



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O MAR E AS POLÍTICAS MARÍTIMAS

**Documento aprovado por maioria simples
no Plenário de 22 de Julho de 2008**

Relator: Conselheiro José de Almeida Serra

Lisboa 2008



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Índice	Pg.
1. NOTA PRÉVIA	3
2. INTRODUÇÃO	5
3. PORTUGAL E O MAR: OPÇÕES DE BASE	8
4. O MAR: UM DIREITO EM FRANCA EVOLUÇÃO	13
5. RECOMENDAÇÕES	16
5.1. Ambiente.....	16
5.2. Campo económico.....	18
5.3. Construção e reparação naval.....	19
5.4. Transporte marítimo.....	20
5.5. Pescas e aquicultura.....	22
5.6. Turismo.....	26
5.7. Energia.....	27
5.8. Controlo e segurança marítima.....	29
5.9. Ordenamento costeiro.....	30
5.10. Investigação e tecnologia.....	32
5.11. Emprego.....	34
5.12. Campo cultural.....	36
5.13. Financiamento e análise de custo-benefício.....	36



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

1. NOTA PRÉVIA

O Plenário do Conselho Económico e Social (CES) aprovou, em 14 de Julho de 2006, uma proposta de elaboração de um Parecer de Iniciativa sobre a política marítima europeia. Não tendo sido possível agendar o tema em tempo útil, aquela problemática veio a ser reapreciada em 25 de Março de 2008 pelo Plenário do CES, que aprovou a preparação de um Parecer de Iniciativa sobre "O Mar e as Políticas Marítimas".

No sentido de servir como instrumento de reflexão, foi produzido um estudo introdutório intitulado "Portugal e o Mar: Acção ou contemplação?" e, posteriormente, foi organizado um Seminário sobre o mesmo tema¹, para o qual foram convidados alguns especialistas e, naturalmente, os membros do CES.

O Plenário do CES reuniu em 22 de Julho de 2008 para apreciar a proposta de Parecer, tendo aprovado o documento produzido. Porém, por não se encontrarem presentes dois terços dos seus membros, conforme determina o Decreto-lei n.º 90/92, de 21 de Maio, a proposta aprovada não pode ser considerada como Parecer de Iniciativa.

Com o presente documento, o CES pretende afirmar a importância que atribui ao mar, dando o seu contributo para um alargado debate nacional e, assim, incentivar a discussão entre os parceiros sociais e outros intervenientes públicos e privados e, em particular, com o Governo.

A vastidão do tema e a sua especificidade não permitem uma análise detalhada de todas as suas vertentes, pelo que, neste documento, o CES limita-se a seleccionar algumas daquelas que considera mais relevantes.

¹ O Seminário "O Mar e as Políticas Marítimas", organizado pelo CES, realizou-se no dia 17 de Junho de 2008.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

São muitos os domínios relacionados com o mar em que se revelam falhas importantes do Estado, nomeadamente na regulação dos mercados, no ordenamento do território, no controlo e segurança, nas negociações comunitárias, entre outros.

O reforço da capacidade de actuação do Estado nos domínios próprios das suas atribuições constitui uma condição essencial para o país poder dispor de uma estratégia efectiva para o mar.

No caso português, a importância do mar é geralmente reconhecida e aceite no discurso oficial. Contudo, o CES salienta a falta de atenção que as questões do mar têm merecido aos sucessivos Governos, tanto ao nível da definição das políticas, como da operacionalização das estruturas adequadas para as implementar.

A crise estrutural dos mercados energéticos e das matérias-primas, e os novos paradigmas relacionados com as energias e os produtos alimentares, reforçam a necessidade de se olhar para o mar e para os seus diversos recursos e potencialidades com uma nova ambição, com novas estratégias e, sobretudo, com uma nova geração de políticas, medidas e acções que capacitem a sociedade portuguesa para a defesa, promoção e desenvolvimento dos recursos potencialmente disponibilizáveis.

Não obstante, neste documento, serem feitas referências a vários aspectos da problemática ligada ao mar e seus recursos, o CES entende que, para se poderem obter resultados efectivos e visíveis, deverão ser eleitos, ao nível do poder político, alguns objectivos limitados e muito concretos e, simultaneamente, disponibilizados recursos e modelos organizacionais com vista à sua realização.

