

O 25º aniversário da Convenção Albufeira: ponto de situação e futuros desafios

Amparo Sereno⁽¹⁾

Professora no ISCAL/IPL, investigadora no Polo do ISCAL do IJP e no Observare (UAL)

RESUMO: este trabalho apresenta uma síntese do histórico relacionamento luso-espanhol em matéria de recursos hídricos internacionais, tendo uma especial atenção ao momento culminante: a assinatura da Convenção de Albufeira (CA). Porém, mais do que no passado, centra-se no presente e no futuro, tentando responder às seguintes questões: a CA será capaz de responder aos novos desafios? E quais são estes? Todos eles estão relacionados com dois fatores: o primeiro, a cada vez menor disponibilidade de água originada pelas alterações climáticas (AC's); o segundo, o centralismo, a falta de transparência e a fragilidade dos organismos de cooperação instituídos pela CA. Porém, antes de chegar a uma conclusão, analisam-se três aspetos essenciais para entender, em todo o seu alcance, a importância da cooperação no âmbito da CA. Estes são os seguintes: energia, agricultura e governança da água.

Palavras-chave: Convenção de Albufeira (CA), alterações climáticas (AC's) caudais, transvases, Guadiana, Alqueva, Pomarão, agricultura e Mercado Ibérico da Eletricidade (MIBEL).

ABSTRACT: this work summarizes the history of the Portuguese-Spanish relationship on international water resources up to the present, paying special attention to the culminating moment of this relationship: the signing of the Albufeira Convention (CA). However, more than in the past, it focuses on the present and the future, trying to answer the following questions: will CA be able to respond to new challenges? And what are these? All of them are related to two factors: the first, the decreasing availability of water caused by climate change; the second, centralism, the lack of transparency and the fragility of the cooperation bodies established by the CA. However, before reaching the conclusion, three essential aspects are analyzed to understand the importance of cooperation within the scope of the CA. These are: energy, agriculture and water governance.

Keywords: Albufeira Convention (CA), climate change (ACs) flow rates, water transfers, Guadiana, Alqueva, Pomarão, agriculture and Iberian Electricity Market (MIBEL).

(1) amparosereno@gmail.com

EF1A-B327-CD89 Ciência ID <https://www.cienciavita.pt/cv/>

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-5051-5139>

INTRODUÇÃO

O relacionamento luso-espanhol em matéria de recursos hídricos foi razoavelmente bom se comparado com as experiências em idêntica matéria entre países vizinhos – como por exemplo os EUA com o México e com o Canadá. Nestes casos, até à década de 50 do s. XX, os EUA – que na maioria das bacias internacionais ocupam uma posição a montante relativamente aos seus dois vizinhos (o Canadá e o México) – invocaram a denominada *doutrina Harmon*. Também conhecida como tese da soberania territorial absoluta. De acordo com a mesma, os EUA tinham soberania sobre todos os recursos, incluídos os rios internacionais, situados no seu território e, portanto, podiam executar quaisquer obras hidráulicas, independentemente dos danos causados a jusante, ou seja, em território canadiano ou mexicano. Desde 1864 que Espanha e Portugal já assinaram diversos Acordos sobre rios internacionais⁽²⁾, mas eles serviram para estabelecer fronteira e para a partilha equitativa do potencial hidroelétrico ou hidráulico dos recursos hídricos. Em nenhum momento deste relacionamento, já histórico, algum dos vizinhos ibéricos invocou as teses “radicais” da soberania sobre os rios internacionais. Nomeadamente, a tese da soberania territorial absoluta – que Espanha poderia ter invocado, dada a sua posição a montante em praticamente todos os troços internacionais dos rios (salvo no Guadiana e mais concretamente no Pomarão⁽³⁾) – ou a tese da integridade territorial absoluta⁽⁴⁾. De acordo com esta última – que ainda

(2) Cf. Apêndice I, Sereno, A. (2011). Rios que nos separam, águas que nos unem. Análise jurídica dos Convénios Luso-Espanhóis sobre águas internacionais. Valladolid: Fundación Lex Nova.

(3) Esta situação verifica-se em todos os pontos da “fronteira hídrica” – leia-se a desenhada por rios internacionais e os seus afluentes – com exceção do troço a jusante de Alqueva, onde o Guadiana traça uma graciosa curva que se adentra no território português para logo (no ponto de Pomarão) desenhar o último troço internacional da “fronteira hídrica” deste Rio antes da sua desembocadura no Atlântico. Toda esta descrição geográfica substitui uma “olhadela rápida no mapa” que nos permitiria compreender que Pomarão é (de facto) o único ponto fronteiriço onde Portugal poderia “fechar a torneira” a Espanha. “Torneira” esta de caudais potentes, pois são os que procedem de Alqueva – o até hoje maior lago artificial de Europa

(4) Um estudo mais pormenorizado das teses da soberania territorial absoluta e da integridade territorial absoluta, bem como exemplos a nível internacional da aplicação das mesmas aos recursos hídricos, pode ler-se em Sereno, A. (2012). *O Regime Jurídico das Águas Internacionais. O caso da Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*, tese de doutoramento editada e publicada pela Fundação Gulbenkian (FG) e pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), Lisboa, 2012. Cap.I.

hoje é defendida por países como o Egito, em relação ao Nilo – os Estados situados a jusante podem exercer direito de veto sobre todo e qualquer projeto planeado a montante suscetível de causar danos no seu território. Tão pouco Portugal invocou nunca tal tese contra Espanha.

