

# Bacias hidrográficas luso-espanholas – desafios da governança para a sustentabilidade

## Portuguese-Spanish river basins - governance challenges for sustainability

Raquel PALERMO<sup>1</sup>, José Eduardo VENTURA<sup>2</sup>, Margarida PEREIRA<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Mestre em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território FCT-FCSH/Nova. a.palermo@campus.fct.unl.pt

<sup>2</sup> CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais/UNL je.ventura@fcsch.unl.pt, Sócio APRH N° 1188

<sup>3</sup> CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais/UNL ma.pereira@fcsch.unl.pt

**RESUMO:** Há mais de 150 anos que Portugal e Espanha estabelecem tratados e convenções de partilha de recursos hídricos, sendo a Convenção de Albufeira (CA) o mais recente acordo assinado entre os dois Estados. Considerada internacionalmente como uma convenção exemplar, que poderá servir como modelo futuro de gestão hídrica em condições semiáridas, a CA apresenta fragilidades nos seus mecanismos de cooperação e a sua implementação tem sofrido de falta de ímpeto político. Portugal, país de jusante, recebe de Espanha cerca de metade dos seus recursos hídricos em condições naturais, colocando-o numa posição de dependência hídrica em relação ao Estado vizinho. Os cenários de impacto das Alterações Climáticas do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) preveem uma situação severa de diminuição do escoamento para boa parte do território ibérico, o que aumentará a vulnerabilidade de Portugal enquanto país de jusante. Na perspetiva de nove especialistas hídricos portugueses, consultados no âmbito de uma dissertação de mestrado (Palermo, 2020), são quatro os principais desafios que Portugal enfrenta na sua relação hídrica com Espanha: gestão de caudais em quantidade e qualidade; maior diálogo e cooperação; maior capacitação técnica; e estabilidade institucional. As bacias do Tejo e Guadiana são as mais preocupantes, sendo que, nos últimos anos, a bacia do Tejo tem-se revelado a mais crítica. Na bacia do Guadiana, localizada num território vulnerável à aridez e seca, permanece por resolver a utilização (indevida) da captação Boca-Chança, por parte de Espanha, que tem a intenção de tornar definitiva e até ampliar essa situação, que foi sempre provisória, e que prejudica Portugal. A cooperação ibérica é fundamental para prevenir o impacto das alterações climáticas na península, e deverá basear-se num planeamento conjunto dos recursos hídricos dos dois países, a começar pelos planos de escassez e seca, e numa monitorização alicerçada em informação atualizada, pertinente e pública. Para melhorar a sua governança hídrica, Portugal precisa de trabalhar, prioritariamente, três dos princípios de boa governança da OCDE: (1) Integridade e Transparência, (2) Dados e Informação consistentes, e (3) Capacitação para o desempenho das atribuições.

Palavras-chave: alterações climáticas, bacias hidrográficas luso-espanholas, Convenção de Albufeira, gestão hídrica transfronteiriça, governança.

**ABSTRACT:** For more than 150 years, Portugal and Spain have been establishing water sharing treaties and conventions, with the Albufeira Convention (CA) being the most recent agreement signed between the two States. Internationally regarded as an exemplary convention, which may even serve as a future model of water management in semi-arid conditions, CA presents weaknesses in its cooperation mechanisms and its implementation has suffered from a lack of political strongness. Portugal, a country downstream, receives from Spain about half of its water resources under natural conditions, which puts it in a position of water dependence in relation to the neighboring state. The Climate Change impact scenarios of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) foresee a particularly severe situation of reduce flow for the Iberian territory, which could increase Portugal's vulnerability as a downstream country. In the perspective of nine Portuguese water specialists, consulted in the context of a master's dissertation (Palermo, 2020), there are four main challenges that Portugal faces in its water relationship with Spain: flow management in quantity and quality; greater dialogue and cooperation; greater technical training; and institutional stability. The Tagus and Guadiana basins are the most worrying, with the Tagus basin proving, in recent years, to be the most critical. In the Guadiana basin, located in a territory vulnerable to aridity and drought, the question of the use of the Boca-Chanza catchment by Spain, beyond what was agreed with Portugal, remains unresolved. Spain intends to make this situation permanent, which has always been provisional, and which harms Portugal. Iberian cooperation is essential to prevent the impact of climate change on the Peninsula and should be based on joint planning of the water resources of the two countries, starting with the scarcity and drought plans, and on monitoring based on updated, relevant and public information. To improve its water governance, Portugal needs to work, as a matter of priority, three OECD good governance principles: (1) Integrity and Transparency, (2) Consistent Data and Information, and (3) Capacity building for the performance of its tasks.

Keywords: Climate Change, Portuguese-Spanish river basins, Albufeira Convention, transbound water management, Governance.

Este artigo é parte integrante da *Revista Recursos Hídricos*, Vol. 43, N.º 1, 37-46 março de 2022.

© APRH, ISSN 0870-1741 | DOI 10.5894/rh43n1-cti3

## 1. INTRODUÇÃO

A água é um elemento indispensável à vida, mas nem toda a água é considerada um recurso hídrico. A noção de recurso hídrico pressupõe a disponibilidade ou o potencial de disponibilidade da água, em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer uma determinada necessidade, num tempo e espaço específicos (Fernandes *et al.*, 2016; Gil, 2011). No que concerne a recursos hídricos, Portugal apresenta uma situação de dependência em relação a Espanha, uma vez que se situa a jusante daquele país, com o qual partilha cinco bacias internacionais: Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana (Palermo *et al.*, 2020; Ventura, 2003).

A partilha de bacias coloca questões exigentes (técnicas e políticas) à gestão do recurso hídrico, particularmente relevantes para os países posicionados a jusante, pela necessidade de acautelar a quantidade e qualidade da água, bem como a garantia de caudais ecológicos contínuos ao longo do ano. Estas preocupações aumentam no contexto da mudança climática, e nos efeitos esperados (agravamento das situações de seca) para a Península Ibérica.

