*, ainda que façam parte de redes hidrográficas de bacias intercomunitárias. Em suma, a legislação rompeu, nestes casos, com a dicotomia das bacias intra e intercomunitárias como foi determinado pela Lei da Água de 1985.

A Diretiva Quadro da Água respeita a autonomia e a autoridade institucional e constitucional dos Estados e cabe ao governo espanhol e ao aparato de gestão da água determinar e definir as normas legais internas. Para Fanlo Loras

(op. cit.), os aspectos mencionados dos Estatutos de Autonomia da *Andalucía* e de *Castilla y León* configuram um claro desrespeito com os fundamentos jurídicos constitucionais de gestão da água no país, que atribuem ao Estado a competência sobre as bacias intercomunitárias. “*Los Estatutos deben ser interpretados de conformidad con la Constitución, y no a la inversa*” (p. 325).

Certas *comunidades autónomas* continuam demandando, portanto, as competências de gerir, legislar e administrar as águas em seus territórios, independentemente dos limites das bacias e Regiões Hidrográficas, fato impulsionado pelos problemas gerados pelas fortes pressões das crescentes demandas nos últimos anos, particularmente a agricultura irrigada (IRUJO, 2007). As pressões das *comunidades autónomas* para intervir ativamente no controle da gestão da água nas bacias e Regiões Hidrográficas intra e intercomunitárias podem afetar os processos institucionalizados de gestão e criar problemas derivados de diferenças de prioridades e objetivos entre territórios e de critérios e enfoques diferentes quanto aos mecanismos de concessão de água, sistemas de abastecimento e gestão de efluentes, prevenção de riscos e aparato de fiscalização e proteção ambiental.

Historicamente, as tensões entre as *comunidades autónomas* foram intensificadas pelo discurso de busca do equilíbrio hidrológico nacional, no qual as áreas mais favorecidas deveriam colaborar com as menos favorecidas a partir de obras hidráulicas como as transposições. Conforme lembra Irujo (2006), os argumentos das políticas de transposições sempre focaram no atendimento às demandas e no fomento ao desenvolvimento de regiões receptoras de água, em troca da alegada preocupação com os impactos nas regiões doadoras. As comunidades cedentes passaram, então, a questionar não apenas a extração de suas riquezas hídricas, mas também de seu potencial de desenvolvimento. As transferências de água entre bacias reforçaram, portanto, as tensões entre as *comunidades autónomas* e as *confederaciones hidrográficas*, e entre as próprias *comunidades autónomas*, dado que, junto com os recursos hídricos, as obras implicariam a transferência de potencial de crescimento econômico, de desenvolvimento e de poder territorial.

Para Fanlo Loras (2010), a insatisfação das *comunidades autónomas* com o sistema de gestão das bacias supracomunitárias tem sua raiz na incompreensão do modelo institucional vigente alicerçado nas *confederaciones hidrográficas* e na necessidade de se internalizar a importância da consideração da gestão via unidade de bacias hidrográficas. O autor afirma que somente por meio desta referida insatisfação é possível compreender as demandas das *comunidades autónomas* por maior participação e protagonismo na gestão da água, objetivo que considera “*difícilmente compatible con la unidad de gestión de la cuenca*” (p. 322).

A estrutura institucional de gestão da água na Espanha é organizada pelo *Sistema Español de Gestión del Agua*, doravante denominado SEGA. Este sistema resulta de um longo processo de amadurecimento histórico iniciado em séculos

passados e é baseado na atuação conjunta entre o Governo Central e as *comunidades autónomas*. O *Consejo Nacional de Agua* é o órgão consultivo superior do sistema, tendo sido criado pela Lei da Água de 1985. O Conselho é presidido pelo titular do *Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*, possuindo representantes dos diferentes ministérios, *comunidades autónomas*, organismos de bacia, usuários da água e organizações profissionais e econômicas de âmbito nacional mais representativas que se relacionem com os usos da água. Cabe ao Conselho informar ao Governo, antes de sua aprovação, os projetos do Plano Hidrológico Nacional e dos planos de Regiões Hidrográficas, bem como emitir informes sobre todos os questionamentos relacionados com o domínio público hidráulico que possam ser enviados pelo Governo ou pelos órgãos executivos superiores das *comunidades autónomas*.

