

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS, CONCEITOS E DEFINIÇÕES

O Decreto Lei nº 45/94 de 22 de Fevereiro, que regula o processo de planeamento de recursos hídricos e a elaboração e aprovação dos planos de recursos hídricos, determina a elaboração e aprovação de 15 planos de bacia hidrográfica (PBH) e do Plano Nacional da Água (PNA).

Para este efeito dividiu o território do Continente em 15 regiões coincidindo com as principais bacias hidrográficas e as suas regiões costeiras adjacentes.

Nos termos daquele diploma, a elaboração do PNA e dos PBH dos rios Minho, Douro, Tejo e Guadiana é da competência ao Instituto da Água (INAG), e a elaboração dos PBH dos restantes rios, compete às Direcções Regionais de Ambiente e do Ordenamento do Território (DRAOT).

À excepção do PBH das Ribeiras do Oeste, que ainda se encontra em elaboração, todos os restantes Planos encontram-se, à data de apresentação do PNA, concluídos e com a discussão pública encerrada.

Está assim concluído o processo de elaboração dos PBH, meta indispensável para a elaboração e conclusão do PNA.

Em Outubro de 2000, foi também elaborada a “Síntese dos Planos de Bacia Hidrográfica dos Rios Luso-Espanhóis”, que foi apresentado ao Conselho Nacional da Água e também às autoridades espanholas, às quais foi entregue, dando cumprimento à obrigação de reciprocidade no que diz respeito à permuta de informação, já que no início de Setembro do mesmo ano as autoridades espanholas fizeram a apresentação do seu Plano Hidrológico Nacional de Espanha (PHNE) à Delegação Portuguesa à Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção (CADC).

Através de Protocolos específicos celebrados para o efeito com a instituições competentes das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, e contando ainda com o apoio técnico do INAG, estão também em elaboração os respectivos Planos Regionais da Água, que, por não poderem estar concluídos em simultâneo com o PNA, e também por terem de ser objecto de discussão pública nas Regiões Autónomas, virão, num futuro próximo, a ser parte integrante do PNA.

O PNA e os Planos de Bacia Hidrográfica constituem elementos enquadradores, estratégicos e programáticos do desenvolvimento do processo de planeamento de recursos hídricos para o início do século XXI, têm ainda como grandes objectivos contribuir, como factor potenciador, para a reestruturação do sistema normativo e institucional de recursos hídricos e, como factor instrumental, para a consecução de uma política coerente, eficaz e consequente de recursos hídricos.

O carácter pioneiro dos PBH manifesta-se sobretudo pela abordagem integrada das diversas matérias relacionadas como os recursos hídricos, incluindo nomeadamente as questões de natureza ambiental, e da observância do princípio da participação, envolvendo os diversos agentes interessados na gestão dos recursos hídricos, que culminou com a sua discussão pública largamente aberta e desenvolvida em todo o país.

Conhecidos os conteúdos dos PBH ficamos cientes do estado de conhecimento que os mesmos proporcionaram, bem como das lacunas de informação e de conhecimento que foi possível constatar.

Neste contexto, é importante referir que o PNA e os PBH deverão ser encarados como instrumentos de um processo dinâmico, que será actualizado permanentemente, quer no que respeita à inventariação e caracterização, quer ao nível da implementação das medidas e acções. São bons exemplos disso a reestruturação das redes de monitorização e a recolha e tratamento de informação já em curso.

Os próprios PBH remetem para futuros programas de medidas e acções o aprofundamento do conhecimento técnico e científico em determinadas áreas, já que seria impensável que os PBH pudessem, no espaço de tempo da sua elaboração, vir a atingir esse desiderato.

O PNA apesar de ser sustentado, em grande medida, pelos elementos de base dos PBH não se limita à síntese destes.



Contempla, de acordo com o DL n.º 45/94, a convergência e articulação entre PBH e compreende um conjunto de medidas e acções próprias, optimizando as suas propostas numa perspectiva de conjunto. Assim, o PNA não se limita a um repositório dos PBH, adquirindo personalidade própria a um nível que não substitui a essência destes.

Recordam-se as grandes linhas de orientação que nortearam a elaboração dos PBH e que não poderão deixar de pautar a estruturação deste PNA:

- Aumento da produtividade da água e promoção do seu uso racional, com o máximo respeito pela integridade territorial das bacias hidrográficas
- Protecção, conservação e requalificação dos meios hídricos e dos ecossistemas associados
- Satisfação das necessidades das populações e do desenvolvimento económico e social do país
- Respeito pela legislação nacional e comunitária relevante e satisfação dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português
- Acesso à informação e participação dos cidadãos na gestão dos recursos hídricos

Estamos pois perante o primeiro Plano Nacional da Água que se pretende que seja orientado por objectivos de natureza sectorial e de incidência transversal perante políticas de outros sectores de actividades, razão pela qual deverá centrar-se em questões cuja relevância e/ou disseminação territorial constituem prioridades de resolução a médio prazo, por poderem vir a hipotecar o futuro das gerações vindouras.

Sendo um instrumento de política, com a validade máxima de uma década, devendo ser obrigatoriamente revisto no prazo de oito anos, o seu conteúdo deverá prevalecer e resistir às eventuais erosões das conjunturas de menor duração, face à dinâmica e evolução por vezes imprevisível do quadro de gestão dos recursos hídricos

Apesar da sua natureza transversal, o PNA encontra-se subordinado e enquadrado, entre outros, pelos seguintes instrumentos: i) a Constituição da República Portuguesa (CRP); ii) a Lei de Bases do Ambiente (LBA) iii) o Plano Nacional de Política do Ambiente (PNPA); iv) o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES); v) o Decreto-Lei 45/94 (Regime de Planeamento); vi) o Tratado da União Europeia (Tratado de Amsterdão); vii) a Directiva-Quadro da Água⁽¹⁾ (DQA); viii) a Convenção sobre Cooperação para o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas.

Tendo em conta que cerca de 64% do território continental de Portugal está integrado nas bacias hidrográficas dos rios internacionais e que, por consequência, a nossa dependência em termos de recursos hídricos potencialmente gerados na parte espanhola daquelas bacias fortemente condicionada em termos de quantidade, qualidade e de condições ambientais, a problemática das relações luso espanholas e da gestão e acompanhamento dos acordos existentes entre os dois países é matéria que merece especial atenção neste PNA.

O planeamento e gestão dos recursos hídricos em Portugal não pode, pois, deixar de ser articulado com o planeamento e gestão dos recursos hídricos da parte espanhola das bacias partilhadas, no quadro do direito internacional (com destaque para a Convenção sobre a Protecção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais – Convenção de Helsínquia), comunitário (com destaque para a Directiva Quadro da Água) e bilateral (Convénios de 1964 e 1968 e a “Convenção sobre Cooperação para o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas”, adiante designada por Convenção de Albufeira)

Assim, a aplicação e implementação da Convenção de Albufeira, cuja Comissão para a Aplicação e o Desenvolvimento da Convenção (CADC) já se encontra em funções e tem desenvolvido amplo e profícuo trabalho, é matéria que, de constituir uma das prioridades deste PNA.

Não cabe ao PNA definir metas e objectivos para a implementação desta Convenção, já que a CADC encontra-se plenamente mandatada para esse efeito e no essencial é esse o objecto e o motivo da sua existência. Ao PNA compete, prever os mecanismos de acompanhamento e vigilância da sua aplicação, de modo a poder fazer repercutir perante a CADC os objectivos que nos propomos atingir em território nacional

⁽¹⁾ Na medida do possível procurou ter-se em conta as indicações da DQA, embora assumindo a impossibilidade de lhe dar desde já real cumprimento.



e os condicionamentos que possam advir para a política nacional de gestão dos recursos hídricos, na decorrência de uma partilha de interesses com o Estado de montante.

A recente adopção da Directiva 2000/60/CE que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água, adiante designada por Directiva Quadro da Água (DQA), define objectivos de protecção e de gestão dos usos das águas, de certo modo já estão integrados na Convenção de Albufeira.

O presente PNA propõe a definição das regiões hidrográficas, passo fundamental para que possam ser atingidos os objectivos fundamentais da Convenção de Albufeira e da DQA, sobretudo se tivermos em conta a sua inserção no contexto das bacias compartilhadas, e que a sua futura gestão seja, num futuro próximo, realizada por regiões ou conjuntos de regiões hidrográficas

Em consequência, torna-se inevitável a efectivação da já anunciada intenção de reforma do actual quadro institucional de gestão dos recursos hídricos, cuja proposta de novo modelo se encontra em elaboração na sequência do Despacho nº 13799/2000 de 6 de Julho, do Senhor Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, que para o efeito constituiu um Grupo de Trabalho.

Assim, e de acordo com o calendário da DQA, Portugal irá assegurar, em conjunto com Espanha, a elaboração de planos de gestão coordenados e dos consequentes programas de medidas para prevenir a degradação e assegurar a protecção da qualidade das águas, acção que, obviamente, também deverá ser estendida às bacias nacionais.

Por outro lado, a abordagem integrada às questões relacionadas com a prevenção e controlo da poluição com origem em descargas tóxicas e difusas amplamente consignada na Directiva IPPC (Directiva 96/61/CE), transposta para o direito interno nacional pelo Decreto Lei nº 194/2000 de 21 de Agosto, não deixa de constituir uma obrigação dos dois estados ibéricos, sendo indispensável o estabelecimento de uma actuação coordenada.

Ainda no contexto da gestão dos rios internacionais, existem outras questões que assumem particular relevância, das quais destacamos:

- Fixação de caudais ecológicos decorrentes da necessidade de se proceder à definição do regime de caudais necessário para garantir o bom estado das águas, no sentido de minimizar os impactes sobre os ecossistemas dulçaquícolas a jusante dos aproveitamentos hidráulicos que condicionam as secções de fronteira nos rios internacionais, tendo em vista quantificar os caudais mínimos a manter nos cursos de água, ao longo do ano, que permitam assegurar a conservação e manutenção dos ecossistemas aquáticos naturais, a reprodução das espécies, assim como a conservação e manutenção dos ecossistemas ripícolas e os aspectos estéticos da paisagem ou outros de interesse científico e cultural.