Em 1999, Portugal e Espanha aprovaram a Convenção de Albufeira (CA), instrumento que desde então tem orientado a atuação dos dois países. Contudo, apesar dos méritos que continuam a ser-lhe reconhecidos, reúne fragilidades que importa assumir e tentar ultrapassar.

Definida a problemática, o artigo tem como objetivos: (i) identificar as potencialidades e limitações da Convenção de Albufeira e do modelo de governança associado; (ii) analisar a perspetiva de especialistas portugueses sobre os desafios e riscos à gestão das bacias partilhadas; (iii) apontar recomendações para a gestão futura num contexto de mudança climática.

A metodologia alicerça-se na apreciação do quadro institucional e técnico que sustenta a CA e o seu modelo de governança e na auscultação de especialistas hídricos portugueses, entrevistados no âmbito de uma investigação de mestrado (Palermo, 2020), sobre os principais desafios de sustentabilidade e governança na gestão das bacias partilhadas luso-espanholas. Dos nove entrevistados, 6 participaram em reuniões de negociação ou aplicação da CA, 5 têm experiência anterior ou presente na direção ou administração de entidades responsáveis pela gestão de recursos hídricos, dois são ex-ministros – tendo um sido ministro do ambiente –, 6 têm ligação ao mundo académico e 3 têm experiência em associações de recursos hídricos ou ONG ambientais. Entre

os entrevistados há homens e mulheres, mas as mulheres estão em minoria. As entrevistas foram realizadas entre março e maio de 2020, sendo cinco presenciais e quatro online, via zoom ou Skype, por imposição do confinamento decorrente da pandemia. A entrevista foi estruturada em cinco partes: desafios nas bacias partilhadas e funcionamento da CA e dos seus mecanismos; governança e gestão de bacias partilhadas em geral, e luso-espanholas em concreto; riscos e incerteza nas 5 bacias luso-espanholas, com destaque para o Rio Tejo; negociação de caudais, estudos, dados, monitorização e transparência para os cidadãos; Princípios da OCDE para a governança da água.

## 2. GESTÃO TRANSFRONTEIRIÇA DE BACIAS HIDROGRÁFICAS: UM IMPERATIVO

### 2.1 Dependência portuguesa de Espanha em recursos hídricos

Portugal recebe das bacias hidrográficas luso-espanholas (BHLE) cerca de metade dos seus recursos hídricos médios, em condições naturais (Henriques, 2018a). Das cinco bacias partilhadas abrangidas pela CA, três são de grandes rios ibéricos: Douro, Tejo e Guadiana. O Rio Douro é aquele que tem, em território nacional, a maior área de bacia. O seu principal aproveitamento é para fins hidroelétricos e o estado e potencial ecológico das suas águas superficiais sofreu, nos últimos anos, uma evolução negativa. O Rio Tejo atravessa a Península Ibérica, separando o norte mais húmido do sul mais seco. É o rio mais extenso da Península, apresentando elevada variabilidade intra-anual do escoamento. Tem sofrido uma evolução negativa do estado das suas águas superficiais e subterrâneas, sendo deste rio feito o transvase Tejo-Segura (até 1000hm<sup>3</sup>/ano). Nos últimos anos, o Tejo tem sido destacado na comunicação social pelos piores motivos: em janeiro de 2018 ocorreu um grave incidente de poluição (Henriques, 2018b); e em setembro de 2019, descargas abruptas feitas no final do ano hidrológico, pela barragem de Cedillo, deixaram sem água os rios Ponsul e Sever. O Rio Guadiana situa-se num território árido e suscetível à desertificação, apesar da Barragem do Alqueva. Nesta bacia, persistem questões de partilha de água relacionadas com a captação de Boca-Chança, e com falta de transparência na contabilização do recurso, por parte de captações espanholas autorizadas (Palermo, 2020). O Rio Minho, com apenas 5 por cento da sua bacia em território nacional, tem um caudal abundante e um regime menos irregular

que o dos outros grandes rios portugueses (Ribeiro *et al.*, 1987). Já o Rio Lima é, à escala nacional, um rio de média dimensão.

Há mais de 150 anos que Portugal e Espanha assinam tratados e convenções, no sentido de acautelar interesses vários de ambos os Estados (Ventura, 2003; Sereno, 2011; Henriques, 2011). Os cursos de água partilhados começaram por demarcar fronteiras, sendo posteriormente divididos pelo seu potencial hidroelétrico e, depois, por interesses económicos, financeiros e ambientais. O mais recente desses acordos foi a Convenção de Albufeira (Resolução AR nº 66/99), já planeada e concertada tendo em conta a futura Diretiva Quadro da Água (DQA - Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho), então em negociação (Palermo, 2020; Henriques, 2018a; Ventura, 2003).

## 2.2 Convenção de Albufeira

A Convenção sobre a Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, habitualmente designada por Convenção de Albufeira, foi ratificada em Portugal a 17/08/1999 e em Espanha a 17/01/2000. A assinatura da CA foi o culminar de um processo de negociação de cinco anos, iniciado após Espanha ter tornado público o seu anteprojeto de Plano Hídrico (1993), no qual previa transvases de bacias excedentárias (atlânticas) para bacias deficitárias (mediterrâneas), sem que Portugal tivesse sido consultado (Henriques, 2018a; Ventura, 2003). Depois de alguma polémica, em Portugal e Espanha, o anteprojeto não avançou (Henriques, 2018a; Ventura, 2003), e contribuiu para sentar Portugal e Espanha à mesa das negociações.

A CA tem dois órgãos de cooperação: a Comissão de Acompanhamento da Convenção de Albufeira (Cadc), que é composta por delegações nomeadas por cada uma das partes, podendo criar subcomissões e grupos de trabalho; e a Conferência das Partes (CoP), que integra representantes indicados pelos governos dos dois países, sendo presidida por um ministro de cada parte, ou alguém em quem este delegue a presidência.