O *Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente* é o órgão superior responsável pela elaboração e execução das políticas governamentais referentes à água, assim como no caso de mudanças climáticas, proteção do patrimônio natural, da biodiversidade e do mar, desenvolvimento rural, recursos agrícolas e pesqueiros, e alimentação. Cabe, portanto, ao Ministério a elaboração da legislação estatal sobre águas e meio ambiente no país. A atual estrutura do Ministério foi configurada pelo Real Decreto 1823, de 21 de dezembro de 2011 (AEBOE, 2011). Este Real Decreto define que corresponde ao *Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*,

1. ...la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, de industria agroalimentaria, de desarrollo rural.
2. Asimismo corresponde a este Ministerio la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de medio ambiente.
3. Este Ministerio dispone, como órgano superior, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente. (p. 139963).

Na atual estrutura do Ministério, a *Dirección General del Agua*, vinculada à *Secretaría de Estado de Medio Ambiente*, é o organismo superior da política de águas na administração geral do Estado. Veio substituir a anterior *Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad del Agua*, cuja denominação (“*Obras Hidráulicas*”) destoava com os novos ares de modernização das políticas de gestão da água exigidos pela União Europeia. As funções da *Dirección* são definidas no artigo 6 do Real Decreto n. 401/2012 (AEBOE, 2012b), das quais podemos destacar:

- elaboração, acompanhamento e revisão do Plano Hidrológico Nacional, bem como o estabelecimento de critérios para a revisão dos planos hidrológicos dos organismos das Regiões Hidrográficas;

- coordenação com os planos setoriais e regionais que afetem a gestão hidrológica;
- elaboração de informações e geração de dados hidrológicos de qualidade da água;
- coordenação dos planos de emergência e ações que sejam executadas em situações de secas e inundações;
- formulação de critérios e realização de estudos, projetos e obras de exploração, controle e conservação de aquíferos;
- monitoramento, fiscalização e controle dos níveis de qualidade das águas continentais e das atividades susceptíveis de gerar contaminação ou degradação do domínio público hidráulico;
- concessão, revisão e cancelamento de concessões de água e autorizações de lançamento de poluentes que sejam de competência do Ministério;
- coordenação dos registros de águas e dos censos de lançamentos de poluentes nos organismos das Regiões Hidrográficas.
- desenvolvimento de competências derivadas da aplicação da legislação de águas, especialmente a relativa à aplicação da Diretiva Quadro da Água e sua transposição para a legislação nacional.

A *Dirección General del Agua* coordena e tutela os organismos de bacia do país, incluindo as *confederaciones hidrográficas* e os organismos das bacias e regiões intracomunitárias. Cabe mencionar que, no caso das águas subterrâneas, o *Instituto Geológico y Minero de España* (IGME) é um órgão público de destaque nas pesquisas sobre hidrogeologia no país.

No que se refere à gestão do setor de saneamento, o sistema é dividido em dois conjuntos de serviços. A denominada *gestión del agua en alta* envolve o papel do Estado como responsável pelas obras e processos de captação e distribuição da água a partir dos mananciais (*embalses*), assim como o tratamento e a adução da água até os reservatórios (*depósitos de cabecera*). Estes serviços são executados por meio das *confederaciones hidrográficas*, nas regiões intercomunitárias, e das *comunidades autónomas*, no caso das regiões intracomunitárias, por meio dos respectivos organismos regionais de gestão da água (SÁNCHEZ-MARTÍNEZ *et al.*, 2011).

Por outro lado a denominada *gestión del agua en baja* envolve a adução da água desde os reservatórios (*depósitos de cabecera*) até os usuários, assim como a coleta e o tratamento de esgotos. Este conjunto de serviços fica a cargo das territorialidades locais (*corporaciones locales*) que, na Espanha, envolvem municípios (*ayuntamientos*), associações municipais (*mancomunidades*) ou entidades metropolitanas ou provinciais. Os municípios são os titulares responsáveis pelos serviços públicos de abastecimento de água, podendo atuar por meio de três vias: diretamente por meio de organismos da administração pública municipal, indire-

tamente por meio de entidades locais supramunicipais (consórcios ou associações municipais conhecidas como *mancomunidades*) ou também indiretamente por meio de concessão a empresas públicas, mistas ou privadas. Neste último caso a atuação ocorre via prestação de serviços por meio dos modos de gestão indiretos previstos na legislação local. Portanto, desde a primeira metade do século XX, várias sociedades mercantis, *mancomunidades* e consórcios foram criados e se consolidaram na gestão dos serviços de água e saneamento na Espanha, como é o caso de *Aguas de Barcelona S. A.*, *Aguas de Alicante*, *Consortio de Aguas de la Marina Baja* ou *Canales del Taibilla* (BRU RONDA, 1995).