Os estudos a desenvolver deverão abranger toda a bacia hidrográfica e avaliar os impactes decorrentes da sua artificialização.

Durante a elaboração dos PBH (quer nos rios nacionais, quer nos rios internacionais) não foi possível proceder ao estabelecimento destes caudais, já que o estado de conhecimento e as perspectivas de aquisição do mesmo não se coadunavam com os objectivos temporais da conclusão dos PBH, daí que a “Síntese dos Planos de Bacia Hidrográfica dos Rios Luso-Espanhóis, tenha avançado com a fixação de valores em cinco secções de fronteira nos cinco rios internacionais, muito embora com a noção de que esta matéria requer ser aprofundada e, nos termos da Convenção de Albufeira, deverá ser conduzida através da CADC.

- Estabelecimento de redes homogéneas de monitorização, que nos termos da permuta de informação prevista na Convenção de Albufeira e nos objectivos da DQA, terão de ser estabelecidas e intercalibradas pelos dois estados ibéricos.
- Articulação entre Portugal e Espanha para a preparação da implementação da DQA o que, obviamente, deverá estar inserido na estratégia comum da União Europeia.

Portugal é um dos países que, no contexto europeu, apresenta responsabilidades significativas em matéria de gestão de águas, sobretudo se tivermos em conta os objectivos de protecção e preservação das águas marinhas.



Com uma área terrestre de 92 600 km², Portugal tem responsabilidades de gestão de recursos hídricos numa área de 1.834.600 km² se atendermos às áreas das Zonas Económicas Exclusivas, ou seja, uma área cerca de 20 vezes superior à sua área terrestre, como se pode observar na Figura 1.1.

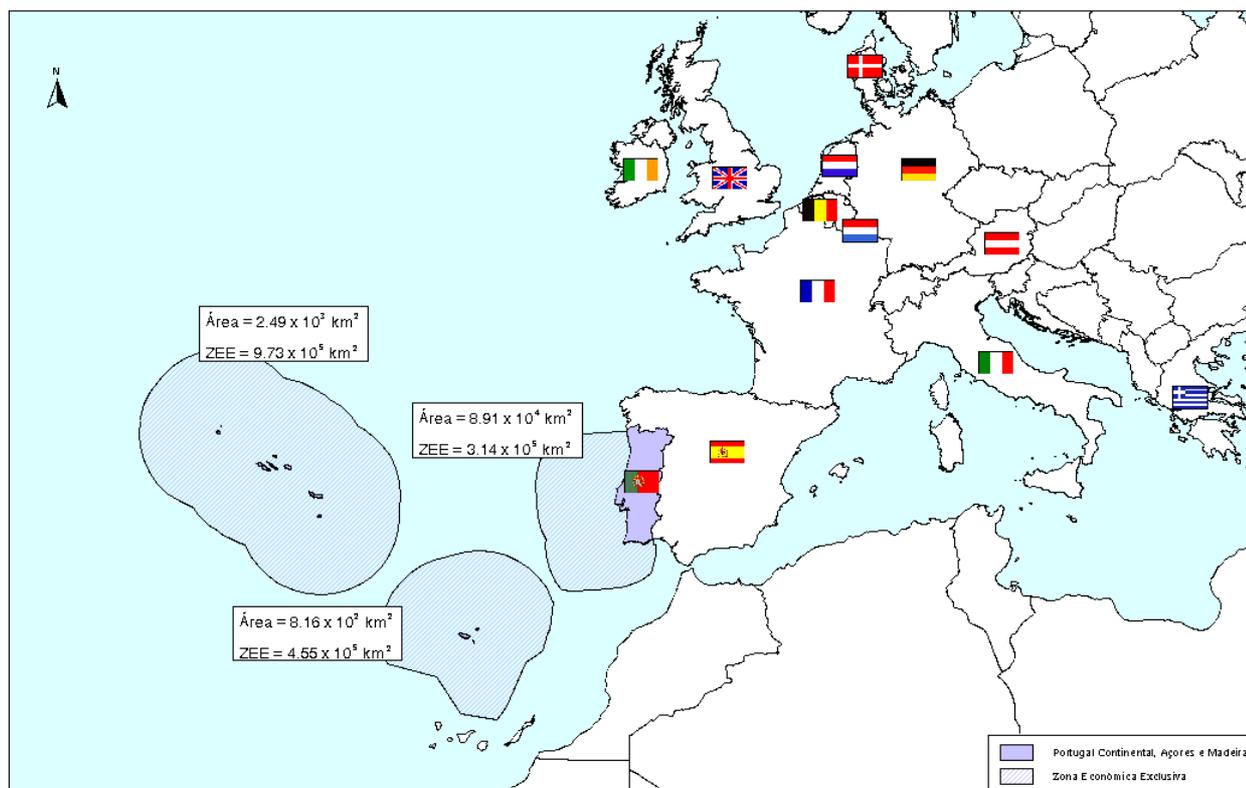


Figura 1.1 – Espaços Hídricos e Territoriais de Gestão de Recursos sob a Responsabilidade de Portugal

As responsabilidades nacionais inserem-se num contexto global de gestão do ambiente onde a terra, a água e o ar são os principais vértices. Segundo os dados da FAO, o quadro global onde os recursos hídricos se insere é apresentado na Figura 1.2.

Embora a água cubra 75% do globo terrestre, a sua disponibilidade e a sua distribuição inspiram permanentes cuidados a nível do planeamento e da racionalidade dos seus diversos usos.

Em Portugal, os três espaços territoriais, Continente, Açores e Madeira, com áreas de 89.290 km², 2.490 km² e 820 km², respectivamente, têm associadas as zonas marítimas económicas exclusivas, de 314.000 km², 973.000 km² e 455.000 km², respectivamente.

A quantidade de água doce que é gerada pela precipitação nestes espaços é cerca de 91 Km³ médios anuais. Estes recursos evoluem para recursos hídricos superficiais e subterrâneos que atingem os valores médios anuais totais cerca de 33 Km³, e 8 Km³, respectivamente com a repartição pelo Continente, Açores e Madeira expressa no Quadro 1.1.

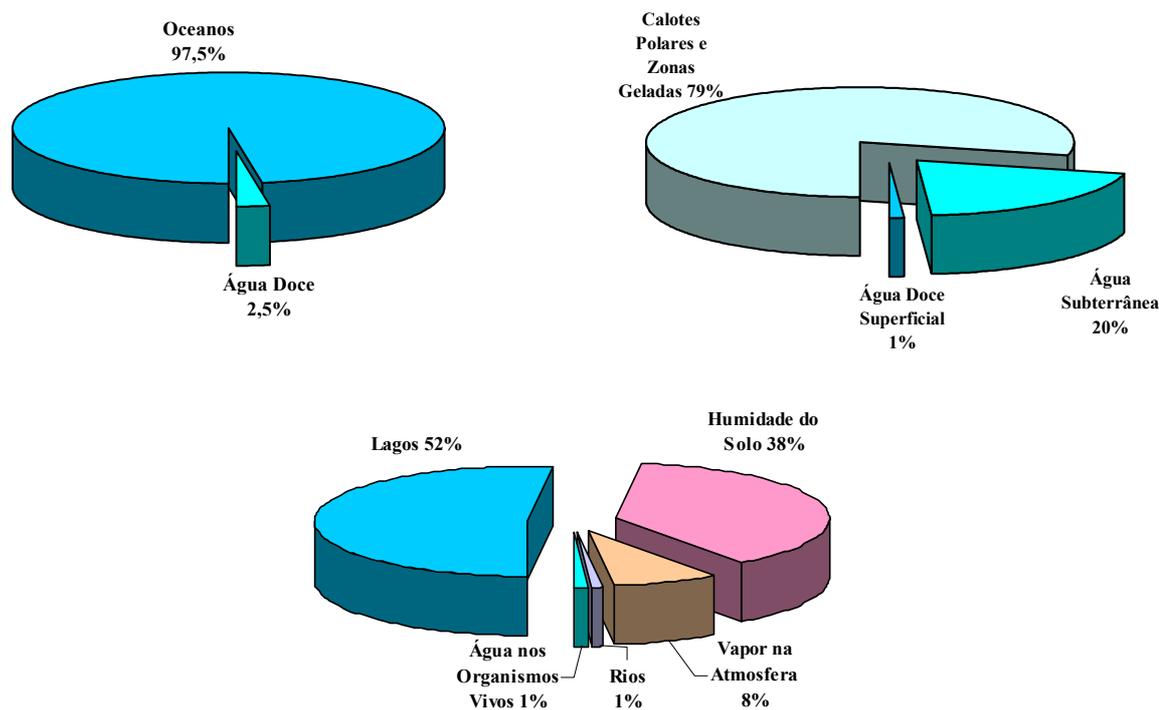


Figura 1.2 - Água no Globo Terrestre

Quadro 1.1 - Espaços Nacionais de Gestão de Recursos Hídricos (Km²) e Recursos Médios Anuais (Km³)

Regiões	Espaços Territoriais (Km ²)	Espaços Marinhos (Km ²)	Precipitação (Km ³ /ano)	Recursos Médios Anuais (Km ³ /ano)		
				Escoamento Superficial	Recargas Subterrâneas	Totais
Continente	89 290	314 000	85,7	30,7	6,0	36,7
Açores	2 490	973 000	4,5	1,6	1,5	3,1
Madeira	820	455 000	1,2	0,5	0,2	0,7
TOTAL	92 600	1 742 000	91,4	32,8	7,7	40,5

Para que este PNA tenha uma base comum a todos os leitores importa aqui reter algumas definições fundamentais, tais como:

- Plano Nacional da Água: Documento que define orientações de âmbito nacional para a gestão integrada dos recursos hídricos fundamentadas em diagnóstico actualizado da situação e na definição de objectivos a alcançar através de medidas e acções, elaborado de acordo com o Decreto-Lei nº45/94 de 22 de Fevereiro.
- Plano de Bacia Hidrográfica: Definição idêntica à anterior com o âmbito territorial de uma bacia hidrográfica ou da agregação de pequenas bacias hidrográficas de acordo com o despacho ministerial de 98.12.31 que recaiu sobre a informação nº 280/DSP/98.
- Recursos Hídricos Superficiais: Águas interiores que não sejam subterrâneas.
- Recursos Hídricos Subterrâneos: Águas que se encontram abaixo da superfície do solo na zona de saturação e com contacto directo com as substâncias que constituem o solo ou o subsolo.