Contudo, o bom relacionamento que até à data tinha sido a tônica geral da cooperação luso-espanhola em matéria de águas internacionais, viria a ser primeiro beliscado por obras de grande envergadura como o transvase Tejo-Segura, que a finais da década de 60 começou a transferir água desde uma bacia internacional (o Tejo) para uma bacia nacional situada na vertente mediterrânica: o Segura. Mais tarde, os sucessivos projetos de *Planes Hidrológicos Nacionales* – como o de 1994⁽⁵⁾, que incluía transvases a partir do Douro – fizeram “soar os alarmes” a jusante. Ou seja, em Portugal, dando início às negociações que culminariam com a adoção da Convenção de Albufeira (CA), de 1998. O principal objetivo de Portugal era evitar que os transvases projetados por Espanha tivessem como origem as bacias internacionais, bem como garantir uns caudais mínimos – tanto em quantidade como em qualidade – que entrassem nos troços fronteiriços das Bacias Hidrográficas Internacionais (BHI) provenientes de Espanha. A verdade é que os sucessivos projetos de “Planes Hidrológicos Nacionales” existentes, desde a década de 90 até 2001, foram consecutivamente “bloqueados”. Entre as causas⁽⁶⁾ do bloqueio contam-se as razões de carácter interno, mas também internacional. A estratégia seguida por Portugal nas negociações da CA influenciou a decisão de abandonar os projetos de transvases com origem nas BHI (especialmente o Douro). Infraestruturas que, aliás, passaram a estar fortemente condicionadas pela legislação ambiental da UE, especialmente a Diretiva Quadro da Água (DQA) De facto, como explica Gonçalves

(5) Cf. “Memoria del Plan Hidrológico Nacional. Sistema integrado de Equilibrio Hidráulico Nacional (SIEHNA) para el horizonte 2012”. “Ministerio de Obras Públicas y Transportes” (Espanha)

(6) As causas da denominada “situação de bloqueio” estão referidas em trabalhos anteriores, muitas delas são de carácter nacional interno: a oposição interna entre os territórios (umas CCAA contra outras) a mudança da sociedade civil em relação com as questões ambientais (sendo os rios e a água um dos que desperta maior interesse), mas sobretudo a nova legislação ambiental que não existia na década de 60, quando foi aprovado o TTS – nomeadamente, legislação sobre AIA, AEA, DQA ou a própria CA.

Henriques⁽⁷⁾, esta Diretiva foi aprovada muito por causa da “tenacidade portuguesa” durante a Presidência Portuguesa da UE, no ano 2000 “...Se essa ocasião tivesse sido perdida, a proposta de Diretiva cairia por força da aplicação das regras do Tratado sobre o processo de conciliação e provavelmente a Convenção de Albufeira não seria mais do que uma peça de museu”.

Atualmente, as hipóteses de transvasar água estão focalizadas em duas Bacias Luso-Espanholas: Tejo e Guadiana. Na primeira, o próprio Supremo Tribunal Espanhol⁽⁸⁾ já obrigou o governo espanhol a alterar o Plano do Tejo, visando respeitar o caudal ecológico – “bom estado da água” exigido pela DQA – o que, em concreto, significou diminuir o volume de caudal nas transferências do Tejo para o Segura. No Guadiana, como se explica com mais detalhe num trabalho anterior⁽⁹⁾ Espanha e Portugal não estão a comportar-se como cooperantes. Mas antes como concorrentes, sendo o Pomarão, o ponto de confluência de um conflito latente desde antes de 1998 – desde que Andaluzia transvasa água de *Bocachanza* (Guadiana) para as suas bacias internas. O mesmo tornou-se mais evidente por duas razões: primeira, também Portugal projeta um transvase desde o Guadiana (Pomarão) para

bacias internas do Algarve⁽¹⁰⁾; segunda, pelo pedido – público⁽¹¹⁾, porque noticiado pela comunicação social –, do governo andaluz de uma “compra de água” do Alqueva – questão que abordo com mais pormenor num número anterior desta revista⁽¹²⁾. Se este “contrato de compra-venda” se celebrasse, significaria (na prática) legitimar e até aumentar para 100 Hm³ as transferências de água a partir de *Bocachanza*.

Eis que, até agora temos abordado o “histórico” da CA, parando no atual “ponto de situação”, mas mais do que o passado, interessa o futuro. Dito doutro modo: será capaz a CA de responder aos novos desafios? E quais são estes? Salvo melhor opinião, todos eles estão relacionados com dois aspetos: um de caráter físico, outro jurídico-político. O primeiro tem a ver com a cada vez menor disponibilidade de água originada pela AC’s. Quanto menos caudal há para partilhar, mais difícil se tornará a partilha. O segundo, tem a ver com o centralismo, a falta de transparência e a fragilidade dos organismos de cooperação instituídos pela CA.

Assim, sob as seguintes epígrafes analisaremos três aspetos essenciais para entender, em todo o seu alcance, a importância da cooperação no âmbito da CA. Estes são os seguintes: energia, agricultura e governança.

(7) Gonçalves Henriques, A. (2018). “Revisão da Diretiva Quadro da Água”. *Revista Recursos Hídricos APRH*. Vol. 39, N.º 2, outubro de 2018, p. 25.