Quando a CA foi aprovada previa, no seu Artigo nº 16, que o regime de caudais necessários para garantir o bom estado das águas, usos atuais e previsíveis, e o regime vigente dos Convénios de 1964 e 1968<sup>1</sup> fosse definido, para cada bacia, pelas

1 O Convénio de 1964 destinava-se a regular o aproveitamento hidroelétrico do Douro Internacional e seus afluentes, e o de 1968, e respetivo Protocolo Adicional, estendeu a cooperação aos rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana e Chança.

Partes. E que, enquanto esse regime não fosse determinado, se aplicasse o regime previsto no nº 1 do Protocolo Adicional<sup>2</sup>. Em 2008, a Convenção e o Protocolo Adicional foram revistos, e os valores previstos para os caudais desse regime transitório foram densificados, passando a incluir valores trimestrais e semanais. Porém, o regime previsto no artigo 16º<sup>3</sup> da CA continua por definir (Henriques, 2018b). Tendo melhorado com a densificação de 2008, os caudais definidos que hoje existem ainda são insuficientes para garantir os valores ambientais em causa (Palermo, 2020).

Barayai (2019) considera que a CA é o melhor acordo bilateral de gestão de recursos hídricos assinado entre dois estados membros da UE, destacando-se até a nível internacional. Pela positiva, refere a abordagem à variabilidade hidroclimática e a inclusão de mecanismos de atuação em condições hidrológicas extremas, considerando que a CA poderá tornar-se modelo de futuros acordos de gestão hídrica em condições climáticas semiáridas. Mas admite que a aplicação da mesma tem fragilidades, sofrendo de falta de ímpeto político na sua implementação. Sereno (2016) defende que a Cadc se revelou pouco dinâmica, não cumprindo na totalidade funções consideradas prioritárias<sup>4</sup>; tendo ficado “refém” do bom funcionamento dos grupos de trabalho (não fixos); e apresentando falta de conexão com outras autoridades que operam ao nível da Região Hidrográfica Internacional (RHI). Esta autora defende uma mudança urgente dos estatutos e da natureza jurídica da Cadc (Sereno, 2016 e 2011).

Palermo (2020) refere que 5 dos 9 entrevistados da investigação consideram que os mecanismos

2 O Protocolo Adicional contém as bases para a definição dos caudais referidos no nº 1 do artigo 16º (que vêm, parcialmente, dos Convénios de 1964 e 1968), os estudos considerados prioritários e os coeficientes de ponderação da pluviosidade em cada bacia.

3 O artigo 16º prevê, no nº 1, que as partes definam, para cada bacia hidrográfica, de acordo com as suas especificidades, o regime de caudais necessário para garantir o bom estado das águas e os usos atuais e previsíveis. No ponto 5 refere-se que até os caudais do ponto 1 estarem definidos, aplicam-se os do Protocolo Adicional.

4 Como exemplo, importa referir que continuam por realizar os estudos necessários para o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos dos troços fronteiriços não contemplados nos Convénios de 1964 e 1968 (CA, artº 28), considerados prioritários na data de redação da CA e previstos para serem concretizados no prazo de dois anos, prorrogáveis.

da CA – Cadc e CoP — não estão a funcionar com a eficácia e regularidade necessárias, afirmando outro entrevistado que a Convenção em si está bem pensada, tendo, no entanto, um problema de governança complicado. Segundo Sereno (2016), a referida falta de conexão levou à não aplicação do princípio de subsidiariedade pela Cadc, o que parece ser uma tentativa de monopolizar a cooperação em determinadas matérias, impedindo que outros agentes possam contribuir para o orçamento da Comissão de Acompanhamento da Convenção de Albufeira. Para esta autora, a cooperação hídrica tem ficado afastada de outras formas de cooperação transfronteiriça, que se têm revelado dinâmicas. A forma de atuar da Cadc tem excluído do diálogo organismos com competências na gestão hídrica, podendo vir a contribuir para um distanciamento entre a comissão e a sociedade civil, o que é um contrassenso, considerando que a DQA incentiva a participação ativa desta na gestão das bacias partilhadas entre Estados (Sereno, 2016). Este isolamento, por inércia, da Cadc, não tem permitido aproveitar o potencial de desenvolvimento que a cooperação hídrica ibérica poderia promover. Por exemplo, na bacia do Danúbio, a cooperação hídrica transformou-se num motor de desenvolvimento transfronteiriço, que contribuiu para iniciativas nos planos social, cultural e económico, concretizadas com o apoio de projetos e programas de desenvolvimento europeus (Palermo, 2020). Perdem-se, assim, oportunidades de trabalhar a coesão ibérica e europeia.

Sereno (2016) lembra ainda que na IIª CoP, em 2008, se estabeleceu o compromisso de se realizar, no máximo até 2015 - na preparação do segundo ciclo de planeamento da Diretiva-Quadro da Água -, planos únicos entre os dois países para cada uma das bacias. Essa intenção já não consta nas conclusões da IIIª CoP, em 2015. Em 2021 persistem dificuldades de operacionalização dos planos conjuntos referidos na DQA, devido à falta de harmonização de critérios técnicos na definição de tipos comuns de massas de águas ibéricas (Palermo, 2020). Portugal e Espanha fizeram parte do mesmo grupo de intercalibração (MEDGIG), para uniformização de critérios (Maia, 2008), mas persistem divergências. Segundo a Cadc (2017) poderá ser necessário, para o 3º ciclo (2022-2027), efetuar um exercício de intercalibração entre os dois países.

No entanto, Correia (2016: 98) alerta para uma “postura pueril” de quem defende o planeamento e gestão conjunta das bacias transfronteiriças, que pressupõe “objetivos comuns e uma avaliação análoga de todos os valores em presença”, salientando que, em quadros de escassez, as

abordagens técnicas não resolvem todos os problemas. Isto é, num contexto de escassez, a consensualização de objetivos passa por compromissos políticos das autoridades nacionais dos dois países, difíceis de alcançar (e de cumprir) pelas implicações transversais em múltiplos setores e pressões dos grupos de interesses associados.