- **Águas Interiores:** Todas as águas lênticas ou correntes à superfície do solo e todas as águas subterrâneas existentes até à linha de base a partir da qual são marcadas as águas territoriais.
- **Bacia Hidrográfica:** Superfície terrestre na qual todas as águas fluem, através de uma sequência de ribeiros, rios e eventualmente lagos e lagoas para o mar, desembocando uma única foz, estuário ou delta
- **Águas Transfronteiriças:** Águas superficiais e subterrâneas que definem as fronteiras entre dois ou mais Estados, que os atravessam ou se encontrem situados nestas fronteiras.



2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES E DE CONTEXTO

2.1. Princípios Fundamentais e da Administração

As decisões político-administrativas associadas ao planeamento de recursos hídricos podem ser enformadas por princípios específicos da actividade de planeamento, mas também devem ser conformadas pelos princípios fundamentais e gerais que tocam todos os modelos de decisão deste subsistema jurídico.

A Constituição da Republica Portuguesa (CRP) refere que Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira e que na lei própria é definida a extensão e o limite das águas territoriais, a zona económica exclusiva e os direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos (artigo 5º).

No que se refere aos recursos hídricos das bacias hidrográficas internacionais a CRP estabelece que nas relações internacionais Portugal rege-se pelos princípios da independência nacional, da igualdade entre os Estados e da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e ainda que as normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português.

Também as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas, bem como as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram na ordem interna, desde que tal se mostre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos (artigos 7º e 8º).

Das tarefas fundamentais do Estado constam a promoção do bem estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre portugueses, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território (artigo 9º).

Por força destes princípios fundamentais da CRP, no domínio do ambiente em geral encontram-se na Lei de Bases do Ambiente (LBA, 11/87) definidos os princípios que apontam para que “todos os cidadãos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender” e que “a política de ambiente tem por fim otimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, qualitativa e quantitativamente como pressuposto básico de um desenvolvimento auto – sustentado”

A Comissão do Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (UNCED) através da publicação do “Relatório Brundtland” evidenciou que os problemas ambientais não podem ser separados dos assuntos relativos ao bem-estar das populações e ao desenvolvimento económico em geral, sendo apresentadas formas alternativas de desenvolvimento que promovam o uso sustentável dos recursos naturais.

A Conferência sobre o Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio em 1992 realçou a necessidade de incluir o conceito de desenvolvimento sustentável no desenvolvimento das políticas ambiental e económica.

A dimensão humana da necessidade de se assegurar o desenvolvimento sustentado foi escolhida para o 1º princípio da Declaração do Rio com a seguinte expressão: “Os seres humanos estão no centro das preocupações do desenvolvimento sustentado. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza”. O 3º princípio vai no mesmo sentido com a forma: “O direito ao desenvolvimento deve ser conseguido de modo equitativo preenchendo as necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras”.

Tendo em vista a definição de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, e tendo em consideração os Acordos internacionais que também preconizam este tipo de desenvolvimento, devem realçar-se os seguintes aspectos:

- integração das questões ambientais e sociais em todas as actividades;
- dissociação do crescimento económico da degradação do ambiente;
- análise sistemática das causas dos problemas e dos impactes no ambiente;
- análise sistemática dos custos e efeitos das soluções desenvolvidas.



A par dos princípios gerais de direito do ambiente referidos são ainda relevantes os vectores que enformam a organização da Administração do Ambiente. De entre estes são especialmente importantes os seguintes:

- **Gestão integrada de regiões hidrográficas** que, como princípio específico da gestão dos recursos hídricos, condiciona a actividade administrativa. Embora se deva sublinhar que a região hidrográfica enquanto unidade operativa de acção e planeamento pode não coincidir com o conceito de bacia hidrográfica.
- **Coordenação e da cooperação internacionais**, no sentido de que o planeamento dos recursos hídricos deve procurar, por um lado, articular e compatibilizar a protecção do recurso água com as demais políticas sectoriais com incidência territorial, operando uma adequada ponderação dos diversos interesses públicos e privados entre si e uns com os outros; e, por outro lado, não podendo esquecer as situações de partilha do recurso com Espanha;
- **Subsidiariedade ou do nível mais adequado de acção**, no sentido de que deverá ser privilegiado o nível decisório que, em função da natureza dos problemas e da consequência das decisões, seja o que se encontre em melhores condições (técnicas, de proximidade com os destinatários etc) para o fazer.

Por seu lado, o Plano Nacional de Política do Ambiente refere como princípio que as intervenções não podem limitar-se a encarar as linhas de água, as albufeiras e os aquíferos como meras fontes de captação ou locais de rejeição. É necessário atender aos seus múltiplos valores ambientais e patrimoniais, designadamente ao seu papel na conservação dos ecossistemas.

Nos termos do artigo 174 do tratado da União Europeia a Política Comunitária no âmbito do ambiente deve basear-se nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte dos danos causados ao ambiente, e do poluidor pagador.

2.2. Princípios de Planeamento e Gestão

A Directiva Quadro da Água encontra o seu fundamento no universo de princípios gerais, entre os quais merece destaque o da cooperação e de acção coerente a todos os níveis suportados na informação, consulta e participação do público.

O Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro estabelece no artigo 2º, sob a epígrafe “*planeamento de recursos hídricos*” que a referida actividade planificadora tem por objectivos gerais: “(...) a valorização, a protecção, e a gestão equilibrada dos recursos hídricos nacionais, assegurando a sua harmonização com o desenvolvimento regional e sectorial através da economia do seu emprego e racionalização dos seus usos.”

Daqui se deduz, em primeiro lugar, que a citada actividade deve conter, desde logo, uma perspectiva tripartida assente na valorização dos recursos; na protecção dos recursos e na gestão equilibrada dos mesmos. Não perdendo de vista o objectivo geral acima enunciado, o diploma contém, ainda, o que qualifica como “requisitos de planeamento” (artigo 2º, 2), ou seja, as linhas de actuação que se pretende que condicionem o processo de planeamento.

Neste Decreto-Lei são identificados cinco princípios:

- **Globalidade**, para significar que o planeamento de recursos hídricos deve apostar numa apreciação integrada de vários aspectos relacionados com os recursos em causa, designadamente nas vertentes técnica, económica, ambiental e institucional;
- **Racionalidade**, para significar que, no processo de planeamento se deve procurar a optimização das várias origens da água e a satisfação das várias necessidades, articulando a procura e a oferta e salvaguardando a preservação quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos, bem como uma aplicação económica dos recursos financeiros;
- **Integração**, para significar que o planeamento de recursos hídricos não se deve alhear das outras políticas de racionalização e optimização de recursos, designadamente do planeamento económico sectorial e regional, do planeamento territorial e das políticas de conservação e protecção do ambiente;
- **Participação** no sentido, hoje largamente consensual, de que não pode haver planeamento sem que no processo se encontrem envolvidos os agentes económicos e as populações;



- **Estratégia**, no sentido de que deve ser privilegiado o nível decisório mais próximo da população.

Na abordagem estratégica da Comissão Europeia (Maio 1999) para a gestão sustentável dos recursos hídricos avançam-se princípios de gestão e institucionais, sendo de realçar: i) o envolvimento de organizações de utilizadores e do sector privado deve ser encorajado; ii) a formação de competência contínua é necessária nas instituições e nos grupos participantes a todos os níveis e iii) os sistemas de gestão devem ser transparentes e responsáveis e devem ser estabelecidos sistemas de informação de gestão apropriados, para a aplicação dos quais este PNA deve contribuir.

A Directiva-Quadro da Água (2000/60/CE) (DQA) encontra o seu fundamento num conjunto de princípios gerais, de que merece destaque o da cooperação e de acção coerente a todos os níveis suportados na informação, consulta e participação do público. A DQA estabelece um sistema integrado de medidas com vista à protecção das águas, de modo a prevenir a deterioração do seu “estado”, proteger e melhorar o estado dos ecossistemas aquáticos e dos ecossistemas terrestres e zonas húmidas directamente dependentes, no que respeita às necessidades de água. A DQA constitui o desenvolvimento da Política Comunitária para o Ambiente que visa a prevenção, protecção e melhoria da qualidade do ambiente, a protecção da saúde humana e a utilização racional e prudente dos recursos naturais, de acordo com o Artigo 174 do Tratado. Esta Política assenta nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção prioritariamente na fonte dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

Este PNA não poderá deixar de ter em conta as novas terminologias e definições constantes do Artº 2º da DQA.

2.3. Princípios Ambientais

Uma consequência dogmática da inserção do direito da protecção da água no direito do ambiente é a relevância dos princípios gerais de direito do ambiente nos modelos de decisão característicos do direito de protecção da água. É, assim, claro que a generalidade dos princípios que condicionam as regras de protecção da água (incluindo as opções de planeamento) são vectores gerais de direito do ambiente. De entre os vectores que merecem uma formulação tendencialmente consensual na doutrina importa referir os seguintes:

- **Prevenção**, no sentido de que as acções político-administrativas devem ser orientadas para a prevenção da ocorrência de danos e disfunções ambientais;
- **Precaução**, no sentido da acção, determinando que acções preventivas devem ter lugar logo que exista um grau de risco desadequado para a qualidade da água, mesmo que não esteja demonstrada a existência de umnexo causal entre a actividade potencialmente prejudicial e do dano,- e no sentido da abstenção -, proibindo as actividades que representem um perigo ou um grau de risco desadequado para a qualidade da água;
- **Abordagem combinada**, entre a fixação de valores limite de emissão e a fixação de objectivos de qualidade para o meio receptor, bem como entre objectivos de qualidade e quantidade para as águas de superfície e subterrâneas, tendo por base a melhor tecnologia disponível;
- **Utilização da melhor tecnologia**, a fase de desenvolvimento mais avançada e eficaz das actividades e dos respectivos modos de exploração do domínio hídrico, que demonstre a aptidão prática de técnicas específicas com vista a evitar e a reduzir, de um modo geral, as emissões e os impactes no meio hídrico e no ambiente em geral.