(8) Através do Acórdão do Supremo Tribunal espanhol de 11 março de 2020 sobre o Plano da Parte Espanhola da BH do Tejo. Comentários ao mesmo podem encontrar-se em Sereno, A (2021) “A Convenção de Albufeira 20 anos depois. Rever já ou esperar que os Tribunais façam o que a Comissão não faz?” A água e os rios no futuro. Contributos do CNA para decisões estratégicas no setor da água. Conselho Nacional da Água (CNA) Recuperado de: https://conselhonacionaldaagua.weebly.com/uploads/1/3/8/6/13869103/a_agua_e_os_rios_no_futuro-pag_a_pag.pdf

(9) Sereno, A (2024). “A Convenção de Albufeira ante alterações climáticas em 2022. O ano de todos os extremos meteorológicos” em A governança da água. Coord. João Miranda, Rui Cunha Marques, Ana Luísa Guimarães. Lisboa: ERSAR e ICJP, 2024 <https://www.ersar.pt/pt/publicacoes/publicacoes-tecnicas/cursos> <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/38439/view>

(10) Embora não se encontre uma referência deste transvase no PGRH Guadiana 2024, nem na resposta da APA à LUSA sobre os transvases existentes em Portugal. Na mesma, a APA refere que existem apenas três transvases em Portugal: um da bacia do Douro para a do Tejo, outro da bacia do Mondego para a do Tejo e outro do Guadiana para a bacia do Sado e Ribeiras da Costa Alentejana. Recuperado de: <https://www.publico.pt/2024/02/05/azul/noticia/seca-transvases-agua-ja-existent-portugal-visam-sobretudo-agricultura-2079304> Ver também: <https://observador.pt/2022/09/07/alqueva-transferiu-100-milhoes-de-metros-cubicos-de-agua-para-outras-barragen>

(11) Diz-se “Público”, mas não oficial, porque a APA transmitiu através da comunicação social a notícia de que, oficialmente, não tinha recebido qualquer pedido. Recuperado de: <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/agricultura-e-pescas/detalhe/governo-sem-nenhum-pedido-formal-de-espanha-para-uso-de-agua-do-alqueva>

(12) Cf. Sereno A. (2023). “Os 25 anos da Convenção de Albufeira e a proposta espanhola para a “compra” de 100 Hm³ de água de Alqueva”. Opinião editorial em “Acquajuris”. *Recursos Hídricos*, Vol. 43, N.º 2, 65-67 - dezembro de 2022.

1. ÁGUA E ENERGIA: O PREÇO DA SECA NA ELETRICIDADE

No ano passado, Portugal bateu o *record* de produção de eletricidade com base em energias renováveis⁽¹³⁾ (ER). O recurso a fontes não renováveis e a gás natural foi minimizado – opção compreensível, olhando para os preços alcançados pelo mesmo desde o início da Guerra de Ucrânia. Mas, mesmo assim, o saldo importador no Mercado Ibérico da Eletricidade (MIBEL) foi de 16%. Este saldo ainda será menor quando completado o projeto de instalar 10 GW de energia eólica marítima na costa portuguesa e as “mega centrais solares” em construção e projetadas em diversas zonas o país. O objetivo é exportar para Espanha e para o resto da Europa, colocando um ponto final à dependência dos combustíveis fósseis e de países como a Rússia ou o Irão.

Todavia, importa considerar que esta “revolução energética” não acontecerá da noite para o dia e irá encontrar não poucos obstáculos. Estes manifestam-se através das críticas ao denominado “Simplex Ambiental⁽¹⁴⁾” – este programa simplificador tem conseguido acelerar procedimentos de avaliação de impacto ambiental (AIA) e licenciamentos, mas a custo de causar outros impactos ambientais, nomeadamente, a “deflorestação” (nos casos mais chocantes, de espécies protegidas, como o sobreiro).

Mas o que é que tudo isto tem a ver com a água? Na verdade, mais do que com a água, tem a ver com a falta dela, ou seja, com a seca. Por outras palavras, o impacto da seca na produção de ER hídricas e eólicas, bem como no seu preço. Como resultado da grave seca de 2022 e da correlação frequentemente observada entre chuva e vento, a falta de precipitação levou não só à baixa produção hidroelétrica, mas também à eólica. A incerteza causada no sistema pelas ER eólicas e hidroelétricas deveria ser compensada pela contribuição da energia solar – daí as várias “mega centrais” em construção ou projetadas, pois a solar instalada não é suficiente para compensar o efeito da seca. Em 2022, um quinto do consumo nacional de eletricidade foi assegurado através de importações

do MIBEL – o maior valor desde 1981, segundo a Rede Elétrica Nacional (REN). Com efeito, os algoritmos de alocação de produção do MIBEL permitem otimizar sempre o *mix* de produção mais económico, para este efeito recorrem preferencialmente às fontes de ER existentes em cada país e, quando estas não são suficientes, às importações. A análise dos dados mostrou que o sistema português ainda se encontra algo desequilibrado, pois é vulnerável a ventos intermitentes e secas, casos em que deve recorrer a importações de energia e com elas à subida dos preços da eletricidade – mesmo assim, menores do que a maioria dos Estados-Membros da UE e cerca de metade dos registados na França, Itália ou Alemanha.

Eis que, esta vulnerabilidade, salvo melhor opinião, será no curto prazo. No longo, outras fontes de produção de ER – leia-se, solar, eólica marítima, biomassa etc. – novas tecnologias para armazenamento da mesma⁽¹⁵⁾, e/ou de poupança – políticas e práticas de eficiência energética em edifícios⁽¹⁶⁾, teletrabalho⁽¹⁷⁾ etc. – poderão tornar, nem que seja parcialmente, a grande hídrica (ou seja as barragens) obsoletas para efeitos de produção elétrica⁽¹⁸⁾. Isto, face a outras fontes

(15) Os grandes avanços neste sentido podem encontrar-se em: International Energy Agency (April, 2024), “Batteries and Secure Energy Transitions”: World Energy Outlook Special Report. www.iea.org

(16) Sobre esta questão ver: <https://www.fundoambiental.pt/apoios-prr/c13-eficiencia-energetica-em-edificios/04c13-i012023.aspx>

(17) Sobre esta questão ver: Sereno, A. (2024). “O Impacto do Teletrabalho no Ambiente. O antes e o depois da Pandemia do Covid”. *Covid19, vírus das desigualdades sociais*. Livro de Atas do Colóquio Internacional com o mesmo nome, organizado pelo Grupo “Socius” do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG). Forte da Casa: Clássica Editora.