Um desses objectivos tem um carácter transversal e traduz-se na imperiosa necessidade de ocupar o espaço marítimo com navios e com actividades



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

muito diversificadas – económicas, ambientais, científicas, de recreação e outras –, pois o reconhecimento internacional da nossa legitimidade sobre uma tão grande área marítima estará sempre relacionado com o tipo de ocupação que nela formos capazes de concretizar.

Um outro objectivo assenta na necessidade de serem rentabilizadas as actividades ligadas ao mar, já que tanto as empresas como os particulares só nelas estarão interessados se delas retirarem proveito e benefício. O mar tem, portanto, de equacionar-se economicamente e de justificar-se também nessa base, já que as perspectivas históricas, culturais ou geopolíticas, por mais relevantes que sejam, terão sempre de fundar-se e desenvolver-se a partir dos resultados económicos e do interesse criado para o país e para os cidadãos.

2. INTRODUÇÃO

A par do espaço, o mar será provavelmente uma das grandes fronteiras do século XXI, como aliás o atesta a explosiva evolução do direito marítimo nos últimos sessenta ou setenta anos, e que ainda hoje prossegue. Essa evolução revela-se nas tensões e nas perspectivas históricas ligadas ao mar, na “planetização” das problemáticas marítimas, na progressiva escassez de recursos vários (muitos dos quais podem ser obtidos no mar), e na evolução científica e tecnológica, entre muitos outros aspectos relevantes.

Existem numerosos estudos e relatórios produzidos ao longo dos últimos anos por diversas instituições e especialistas – internacionais e nacionais – que apresentam propostas, medidas, recomendações e sugestões que, no essencial, esgotam as possíveis abordagens ao tema do mar.

O problema que se apresenta hoje não é, portanto, o da falta de propostas ou de ideias, mas apenas o da afirmação da vontade e da determinação para concretizar algumas delas, desejavelmente com impacto público e com efeitos mobilizadores na sociedade.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No caso concreto português entende-se, por isso, que devem ser seleccionadas e implementadas algumas das medidas ultimamente propostas, susceptíveis de produzir efeitos de mobilização das empresas e dos trabalhadores, do Estado e da sociedade em geral, conduzindo a resultados facilmente identificáveis e controláveis.

O estudo das questões relativas ao mar deverá continuar a ser feito numa perspectiva inovadora e multi-dimensional, sobretudo nas suas vertentes económica, ambiental, cultural, social, científica e de segurança, de uma forma coordenada e articulada, para que possa produzir mais e melhores resultados, com menores custos.

A grande diversidade dos assuntos relacionados com o mar e com as políticas marítimas tem conduzido a que os mesmos se apresentem dispersos por muitos Ministérios.

Ao nível político parece continuar a não haver unanimidade relativamente ao que se considera serem os "Assuntos do Mar". As Grandes Opções do Plano para 2009, aprovadas no Conselho de Ministros de 15 de Maio de 2008, continuam a apresentar diferentes temas dispersos por vários Ministérios, de que são exemplos "Pescas e Aquicultura", "Assuntos do Mar" e "Sistema Portuário", sem que seja detectável uma articulação adequada entre as diferentes rubricas tratadas.

Assim, parece desejável uma clarificação do que se entende por "Assuntos do Mar", o que pode ser obtido mediante a análise e as propostas da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM)², a quem compete, entre outros aspectos, promover a articulação e a coordenação das entidades intervenientes nos assuntos do mar.

² Criada por RCM n.º 40/2007, Diário da República, 1ª Série, n.º. 50, de 12 de Março.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Será importante, também, reflectir sobre o que se pode esperar do recentemente criado Fórum Permanente para os Assuntos do Mar³. A abrangência do Fórum é muito grande, integrando actividades e interesses muito diversos, o que, possibilitando a mais vasta representação, pode introduzir problemas de funcionalidade. A este propósito, recorde-se que há já mais de dez anos existiu um "Fórum do Mar" que teve vida efémera, devido, entre outras razões, à falta de recursos financeiros, que se previa serem suportados, em grande medida, pelo Estado⁴.