2.4. Princípios Sociais

Com o mesmo alcance do 3º princípio da Declaração do Rio, o planeamento dos recursos hídricos orienta-se por princípios tais como:

- **Sustentabilidade e solidariedade intergeracional**, devendo o planeamento procurar assegurar a adequada resposta às necessidades da geração actual e, do mesmo modo, a transmissão às gerações futuras de uma herança que deve ser protegida, defendida e tratada como tal;
- **Solidariedade e coesão nacionais**, no sentido de que as opções de planeamento devem procurar atenuar e não agravar as assimetrias existentes.



2.5. Princípios Económico-Financeiros

- *Água bem económico*, reconhecendo que a água doce é um recurso finito, cuja disponibilização tem um custo e para o qual deve ser estipulado um preço;
- *Uso eficiente da água*, visando maximizar a utilização de um dado volume de água, restringido utilizações que não são essenciais, de menor valor, ou menos eficientes;
- *Utilizador-pagador*, reforçando a ideia de que todas as utilizações do recurso suportem o custo de utilização do mesmo, no qual se incluem os custos ambientais e os custos associados à escassez do recurso;
- *Poluidor-pagador*, que implica que os custos de prevenção, controle e redução da poluição do meio hídrico sejam imputados ao poluidor.

2.6. Princípio da Informação e Participação

- *Participação*, aponta para o envolvimento dos utilizadores na tomada de decisões individualmente ou através das organizações representativas e para a assunção pelos agentes das consequências, para terceiros, da sua secção, directa ou indirecta, sobre os recursos hídricos.
- *Responsabilidade*, no sentido de que os agentes devem ser adequadamente responsabilizados pelos actos danosos para o recurso em causa, designadamente através da internalização dos custos sociais (princípio do poluidor pagador) da obrigação de reparação do dano e da utilização de penalizações suficientemente eficazes, proporcionadas e dissuasivas.

3. ENQUADRAMENTO JURÍDICO GERAL

3.1. Natureza e Posição Hierárquica do PNA com Outros Instrumentos de Planeamento

Podendo qualificar o PNA como um plano ambiental sectorial - ainda que em sentido impróprio, pois não se confunde com o conceito de plano sectorial no âmbito dos instrumentos de gestão territorial - certo é também que o mesmo não se insere claramente nalgumas das categorias de instrumentos de gestão territorial. Esta conclusão tem relevantíssimas consequências, *maxime* ao nível da articulação hierárquica com os demais planos existentes e da vinculação dos particulares. O PNA, enquanto plano ambiental, pode ser classificado como plano ambiental sectorial, mas isso não preclui a sua eventual classificação como instrumento de gestão territorial com as consequências daí advenientes.

Parece evidente que apesar de o PNA poder ter incidência territorial, não é isso que o caracteriza. Estamos, com efeito, perante uma matéria que, por excelência, deve ser tratada ao nível supramunicipal. Concretamente, a utilização da água levanta problemas relacionados, por exemplo, com o abastecimento de água para consumo humano e para fins económicos ou com os impactos nos ecossistemas ou decorrentes dos períodos de cheia e de seca.

O tratamento destas questões exige, entre outras coisas, um correcta gestão das bacias hidrográficas, a monitorização do estado das águas superficiais e subterrâneas e o estabelecimento de medidas para atingir esses objectivos. Se os vários Planos de Bacia Hidrográfica desempenham um papel importante na prossecução destes objectivos, o PNA garante uma perspectiva global e integrada da gestão do domínio hídrico. Funciona, assim, como pano de fundo dos demais instrumentos jurídicos que intervenham nesta matéria.

Atendendo ao que dispõem a Lei nº 48/98, de 11 de Agosto (Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOT)) e o Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro (regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial), o PNA será um instrumento de gestão territorial e, concretamente, um plano sectorial, com as consequências inerentes. Entre essas consequências, sublinhe-se a vinculação das entidades públicas competentes para a elaboração e aprovação de planos municipais relativamente aos quais tenha o PNA incidência espacial. Por outras palavras, estando em face de um plano sectorial, tal significa que muitas das suas prescrições ficarão dependentes da sua ulterior consagração por parte dos planos municipais. Retenha-se que os planos sectoriais não vinculam os particulares. É inegável que o PNA - e concretamente as suas prescrições -, vão ser aplicadas num espaço determinado. Mas o que interessa, para efeitos de aplicação do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, é identificar nessa dimensão territorial uma característica essencial do instrumento que se esteja a analisar. Ora, se pensarmos em aspectos do conteúdo do PNA, como a definição de normas de qualidade da água, facilmente intuimos que a dimensão territorial, que obriga à intervenção das estruturas locais, não releva.

Posto isto, parece ser de concluir que é possível uma perspectiva dual. Por uma lado, há determinadas matérias que podem ser tratadas no PNA - pense-se nas zonas adjacentes, na previsão de uma barragem ou de limitações de utilização do solo - cuja expressão territorial é inegável. Nestes casos justifica-se, porventura, a ulterior intervenção dos planos municipais.

O PNA deve ser perspectivado no quadro da política ambiental. Com efeito, aquele instrumento jurídico não pode ser entendido fora de um contexto mais amplo - a protecção do ambiente. Esta tem sido assumida e prosseguida através de um vasto conjunto de soluções que passam pela regulamentação pormenorizada da utilização de bens jurídico-ambientais e pela integração do ambiente em instrumentos de outros ramos do direito - *maxime* do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo -, como seja o caso dos planos do ordenamento do território.

Em termos genéricos, podemos falar em três modelos de planeamento ambiental: o planeamento ambiental global, o planeamento ambiental sectorial, e o planeamento ambiental integrado. Qualquer plano, independentemente do modelo em que se insira, é um acto (administrativo ou normativo) que visa definir regras e condicionamentos a que ficam sujeitas determinadas áreas com vista à realização de fins pré-estabelecidos.



3.2. Principais Envolventes Jurídicas/Normativas

A Constituição aponta para um modelo de “Estado Ambiental” fortemente alicerçado no planeamento. Veja-se, a este propósito, o artigo 90º da Lei Fundamental, o qual estabelece, como um dos objectivos dos planos, a *preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português*. Daqui resulta claro que o plano é um instrumento privilegiado de prossecução das tarefas estaduais neste domínio e de efectivação do direito fundamental ao ambiente e à qualidade de vida.

Com efeito, recorde-se que o artigo 9º da Constituição incumbe ao Estado a promoção do bem-estar e a qualidade de vida do povo português, a efectivação dos direitos ambientais, a protecção e valorização do património cultural do povo português, a defesa da natureza e do ambiente e a preservação dos recursos naturais. Por seu turno, o artigo 66º - sede constitucional do direito fundamental ao ambiente e qualidade de vida -, impõe ao Estado um vasto conjunto de tarefas, como seja a de ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem.

No quadro da Lei de Bases do Ambiente são estabelecidos um conjunto de objectivos no seu artigo 4º, tais como o desenvolvimento económico e social auto-sustentado, o equilíbrio biológico e a estabilidade geológica, a garantia do mínimo impacto ambiental, a manutenção dos ecossistemas que suportam a vida, a utilização racional dos recursos vivos, a adequada delimitação dos níveis de qualidade das componentes ambientais, etc., que funcionam como envolventes dos recursos hídricos.

O teor do PNPA tem como desígnios para os recursos hídricos, entre outros, a elaboração do PNA e dos PBH a fim de dar coerência geral a todas as intervenções neste domínio.

O Decreto-Lei 45/94 de 22 de Fevereiro é o instrumento jurídico que expressamente atribui a competência e, portanto, a obrigação de elaboração do PNA, cuja aprovação se faz por Decreto-Lei, ao INAG (artigo 5º).

Também a DQA no seu artigo 13º estipula que os estados membros garantirão a elaboração de um plano de gestão da bacia hidrográfica inteiramente situada no seu território e assegurarão a coordenação entre si com o objectivo de realizar um plano de gestão de bacia hidrográfica para cada região hidrográfica internacional.

3.3. A Eficácia nas Regiões Autónomas

O Decreto-Lei 45/94 ignora as Regiões Autónomas em todos os aspectos materiais e orgânicos do regime jurídico de planeamento de recursos hídricos, mas é explícito no seu artigo 4º quando estabelece que “o Plano Nacional da Água (PNA), abrange todo o território nacional”.

Assim, se parece admissível a aplicação do PNA (e do próprio Decreto-Lei 45/94 às Regiões Autónomas sem que isso contrarie, necessariamente, o princípio da autonomia regional (pelo menos, enquanto forem respeitadas a iniciativa e os poderes legislativos próprios das Regiões), a verdade é que tal aplicação pode deparar com a *inoperatividade* do citado Decreto-Lei, nos termos em que este diploma se encontra actualmente redigido, para esse efeito. A aplicação do PNA às Regiões Autónomas terá sempre de defrontar (e resolver) problemas como:

- A ausência de bacias hidrográficas de referência, sobretudo no âmbito do art. 4º/1, b) do Decreto-Lei 45/94;
- As limitações, em termos de competência territorial, da entidade responsável pela elaboração do PNA e a articulação com os organismos próprios das Regiões;
- A ausência de representação das instituições regionais nos organismos consultivos e de gestão do PNA;

Assim, pode ser equacionada a alteração desta situação, pela adaptação da lei geral ao interesse específico regional ou, mesmo, nalgumas alterações legislativas a nível nacional.

3.4. As Implicações Transfronteiriças

Portugal é subscritor das mais importantes Convenções multilaterais e, no aspecto bilateral, acordou recentemente com Espanha normas com vista à preservação e partilha dos recursos hídricos das 5 bacias hidrográficas internacionais, (Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana), através da assinatura e entrada em



vigor no início do ano 2000 da “Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas”.

A entrada em vigor da DQA também não deixará de ter profundos reflexos nas relações Luso-Espanholas.

As Convenções internacionais com especificidades transfronteiriças: Convenção sobre o Direito dos Usos não Navegacionais dos Cursos de Água Internacionais (97/03/21), a Convenção sobre Protecção e Utilização dos Cursos de Águas Transfronteiriços e Lagos Internacionais (92/03/17), a Convenção sobre a Avaliação de Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiriço e a Convenção OSPAR trouxeram para o âmbito das relações bilaterais a necessidade do estabelecimento de plataformas técnicas e científicas e diplomáticas que impõem harmonização nacional em matéria de recursos hídricos, assumindo-se o PNA como uma das traves mestras.