(18) De facto, a EDP já procedeu à “venda” de algumas delas – pelo que podemos presumir que terá encontrado outras formas mais rentáveis de produzir eletricidade. Cf. *Jornal de Negócios* (17/12/2020) “EDP vende seis barragens à Engie por 2,2 mil milhões”. Recuperado de: <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/energia/detalhe/edp-conclui-venda-de-barragens-a-engie-por-22-mil-milhoes-de-euros>. Importa considerar, aliás, que das 10 barragens do Programa Nacional de Barragens de Elevado Potencial Hidroelétrico (PNBEPH 2007), apenas metade foram construídas. O último projeto abandonado foi o da Barragem do Fridão em 2019. Atualmente, a construção das grandes infraestruturas hidráulicas tem como principal motivo a irrigação. Este foi o caso de Pisão-Crato ou a tentativa de ressuscitar a barragem do Alvito, no Ocreza – ambas na BH do Tejo, sendo que a última tinha já sido abandonada no âmbito do PNBEPH 2007, devido à escassa produtividade hidroelétrica. Cf. <https://apambiente.pt/agua/programa-nacional-de-barragens-de-elevado-potencial-hidroelectrico>. Igualmente existem no Guadiana projetos de novas barragens, mas todas elas preconizadas pelo Plano de Regadio 2030 (EDIA 2021). “REGADIO 2030. Levantamento do Potencial de Desenvolvimento do Regadio de Iniciativa Pública no Horizonte de uma Década” Coord. Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva (EDIA SA) dezembro 2021.

(13) Com base nos dados da Pordata e da REN, em 2023, 65% da produção de energia elétrica do país veio de fontes renováveis (ER) e em termos de consumo, as ER bateram recorde em 2023, fornecendo 61% (o maior volume desde 2018). Ainda em dezembro deste mesmo ano, o consumo registou um crescimento de 6,9%, sendo 73% do consumo abastecido com ER. Ao mesmo tempo, a produção não renovável foi limitada a 11%, enquanto os restantes 16% correspondiam ao saldo importador e no que diz respeito ao gás natural, em 2023 o consumo foi o mais baixo desde 2014. Cf. <https://www.pordata.pt/Portugal/Consumo+de+energia+prim%C3%A1ria+total++por+tipo+de+fonte+de+energia-1130> <https://www.ren.pt/pt-pt/media>

(14) Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro.

de ER que consigam produzir mais com menos danos ambientais. Mas o que justificará, então, a construção das barragens? Outros usos, como os domésticos e, sobretudo, a agricultura.

2. ÁGUA E PÃO: O PREÇO DA SECA NA AGRICULTURA

No dia 2 de fevereiro de 2024 teve lugar, na sede da Fundação Champalimaud, em Lisboa, o Fórum BPI sobre a água. Poder-se-ia pensar que este foi mais um evento sobre o que na prática se traduz em nada. Não se partilha essa opinião. Por primeira vez diz-se, “às claras” e à frente de uma câmara de TV: “o rei vai nu”. Ou seja, a água é um bem precioso e cada vez o será mais face às AC’s, mas continua a ser pago “ao preço da chuva” (2% do rendimento das famílias). Esta tese que tem sido defendida, desde há muito, pelas empresas privadas da água – “mercenárias que procuram o lucro à custa do bem público” – é confirmada agora por quem teve responsabilidades políticas à frente do Ministério do Ambiente e/ou da Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR).

De facto, há muito tempo que se sabe que o preço da água é um “preço político⁽¹⁹⁾”, mas agora ganhou-se a coragem para o dizer em público e de modo desinteressado. Isto é, por atores que conhecem a fundo o setor, mas que estão fora dele e podem dar-se agora ao luxo de falar uma verdade inconveniente ou politicamente incómoda. Desenhou-se assim o “retrato do setor urbano da água”, como sendo um setor ineficiente, em que se perdem, em média, três litros de água por cada 10 litros faturados e em que se deveria investir €300 Milhões por ano para solucionar o envelhecimento da rede. Mas esta verba, ao contrário do que seria lógico pensar, não será paga com a fatura da água (princípio de utilizador/pagador da DQA) mas com o PRR ou *Next Generation* ou outro Fundo qualquer da UE – só o Algarve vai receber €780,3 milhões, cujo principal destino deveria ser, em primeiro lugar, evitar as fugas de água e o segundo começar a aplicar os princípios da economia circular hídrica – leia-se: reduzir, reutilizar, dessalinizar. Mas, o “vício da água barata” é de tal modo grave, que nem sequer os hotéis do Algarve⁽²⁰⁾ – provavelmente

os consumidores que maior lucro retiram do uso da mesma – estão disponíveis para aplicar estes princípios. A mensagem é bastante óbvia: a água é tão barata que não compensa investir em dispositivos caros para a poupança – a mesma mensagem foi transmitida pelos beneficiários domésticos ao Fundo Ambiental⁽²¹⁾.

Mas a problemática do setor urbano da água não nos deve retirar uma só noite de sono, se pensarmos que a agricultura – esse gravíssimo caso de “água-dependência” – é o setor que mais nos deve preocupar. No Fórum BPI foi sublinhado que 70% da água é consumida pela agricultura. O que é verdade, mas em média, uma vez que nas regiões do Sul, onde mais se necessita, é de 75% – basta olhar para os PGRH 2024-2027⁽²²⁾ do Sado e Mira, Guadiana e Algarve. Mas será que a agricultura paga o real preço da água?