Nos últimos anos, têm se intensificado as críticas, por setores da sociedade, do modelo de concessão dos serviços públicos de água e saneamento ao setor privado (gestão indireta). Após um período de tendência à “remunicipalização” dos serviços, entre os anos 1940 e 1980, a Espanha passou por uma nova onda de privatização até o ano 2000, impulsionada por organismos financeiros internacionais. No século XXI, entretanto, um novo movimento de defesa da gestão pública dos serviços urbanos ganhou força e ocorreu uma reversão na tendência à privatização dos serviços de água e saneamento que durou até a crise econômica internacional iniciada em 2008. A partir de então, novas pressões internacionais e nacionais vêm levando à privatização em muitos municípios espanhóis, processo que gerou uma maior intensificação dos movimentos contestatários por parte dos defensores da *Nueva Cultura del Agua* (FNCA, 2016a, 2016b, 2016c). A gestão indireta é vista, nesta perspectiva, como incompatível com o princípio de garantia do direito humano à água e ao saneamento já que atende à lógica empresarial e de mercado (FNCA, 2016a).

O funcionamento do sistema de gestão da água “*en baja*” envolve certa complexidade derivada da trama de agentes públicos e privados envolvidos, muitas vezes com funções concorrentes, complementares ou compartilhadas e cuja coordenação entre diferentes instituições gera uma certa burocratização com desafios importantes (SÁNCHEZ-MARTÍNEZ *et al.*, 2011). Para que o leitor tente compreender a trama de organismos e atores envolvidos na gestão dos serviços de água e saneamento na Espanha, tomemos como exemplo o caso de Barcelona, a partir do trabalho de March e Saurí (2010).

Um usuário doméstico de Barcelona estava, até 2012, sob a gestão de quatro agentes sociais: a *Agencia Catalana de l’Aigua* (ACA), a *Entitat Metropolitana de Medi Ambient* (EMMA), a municipalidade de Barcelona (*ayuntamiento*) e a corporação *Aigues de Barcelona S. A.* A primeira atua na gestão “*en alta*”, e as demais atuam prioritariamente na fase de gestão “*en baja*”. A ACA começou a operar no ano 2000 e é o órgão estatal superior de gestão da água na Catalunha, estando associada ao *Departamento de Medi Ambient i Habitatge*. É um organismo de bacia público e de abrangência intracomunitária (*Generalitat de Catalunya*),

atuando plenamente na *Demarcación Hidrográfica del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña* e com competências compartilhadas com a *Confederación Hidrográfica del Ebro*, que também tem parte da bacia na Catalunha. A ACA possui, dentre as suas funções, a de prover o abastecimento de água “*en alta*” para o atendimento das demandas urbanas, ou seja, captar, armazenar, tratar e transportar água até chegarem às entidades de gestão “*en baja*”. Porém, até 2012, a ACA delegava estes serviços na Área Metropolitana de Barcelona a outra empresa pública da *Generalitat de Catalunya: Aigües Ter-Llobregat (ATLL)*. Esta empresa se encarregava de planejamento, construção, gestão e exploração da infraestrutura necessária ao sistema Ter-Llobregat.

Entretanto, no final de 2012 a gestão da ATLL foi repassada, via licitação, ao conglomerado empresarial espanhol Acciona durante cinquenta anos. Esta negociação esteve inserida em pleno período de crise econômica internacional que afetou a Espanha de modo intenso e favoreceu a retomada de anseios de privatização dos serviços de água em um contexto de cortes orçamentários e endividamento do setor. A transação gerou protestos tanto de setores da sociedade civil como de empresas privadas que competem no mesmo setor, particularmente a Agbar. Os conflitos jurídicos entre a Acciona e a Agbar, para a gestão da ATLL, foram referidos por March (2014) como “guerra pela água”, refletindo a luta pelas vantagens financeiras da gestão monopolística do abastecimento de água “*en alta*” na região de Barcelona.