A DQA é explícita nesta última matéria, exigindo a articulação e a coordenação do planeamento das bacias transfronteiriças para que as medidas e as acções a estabelecer conduzam ao cumprimento dos objectivos nela previstos.



4. OBJECTO E ÂMBITO TERRITORIAL

4.1. Objecto, Abrangência, Integração Territorial

O PNA é um plano de recursos hídricos. Todavia, a ideia de “recursos hídricos” deve ser entendida à luz do conceito de “água”, enquanto componente ambiental, e do planeamento da água como um dos instrumentos compreendidos no respectivo direito de protecção. Nomeadamente, através da definição e orientação da política de gestão deste bem, tendo em vista as finalidades da sua protecção e utilização sustentada (art. 2º/2 do Decreto-Lei 45/4).

Assim, o objecto do PNA será, em princípio, correspondente ao do direito de protecção da água, dado que as políticas expressas nas disposições dos planos terão de se reportar, necessariamente, às realidades que, por se encontrarem relacionadas com a água, constituem o objecto do respectivo direito de protecção.

O objecto do planeamento dos recursos hídricos não se limita, apenas, à água, abrangendo o “*domínio hídrico*” consagrado no art. 2º do Decreto-Lei 46/94 e no art. 10º/1 e 2, da Lei de Bases do Ambiente, o qual envolve, para além das águas, os terrenos em estreita conexão com estas (fundos, leitos, margens e zonas adjacentes).

Todavia, da multiplicidade das realidades abrangidas pelas disposições dos planos de recursos hídricos, continua a poder identificar-se, como elemento essencial do objecto destes planos, a água (as águas), sendo as restantes realidades tratadas acessoriamente e na perspectiva da protecção daquela. Assim, é ao nível da água (ou seja, da determinação dos tipos de águas relevantes para efeitos de planeamento de recursos hídricos) que se suscitam as questões mais relevantes a propósito da definição do objecto do PNA.

A primeira questão é, por isso, a de precisar quais os tipos de águas abrangidas pelo PNA. Trata-se, nomeadamente, de determinar os conceitos e as relações entre os diversos tipos de águas marítimas e interiores e saber, de seguida, quais os tipos de águas abrangidos.

Por outro lado, importa analisar, no âmbito do objecto do PNA, o estatuto jurídico das águas em presença, o qual constitui a base do respectivo regime e, por isso, um pressuposto essencial para a definição da respectiva política de planeamento e gestão.

Para determinar quais são, efectivamente, as águas que constituem o objecto do PNA, há que ter presente as normas relativas à definição de água, como bem jurídico objecto do respectivo direito de protecção, bem como as que procedem a classificações de águas, nos termos dos regimes mais relevantes nesta matéria, assunto que é tratado no tema 2 do capítulo II.

Para efeitos de determinação do objecto do PNA, adoptando-se, como base de trabalho, a classificação feita de acordo com as respectivas características hidro-geológicas, devidamente enquadrada nos termos da classificação geral constante da Lei de Bases do Ambiente.

O art. 10º/1 da Lei de Bases do Ambiente compreende os seguintes tipos de águas:

- águas interiores de superfície
- águas interiores subterrâneas
- águas marítimas interiores
- águas marítimas territoriais
- águas marítimas da zona económica exclusiva

Estes tipos podem agrupar-se em dois grandes conjuntos – águas interiores e águas marítimas.

Identificados os tipos de águas relevantes para efeito de determinação do objecto do PNA, trata-se agora de delimitar, no que respeita às águas, este objecto.

Para este efeito, o conceito de bacia hidrográfica apresenta-se como um elemento decisivo, dado que constitui, juridicamente, a referência essencial do planeamento e gestão da água.



Assumindo o conceito de bacia hidrográfica como elemento referenciador da actividade de planeamento e gestão da água, pode concluir-se que estão sujeitos ao planeamento (e, nomeadamente, ao PNA) as águas compreendidas nas bacias hidrográficas.

Embora o PNA possua um *âmbito* e *conteúdo* diferentes dos PBH, no que diz respeito ao *objecto*, não se justificam quaisquer distinções. Pelo contrário: constituindo ambos os instrumentos figuras articuladas no âmbito do mesmo *sistema de planeamento* de recursos hídricos, é forçoso que, embora em escalas diferentes, se reportem à mesma realidade de base.

Quanto ao objecto do planeamento de recursos hídricos e, em particular, do PNA, pode apontar-se que este se limita às águas dos seguintes tipos:

- Águas interiores (superficiais e subterrâneas);
- Águas estuarinas;

Esta é a delimitação que resulta do emprego do conceito de bacia hidrográfica, enquadrado nos termos do regime jurídico do planeamento da água em função do facto de este regime assentar nessa unidade básica.

Tal não prejudica, portanto, a possibilidade de formulação de hipóteses mais abrangentes (nomeadamente, a da correspondência integral com o objecto do direito de protecção da água) e o enquadramento, num único sistema de planeamento, de toda a política de gestão da água. Todavia, apesar da relevância jurídica de algumas águas não abrangidas pelas bacias hidrográficas (sobretudo, de águas costeiras) a verdade é que o regime do planeamento da água não acolhe tal hipótese, ficando esta relegada para o campo do direito a constituir.

Determinados os tipos de águas sujeitos ao planeamento, cabe agora analisar o seu estatuto jurídico. Este estatuto assenta no regime de dominialidade, o qual constitui o pressuposto determinante do regime de uso, e portanto, um elemento essencial para a gestão dos recursos.

O regime de dominialidade compreende, como realidade global, o conceito de domínio hídrico, nos termos em que este vem definido no art.2º do DL 46/94, de 22 de Fevereiro, e compreende as seguintes categorias:

- Domínio público hídrico, composto pelas *águas* integradas no domínio público hídrico, nos termos do disposto no Decreto n.º 5787-III, de 10 de Maio de 1919 (art. 2º/2 do DL 46/94) e pelos *terrenos* integrados no domínio público hídrico, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro (art. 2º/1 do DL 46/94).
- Domínio hídrico privado, nos termos dos art.s 1385º e seguintes do Código Civil (art. 2º/2 do DL 46/94).

A propósito da determinação do âmbito espacial do Plano Nacional da Água colocam-se as seguintes questões fundamentais:

- Qual o sentido da aplicação do PNA a todo o território nacional;
- Qual a estrutura espacial do planeamento;
- Quais os limites fronteiriços.

Nos termos do disposto no art. 4º/1, alínea a), do DL 45/94, o PNA aplica-se a todo o território nacional.

Todavia, a aparente clareza do texto legal esconde problemas relevantes de interpretação e, consequentemente, da determinação do âmbito espacial do PNA.

Essas dúvidas decorrem, nomeadamente, do confronto do *âmbito territorial* com o *objecto* dos planos (em particular, como o conceito de bacia hidrográfica acima referido), com os limites territoriais implícitos no Decreto-Lei n.º 45/94 e, sobretudo, com o princípio da autonomia regional, consagrado no art. 228, alínea f), da Constituição.

Assim, podem apontar-se as seguintes (sub)questões:

- a) *O PNA cobre, efectivamente, a totalidade do território nacional ou apenas as parcelas de território correspondentes às bacias hidrográficas?*



b) *O PNA é susceptível de aplicação às regiões autónomas ou, nestas, cabe a aplicação de planos regionais próprios, emitidos ao abrigo do interesse específico regional?*

Quanto à primeira questão deve notar-se que o *objecto* do PNA é constituído pelas águas integradas nas bacias hidrográficas. E estas são as águas interiores e as águas (marítimas interiores) estuarinas.

Assim, resulta claro que, em termos espaciais, nem todas as águas marítimas integradas no território nacional (as águas do mar territorial, nos termos do art. 5º da Constituição) se incluem no *objecto* do PNA.

Deste modo, a ideia de que o PNA cobre *a totalidade do território nacional* tem de ser confrontada com esta restrição à parte do território nacional abrangida por bacias hidrográficas.

Por outro lado, há que saber se essas bacias hidrográficas, tal como estão definidas no art. 4º/1, b) do DL 45/95, delimitam o âmbito espacial do PNA, em termos de excluir a sua aplicação às áreas não integradas em nenhuma daquelas bacias.

Ora, não parece que tal suceda. Designadamente, nada parece obstar a que se delimitem as bacias hidrográficas das Regiões Autónomas, o que viria reforçar a ideia da correspondência espacial entre o PNA e a totalidade do território nacional, abrangido por bacias hidrográficas.

A segunda questão diz respeito ao confronto entre o âmbito espacial do PNA, como plano de nível estadual (v. art.. 5º/3 do DL 45/94), com o princípio da autonomia regional.

Nos termos do disposto no art. 228º, alínea f) da Constituição, a gestão dos recursos hídricos é uma das matérias de interesse específico regional, sujeita, no âmbito do exercício dos poderes legislativos, à competência exclusiva das Assembleias Legislativas Regionais (art. 232º/1 da CRP).

Todavia, o que decorre do designado *interesse específico* é, essencialmente, a faculdade de exercício dos poderes legislativo e regulamentar.

Nomeadamente, para, em função do interesse específico, emitir legislação originária, para desenvolver leis de bases nacionais e regulamentar leis gerais da república (art. 227º/1, alíneas a.- c. e d., respectivamente, da CRP). Assim, o facto de a matéria em causa ser de interesse específico para as Regiões Autónomas não impede que uma lei geral da república, nessa matéria, vigore nas Regiões Autónomas. Apenas significa que estas últimas possuem o poder de a adaptar ao seu interesse específico regional ou de emitir legislação própria nessa matéria, desde que respeitados os princípios essenciais da lei em causa (art. 27º/1, a., da CRP).

4.2. Unidades Territoriais de Planeamento de Gestão

A situação actual em matéria de unidades territoriais de planeamento é a que decorre do quadro institucional criado pelas disposições legais que criaram as Direcções Regionais de Ambiente e Recursos Naturais em 1993, hoje Direcções Regionais de Ambiente e Ordenamento do Território, e o Instituto da Água, atribuindo-lhe âmbitos territoriais e competência de gestão não coincidentes com as áreas das bacias hidrográficas. Com a publicação do D.L. 45/94 sobre as competências de planeamento ficaram definidas as áreas de intervenção expressas na figura 4.2.1.