O incumprimento do princípio de *full cost recovery* (Art. 9º da DQA) é uma constante em Portugal e não só – demasiado estendida entre os países da UE27 (e basicamente, pelas mesmas razões). Como diziam alguns dos oradores do referido Fórum: Se os agricultores pagam os custos fixos de energia, fertilizantes ou pesticidas: por que não pagam também os da água? A agricultura deve começar a funcionar como qualquer outra atividade produtiva em que o produto final paga os custos fixos e deixa uma margem de lucro para o agricultor. Mas a ninguém escapa que o aumento do preço da água significa o aumento do preço do “pão” – leia-se, todos os produtos agrícolas e agropecuários que estão na base da nossa alimentação. Preços estes que muitas famílias – as mais carenciadas – poderiam não conseguir pagar. Em último termo,

(21) Dentro do programa Edifícios Mais Sustentáveis do Fundo Ambiental, o qual financia medidas que promovam a eficiência energética e hídrica nas habitações, a esmagadora maioria das candidaturas destinou-se a eficiência energética, ao passo que os concursos para eficiência hídrica ficaram quase desertos. Neste sentido ver a intervenção do Presidente da Associação Nacional para a Qualidade nas Instalações Prediais (ANQIP) no 4º Webinar do Ciclo de webinars temáticos: Reutilização de água com o tema “Ferramentas de Apoios à Decisão” organizado pela Prof. Ana Maria Barreiros (ISEL/IPL) em colaboração com Grupo de Eficiência Hídrica da RCS – Rede Campus Sustentável, Portugal, em 12 de abril de 2023.

(22) Os Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (PGRH) do 3º ciclo (2022-2027) deviam ter sido publicados antes de 2022, mas só recentemente – dois anos mais tarde do prazo exigido DQA e após várias notificações da CE e até ameaça de recorrer ao TJUE – é que foram publicados, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/2024, de 3 de abril.

(19) Neste sentido, ver, Cunha Marques, R. (2017). Análise do Desempenho dos Operadores Privados e Públicos no Setor da Água em Portugal. Lisboa: AEPESA.

(20) Ver, Expresso (05/04/2024). “Só 14 hotéis algarvios se candidataram ao selo *Save Water Turismo*. Esperava-se que 70% dos 650 hotéis assumissem compromisso de redução de consumo de água”.

passaríamos da revolta do campo⁽²³⁾ – vivida há poucos meses um pouco por toda a UE e até no seu “coração” (Bruxelas) – à revolta da cidade. E esta última seria muito mais difícil de controlar.

Todavia, cabe perguntar-se se o caminho é reincidir na PAC – à custa do Ambiente⁽²⁴⁾ – ou apostar numa Europa mais social? Como também se disse no Fórum, o caminho não é a procura de uma polarização entre os que defendem o ambiente e os que defendem agricultura, como se ambiente e agricultura fossem inimigos irreconciliáveis, quando na verdade não o são. Visto que as AC’s estão a reduzir a disponibilidade de água e quem mais sofre a escassez são os agricultores, eles é que deveriam estar na linha da frente do combate as AC’s. Mas: “...quem é que está preocupado com chegar ao fim do mundo quando não consegue chegar ao fim do mês?” E é aqui onde entra a Europa social antes mencionada. Não seria melhor no lugar de “subvencionar” (ou tolerar a subvenção) dos preços da água, “subvencionar” as famílias que não conseguem pagar a fatura dos serviços de abastecimento e saneamento⁽²⁵⁾ ou uma alimentação digna? Esta proposta pode ter um “cheiro” a utopia. Mas não o é tanto quando verificamos que, como quase sempre, a energia já vai um passo à frente. Basta olhar para a “Estratégia de combate à pobreza energética⁽²⁶⁾”. Por que se fala abertamente em “pobreza energética”, mas é quase que um tabu falar em “pobreza hídrica”?

Todavia, as soluções da agricultura – ou dos que representam os agricultores –, não passam por aqui, mas antes por mais do mesmo. Ou seja, a antiga receita: mais “subvenção” à água, em forma de

novas obras hidráulicas – em regra, cofinanciadas por fundos europeus e estatais – para aumentar a capacidade de armazenamento (mais barragens) ou de transvasar do Norte opulento para o Sul sedento, uma vez que “...a água que não se usa perde-se no mar”. Curiosamente, veio ao espaço público para contrariar esta velha teoria, um dos mais insuspeitos *stakeholder* da “dogmática ambiental”: o Presidente da EDIA⁽²⁷⁾, mostrando grande preocupação com o Estuário do Guadiana, caso se acesse à proposta espanhola de “comprar” 100 Hm³ de água de Alqueva. O interesse da EDIA parece ser: “Alqueva para os alquevanos”. E quem é que são estes? Os incluídos no perímetro de rega na RH do Guadiana no Alentejo e, ainda, na RH do Sado e Mira. Mas não inclui algarvios e, ainda menos, espanhóis – até porque, formalmente, não existe qualquer proposta de “compra” de água de Alqueva (apesar dos *media*, tanto portugueses como espanhóis, noticiarem o contrário⁽²⁸⁾).

Da leitura do “Plano de Regadios 2030” pode deduzir-se que não há interesse em que as águas de Alqueva sejam transferidas para o Algarve. Também não ficou plasmado nada nesse sentido no PGRH 2024-2027 do Guadiana ou do Algarve – apenas se encontra uma referência clara ao transvase de Alqueva para a RH do Sado e Mira – e nenhuma menção ao projeto de transvasar do Pomarão para o Algarve. Este último consta do Plano Regional de Eficiência Hídrica (PREH) do Algarve e também é citado na comunicação social⁽²⁹⁾ e eventos, como os organizados pela APRH, ou, mais recentemente, no

(23) Sobre esta questão, veja-se, e.g. Revista do Expresso (02/02/2024) “A revolta do campo”: “...As políticas para as AC’s estão a destruir o atual modelo de negócio da agricultura. Com o gásóleo mais caro e menos subsídios, os agricultores fazem dos tratores armas e bloqueiam as cidades. O que já arde na Europa começa a ferver em Portugal. E, no fim da linha, está uma ameaça: ou a comida fica mais cara ou o prato fica sem comida” (por Tiago Carrasco).