Recorde-se, ainda, que o Conselho de Ministros de 26 de Fevereiro de 1998 aprovou já um conjunto de orientações gerais e de medidas específicas relativas à política portuguesa para o mar. Passados dez anos, seria interessante fazer a comparação entre o realizado e o previsto, não com o objectivo de evidenciar as falhas verificadas, mas como processo de aprendizagem, visando não reincidir em erros cometidos.

Não obstante a coerência evidente ao nível de análises, propostas e orientações, tem de constatar-se não terem os resultados obtidos alcançado as metas preconizadas.

No que respeita à política marítima integrada que a União Europeia defende, é, e certamente vai continuar a ser, um projecto em evolução, no qual diferentes dinâmicas e interesses poderão entrecruzar-se em momentos diversos.

³ A sua primeira sessão plenária realizou-se no dia 7 de Maio de 2008.

⁴ O Fórum do Mar era uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que tinha como objectivo principal contribuir para uma articulação permanente entre as entidades públicas e privadas no âmbito das actividades marítimas. Este Fórum reunia representantes das associações de armadores, da indústria (várias), piscicultura e de entidades ligadas às actividades portuárias e náuticas (AIM - Associação das Indústrias Marítimas; Comunidade Portuária de Lisboa; Comunidade Portuária do Porto Douro e Leixões, Comunidade Portuária da Figueira da Foz; Associação dos Transitários de Portugal; AOPS - Associação dos Operadores Portuários do Sul; Associação dos Armadores da Marinha do Comércio; Associação dos Armadores do Tráfego Fluvial; FENACOOPESCAS - Organização do Produtores, OP; ANICP - Associação Nacional dos Industriais de Conservas de Peixe; Associação dos Piscicultores do Algarve; ARTESANALPESCA - Organização dos Produtores da Pesca, CRL; AMAP - Associação Mútua Financeira Livre dos armadores da Pesca do Centro).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES recomenda, por isso, a maior atenção dos responsáveis para a questão no âmbito do diálogo europeu, no sentido de assegurar que os interesses nacionais e as nossas especificidades sejam atempadamente acautelados, nomeadamente para que os recursos do mar e das zonas costeiras possam contribuir, em termos significativos, para a promoção do desenvolvimento económico e social do nosso país. O aprofundamento das políticas marítimas europeias não poderá resultar em perdas económico-sociais ou de soberania para Portugal, o que obrigará à adequada defesa dos interesses nacionais.

Tal como já acontece em vários países, deverá implementar-se uma eficaz gestão integrada da zona costeira (GIZC), incluindo o mar, a terra e as zonas de interface, num sistema de gestão único.

3. PORTUGAL E O MAR: OPÇÕES DE BASE

O mar assume em Portugal uma importância idêntica à de outros países europeus, de que se destacam a Irlanda, a Dinamarca e a Noruega e, por isso, a observação atenta do que tem sido a gestão concreta das actividades marítimas nesses países é uma tarefa a merecer análise e estudo. A integração de problemáticas, a adopção de boas práticas e de meios/soluções apropriados deveria merecer particular atenção.

É conhecida a importância que, historicamente, o sector marítimo tem assumido em Portugal. Tal importância não diminuiu no presente. É consensual, por isso, que o país deva desenvolver uma visão integrada e estratégica das actividades e indústrias ligadas ao mar e aos recursos marinhos.

Portugal deverá manter e, mesmo, aprofundar a reflexão que vem fazendo sobre a problemática do mar, em especial por iniciativa governamental, mas também, através das iniciativas da sociedade civil organizada, na qual deverão participar os parceiros sociais, os especialistas, os meios de comunicação social e muitas outras instituições ligadas aos assuntos do mar. É,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

por isso, importante que seja obtido sucesso no funcionamento do Fórum Permanente para os Assuntos do Mar, a que já anteriormente se fez referência.

O CES reconhece que há muito trabalho produzido, quer quanto ao diagnóstico da situação, quer quanto às medidas de política propostas para transformar o mar num recurso importante e sustentável para o nosso futuro.

A Estratégia Nacional para o Mar (ENM) e vários outros documentos como, por exemplo, as Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário de 2006, o Plano Estratégico Nacional para a Pesca 2007-2013 e o Plano de Acção para o Litoral 2007-2013, têm de ser interpretados como um bom exemplo do interesse das autoridades governamentais e administrativas na matéria.