A disponibilidade da informação é outra fragilidade apontada à Cadc. A ata da XXI reunião, realizada em 25 de outubro de 2018, na qual foi criado o grupo de trabalho sobre a qualidade da água no Rio Tejo, continua por divulgar (Palermo, 2020). O site está desatualizado há anos e ainda não contém nenhum separador para este novo grupo de trabalho.

### 2.3 Importância da governança na gestão hídrica

A gestão de recursos hídricos é complexa e multidimensional (nomeadamente dimensões social, económica, ambiental e institucional). Por vezes, existem soluções técnicas para os problemas, mas estes persistem, por surgirem questões sociais ou institucionais que dificultam os processos de decisão (Correia, 2016). Parece haver uma cada vez maior perceção na comunidade internacional da importância da boa governança em questões que envolvem gestão de bens escassos e/ou partilhados, o que é visível pelo número crescente de definições de governança que têm surgido nas últimas décadas – World Bank (1992), Stoker (1998), Comissão Europeia (2001), Rogers e Hall (2003), Farinós Dasí (2008), Ferrão (2013), OCDE (2015), UNDP e SIWi (2015) -, algumas com referência específica à governança da água. O termo governança pode definir-se como uma nova forma de governo que envolve um sistema de relações mais complexo, transparente, informado e de responsabilidades partilhadas, trazendo para os processos de decisão e gestão, de forma *bottom up*, novos atores, públicos e privados (Palermo, 2020).

Os Princípios da OCDE para a Governança da Água, desenvolvidos para inspirar políticas públicas na Água, têm-se revelado pertinentes também na avaliação dessas políticas (Palermo, 2020). Propõem três dimensões: eficácia; eficiência; e confiança e compromisso (OCDE, 2015; Correia, 2016). Cada dimensão inclui quatro princípios, totalizando 12 princípios.

No âmbito da já referida investigação foi apresentada aos nove especialistas hídricos entrevistados a roda “Visão Geral dos Princípios da OCDE para a governança da Água” (OCDE, 2015), com os 12 princípios (fig. 1), sendo-lhes pedido a identificação dos três que considerassem prioritários para Portugal melhorar a governança da Água (figura 1). Os nove entrevistados consideraram importantes

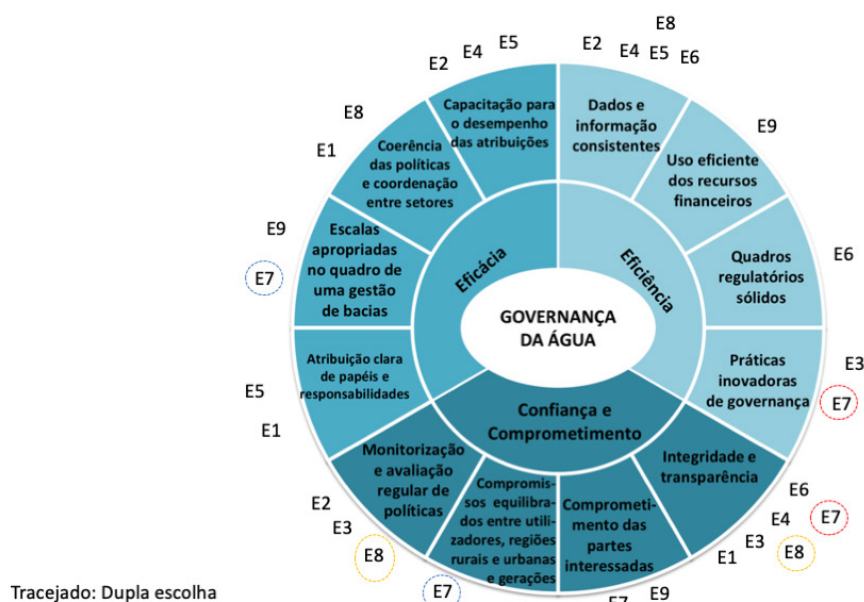


Figura 1 – Princípios para a Governança da Água.  
Fonte: Palermo, 2020 (adaptado de OCDE, 2015)

Nota: Os entrevistados estão numerados de 1 a 9. Quando um entrevistado fez uma dupla escolha, a mesma está assinalada a tracejado, indicando-se, no interior do círculo tracejado, o número do entrevistado.

todos os princípios, dois hesitaram e fizeram uma dupla escolha – assinalada a tracejado –, por entenderem que alguns princípios se sobrepunham. Um dos entrevistados hesitou ainda entre os princípios “Escalas apropriadas no quadro de uma gestão de bacia” e “Compromissos equilibrados entre vários utilizadores, regiões rurais e urbanas e gerações”, acabando por optar pelo primeiro. Este último foi, assim, o único princípio a não ser selecionado, apesar de referenciais verbais à sua importância. Analisados os dados, verificou-se que, para os especialistas hídricos auscultados, os três princípios prioritários para Portugal melhorar a sua governança da Água são:

1. Integridade e Transparência,
2. Dados e Informação consistentes,
3. Capacitação para o desempenho das atribuições (Palermo, 2020).

O envolvimento das comunidades locais e da sociedade civil na governança hídrica transfronteiriça potenciam a sua eficiência e eficácia, o empoderamento dos participantes e atribui maior legitimidade às decisões (Schulze, 2012), pelo que foi também perguntado como se poderia trazer a população para uma maior atenção e intervenção nas bacias luso-espanholas. Dos nove entrevistados, seis responderam que o tema era importante ou muito importante, mas não estava a ser devidamente executado ou

poderia ser melhorado, dois consideraram que existiam mecanismos de participação adequados e um dos entrevistados discordou da ideia de envolver a população não especializada. Dois dos entrevistados referiram que os conselhos de região hidrográfica<sup>5</sup> não estão a funcionar devidamente, havendo pouca participação real. Foi também apontada a dificuldade de trazer a população para o diálogo quando não existe um problema concreto. Segundo um dos entrevistados, para ocorrer uma mudança impõe-se que os decisores políticos e a academia aceitem que as pessoas comuns têm uma opinião válida sobre a gestão da água e que essas sessões de participação não são uma perda de tempo. É necessária uma educação para a cidadania para todos – decisores, autarcas, professores universitários – e não só da população “não especializada”. A percepção desse entrevistado é a de que as pessoas estão desinformadas e perdeu-se o diálogo social em torno da gestão da água, existente há 20 anos (Palermo, 2020).