(24) Neste sentido não deixa de sentir-se um certo retrocesso ambiental – face ao avanço dos interesses agrícolas – a nível da própria UE e do Pacto Verde. Veja-se, e.g., Público (2024/04/30). “Europa faz sprint a aprovar regras ambientais, com Pacto Ecológico em recuo”.

(25) Sobre o acesso à água e saneamento porquanto direito humano já escrevi em trabalhos anteriores para os quais remeto, e.g. “Human Right to Water and Sanitation: Water for All vs. Full Cost Recovery”. *Frontiers. Frontiers in Water*. 18 July 2022. doi: 10.3389/frwa.2022.885193

(26) Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2024, de 8 de janeiro, que aprova a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050

(27) Assunto que abordei no número anterior desta revista e para o qual remeto: Recursos Hídricos, Vol. 43, N.º 2, 65-67 - dezembro de 2022.

(28) Ver, por exemplo: “Andaluzia pede água de Alqueva a Portugal: “O camponão pode esperar mais”. Público (14/19/2023); “Governo da Andaluzia em conversações com Portugal para ir buscar água ao Alqueva”. *J. Negócios* (13/10/2023); Governo sem “nenhum pedido formal” de Espanha para uso de água do Alqueva. *J. Negócios* (08/11/2023). Reportagem da SIC, telejornal da noite 31/10/2023 (sobre a venda de água Alqueva com entrevista a autoridades espanholas e a o Presidente da EDIA).

(29) Veja-se e.g., Expresso (03/05/2024). “Agricultores ameaçam voltar às ruas”, onde pode ler-se: “Para responder à seca no Algarve estão em estudo ou já em curso a criação de uma nova to mada de água no rio Guadiana e de um novo reservatório na Foupána (Tavira) ou a construção de uma dessalinizadora, que só deve estar pronta em 2026, referiu a ministra da Agricultura”. Veja-se também, Público (01/05/2024). “Avança plano nacional de armazenamento e gestão da água”.

Fórum BPI. Neste último, referiu-se⁽³⁰⁾ que, fazer essa transferência de água é “deitar fora a Convenção de Albufeira” e abrir espaço a que Espanha possa fazer o dobro e, conseqüentemente, Portugal ficar sem água. “Se as guerras do século XXI vão ser as da água, é melhor não brincarmos aos transvases e transvasinhos”. Não parece que deva dramatizar-se tanto esta questão da “guerra da água”, até porque Espanha e Portugal não são propriamente Rússia e Ucrânia. Temos uma longa história de relacionamento pacífico e até frutífero, basta olhar para o MIBEL e para, como conseguimos, atuando conjuntamente, quase que acabar com a dependência do gás natural. Eis que, parece pouco plausível que possamos conviver entre “a guerra da água e a paz do gás”.

3. ÁGUA E GOVERNANÇA: O PREÇO DO CENTRALISMO NA GESTÃO

Se bem que é verdade que falar em “guerra da água” resulta um pouco exagerado, sim podemos avistar algumas “nuvens negras no horizonte” – mas daquelas que carregam areia do Sahara (no lugar de água).

Muito já se escreveu sobre a fragilidade da Convenção de Acompanhamento e Desenvolvimento da Convenção (CADC). Não vale a pena repetir aqui o já referido em trabalhos anteriores, para os quais se remete⁽³¹⁾. Em suma, pode-se dizer que a CADC é uma estrutura sem personalidade jurídica e orçamento autónomo, pouco transparente no que se refere à sua composição, muito fechada à participação pública e centralizada (Madrid-Lisboa ou DGA/APA) e – apesar da sua natureza, eminentemente técnica –, muito dependente do “Governo do dia”. Ou seja, do poder político. Basta dar uma olhadela para a composição dos Parlamentos (português e espanhol) para compreender que não se avizinham tempos fáceis na política. Antes pelo contrário, vislumbra-se uma grande polarização e uma espécie de regresso ao passado, sob a forma de um neonacionalismo bafo. Perguntar-se-á: o que é que isto tem a ver com a água? Eis que, a água está unida ao território e o significado deste está determinado por uma fronteira (que tanto pode ser hídrica como terrestre) albergando ainda

hoje “reliquias do passado” controversas – leia-se, Olivença. Ou seja, tudo aquilo é capaz de acordar os velhos nacionalismos ou os neonacionalismos. Isto para dizer que, se já antes era difícil almejar uma “governança multinível” aplicada à BH Luso-Espanhola – paradigma preconizado desde organizações, como a OCDE⁽³²⁾, a UNECE ou a ONU – mais difícil resulta agora.

Não podemos esquecer que a CA foi assinada por Guterres e Aznar. Apesar de pertencerem a famílias políticas diferentes, existia na altura um clima de moderação e tolerância democrática e até, poder-se-ia dizer, uma relação de amizade, que não existe agora. Muito contribuíram os técnicos, engenheiros, juristas ou diplomatas – alguns dos quais escrevem nesta revista – para termos um bom texto. Uma Convenção moderna, amiga do ambiente e que encontrou uma solução razoável e justa para partilhar os caudais. Mas não podemos “dormir nos louros”.

Portugal – salvo no caso das RA da Madeira e dos Açores – é um Estado de “estrutura unitária⁽³³⁾” ao passo que Espanha é um Estado Federal ou “Estado das Autonomias⁽³⁴⁾”. E estas Autonomias são cada vez mais autónomas. Baste olhar para o caso da Catalunha. Mas há outras “mais discretas”, como Andaluzia, que foram atrás das denominadas “regiões históricas⁽³⁵⁾”, ganhando cada vez mais competências em matérias várias, e.g. gestão da

(32) Ver, e.g. OECD Principles on Water Governance. Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities Adopted by the OECD Regional Development Policy Committee on 11 May 2015
<https://www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm>

(33) Art. 6º da CRP.