No entanto, a simples constatação de que cada um destes documentos provém de diferentes Ministérios evidencia a necessidade dos assuntos do mar serem tratados transversal e integradamente.

Dos vários documentos produzidos em Portugal sobre o assunto, o CES destaca dois que merecem particular realce:

- O Oceano: Um Desígnio Nacional para o Século XXI, Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos, Março de 2004;
- Estratégia Nacional para o Mar, RCM n.º 163/2006, publicada no DR 1ª série, n.º 237, 12 de Dezembro de 2006, elaborada no seguimento do anterior documento citado e "absorvendo", no essencial, as suas conclusões e propostas.

Ambos apresentam quadros de intervenção globais e coerentes, relativamente aos quais se poderá divergir em um ou outro aspecto, mas que, no seu todo, podem dar resposta aos múltiplos problemas relacionados com o mar.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Haverá certamente acordo geral no reconhecimento de que, dada a sua importância, os assuntos do mar terão que ter seguimento adequado e coordenado a nível do Governo e da Administração Pública.

É discutível se deve haver um Ministério do Mar ou se a solução deverá ser de outro tipo. Porém, já é indiscutível que as questões relativas ao mar não devem estar dispersas por múltiplos centros de poder/decisão, num processo de gestão desarticulado e desintegrado, onde os assuntos do mar, em cada um dos centros envolvidos, tem uma importância menor, por vezes mesmo marginal.

O CES considera que deverá eleger-se o mar como uma importante prioridade política nacional, o que pressupõe o seu tratamento a um elevado nível da governação, isto é, dado o carácter transversal dos assuntos do mar, a sua gestão seria mais eficazmente assegurada se estivesse na dependência hierárquica do Primeiro-Ministro. Esta solução foi proposta no Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos, anteriormente referido, resultando de um modelo de governação que assenta na operacionalidade de um Conselho de Ministros Especializado em Assuntos do Oceano e na institucionalização de uma Entidade Nacional para os Oceanos⁵.

A Estratégia Nacional para o Mar (ENM) tem de ser coordenada com as restantes estratégias, políticas e programas nacionais, nomeadamente a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, a Estratégia de Lisboa, o Plano Tecnológico, a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira, os Planos de Ordenamento da Orla Costeira, as Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário, o Plano Estratégico Nacional de Turismo, o Programa Nacional de Turismo de Natureza, a Estratégia Nacional para a Energia, o

⁵ Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos, Parte II, Análise e Propostas, pp. 301-311.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Programa Nacional de Desporto para Todos e o Plano Estratégico Nacional das Pescas.

O CES tem dúvidas quanto à necessidade de toda a panóplia de planos e programas existentes, bem como sobre a real possibilidade de uma adequada articulação e integração dos mesmos, realçando o elevado risco potencial de lutas por influência e poder por parte de alguns dos responsáveis ou intervenientes. É, assim, natural que surjam interrogações sobre se os mesmos correspondem, sempre, aos reais interesses e necessidades do país.

O CES considera que Portugal deve continuar a desenvolver uma visão integrada e estratégica das actividades e indústrias ligadas ao mar mediante:

- i. Políticas de apoio activas, através do incentivo à modernização e reestruturação;
- ii. Estímulo à especialização em nichos de alto valor tecnológico;
- iii. Promoção da procura externa e de I&D;
- iv. Incentivo ao recurso ao armamento nacional;
- v. Apoio à construção e reparação naval, incluindo a sua participação no plano do reequipamento militar.

O CES defende que a gestão das actividades ligadas ao mar, pertencentes ou dependentes do sector público, deverão ser, cada vez mais, actividades profissionalizadas e assumidas como desafios de tipo empresarial, em que as expectativas e as potencialidades se transformem em resultados concretos.