### 3. DESAFIOS DE SUSTENTABILIDADE E RISCOS

<sup>5</sup> Os conselhos de região hidrográfica são órgãos consultivos da Agência Portuguesa do Ambiente em matéria de recursos hídricos para as respetivas bacias hidrográficas nela integradas (artº 7, nº 2 alínea b) da Lei da Água).

## NAS BACIAS LUSO-ESPAÑOLAS: PERSPETIVAS DE ESPECIALISTAS NACIONAIS

### 3.1 Desafios de sustentabilidade

Os entrevistados identificaram cinco desafios, de seguida analisados: (1) Gestão de caudais em quantidade e qualidade; (2) Maior diálogo e cooperação; (3) Maior capacitação técnica; (4) Estabilidade institucional; e (5) Outros desafios (Palermo, 2020).

#### *Gestão de caudais em quantidade e qualidade*

Sete dos nove entrevistados apontaram os desafios relacionados com os caudais como um dos aspetos mais importantes na relação hídrica com Espanha, havendo preocupações com a quantidade e a qualidade. Neste ponto, surgiram referências à necessidade de garantir o bom estado dos rios e de densificar algumas normas da CA, para garantir a “não ausência” de caudais. A maior pressão decorrente das alterações climáticas (AC) traz desafios a ambos os países ibéricos, sendo que a aridez no sul de Espanha e a inerente escassez de água e respetiva qualidade devem ser ponderadas na gestão dos caudais.

#### *Maior diálogo e cooperação*

Um maior diálogo e cooperação com Espanha foi identificado por cinco entrevistados como outro dos principais desafios. Este deve ser tecnicamente capacitado, com constante monitorização, a realizar em conjunto com as entidades espanholas. Entre os entrevistados, há posições diferentes para se alcançar esta maior cooperação. Destacam-se três posicionamentos: os que defendem uma ligação mais técnica e menos política; os que lembram a importância da vertente política para que os direitos e necessidades hídricas portuguesas sejam acautelados; e os que propõem que esse entendimento extravase a própria Convenção, podendo (re)organizar-se de várias maneiras, envolvendo inter-stakeholders e inter-governança, e criando diversas plataformas de entendimento, sob o enquadramento da CA, mas com alguma autonomia. Um dos entrevistados defende que Portugal se habitue “a ir bater à porta” de Espanha quando necessário – sendo país de jusante, não deve esperar a iniciativa espanhola na defesa dos direitos hídricos portugueses.

#### *Maior capacitação técnica*

Cinco dos entrevistados identificaram a necessidade de uma maior capacitação técnica (4) e institucional (1) como um dos maiores desafios que Portugal enfrenta nas bacias lusó-espanholas. O facto de Espanha ter técnicos de carreira nas confederações hidrográficas, e Portugal ter sofrido alguma turbulência institucional nos últimos 40 anos contribui para que os técnicos espanhóis apresentem, por vezes, em reuniões bilaterais, maior capacidade técnica e argumentativa sobre os dossiers. A crise financeira que o país atravessou, as imposições da Troika (em particular as inerentes à contração do Estado e subsequentemente de serviços públicos) e a aposentação dos técnicos mais experientes, sem garantir a passagem de conhecimento a outros mais novos, são causas apontadas para a administração pública estar depauperada de quadros qualificados, o que é um risco na defesa dos interesses portugueses.

Esta falta de capacitação técnica tem provocado atrasos em questões importantes. A maioria dos entrevistados considera que Portugal ainda não dispõe de todos os estudos necessários sobre o impacto das alterações climáticas (AC) no território, sendo prioritário elaborar os planos de seca e escassez.

#### *Estabilidade institucional*

A fragilidade institucional teve o seu momento mais recente na extinção do Instituto da Água (INAG) em 2013, durante os cortes do Compromisso de Eficiência do XIX Governo Constitucional, exigidos pela Troika. Nessa altura, as funções de Autoridade Nacional da Água, do INAG, foram integradas na Agência Portuguesa do Ambiente (APA), que passou a ser o interlocutor com a União Europeia e com Espanha (Serenó, 2014). Para alguns dos entrevistados, este é um elemento de fraqueza nas negociações com Espanha. Como refere um dos Entrevistados: “É uma situação muito minorizada, do ponto de vista institucional, *versus* a grande importância que a situação dos recursos hídricos nacionais tem em Espanha e que devia ter cá, pois vai ser uma grande preocupação do futuro, devido a situações e cenários que se colocam com as alterações climáticas.” (Palermo, 2020: 123).

As alterações institucionais implicaram que a APA passasse a integrar também as competências do INAG, das Administrações de Região Hidrográfica I.P., da Comissão para as Alterações Climáticas, da Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos e da Comissão de Planeamento de Emergência do Ambiente. Este “amalgamento”

numa única instituição levou a APA a responder em áreas como prevenção de riscos industriais graves, rotulagem ecológica ou educação ambiental, a par da gestão de recursos hídricos. Alguns especialistas hídricos atribuem a esta mudança um recuo de 30 anos em relação à política hídrica implementada antes da Troika (Correia *et al.*, 2017).