(34) O que se poderia denominar “Estado das Autonomias” consta do Art.2º e dos Arts. 143º e ss. da Constituição espanhola.

(35) O Art. 2º da Constituição espanhola denomina de “nacionalidades” aquelas regiões que historicamente têm uma cultura própria e na Disposição Transitória 2ª distingue-se, dentro delas, territórios que no passado tivessem plebiscitado afirmativamente projetos de Estatuto de Autonomia provisórios – leia-se Catalunha, País Basco e Galiza – podendo as mesmas aceder pela «via rápida» (148º2) ao seu regime autónomo. Por esta via, as hoje Comunidades Autónomas têm ido consecutivamente alargando as suas competências em diversas matérias – com a única exceção das competências do Art.149º que são atribuídas exclusivamente ao Estado. Não vagão-motor deste “comboio” estavam a Catalunha e o País Basco, mas atrás delas foram outras, como a Andaluzia.

(30) Cf. Semanário Expresso (01/03/2024) “Água: Tarifas têm de «subir, em média, 50%» em todo o país. Escassez O clima não é o único responsável pela falta de água. Pouco investimento, fraca gestão e preços baixos contribuem para menos recursos hídricos. Um aumento teria o peso de apenas 2% no rendimento das famílias”.

(31) Ver, e.g., Sereno, A (2011, 2012 e 2024).

água, ou delegação destas competências⁽³⁶⁾. Ou seja, basicamente temos uma assimetria institucional⁽³⁷⁾ que dificulta uma cooperação descentralizada. Isto é, a nível de cada uma as BH Luso-Espanholas. Além disso, a partir de 2011 – alegadamente⁽³⁸⁾ como consequência do resgate a Portugal e como sendo mais uma das exigências da troika – verificou-se uma recentralização da gestão dos RH na Agência Portuguesa do Ambiente (APA⁽³⁹⁾). O Instituto da Água (INAG) foi extinto e as Administrações de Região Hidrográfica (ARH) relegadas a meros organismos desconcentrados e hierarquicamente dependentes da APA. Esta Agência concentrou, praticamente, todas as competências em matéria ambiental – eg. Águas, Resíduos, AC's, AIA, licenciamento ambiental e um longo etc. – convertendo-se numa espécie de “Ministério do Ambiente dentro do Ministério do Ambiente”. Ao passo que as competências sobre ordenamento do território, ficaram para a Direção-Geral de Ordenamento do Território, o Instituto de Conservação da Natureza e da Floresta (em zonas protegidas) e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Eis que, estas últimas são agora as protagonistas de um duvidoso processo de regionalização e assunção de competências, quer de coordenação autárquica, quer da Administração Central. Mas qual o papel delas em matéria de água? Não se sabe muito bem. Mas o que resulta óbvio é: o “mapa” das Regiões Hidrográficas não se corresponde com o das CCDD – basta olhar para Lisboa e Vale do Tejo. Ora, ceder competências em matéria de gestão da água às CCDD seria desvirtuar, ainda mais, o espírito da DQA (Art. 3º) e de toda a legislação internacional

sobre a matéria⁽⁴⁰⁾. Acresce que, escavaria o fosso da assimetria institucional luso-espanhola antes mencionada, prejudicando a cooperação ao nível de cada Bacia Internacional.

De facto, as ARH, no figurino criado pela Lei da Água de 2005 – aquele que mais respeitava os princípios da DQA – apenas durou dois anos, o que foi claramente insuficiente para avaliar o seu desempenho. Assim, seria razoável considerar a restituição às ARH do estatuto que inicialmente tinham, conservando a APA um papel de coordenação a nível nacional – ao modo da DGA⁽⁴¹⁾ espanhola. Esta seria, salvo melhor opinião, a via para que as ARH pudessem cooperar em igualdade de condições com as “Confederaciones” espanholas a nível de cada uma das Bacias Internacionais. Curiosamente, as ARH praticamente não são mencionadas nos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH) 2024-27. Apenas se menciona a APA em colaboração com outras entidades situadas no território⁽⁴²⁾ nomeadamente as que integram os Conselhos de Região Hidrográfica (CRH) e, quando é uma bacia internacional, a CADC. Se bem que, na prática, esta nunca intervém na gestão das crises. Isto é, quando surge algum diferendo à volta da cooperação luso-espanhola, a CADC permanece “muda”, enquanto outros atores falam por ela: ONGA, cientistas, APA, ex-membros ou membros em exercício da delegação portuguesa ou espanhola da CADC, do CNA e, inclusive, membros dos governos espanhol ou luso. O que se observa desde fora é que, periodicamente cada vez que há alguma crise – normalmente provocada pelas secas cíclicas –,

(36) Cf. “Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana)”.

(37) Neste sentido, ver: Fernandez Sánchez, A (2008) *A asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*. Atelier: Barcelona.

(38) Neste sentido, ver: Sereno, A (2014) “O Direito Português da Água do século XXI. Catorze anos de Diretiva Quadro da Água”, Revista E-Pública da Faculdade de Direito, da UL, número 2.

(39) Neste sentido, ver: Gomes Ferreira, J.; e Sereno, A. (2023). Capítulo sobre “Política da Água” na obra coletiva: “50 Anos de Políticas Ambientais em Portugal. Da conferência de Estocolmo à atualidade” (org. Luisa Schmidt). Lisboa: Afrontamentos.

(40) Neste sentido vai também a opinião de Nunes Correia, F., Luís Veiga da Cunha, António Eira Leitão e Francisco Taveira Pinto, Público (22/03/2017). “O retrocesso da gestão dos recursos hídricos portugueses”.