No campo da economia do mar e das actividades económicas a ele ligadas, torna-se necessário conhecer o potencial de recursos por explorar e os seus resultados directos sobre a economia e sobre o emprego, bem como os efeitos induzidos que proporcionam em muitas actividades.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES entende propor aos poderes públicos o desenvolvimento de uma nova geração de políticas marítimas, económica e socialmente sustentáveis, que promovam o desenvolvimento económico e a coesão social e que possibilitem a satisfação das várias partes interessadas nos diversos sectores e actividades relacionadas com o mar, designadamente na pesca, na indústria transformadora dos produtos da pesca, e, em particular, nas conservas de peixe, na construção e reparação naval, nos transportes marítimos, na área marítimo-portuária, nas actividades turísticas e na produção de energia.

Na opinião do CES, são aquelas as áreas que devem merecer uma atenção mais cuidada, coordenada e consistente por parte das políticas relacionadas com o mar.

Com a intensificação das actividades marítimas exacerbar-se-á a concorrência pela utilização das águas costeiras. Se não existir alguma forma de ordenamento, as decisões de investimento serão refreadas pela incerteza quanto à possibilidade de obter uma licença para o exercício de uma dada actividade num determinado local, sendo previsíveis conflitos entre os actuais e/ou os potenciais usos alternativos.

O estudo das potencialidades do mar e da exploração dos seus recursos é um tema em permanente desenvolvimento, que exige meios e tecnologias muito diversificados. Por isso, representa um investimento permanente muito significativo, que envolve risco e incerteza, pelo que o seu financiamento terá que ser adequadamente apoiado pelo Estado e/ou envolver a sua participação.

O CES recomenda que o tratamento dos assuntos do mar e as necessárias mudanças a proceder sejam efectuados com cuidado, porque se trata de um sector com organização, tradições e procedimentos muito cimentados ao longo dos tempos. Por outro lado, existem limitações na capacidade de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

investimento público e privado, o que dificulta a simples política de “ocupação do espaço marítimo” nacional.

No âmbito das instâncias comunitárias, o mar deve ser utilizado como argumento de diferenciação e um quase-símbolo nacional, o que deverá/poderá conduzir a condições negociais mais favoráveis em sectores como as pescas, a protecção das zonas costeiras, a segurança marítima, a investigação científica aplicada e outros.

4. O MAR: UM DIREITO EM FRANCA EVOLUÇÃO

Os interesses dos Estados ribeirinhos e a sua capacidade tecnológica para explorarem os recursos oceânicos vão continuar a impor a evolução das práticas e do direito ligados ao mar, sendo de prever que venha a acentuar-se a tendência para a re-nacionalização dos mares. Haverá que estar atento às evoluções que certamente continuarão a ter lugar e procurar antecipar as mesmas, potenciando os aspectos julgados positivos e procurando minimizar os negativos.

Os povos peninsulares, com as suas descobertas e os desenvolvimentos e interesses que lhe andaram associados, deram um contributo significativo na defesa do princípio do mar fechado – *mare clausum* – e apropriado por Estados, que, de algum modo, esteve subjacente ao Tratado de Tordesilhas.

A consolidação dos Estados costeiros e as convulsões da Igreja, num primeiro passo e, depois, a evolução ideológica, científica e técnica do século XVII, levou a grandes alterações em diferentes áreas do saber, designadamente na política e na economia. No que respeita ao Direito Marítimo, foram colocadas frente a frente duas concepções radicalmente distintas: a do *mare clausum* e a do mar aberto ou *mare liberum*. Venceria o princípio de liberdade dos mares, ao qual fugia apenas uma estreita faixa de três milhas marítimas – o



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

mar territorial – que ficou sob soberania do Estado ribeirinho, basicamente por questões de defesa.

Assim se passaram alguns séculos, mas a partir de meados do século XX tudo se começou a alterar. O Direito Marítimo deixou de estar confinado à definição dos limites das águas nacionais dos Estados Ribeirinhos e as matérias de comércio e de segurança, passando a envolver outras vertentes, como os recursos e o ambiente. Mais recentemente, por decisão da UNESCO, os oceanos e os mares passaram a ser considerados como parte do *Património Comum da Humanidade*.

O movimento de “apropriação” conduziria a que, entre 1946 e 1950, a Argentina, o Chile, o Peru e o Equador tivessem estendido os respectivos “direitos” territoriais até às 200 milhas náuticas e colocado sob a sua alçada os recursos pesqueiros aí existentes, movimento que seria depois seguido por muitos outros Estados e teria consagração na *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS III), que entrou em vigor em 1994.