### Outros desafios

No decurso das entrevistas, e a propósito de riscos nas bacias luso-espanholas (que, em grande medida, se sobrepõem aos desafios já referidos), o tema da monitorização dividiu os especialistas hídricos portugueses: cerca de metade consideram-na adequada e suficiente, a outra metade classifica-a de insuficiente. A questão da estação de Ponte de Muge, uma das estações de controlo dos caudais da CA, no Tejo, é apontada repetidamente como exemplo. O problema não é apenas o de os caudais não serem, de facto, medidos nesta estação de monitorização (é uma seção móvel, de geometria altamente variável) e terem de ser calculados por extrapolação da curva de vazão, mas também de os dados para chegar a esses cálculos não estarem disponíveis. Como refere um dos entrevistados: “A informação que substitui Ponte de Muge quando teoricamente Ponte de Muge não funciona – e acho que nunca funcionou – também não existe. Há regras, mas quando olhamos para a sua aplicação é impossível, porque a estação alternativa [Almourol] também não tem dados” (Palermo, 2020: 130).

Outros desafios foram ainda referidos, entre os quais a alocação de recursos a montante e jusante; informação sobre recursos hídricos; dualidade água-energia; venda das barragens do Douro a privados; transvases espanhóis; e os vinte anos de atraso na realização dos estudos para o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos nos troços fronteiriços não contemplados nos Convénios de 1964 e 1968 e considerados prioritários.

Os principais riscos identificados pelos especialistas hídricos são de quantidade e qualidade, sobretudo tendo em conta a possibilidade de extremos climáticos mais intensos decorrentes das AC. Alguns especialistas preocupam-se com a possibilidade de contaminação por radioatividade – relacionada com as centrais de Almaraz e Trillo, no rio Tejo –, mas outros consideram que, tendo em conta existir já uma data para o seu encerramento (2028), depois de um processo de renovação das licenças de exploração em 2020, esse risco é, no presente, menos relevante. Isto assumindo que não teremos novo adiamento. Haverá sempre, no entanto, que monitorizar o desmantelamento, para prevenir acidentes. Outros especialistas referem o risco

das espécies invasoras, maior artificialização de caudais, havendo ainda uma chamada de atenção para a segurança das barragens mais antigas com exigências de manutenção e de adaptação às novas necessidades de sustentabilidade – por exemplo, assegurar caudais ecológicos adequados, através da libertação, em contínuo, de um caudal mínimo.

### 3.2 Bacias com maiores riscos

Para os especialistas hídricos entrevistados, as bacias do Tejo e do Guadiana são as bacias partilhadas mais preocupantes, revelando-se a do Tejo a mais crítica nos últimos anos. Nesta bacia, os caudais previstos na CA têm sido cumpridos, mas não com a regularidade que assegura o bom funcionamento ecológico das massas de água (Palermo, 2020; Henriques, 2018b). Alguns especialistas consideram que seria útil fazer aplicar, até à entrada em Portugal, o Acórdão do Supremo Tribunal espanhol (ATS 309/2019, de 11 de março)<sup>6</sup>, que obriga à existência de um caudal ecológico permanente em determinados pontos do Tejo, em Espanha. Se o mesmo se aplicasse até à fronteira com Portugal, haveria garantia de manutenção do caudal ecológico permanente, indispensável para assegurar os ecossistemas ribeirinhos e o reequilíbrio do rio (Palermo, 2020; Sereno, 2019). A CA tem um caudal anual estipulado, mas só 37% desse caudal está distribuído também por trimestres e semanas, de acordo com as estações do ano (aspeto introduzido no Protocolo Adicional aquando da única revisão da CA, em 2008). A existência do transvase Tejo-Segura provoca, por vezes, desvios de água por força de pressões internas das associações de regantes, penalizando a quantidade de água que chega à fronteira. O transvase incumpe a DQA, na medida em que dá prioridade a interesses económicos, em detrimento do abastecimento à população e à prevenção de impactos ambientais, que deviam ser defendidos (Gómez & Trigo, 2020). Esta pressão levou mesmo a alterações na lei espanhola, favoráveis aos regantes. O transvase pretendia eliminar a escassez do recurso na bacia do Segura, mas esta permanece devido à extensão continuada do regadio (Hérendez-Mora, 2016).

Com o Centro e Sul de Espanha a terem crescentes problemas de escassez de água, a gestão transfronteiriça deste recurso ganha acuidade acrescida para Portugal. O programa do XXII Governo Constitucional (2019-2023) previa “Aprofundar a Convenção de Albufeira, garantindo caudais diários

<sup>6</sup> Acórdão referido por Sereno, 2019.

no Rio Tejo e a gestão conjunta das massas de água comuns” (Governo de Portugal, 2019:74).

Na bacia do Guadiana há preocupação em relação à sua resiliência hídrica, não só por se situar num território árido e vulnerável à desertificação, mas também pela persistência de utilização por parte de Espanha da captação do Boca-Chança, para lá do que foi acordado entre os países (Palermo, 2020; Leitão *et al.*, 2016). De facto, Portugal autorizou Espanha, por diversas ocasiões, mas sempre em períodos especiais (construções de barragens e necessidade de abastecer Huelva)<sup>7</sup>, ao uso da captação do Boca-Chança para transferir (transvase) uma determinada quantidade de água que deveria chegar a Portugal. Espanha nunca deixou de o fazer, apesar desta prática reiterada ter sido abordada em várias reuniões bilaterais.

A captação do Boca-Chança situa-se a jusante da barragem do Chança, antes deste desaguar no Guadiana, e transvasa até 75hm<sup>3</sup>/ano, dependendo do estado do sistema Chanza-Piedras (DHTOP, 2015). Presentemente, essa captação transfere em permanência, mesmo em anos de não seca e estando as barragens de Andévalo e Chança com elevadas percentagens de armazenamento, o máximo de água permitido (CHG, 2020). A água dessa captação – existem duas outras bombagens no Chança, a montante — é levada indevidamente, através do canal de Granada e do túnel de São Silvestre, para a demarcação hidrográfica dos Rios Tinto, Odiel y Piedras. Parte do recurso, regressa, assim, à “origem” de onde partiu, o que é particularmente benéfico para Espanha. Os espanhóis pretendem legalizar este processo, pois o transvase que estão a fazer, entre diferentes demarcações, é ilegal segundo a lei espanhola. Ou seja, pretendem que Portugal transforme em permanente uma situação acordada como provisória, procurando deste modo a “legalização” deste processo em Espanha. Está também cenarizada a possibilidade de duplicar, em 2033, o volume do transvase do Boca-Chança, até aos 150 hm<sup>3</sup>/ano, em função do alargamento da área de regadio nas bacias dos rios Tinto, Odiel e Piedras que cresceu acima do previsto, aumentando a pressão sobre o recurso (DHTOP, 2015).