No que se refere às unidades territoriais de planeamento e de gestão dos recursos hídricos, embora de uma forma pouco precisa, o art. 12º da Lei de Bases do Ambiente define os critérios essenciais a ter em conta nesta matéria:

«*A bacia hidrográfica é a unidade de gestão dos recursos hídricos, a qual deverá ter em conta as suas implicações sócio-económicas, culturais e internacionais.*»

Com efeito, e como foi atrás referido, é difícil definir uma bacia hidrográfica por critérios que não sejam os hidrológicos. E, à luz desse facto, torna-se efectivamente difícil de compreender a integração dos “factores sócio-económicos, culturais e internacionais”.



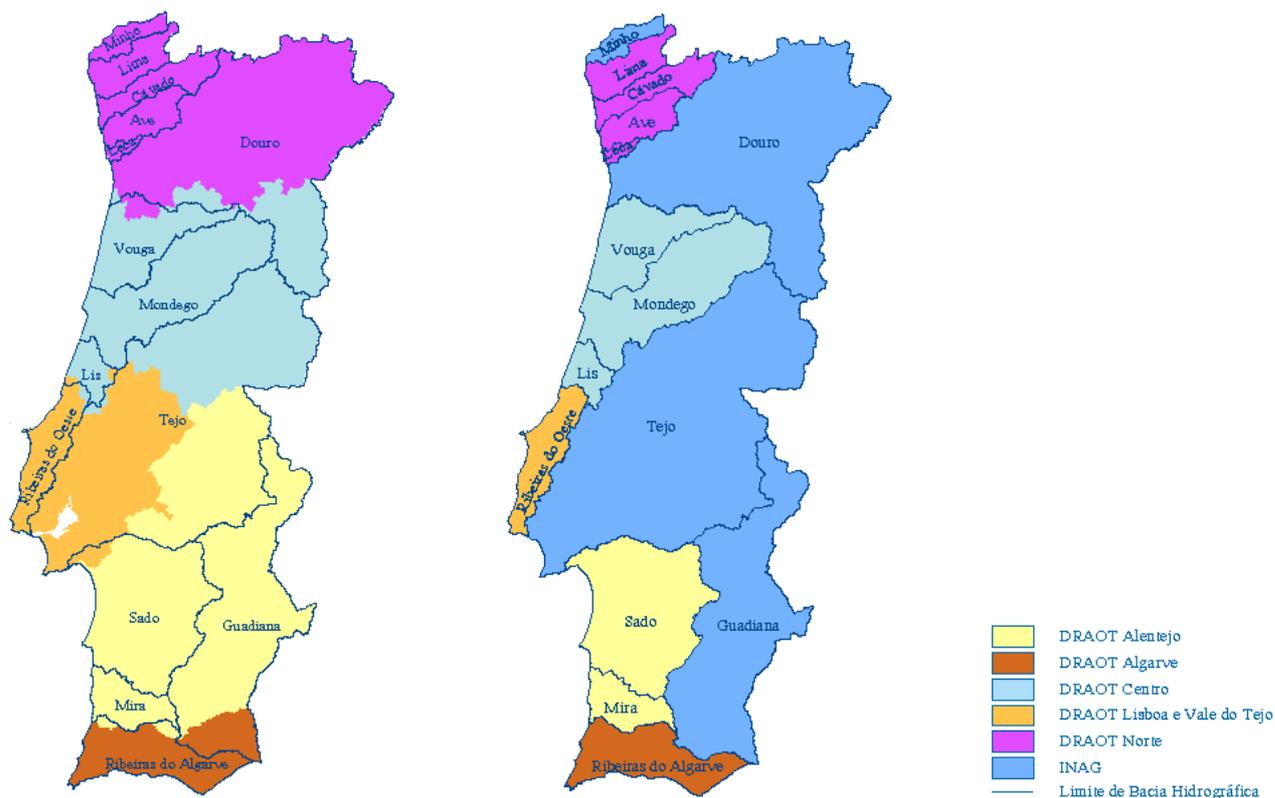


Figura 4.2.1 - Unidades Territoriais de Gestão e de Planeamento

Mas, para se extrair desta disposição legal um sentido útil, há que a interpretar tendo presente que a gestão de recursos hídricos, embora tendo por base as bacias hidrográficas, não pode ser alheia aos factores sócio-económicos que a envolvem e condicionam.

Assim, forçoso é concluir que, neste artigo 12º da Lei de Bases do Ambiente, estão presentes duas realidades ou unidades distintas:

- A unidade básica – a bacia hidrográfica, enformada pelo parâmetro hidrológico;
- E a unidade operativa – as actuais unidades homogéneas de planeamento e gestão de recursos hídricos – cuja definição resulta da integração das unidades hidrológicas com os referidos factores sócio-económicos, de modo a serem obtidas regiões de gestão e planeamento mais adequadas aos condicionalismos e aos fins específicos resultantes de uma abordagem integrada da gestão dos recursos hídricos.

Pode, assim, concluir-se que o conceito de região hidrográfica referido na LBA enquanto unidade operativa de planeamento, pode por um lado, incluir a agregação de uma ou mais bacias hidrográficas determinadas em termos hidrológicos e, por outro, pode limitar-se a uma parte de uma dada bacia hidrográfica internacional.

Neste PNA são consideradas como unidades base de planeamento as áreas hidrográficas no sentido mais amplo que as bacias hidrográficas, e que são cobertas pelos Planos de Bacia Hidrográfica, e para as Regiões Autónomas, as ilhas como unidades independentes. Assim, teremos no território do Continente 15 áreas hidrográficas de planeamento, na Região Autónoma dos Açores 9 áreas hidrográficas e na Região Autónoma da Madeira 4 áreas hidrográficas.

A Directiva Quadro da Água 2000/60/CE é muito objectiva em matéria de unidades territoriais de planeamento e gestão embora deixe todos os graus de liberdade para ajustamentos às realidades regionais. No seu artigo 13º estabelece que os Estados-membros garantirão a elaboração de um plano de bacia hidrográfica para cada região hidrográfica inteiramente situada no seu território. No caso de uma região



hidrográfica internacional inteiramente situada num território da Comunidade, os Estados-membros assegurarão a coordenação entre si com o objectivo de realizar um único plano de gestão de bacia hidrográfica internacional.

4.3. Limites Fronteiriços e Continuidade Hidrográfica

Quando refere a integração de factores “internacionais” na gestão dos recursos hídricos, o art. 12º da Lei de Bases do Ambiente contempla este aspecto específico do âmbito espacial do PNA.

A continuidade hidrográfica transfronteiriça pressupõe, assim, a consideração das seguintes particularidades, relativamente ao âmbito espacial do planeamento de recursos:

- A definição de unidades de planeamento em função deste factor;
- A definição de critérios, objectivos e estruturas de informação, articulação e gestão integrada, as quais pressupõem a existência de alguma correspondência territorial e material entre as estruturas de gestão e planeamento e os respectivos instrumentos, dos dois lados da fronteira.

Estes aspectos justificam disposições especiais por parte do PNA, de modo a promover uma boa articulação com os planos hidrográficos espanhóis, tanto ao nível da bacia hidrográfica como ao nível nacional, em reforço dos mecanismos de articulação estabelecidos no quadro das convenções bilaterais e multilaterais em vigor.

As relações bilaterais entre Portugal e Espanha impõem-se pela forte componente hídrica, não apenas porque cerca de 65% das fronteiras serem materializadas por linhas de água, mas porque há uma responsabilidade conjunta na integralidade do sistema hidrográfico das bacias luso-espanholas, com situações particularmente delicadas na foz dos respectivos rios, onde se localizam estuários de elevada importância ecológica e ambiental.

4.4. As Relações entre as Águas Interiores, Estuarinas e Costeiras

A Lei de Bases do Ambiente estabelece dois grandes tipos de águas interiores:

- As águas superficiais
- As águas subterrâneas

A definição de águas superficiais e águas subterrâneas é a apresentada no início deste capítulo.

As águas costeiras e estuarinas encontram-se na confluência dos dois grandes grupos de águas previstos na Lei de Bases do Ambiente (águas marítimas e águas interiores) e despertam igualmente problemas na conjugação dos conceitos de “águas marítimas interiores” e “águas interiores de superfície”, previstos no art. 10º/1, nas alíneas a) e c), respectivamente, da Lei de Bases do Ambiente, questão que é merecedora de tratamento mais detalhado no capítulo II tema 2.

Assim, as *águas estuarinas* são as águas marítimas (com maior ou menor concentração de água doce) compreendidas entre o local até onde se fazem sentir as correntes de maré (a montante) e a foz.

Dada a definição de águas interiores que resulta do art. 10º/1, alínea a) da Lei de Bases do Ambiente podemos concluir que águas costeiras e estuarinas são águas marítimas (águas salgadas de origem marítima ou com maior ou menor diluição por água doce) e não águas interiores superficiais. Sendo estas últimas, águas doces, limitadas, a jusante, nos cursos de água que contactam com o mar, pela zona a partir da qual se fazem sentir os efeitos das marés, com o conseqüente aumento sensível de salinidade.

Assim, tendo presente o que ficou exposto, são de sublinhar as seguintes aspectos:

- As águas costeiras e as águas estuarinas são *águas marítimas* (ou salgadas) e, portanto, distintas das *águas interiores*, que são doces;
- As águas estuarinas são as águas marítimas interiores existentes na zona dos estuários;
- As águas costeiras constituem uma faixa de águas marítimas territoriais, correspondendo à denominada “faixa marítima de protecção”.

Deste modo, partindo do interior para o mar, encontram-se os seguintes *tipos jurídicos de águas*:

Nos cursos de água:

- Até ao limite das águas doces, as águas são *águas interiores* (superficiais);
- A partir desse limite e até à foz, as águas são *águas* (marítimas interiores) *estuarinas*;
- Entre a foz e a batimétrica 30 (o que não sucede nas zonas em que os estuários tenham profundidade superior a essa), as águas são *águas* (marítimas territoriais) *costeiras* (faixa marítima de protecção);

Na costa:

- Entre a linha da preia-mar e a linha de base (linha de base normal – linha da baixa-mar), as águas são *águas marítimas interiores*;
- Entre a linha de base normal e a batimétrica 30 (nas zonas em que a profundidade na linha de base normal já não seja igual ou superior a 30 m.), as águas são *águas* (marítimas territoriais) *costeiras* (faixa marítima de protecção).