(41) DGA: “Dirección General del Agua”. Semelhante e.g. à Direção-Geral de Energia e Geologia.

(42) Cf. RCM n.º 62/2024, de 3 de abril, que aprova os PGRH, onde consta: “...O Sistema de Promoção, Acompanhamento e Avaliação permite avaliar a implementação do PGRH, mediante uma visão integrada do desempenho do conjunto de competências e funções atribuídas às entidades com responsabilidades sobre a gestão dos recursos hídricos e do resultado das medidas implementadas para alcançar os objetivos definidos. O Sistema tem como âmbito de intervenção a RH e integra-se de modo coerente e consistente nos princípios de funcionamento de âmbito nacional, avaliando a concretização das medidas previstas e promovendo o envolvimento das organizações incumbidas da aplicação dessas medidas, **nomeadamente as entidades que integram os Conselhos de Região Hidrográfica (CRH)**. No âmbito desta avaliação são realizadas reuniões a nível regional com as entidades cuja ação tem impactes nos recursos hídricos e com os organismos responsáveis pelo ordenamento do território, e a nível luso-espanhol, no contexto da **Comissão para Aplicação e Desenvolvimento da Convenção Luso-Espanhola**”.

costumam suscitar-se dúvidas sobre o cumprimento (ou não) dos caudais convencionados na CA e a este dilema une-se o denominado problema das “many voices”. Isto é, ouvem-se muitas vozes, mas quem está legitimado para falar (a CADC) fica em silêncio. Isto torna a Comissão uma instituição frágil, pouco credível e até desconhecida pela cidadania, que poucas oportunidades tem de aproximar-se dela⁽⁴³⁾.

CONCLUSÃO

A CA constitui um Acordo equilibrado e juridicamente meritório, tanto comparado com os seus antecessores, como com outros acordos internacionais sobre a matéria. Por isso, não se defende uma revisão da mesma como foi já pedido por várias vozes, entre as quais alguns grupos parlamentares da Assembleia da República – através da Resolução nº 28/2020, de 16 de junho, pela que se “recomenda ao Governo a revisão da Convenção de Albufeira, para defesa do rio Tejo e demais bacias hidrográficas dos rios internacionais e seus afluentes”.

Esta Resolução, além de excessivamente centrada no Tejo – quando tudo aponta para que, na senda do Acórdão do Supremo Tribunal, Espanha obrigar-se-á a garantir caudais ecológicos nesta bacia – parece não considerar a grave problemática à volta do Alqueva, Pomarão e, em último termo, do Estuário do Guadiana. Quando tudo indica que este é um conflito ainda hoje latente, mas pendente de solução desde antes da assinatura da CA de 1998.

Acresce que, como está previsto no articulado da própria CA, uma adaptação dos caudais às vicissitudes da época (leia-se AC’s) como de facto já foi feito uma vez – em 2008, mediante a alteração do Protocolo Adicional (PA) da CA – poderá voltar a ser feita tantas vezes quanto seja necessário. Acontece, porém, que esta alteração contém riscos para ambas as Partes: para Portugal, pode chegar-se à conclusão de que o total de caudais anuais negociados em 1998 é superior à disponibilidade real de água em 2023 – risco este que foi já feito público⁽⁴⁴⁾; Para Espanha, pode-se concluir que o faseamento temporal na entrega dos caudais negociados prejudicam a jusante os ecossistemas ribeirinhos portugueses – ou seja, o caudal ecológico não se corresponde com a gestão economicista da água praticada pelas companhias hidroelétricas privadas

situadas em território espanhol, nem com os elevados consumos para irrigação – especialmente através dos transvases Tejo-Segura (como, aliás, o Supremo Tribunal espanhol já sentenciou).

Por último, sobre a “assimetria institucional” que sempre houve de ambos os lados da fronteira, o “fosso” parece hoje mais profundo: Espanha cada vez mais “federal” e Portugal cada vez mais “unitário” – pelo menos, no que diz respeito à gestão da água, tudo se centraliza na APA. Por enquanto, tanto a Andaluzia como a EDIA fazem o seu caminho. Mas não sentados na única mesa de negociações legítima – que não pode ser outra que a mesa da CADC – senão pelos seus meios, não formais nem formalizados.

Assim, a solução a esta problemática não passa tanto por uma revisão da CA, como por atribuir um Estatuto à CADC. Precisamos uma Comissão forte e independente que possa falar com legitimidade e credibilidade pelas bacias luso-espanholas e preparar as mesmas para as AC’s que já aqui estão e que, ao que tudo indica, serão mais graves no futuro. Para isso, convém descentralizar a CADC e abri-la à participação doutros atores que deveriam ser, pelo menos, ouvidos na mesa das negociações. Isto carece de um plano conjunto (não apenas coordenado) para cada uma das bacias luso-espanholas, em que se olhe para as mesmas como um bem comum, dando prioridade à sua função ecológica sobre os usos económicos – fora o consumo doméstico que é um direito humano. Mas não é isso que acontece neste momento, em que os Estados se comportam como dois concorrentes, pensando apenas em maximizar os respetivos objetivos (agrícolas, turísticos, hidroelétricos ou outros) e sem querer ouvir a voz do “árbitro”. Este é aquele que a DQA denomina “massas de água de transição e costeiras” e que nós chamamos Estuário do Guadiana.

(43) Neste sentido, ver, Palermo, R. et al (2022). Bacias hidrográficas luso-espanholas – desafios da governança para a sustentabilidade. Revista Recursos Hídricos, Vol. 43, n.º 1.

(44) Cf. “Portugal não está disponível para rever a Convenção de Albufeira - Ministro do Ambiente”. LUSA, 17/01/2023.