Em matéria de recursos pesqueiros, há quem venha defendendo que aos recursos deveriam ser atribuídas quotas comercializáveis – as Quotas Individuais Transferíveis (QTI) –, o que poderá conduzir à apropriação privada dos recursos vivos marinhos e ao possível afastamento das comunidades piscatórias do usufruto desse bem comum.

Em paralelo com as tentativas para instituir as QTI (ou negociáveis), tem vindo a desenvolver-se, mais recentemente, a defesa da introdução da chamada gestão baseada nos direitos de pesca, que visa directamente ou abre portas à apropriação privada dos recursos vivos marinhos e que poderá resultar numa concentração da propriedade das quotas de pesca. Trata-se aqui já não do princípio – mais ou menos universalmente aceite a nível global e que constitui fundamento essencial da política pesqueira dos países desenvolvidos do Norte, tanto pertencentes à União Europeia, como não pertencentes



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

(exemplos: Noruega, Rússia, área NAFO⁶) – da atribuição de quotas a países de acordo com padrões históricos de capturas (princípio da estabilidade relativa). Agora extravasa-se, ao nível de determinados países, para o plano da atribuição de possibilidades de pesca a pescadores (indivíduos ou empresas).

A questão das quotas individuais transferíveis, bem como da gestão baseada nos direitos de pesca, em discussão na União Europeia e outros *fora*, são questões obviamente relevantes e que podem comportar diferentes soluções. Entende-se, em todo o caso, que qualquer solução adequada terá de atender à natureza do recurso, até há bem pouco tempo considerado livre, à necessidade da sua adequada gestão e conservação, à salvaguarda de padrões históricos, culturais e económicos das comunidades tradicionais, bem como à melhor defesa dos interesses nacionais.

Identicamente, afigura-se necessário afirmar inequivocamente uma forte ambição em matéria de política comum de pescas, que deverá contemplar, em termos adequados, o interesse nacional na matéria.

Segundo a Comissão Europeia, a tendência actual parece apontar para a criação de um “espaço marítimo europeu comum”, governado pelas mesmas regras de segurança e de protecção do ambiente. Poder-se-ia assim, segundo a Comissão, aumentar a eficácia da gestão das águas territoriais e das Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) pelos Estados-membros e colocar o transporte marítimo de curta distância a par do transporte terrestre entre Estados-membros, o que teria implicações a nível da cabotagem no quadro das negociações relativas ao comércio internacional.

⁶ A área NAFO é uma importante zona de pesca para a frota longínqua da União Europeia. São sete os Estados-membros da UE que têm direitos de pesca nesta área: Portugal, Espanha, Alemanha, Polónia, Letónia, Estónia e Lituânia.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Trata-se de matéria que voltará certamente a estar em cima da mesa, no futuro, pelo que importa acompanhar bem o que se vai passar nos diversos *fora* intervenientes, designadamente a União Europeia, a Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

5. RECOMENDAÇÕES

5.1. Ambiente

A pressão que o Homem vem desenvolvendo sobre o planeta, traduzida em indícios de esgotamento de recursos limitados e alterações climáticas profundas, poderá conduzir a extremos em que a vida humana se torne muito difícil. As dúvidas subsistentes em matéria ecológico-ambiental⁷ e o respeito pelas gerações futuras recomendam a adopção de critérios de precaução que garantam que cada geração não consuma mais, ou pelo menos substancialmente mais, do que nessa geração seja possível reproduzir. Menos aceitável ainda, é que a actual geração delapide recursos que, por serem únicos, desaparecerão definitivamente da face da Terra se não forem responsabilmente geridos.

O CES entende que, no campo da preservação ambiental, é necessário controlar a ameaça crescente ao ambiente marinho e à sua biodiversidade, resultante de vários tipos e formas de poluição marítima, normalmente originadas em ambientes não marinhos.