Em todos os casos, a partir da linha de base e até à distância de 12 milhas a contar desta em todos os pontos, iniciam-se as *águas marítimas territoriais*.

Todavia, e como já referimos, este PNA não pode deixar de ter em conta as novas terminologias e definições constantes do Artº 2º da DQA, nomeadamente no que se refere a águas de transição e águas costeiras.



5. OBJECTIVOS E LINHAS DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

5.1. Os Imperativos Legais

Como é sabido, a tutela do ambiente assenta essencialmente na ideia de prevenção, hoje apoiada num princípio jurídico que vincula a actividade legislativa e administrativa do Estado. Ora, o planeamento, como instrumento da protecção do ambiente, realiza por excelência aquele princípio estruturante do direito do ambiente. E assim é, pois o planeamento caracteriza-se por um processo multifaseado que procura conformar objectivos e interesses conflituais depois de efectuado um juízo de prognose sobre a evolução, ou sobre o desenvolvimento, do quadro sobre o qual se está a actuar. Desta forma, numa perspectiva ampla, o planeamento ambiental debruça-se, quer autonomamente sobre a complexidade dos problemas ambientais, quer sobre o seu «convívio» instável com outros interesses. A planificação ambiental é, em suma, uma via privilegiada de prossecução preventiva da tutela ambiental.

Tendo em consideração o referido em 3.2 sobre a CRP e a LBA, os objectivos e tarefas daí decorrentes devem, em suma, ser reflectidos no sistema de planeamento constitucionalmente traçado, o qual pode ser caracterizado, sem grandes desenvolvimentos, como um sistema flexível, englobando planos de diverso âmbito espacial, sectorial e temporal.

As disposições comunitárias da Directiva-Quadro da Água reflectem-se necessariamente no planeamento das bacias hidrográficas partilhadas por Portugal e Espanha, à luz do enquadramento propiciado pela Convenção sobre Cooperação para a Protecção e Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas.

Reflectem-se sobretudo na necessidade de assegurar a coordenação entre ambos os países com o objectivo de elaborar um único plano de gestão das bacias internacionais e da elaboração conjunta ou concertada dos programas de medidas e acções que completem e traduzam a aplicação de cada um dos planos de bacia hidrográfica dos rios luso-espanhóis, designadamente em aspectos específicos relevantes para os dois países vizinhos, como sejam o estabelecimento do regime de caudais, a prevenção e actuação em situações de cheias e de secas e a prevenção e controlo da poluição. No contexto específico da Directiva-Quadro da Água, caso se verifique a impossibilidade de elaborar um único plano de gestão, cada país deve elaborar planos de gestão de bacia hidrográfica para as partes da região hidrográfica internacional situadas nos respectivos territórios.

Constitui um dever social do Estado Português assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, incumbindo-lhe: i) prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as fontes prejudiciais de erosão; ii) o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio de solidariedade entre gerações; iii) promover a integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial; iv) promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente (artigo 66º da CRP).

Incumbe também ao Estado prioritariamente, no âmbito económico e social: i) promover o aumento do bem estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável; ii) assegurar uma política científica e tecnológica favorável ao desenvolvimento do país; iii) adoptar uma política nacional da água, com o planeamento, aproveitamento e gestão racional dos recursos hídricos (artigo 81º da CRP)

No mesmo âmbito, a CRP estabelece que as águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos pertencem ao domínio público (artigo 84º).

Os planos nacionais são elaborados de harmonia com as respectivas leis das grandes opções fundamentadas em relatórios que as acompanham (artigo 91º da CRP).

5.2. Objectivos, Problemáticas e Linhas de Orientação Estratégicas

A transversalidade da natureza dos recursos hídricos às políticas sectoriais, mormente às agrícola, industrial, urbanística, turística e energética, e a necessidades de dotar o país de um documento de orientação e suporte à integração nessas políticas dos objectivos definidos para a água, da qual dependem ou sobre a qual exercem modificações prejudiciais às suas funções ambientais, também contribuem significativamente para justificar a elaboração de um Plano Nacional da Água.

O ciclo dos recursos hídricos incorpora necessariamente a existência e interferência humanas o que é reconhecido na já citada Declaração do Rio.

Portanto, a situação pristina a ter em consideração não é anterior à presença humana na Terra mas aquela em que esta presença não alterou ainda as funções essenciais da água e do seu ciclo.

A racionalidade humana deve ser assim considerada um valor no contexto global que assegure o funcionamento sustentável do ciclo da água como um dos ciclos do intrincado funcionamento da natureza.

O Plano Nacional da Água tem como objectivo contribuir para que no espaço territorial português e na sua interacção com outros territórios as funções fundamentais da água sejam garantidas.

O processo que garante tais funções é suficientemente complexo para necessitar de instrumentos de harmonização e referência a fim de garantir coerência global de actuação das entidades que devem assegurar a gestão dos recursos hídricos.

Os agentes necessitam de perceber a coerência global do processo de gestão para que as políticas sejam eficazes na prossecução dos objectivos.

Nas sociedades modernas, um Plano constitui mais uma explicitação dos grandes objectivos que se querem alcançar e dos princípios que se querem fazer prevalecer, constituindo um guia para a acção, passível de ser revisto e adaptado a novas realidades e de se ajustar em função dos resultados entretanto obtidos, do que uma configuração determinista.

Sendo a água um elemento essencial à vida e, simultaneamente, um factor condicionante das actividades produtivas, para mais ocorrendo com irregularidades espaciais e temporais, a sua utilização criteriosa e sustentável e a protecção dos ecossistemas associados impõem um planeamento dos recursos hídricos, que baseie uma política antecipativa e que modere e compatibilize os objectivos parcelares, por vezes conflitantes. Mesmo numa economia de mercado, os recursos naturais devem ter uma posição chave na formulação e hierarquização das medidas estruturais e não estruturais e na implementação de incentivos económicos e financeiros que conduzam a um desenvolvimento sócio-económico solidário, precavido e durável, cabendo ao planeamento dos recursos ajuizar sobre as implicações recíprocas dessas medidas e incentivos.

Assim, é através do planeamento de recursos hídricos, instrumento fundamental da gestão da água, que se podem articular, integrar e racionalizar os interesses dos vários intervenientes e determinar as acções a desenvolver e os instrumentos a mobilizar para alcançar os objectivos demarcados, constituindo uma actividade multidisciplinar, complexa, transversal, de feição essencialmente informadora e interligadora das grandes opções económicas e do ordenamento do território.

Em sùmula, são finalidades do planeamento a valorização, a protecção e a gestão equilibrada dos recursos hídricos, assegurando a harmonização desses objectivos com o desenvolvimento regional e sectorial e com a sustentabilidade ambiental, através do uso racional dos sistemas hídricos. Este planeamento destina-se a assegurar uma gestão global e integrada dos recursos hídricos, permitindo adequar os perfis temporais de disponibilidade e de procura, através da utilização criteriosa da água para diferentes finalidades, do controlo da sua qualidade e da salvaguarda dos meios hídricos.

O planeamento está hoje centrado na protecção e na melhoria do estado das águas e dos ecossistemas, abrangendo as águas superficiais e subterrâneas, terrestres, estuarinas e costeiras, constituindo um planeamento da procura assente na consideração dos custos de escassez (ou de oportunidade) e ambientais (suas deseconomias externas), aliás obrigações de todos os Estados Membros da UE.

Se outras razões e objectivos mais específicos não houvesse, bastariam as de carácter genérico enunciadas para justificarem a definição de políticas e de práticas reestruturadas e renovadas em matéria de recursos



hídricos. Para além do insuficiente conhecimento sobre as características e usos actuais dos recursos hídricos nacionais, a qual é condição liminar para fundamentar análises e decisões com rigor suficiente, são as carências básicas e fragilidade de infra-estruturas de abastecimento de água às populações e às actividades económicas e, sobretudo, as de recolha e tratamento de águas residuais, indissociáveis da qualidade da gestão dos sistemas, que mais toca a atenção dos cidadãos em geral.

Porém, são as disfunções ambientais graves e as situações de risco que mais preocupações e responsabilidade representam para as autoridades nacionais.

Também o 6º Programa comunitário de acção em matéria de ambiente 2001-2010 avança como objectivos estratégicos:

- Maior progresso na implementação de legislação ambiental;
- Melhorar e aprofundar a integração do ambiente nas políticas económicas e sociais que exercem pressões sobre o ambiente;
- Os interessados e os cidadãos tomarem em mãos a protecção do ambiente;
- Novo ímpeto às medidas destinadas a resolver vários problemas ambientais sérios e persistentes a uma série de novas questões preocupantes;
- Novas formas de trabalho em mais estreita colaboração com o mercado, através das empresas e dos consumidores .

e como objectivos específicos:

- Atacar o problema das alterações climáticas;
- Proteger e restabelecer o funcionamento dos sistemas naturais e pôr fim à perda da biodiversidade;
- Proteger os solos da erosão e da poluição;
- Atingir uma qualidade ambiental em que os resíduos de origem humana não produzam efeitos negativos nem apresentem riscos para a saúde humana
- Garantir que o consumo dos recursos renováveis e não renováveis não ultrapasse a capacidade do ambiente;
- Estabelecer políticas com base na participação e em conhecimentos científicos e avaliações económicas sólidas e dados e informações fiáveis e actualizadas sobre o ambiente e nas fases de elaboração implementação e avaliação.