---

<sup>7</sup> A captação terá sido instalada de forma provisória, em 1974, com permissão de Portugal, durante a construção da barragem do Chança, para assegurar o abastecimento a Huelva (Sereno, 2011), e terá havido um acordo posterior sobre o seu uso, em 1997 (Cadc, 2005). Não é claro que compromisso foi este, mas deverá ter sido acordado na Comissão dos Rios Internacionais (Sereno, 2011). O uso da captação foi permitido, depois, em momentos de seca, durante a construção da barragem de Andévalo (CHG, 2020), que terá sido construída entre 2008 e 2011.

## 4. RECOMENDAÇÕES PARA A GESTÃO FUTURA NUM CONTEXTO DE MUDANÇA CLIMÁTICA

As alterações climáticas são uma certeza, e vários estudos apontam que serão particularmente severas na Península Ibérica (IPCC, 2013; CEDEX 2017), com impacto na biodiversidade dos ecossistemas de água doce (Do Ó & Seiz, 2021). Neste contexto de ameaça latente, é imperativo que Portugal reúna a capacitação técnica e os estudos, ainda em falta, para poder prever, com maior precisão, os efeitos do impacto das AC no território ibérico, e assim estar mais preparado para defender os interesses hídricos nacionais - presentes e futuros. Investir na monitorização e na disponibilização de informação clara e compreensível, de acesso simples, e em tempo real, com dados históricos, é essencial para aumentar o conhecimento sobre o que acontece nas bacias, nomeadamente em relação aos caudais, aos consumos, e tornar a gestão mais transparente para todos. Com o progressivo agravamento dos impactos das AC, a sociedade civil tornar-se-á mais atenta à informação veiculada sobre recursos hídricos, podendo recuperar-se o diálogo social que se perdeu nos últimos 20 anos. É, por isso, adequado, apostar na educação para a participação pública em recursos hídricos, e para uma maior compreensão da intervenção em governança multinível, com destaque para o nível local. Os especialistas hídricos portugueses, os políticos com responsabilidade em gestão hídrica e a academia devem analisar, aconselhar e decidir (no caso de quem tem competência para tal) as melhores estratégias para ultrapassar as dificuldades já identificadas na relação hídrica com Espanha - presente e futura -, nos mecanismos de funcionamento da CA, e no envolvimento da sociedade civil na governança das bacias, para tornar a gestão hídrica mais eficaz, eficiente e transparente.

## 5. CONCLUSÃO

Os cenários climáticos para a Península Ibérica apontam, para as próximas décadas, um previsível aumento quer da variabilidade pluviométrica quer dos extremos climáticos e uma intensificação da escassez regional da água com repercussões profundas, nomeadamente nos usos do solo, no coberto vegetal, na biodiversidade e na produção agroflorestal. A situação ocorrida nos anos mais recentes deixa elevada apreensão para o futuro, sendo indispensável promover alterações estruturantes na concertação das ações com Espanha. Assim, neste contexto de pressão sobre um recurso escasso e essencial ao desenvolvimento,