As mudanças recentes também afetaram o setor de abastecimento urbano de água “*en baja*”. Assim como no Brasil, na Espanha o abastecimento público de água e a prestação de serviços de saneamento em nível domiciliar são de competência dos municípios, o que é garantido legalmente pela Constituição e pela *Lei da Água* de 1985. A gestão direta é exercida, portanto, pelo próprio município ou por associações de municípios (*mancomunidades*) voltadas à prestação de serviços públicos. Os municípios também podem delegar os serviços, parcial ou totalmente, a empresas públicas, mistas ou privadas (gestão indireta). Na Área Metropolitana de Barcelona (AMB), os municípios delegaram as funções de abastecimento de água “*en baja*” e saneamento à *Entitat Metropolitana de Medi Ambient*, antiga *Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus*. Por seu lado, esta instituição delega os serviços de abastecimento de água à tradicional *Societat General de Aigües de Barcelona (Agbar)*, da qual faz parte a empresa *Aigües de Barcelona – Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l’Aigua S.A.* Esta empresa mista foi criada em 2013 no anteriormente mencionado contexto de políticas de austeridade e déficits financeiros no setor público e atualmente fornece água para muitos municípios da *Area Metropolitana de Barcelona (MARCH, 2014)*. Por meio de uma concessão de 35 anos, a *Aigües de Barcelona* atua no abastecimento de água e nos serviços de esgotos de quase toda a área de Barcelona, com exceção de alguns municípios que possuem outros regimes de gestão.

A Agbar fornece água para Barcelona há cerca de 150 anos, tendo ampliado gradualmente o seu campo de atuação e a sua abrangência geográfica, tornando-se uma das maiores empresas público-privadas do mundo. Até o ano de 2009, a maior parte da Agbar era controlada pela espanhola *La Caixa* e pela francesa *Suez Environnement*. Em 2010 parte das ações da *La Caixa* foram vendidas à *Suez*, que se tornou, conseqüentemente, a proprietária majoritária da Agbar. Deste modo, ainda que a sede da empresa esteja em Barcelona, houve “*un cambio importante en lo que se refiere al poder decisional trasladado desde Barcelona a París*” (MARCH; SAURÍ, 2010, p. 23). A empresa adquiria a maior parte da água destinada ao abastecimento da empresa pública ATLL, mas, como mencionado, a gestão desta empresa passou para o domínio privado do conglomerado Acciona em 2012. A Agbar foca suas atividades de abastecimento de água nos serviços de distribuição domiciliar (serviços *en baja*), mas também atua na gestão “*en alta*”, pois possui uma estação de tratamento de água no rio Llobregat e vários poços nas bacias deste rio e do rio Besòs. Desde 2009 a empresa explora a planta de dessalinização de água de Llobregat, a partir de um contrato estabelecido com a ATLL que envolveu a construção, exploração e transferência de água. Deste modo, parte dos recursos hídricos utilizados para o abastecimento é de águas dessalinizadas.

Em síntese, o Estado, por meio dos organismos de bacia e em parceria com as *comunidades autónomas*, se responsabiliza pela criação de mananciais, captação e adução de água aos municípios, *mancomunidades* ou empresas concessionárias, que, por sua vez, distribuem a água tratada diretamente aos usuários. As *comunidades autónomas* têm um papel importante na colaboração com o Estado nestes serviços “*en baja*”, já que envolvem diversas dimensões hidrológicas e ambientais. Os organismos de bacia inter e intracomunitários são os responsáveis pelo controle dos efluentes líquidos e dos resíduos sólidos, mas podem delegar a gestão dos serviços a empresas públicas ou privadas.

Seguindo a Diretiva Quadro da Água, o aparato gestor deve realizar, em cada Região Hidrográfica, a identificação e caracterização de todas as massas de água utilizadas como mananciais para abastecimento público que forneçam mais de 10 m<sup>3</sup>/dia ou que sirvam a mais de 50 pessoas. Em termos futuros, o Estado deve cadastrar as massas de água que venham a proporcionar uma média de mais de 100 m<sup>3</sup>/dia de água. Para todas estas situações, os mananciais deverão cumprir as exigências e normas de qualidade estabelecidas pela Diretiva. Também podem ser determinados perímetros de proteção para tais massas de água, fato que frequentemente gera tensões com os usuários já instalados nestas áreas. Como exemplo de aplicação dos perímetros de proteção, a *Agencia Catalana de l'Aigua* define, em seu *Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña* referente ao período 2016-2021 (ACA, 2015), que

Sin perjuicio de los perímetros de protección de captaciones que apruebe la Agencia Catalana del Agua, de conformidad con lo previsto en la vigente legislación, con carácter general se establece un perímetro de protección de las áreas de salvaguarda de 300 metros de radio alrededor de los puntos de captación de agua subterránea en las que se realizan captaciones de agua destinada al consumo humano con un volumen de extracción superior a 10 m<sup>3</sup>/día, o que se usan para suministro de más de 50 personas, ya sea a través de pozos o de surgencias y fuentes (p. 463).