O Plano Nacional da Água, como instrumento de acção, persegue objectivos que:

(i) Permitam estabelecer procedimentos regulares de articulação entre as diferentes actividades sócio-económicas face às disponibilidades; (ii) contribuam para a definição de um regime económico e financeiro baseado na internalização de todos os custos, incluindo os ambientais; (iii) possibilitem uma articulação com outros planos, com vista à adequada integração dos recursos hídricos; (iv) possibilitem o estabelecimento de um quadro jurídico e administrativo mais consentâneo com a utilização eficiente dos recursos e a redução na fonte das cargas poluentes; (v) permitam identificar situações potenciais de risco (poluição, cheias etc) e estabeleçam medidas de prevenção e de intervenção em situações de emergência; (vi) contribuam para uma maior eficácia e transparência no processo de licenciamento; (vii) impliquem maior capacidade institucional na gestão do domínio público hídrico e melhoria da interface com os utilizadores; (viii) assegurem a coordenação intersectorial no planeamento e utilizações da água e no ordenamento e ocupação dos meios hídricos; (ix) promovam a monitorização da água nas suas múltiplas vertentes, designadamente hidrológicas e ecológicas; (x) adequem as acções de sistematização fluvial e de conservação da rede hidrográfica, encaradas numa perspectiva simultaneamente hidráulica e ecossistémica; (xi) contribuam para o ordenamento e a fiscalização das ocupações e dos usos do domínio hídrico; (xii) e assegurem a oportuna disponibilização de informação associada à consulta e participação do público.

As problemáticas gerais a que o PNA procura dar resposta resultam obviamente do diagnóstico da situação actual objecto do capítulo seguinte, no qual aparecem evidenciadas as que à partida são de maior vulto e bem conhecidas, designadamente:



- Superação de carências básicas de infra-estruturas;
- Cumprimento do quadro legal e normativo nacional e comunitário;
- Articulação com Espanha na gestão das bacias hidrográficas luso-espanholas;
- Aquisição de conhecimento, dados de base e competências de monitorização;
- Qualidade da água dos meios hídricos
- Licenciamento das Utilizações e Fiscalização;
- Ordenamento do domínio hídrico;
- Protecção dos recursos hídricos subterrâneos;
- Regime económico-financeiro;
- Conservação dos ecossistemas aquáticos e ribeirinhos;
- Riscos e protecção de pessoas e bens;
- Disponibilização de informação e participação das populações e organizações representativas;
- Formação e aquisição de competências.

e que constituem prioridades para efeitos de definição das linhas de orientação estratégicas que presidem à sua elaboração.

Outras razões de natureza menos gerais e de cariz operacional vão no mesmo sentido, designadamente: i) A continuidade inerente à rede hidrográfica e a multiplicidade e diversidade de usos da água dos rios e ribeiras e aquíferos, que se traduzem em outros tantos direitos, geram interferência, interações e interdependência quer para jusante quer para montante, que impõem procedimentos de licenciamento cada vez mais exigentes, abrangentes e integrados em que as decisões casuísticas apenas tenham lugar na ausência de planos e de actividades de planeamento. Por outro lado, só um licenciamento fundamentado em análises, diagnósticos e prospectivas é capaz de sustentar a acção de fiscalização e avaliação, os quais são as vertentes dinâmicas do processo de ajustamento interactivo entre o uso sustentado dos recursos e a aquisição de novos conhecimentos na perspectiva preventiva. É portanto a esta sequência, planeamento – licenciamento – fiscalização/avaliação – planeamento, que se designa por “ciclo administrativo da água”, que os planos de recursos hídricos, a um nível, e o Plano Nacional da Água, num nível superior, dão consistência e coerência.

O agrupamento das grandes questões em matéria de recursos constituem os seguintes eixos de orientação estratégica:

- Conhecimento rigoroso numa base comum das características fundamentais, utilizações e riscos associados aos recursos hídricos;
- Protecção eficaz e permanente das águas, gestão da procura e superação de carências básicas em infra-estruturas, numa abordagem sectorializada dos problemas e necessidades e hierarquização e programação territorial e sectorial integrada;
- Definição concreta do domínio hídrico e aplicação eficiente dos instrumentos para a sua protecção;
- Instalação efectiva do sistema de sustentabilidade económico-financeiro dos recursos hídricos;
- Concretização de uma dinâmica de informação e participação das populações para a decisão;
- Operacionalização dos instrumentos de cooperação para a gestão das bacias hidrográficas internacionais.



6. ARTICULAÇÃO E HARMONIZAÇÃO COM OS PBH

6.1. As Relações entre os Diferentes Níveis de Instrumentos de Planeamento e Níveis de Aplicação: Nacionais, Regionais, Autonómicos

Como já referido, o Plano Nacional da Água como instrumento de planeamento de recursos hídricos, foi consagrado, pela primeira vez, no Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro.

De acordo com o seu preâmbulo, visava-se, principalmente, apetrechar a administração pública com um instrumento que, ao proceder a uma abordagem global do recurso em causa, lhe permitisse proceder a uma gestão integrada em substituição da gestão casuística que até aí vinha sendo seguida.

Assim, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), o Plano Nacional da Água integra a tipologia mais vasta de “plano de recursos hídricos”.

Ainda de acordo com o Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro, o PNA é aprovado por Decreto-Lei (artigo 5.º, 3). O seu conteúdo formal consiste: num diagnóstico; numa definição de objectivos; numa proposta de medidas e de acções e, por último, na correlativa programação física, financeira e institucional (artigo 6.º, 1 e 3).

Dispõe, ainda, o citado diploma que as acções e as medidas definidas no PNA devem ser previstas em todos os instrumentos de planeamento que definam ou determinem a ocupação física do solo (artigo 13.º).

Cumprindo, então, analisar quais as relações jurídicas que se estabelecem entre o PNA e os outros instrumentos de planeamento ambiental e de gestão territorial que podem, eventualmente, integrar e disciplinar interesses conflitantes com os definidos no PNA.

O Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro consagra, ainda, como instrumentos de planeamento de recursos hídricos, os planos de bacia hidrográfica (PBH).

Estes planos que disciplinam o ordenamento dos recursos hídricos pela unidade territorial da bacia hidrográfica, são aprovados por Decreto-Regulamentar (artigo 5.º, 3).

Decorre, ainda, das normas do Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro que a relação entre o PNA e os PBH é uma relação regida pelo princípio da hierarquia, sendo o primeiro hierarquicamente superior aos últimos.

Esta modalidade de relação que se estabelece entre os dois tipos de instrumentos de planeamento significa que as disposições dos PBH devem respeitar as determinações do PNA e, caso a vigência deste seja posterior, devem ser alterados, por forma a tornar as suas disposições conformes com a disciplina estabelecida por aquele (cfr. artigo 5.º, 4 do Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Setembro).

O Plano Nacional de Política de Ambiente, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 38/95, de 21 de Abril define os grandes objectivos em matéria de ambiente e traça linhas de acção no sentido de promover um desenvolvimento sustentável, tendo subjacente o princípio de que o ambiente deve ser assumido como uma vertente essencial na formulação das políticas sectoriais.

A relação do PNA com aquele instrumento de planeamento é, necessariamente, uma relação de articulação, significando esta que, apesar de, em termos materiais, não haver hierarquia entre os dois instrumentos de planeamento, eles não devem conter disposições contraditórias, isto é, devem harmonizar-se entre si.

Nos termos da lei de política do ordenamento do território e do urbanismo visa-se definir e integrar as acções promovidas pela administração pública, com vista a assegurar a adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, e tendo por objectivo o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do país, das diferentes regiões e dos aglomerados urbanos.

O diploma em causa veio instituir um sistema de gestão territorial, assente em três níveis (nacional, regional e local), que integra quatro tipos de instrumentos de gestão territorial: os instrumentos de desenvolvimento territorial; os instrumentos de planeamento territorial, os instrumentos de política sectorial e os instrumentos de natureza especial (artigo 8.º).



De acordo com o referido normativo são instrumentos de desenvolvimento territorial, o programa nacional da política do ordenamento do território (PNPOT); os planos regionais de ordenamento do território (PROT) e os planos intermunicipais de ordenamento do território (PIMOT). Constituem instrumentos de planeamento territorial, os planos municipais de ordenamento do território (planos directores municipais, planos de urbanização e planos de pormenor). Integram a classificação de instrumentos de política sectorial, os planos com incidência territorial da responsabilidade dos diversos sectores da administração central (planos sectoriais). São instrumentos de natureza especial os planos especiais de ordenamento do território, a saber, os planos de ordenamento das albufeiras classificadas, os planos de ordenamento das áreas protegidas e os planos de ordenamento da orla costeira.

O regime jurídico de cada um dos instrumentos de gestão territorial veio, posteriormente, a ser desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

Constituindo o PNA um instrumento de planeamento ambiental e atenta a perspectiva dual da sua natureza importa apurar, muito sumariamente, que relações se estabelecem entre ele e as diferentes espécies de instrumentos de gestão do território.

Entre o PNA e o PNPOT, dado que são instrumentos de idêntica natureza - de carácter geral, programáticos, que estabelecem as grandes linhas de orientação a serem integradas pelos instrumentos de desenvolvimento - as suas relações devem reger-se pelo princípio da articulação. Isto significa que, embora não se encontrem numa relação de hierarquia, não podem conter disposições contraditórias, devendo traduzir um compromisso recíproco de integração e compatibilização das respectivas opções.

Entre o PNA e os PROT parece vigorar alguma hierarquia. Não só pelo carácter orientador do PNA em matéria de recursos hídricos, mas também na medida em que o próprio normativo do Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro assim o determina (artigo 13º). Assim, os PROT, instrumentos que estabelecem as orientações para o ordenamento do território regional e definem as redes regionais de infra-estruturas e transportes, devem integrar, se for caso disso, as medidas e acções constantes do PNA.

De igual modo, a relação que se estabelece entre o PNA e os outros planos sectoriais rege-se pelo princípio da hierarquia, no que se refere à matéria dos recursos hídricos.

No que respeita aos planos especiais de ordenamento do território - planos de ordenamento da orla costeira; planos de ordenamento de albufeiras classificadas e planos de ordenamento de áreas protegidas na estrita matéria do planeamento de recursos hídricos, o PNA prevalece sobre os instrumentos especiais de gestão territorial. Apenas não terá essa prerrogativa nas matérias em que a expressão territorial substancialmente extravasa o mero planeamento do recurso.

Por último, quanto aos planos municipais de ordenamento do território é manifesto que a relação entre os mesmos se rege pelo princípio da hierarquia, na medida em que estes instrumentos de planeamento devem integrar e respeitar as medidas e acções relativas aos recursos hídricos propostas e previstas no PNA (artigo 13º do decreto-lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro).