Portugal precisa assegurar estabilidade institucional e técnica na gestão hídrica, para enfrentar futuros desafios com segurança e capacidade negocial, para melhor defender a gestão dos recursos partilhados. Mas o trabalho de governança hídrica ibérica não se esgota na estabilidade institucional e capacitação técnica. É indispensável reforçar o diálogo e cooperação com Espanha, que passará por um maior planeamento conjunto entre os dois países, a começar pelos Planos de Seca e Escassez. Planear sem esgotar o recurso, aplicando de forma concertada a DQA e atuando do lado da procura é essencial para aumentar a resiliência do território ibérico e prevenir a incerteza num futuro que se adivinha muito exigente na gestão da água.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baranyai, G. (2019) European water law and hydrogeopolitics: an inquiry into the resilience of transboundary water governance in the European Union. Tese de Doutoramento. Pázmány Péter Catholic University. Faculty of Law and Political Sciences, Budapest.
- Cadc (2005) V Reunião Plenária da Comissão para a Aplicação e Desenvolvimento da Convenção – Ata.
- Cadc (2017) Documento de coordenação elaborado durante o processo de planeamento 2016-2021 para as bacias hidrográficas internacionais partilhadas por Portugal e Espanha. Governo de Espanha – Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente; APA.
- Cedex (2017) Evaluación del impacto del cambio climático em los recursos hídricos y sequías en España. Informe Final Madrid, Centro de Estudios Y Experimentación de Obras Públicas [http://www.cedex.es/NR/rdonlyres/3B08CCC1-C252-4AC0-BAF7-1BC27266534B/145732/2017\\_07\\_424150001\\_Evaluaci%C3%B3n\\_cambio\\_clim%C3%A1tico\\_recu.pdf](http://www.cedex.es/NR/rdonlyres/3B08CCC1-C252-4AC0-BAF7-1BC27266534B/145732/2017_07_424150001_Evaluaci%C3%B3n_cambio_clim%C3%A1tico_recu.pdf)
- CHG (2020) Esquema de Temas Importantes de la Demarcación Hidrográfica de la Guadiana. Tercer Ciclo de Planificación Hidrológica. Resumen de los temas importantes.
- Comissão Europeia (2001) Governança Europeia – Um livro Branco. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (2001/C 287/01).
- Correia, F.N.; Cunha, L.V.; Leitão, A.E.; Pinto, F.T.; (2017) O retrocesso da gestão dos recursos hídricos portugueses. Jornal Público. Link: <https://www.publico.pt/2017/03/22/sociedade/opiniao/o-retrocesso-da-gestao-dos-recursos-hidricos-portugueses-1765967> (Consultado a 6/4/2021)
- Correia, F.N. (2016) Governança e Políticas Públicas da Água – (In)volução Recente em Portugal in Pedro Cunha Serra (coord.) Políticas Públicas da Água. 81-100. APRH
- DHTOP (2015) Plan Hidrográfico Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras. Anejo 2 – Inventario de Recursos Hídricos.
- Do Ó, A.; Seiz, R. (2021) Impacts of Climate Change in Iberia: less water and more uncertainty in Iberian Rivers. ANP-WWF & WWF Spain.
- Farinós Dasí, J. (2008) Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la A.G.E., n. 46, 11-32.
- Fernandes, J.A.R.; Trigo, L. L.; Sposito, E.S.; (organizadores); (2016) Dicionário de Geografia Aplicada. Terminologia da Análise, do planeamento e da gestão do território. Porto Editora.
- Ferrão, J. (2013) Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos in Ferreira, A.; Pinheiro da Silva, A. C.; Marafon, G.J.; Rua, J. (organizadores) Metropolização do Espaço – Gestão territorial e relações urbanorurais. Editora Consequência. Capítulo 13; 257-279.
- Gil, A. (2011) O Planeamento de Recursos Hídricos no actual contexto de incerteza: objetivos e metodologias – Mestre em Engenharia Militar (2011) Instituto Superior Técnico e Academia Militar.
- Gómez, L. A.; Trigo, A.M. (2020) La gestión pública de una obra hidráulica compleja, entre el marco internacional y los intereses regionales privados: el caso del transvase Tajo-Segura (España). Revista Relaciones Internacionales. 45, 327-344. Octubre 2020 – Enero 2021. Universidad Autónoma de Madrid.
- Henriques, A. G. (2018a) A Revisão da Diretiva-Quadro da Água. Revista Recursos Hídricos, pag 15 e seguintes. APRH. Outubro de 2018.
- Henriques, A.G. (2018b) Reflexões sobre a monitorização dos recursos hídricos, a convenção de Albufeira e o licenciamento de descargas nas massas de águas, a propósito do incidente do rio Tejo em janeiro de 2018. Revista Recursos Hídricos APRH. 39 (1), 9-17.

- Henriques, A. G. (2011) O Direito Internacional das Águas e a Convenção de Albufeira de 1998 sobre as bacias hidrográficas Luso-espanholas, 7º Congresso da Água.
- Hernández-Mora, N. & Moral, L.D. (2016) Disfuncionalidades de los mercados de agua en España. In Gómez-Limón, J.A.; Calatrava, J. (Coordinadores) Los Mercados de agua en España – Presente y perspectivas. Serie Economía [26] Cajamar –Caja Rural.
- IPCC (2013) Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Leitão, A. E. (coordenador) et al. (2016) Organização Institucional e Operacionalização da Gestão de Recursos Hídricos em Portugal: Reflexão e Propostas. Revista Recursos Hídricos APRH. 37 (1), 39-44.
- OCDE (2015) Water Governance Indicators and Measurement Frameworks.
- Palermo, R. (2020) Os desafios da gestão partilhada das bacias hidrográficas luso-espanholas – Estudo de Caso do Rio Tejo. Dissertação para a obtenção de grau de mestre em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território. FCT/FCSH-Nova. 2020.
- Palermo, R.; Ventura, J.E.; Pereira, M. (2020) Gestão de Águas Transfronteiriças – Desafios das alterações climáticas nas bacias hidrográficas luso-espanholas, Remoaldo, P. e al. (Ed.) Atas do XII Congresso da Geografia Portuguesa: Geografias de Transição para a Sustentabilidade. Guimarães: Associação Portuguesa de Geógrafos e Universidade do Minho. 1ª edição: março de 2020, 205-210.
- Portugal (2019) Programa do XXII Governo Constitucional de Portugal (2019-2023) Programa XXIIIGC (portugal.gov.pt)
- Ribeiro, O.; Lautensach, H.; Daveau, S. (1987) Geografia de Portugal - II. O Ritmo Climático e a Paisagem; Edições João Sá da Costa.
- Rogers, P.; Hall, A. W. (2003) Effective Water Governance. TEC Background Papers, nº7, Global Water Partnership, Elanders Novum.
- Schulze, S. (2012) Public Participation in the governance of transboundary water resources – mechanisms provided by river basin organizations. L'Europe en formation. (365).
- Sereno, A. (2019) in Publico: Link: <https://www.publico.pt/2019/11/14/sociedade/opiniao/tejo-espanha-cumprir-portugal-obriga-internamente-1893641> (Consultado a 06/04/2021).
- Sereno, A. (2016) Águas sem fronteiras – Em especial, a cooperação luso-espanhola no âmbito das Regiões Hidrográficas Internacionais in Pedro Cunha Serra (coord.) Políticas Públicas da Água. 33-56. APRH.
- Sereno, A. (2014) O Direito Português da Água do Século XXI Catorze Anos de Diretiva Quadro da Água, e-Pública Vol. I No. 2, junho, 389-420.
- Sereno, A. (2011) Rios que nos Afastam, Águas que nos Unem – Análise Jurídica dos Convénios Luso-espanhóis sobre Águas Internacionais. Fundacion Lex-Nova.
- Stoker G. (1998), “Governance Theory: Five Propositions”, International Social Science Journal, 50 (155), 17-28.
- World Bank (1992) Governance and Development. A World Bank Publication.
- UNDP e SIWI (2015) Water Governance in Perspective. UNDP Water Governance Facility at SIWI, Stockholm International Water Institute.
- Ventura, J.E. (2003) A nova cultura da água: do aumento da oferta à gestão da procura e ao planeamento dos recursos hídricos. GeolNova 7, 129-146.