⁷ O ambiente e a ecologia transformaram-se em áreas de grande discussão e, mesmo paixão, em que a par de análises ponderadas, tanto quanto possível alicerçadas em factos e números, se tem assistido a posições fundamentalistas e extremadas de sentidos radicalmente contrários. Não há dúvida de que estamos poluindo anormalmente, estamos esgotando recursos não reproduzíveis e são visíveis em muitos pontos do planeta situações dificilmente recuperáveis. Mas, se sobre muitos aspectos temos a certeza de que ocorrem problemas, já é mais difícil a sua completa caracterização e quantificação. Por isso, se usa no texto uma formulação cautelosa e não peremptória.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Não faz sentido limitar a problemática do ambiente marítimo às áreas marítimas. De facto, muitas das causas dos problemas ambientais situam-se a montante, nas zonas terrestres, bacias hidrográficas e áreas ribeirinhas. Assim, as soluções ambientais para o mar não podem ser desligadas de uma política ambiental mais ampla e integrada que considere também a vertente terrestre.

A importância e relevo que as actividades económicas relacionadas com o mar assumem para grande parte das populações ribeirinhas, deveriam merecer por parte do Estado, uma focalização nas políticas de defesa da coesão social e da sustentabilidade económica e ambiental, assegurando complementaridades e sinergias entre a pesca e actividades afins. Aqueles que vivem exclusivamente do mar não podem deixar de ser os principais aliados no desenvolvimento de uma nova geração de políticas, económica e socialmente sustentáveis, devendo fazer recurso a soluções artesanais – pequena dimensão das embarcações, apetrechos e artes de pesca utilizados, etc. – que sejam amigas do ambiente.

O que se defende para as pequenas explorações e actividades locais vale para toda a fileira da captura e transformação dos recursos, em particular para as grandes unidades empresariais, nas quais, atendendo à dimensão das explorações e capacidade de captação de recursos, é mister actuar com particular atenção e responsabilidade, o que o CES recomenda vigorosamente.

Apesar da extensão do seu mar e de ter sido um dos países signatários da Convenção OSPAR⁸, Portugal não tem apostado suficientemente na protecção e conservação dos ecossistemas e diversidade biológica em zonas marinhas.

⁸ Convenção Oslo-Paris para a Protecção do Ambiente Marinho do Noroeste Atlântico, estabelecida em 1998.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES entende que a criação de áreas marinhas protegidas – no respeito pelas Convenções Internacionais a que Portugal aderiu e tendo em conta a correspondente e necessária informação científica – é indispensável para a defesa da biodiversidade em Portugal e que, naturalmente, também constitui uma medida conducente à salvaguarda dos recursos pesqueiros. Assim, para além da necessidade urgente em proteger os ecossistemas costeiros, é fundamental a criação de uma rede ecológica coerente de áreas marinhas protegidas, que inclua a protecção dos espaços mais importantes para a conservação da natureza em mar aberto, designadamente em áreas de reprodução e de elevada concentração de juvenis.

Não pode também ser esquecida a educação ambiental, que deve ministrarse aos jovens desde a mais tenra idade, inserindo-se na sua educação formal e nos diferentes graus de ensino, devendo ser complementada por campanhas públicas de sensibilização dirigidas a camadas mais vastas da população.

5.2. Campo económico

A importância económica, social, cultural e ambiental que o mar e as actividades marítimas têm para Portugal traduz-se em muitas actividades criadoras de riqueza e de emprego, como as pescas, os portos e o transporte marítimo, a construção e reparação naval, a indústria transformadora (conservas de peixe, congelados e bacalhau), o turismo e o lazer, pelo que deverão ter expressão em políticas efectivas de sustentabilidade dos recursos vivos, de gestão e ordenamento da orla costeira e de combate à poluição marinha.

O CES recomenda que o Estado crie incentivos para apoio a projectos inovadores que se enquadrem na Economia do Mar, por exemplo, no que respeita à promoção do aproveitamento da energia das ondas,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

desenvolvimento da aquicultura, náutica de recreio e produtos e tecnologias inovadores, em particular de novas actividades.

5.3. Construção e reparação naval

O sector da construção e reparação naval nacional tem evidenciado grandes dificuldades nas últimas décadas; contudo, à semelhança do que se passa a nível europeu e mundial, e relativamente a determinados segmentos de actividade, este sector tem, nos últimos anos, vindo a beneficiar do forte crescimento do comércio global e da procura de transporte de mercadorias que se faz por via marítima, bem como do desenvolvimento da náutica de recreio.