Os usuários atuam na *gestión del agua en baja* por meio de associações. No caso da irrigação, destacam-se as *Comunidades de Regantes*, consideradas corporações de Direito Público com participação ativa nas assembleias gestoras das *confederaciones hidrográficas*. Sob o aparato legal e a supervisão do Estado e das *comunidades autónomas*, estas associações atuam na gestão da distribuição de água, assim como na manutenção das redes adutoras de água para irrigação. As denominadas *Comunidades de Regantes de base* podem agrupar-se em associações maiores (*Comunidades Generales de Usuarios*) que englobam usuários urbanos e industriais (SÁNCHEZ-MARTÍNEZ *et al.*, 2011).

O Estado, as *comunidades autónomas* e os municípios dividem as competências de cobrança pelos serviços públicos prestados no setor de água e saneamento. O Estado atua diretamente via organismos de bacias intercomunitárias por meio da cobrança dos denominados *câñones*. O usuário doméstico ou industrial é, normalmente, afetado diretamente por instrumentos financeiros fixados pelos organismos de bacia (*câñones*) e pelas entidades locais, já que são estas as responsáveis pelo abastecimento de água potável. Como as *comunidades autónomas* têm a competência de depuração das águas residuais, a redistribuição dos custos ocorre por meio do denominado *cañon de saneamiento*, um instrumento financeiro de natureza impositiva e justificativa ambiental. A organização da cobrança de taxas e tarifas pelos serviços de água e saneamento será abordada com mais detalhes ao longo do livro.

As funções dos organismos de bacia envolvem também o planejamento hidrológico e de infraestrutura hidráulica, outorgas para usos de água e lançamentos de efluentes, captações de águas subterrâneas, bem como a tutela do domínio público hidráulico nas regiões intercomunitárias. No caso das *comunidades autónomas* insulares (Canárias e Baleares) e das regiões intracomunitárias, as competências passam para sociedades ou agências reguladas pelo Direito Público, ou também para a própria estrutura administrativa da respectiva *comunidad autónoma*. Já no caso das bacias internacionais, alguns acordos gerem as exigências sobre os níveis de quantidade e qualidade das águas que saem da Espanha e sobre as regras de exploração hidroelétrica nas zonas fronteiriças. Nestes níveis de competência

estatal, a Lei da Água prevê a participação de usuários no *Consejo Nacional del Agua* e nos colegiados participativos dos organismos de bacia (SÁNCHEZ-MARTÍNEZ *et al.*, 2011). O aparato institucional espanhol de gestão da água é complementado pelos organismos de gestão ambiental em diferentes esferas territoriais que, direta ou indiretamente, contribuem para a gestão da água e dos sistemas hídricos e fluviais.

Problemas institucionais no aparato de gestão da água na Espanha são apontados em várias publicações. Para o *Observatorio de las Políticas del Agua* da *Fundación Nueva Cultura del Agua* (OPPA, 2015), há uma generalizada falta de coordenação administrativa entre as instâncias de gestão da água. Os planos de bacia abordam vários temas ambientais de cunho intersetorial, mas não há um adequado processo de integração institucional com os vários setores envolvidos na elaboração e execução dos planos. Deste modo, outros instrumentos de planejamento e gestão podem apresentar conflitos com os planos das Regiões Hidrográficas.

Também há, segundo o *Observatorio*, problemas de falta de integração entre os organismos de bacia e as *comunidades autónomas* nos processos de gestão. Na maioria das Regiões Hidrográficas intercomunitárias, os *Comités de Autoridades Competentes* (CAC), criados para coordenar esta integração territorial e institucional, não têm atuação efetiva. As *confederaciones hidrográficas* continuam sendo protagonistas das decisões e ações, e os *Comités* se limitam a aprovar os documentos propostos por elas. Em certas Regiões Hidrográficas como a do Ebro, conflitos de interesses foram potencializados por esta descoordenação entre o organismo de bacia e as *comunidades autónomas*. A falta de transparência e divulgação das informações das reuniões dos *comités* também são apontadas pelo OPPOA como desafios a serem enfrentados na busca de um sistema institucional mais efetivo.

Para Fanlo Loras (2010), verifica-se a falta de uma efetiva política estatal em matéria de águas na Espanha, fato que, aliado à falta de integração das políticas setoriais das *comunidades autónomas*, tem levado a disfunções que podem até favorecer a solução de certos problemas em partes das bacias, mas transferem os efeitos negativos, particularmente econômicos, para outras partes com menor poder ou capacidade política ou técnica.