Deve, no entanto, realçar-se a este propósito que, em comparação com a generalidade dos países europeus exercendo a actividade de construção e reparação, Portugal apresenta uma das mais baixas taxas de crescimento da produção.

Com efeito, o sector da construção e reparação naval nacional continua a apresentar algumas debilidades decorrentes das condições específicas da natureza da actividade, mas, também, resultantes da inexistência de mecanismos adequados para ajudar a superar fragilidades.

Como forma de ajudar a ultrapassar as dificuldades do sector, o CES considera que se torna indispensável que Portugal estude e pondere a possibilidade de instituir meios de acção semelhantes aos existentes na generalidade dos restantes Estados-membros, para que o sector possa beneficiar de enquadramentos de actuação harmonizados.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Tais medidas inscrevem-se, aliás, no âmbito das actuações preconizadas pelo LeaderSHIP 2015⁹ e inserem-se no domínio do enquadramento dos auxílios estatais à construção naval em vigor na União Europeia.

5.4. Transporte marítimo

Em matéria de política de transportes, Portugal tem seguido uma política irracional, ao arrepio do que se tem verificado nos países mais desenvolvidos do planeta, em particular na Europa. Apesar disso, considera-se positivo, mas insuficiente, o objectivo estabelecido no Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética — Portugal Eficiência 2015¹⁰, que prevê transferir parte do tráfego do modo rodoviário para os modos ferroviário e marítimo, reduzindo dessa forma em 5% o peso do tráfego rodoviário nas plataformas logísticas até 2015.

Não obstante o desenvolvimento dos transportes terrestres e aéreos verificado durante o último século, constata-se que os transportes marítimos aumentaram bastante a sua importância económica como suporte ao comércio e ao abastecimento mundiais, realidade que se traduz em alguns problemas visíveis, designadamente o congestionamento do tráfego marítimo, a ocorrência de catástrofes e a degradação ambiental. Contudo, o transporte marítimo, para além de ser um meio de transporte seguro, é um dos modos de transporte que melhor contribui para um desenvolvimento sustentável, proporcionando o descongestionamento de rodovias e dos espaços aéreos, embora as catástrofes, quando acontecem, tenham pela sua dimensão uma grande visibilidade.

Em matéria de transportes marítimos, o papel de Portugal, decorrente da sua posição geográfica, enquanto ponto de encontro de rotas marítimas provenientes da América, África e Europa, à luz da nova problemática das

⁹ COM (2003) 717 final, de 21 de Novembro de 2003 não publicada no Jornal Oficial.

¹⁰ RCM n.º 80/2008, publicada na 1ª série do DR de 20 de Maio.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

estradas do mar e das plataformas logísticas, justificaria uma maior atenção e uma forte aposta da sociedade portuguesa, do Estado, das instituições públicas e dos agentes privados.

Devido a vicissitudes várias ocorridas na marinha de comércio nacional e à evolução internacional verificada nas duas últimas décadas, em termos de registo e de concorrência, verificou-se em Portugal uma redução substancial de armadores, de frotas e de marítimos, impondo-se que a presente situação seja profundamente alterada.

O CES recomenda que as medidas a adoptar para apoio à marinha mercante portuguesa passem pela criação de condições de competitividade para os agentes nacionais, semelhantes às que usufruem os agentes comunitários com os quais aqueles têm de competir no mercado aberto e fortemente concorrencial que caracteriza esta actividade, no respeito pelo enquadramento das possibilidades permitidas pelas Orientações Comunitárias sobre os Auxílios Estatais aos Transportes Marítimos¹¹.

Não há praticamente tráfego fluvial e costeiro no território continental português, já se afigurando razoável, nessa matéria, a oferta no triângulo Continente – Açores – Madeira.

O CES recomenda que o Registo Internacional de Navios da Madeira (MAR) seja dotado de maior competitividade internacional, resolvendo-se determinados problemas existentes, designadamente:

- i. Regime de nacionalidade das tripulações, no quadro da aplicação do protocolo IPTM e parceiros sociais, de 2008;

¹¹ Orientações da Comissão Europeia 97/C205/05, de 5 de Julho de 1997.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- ii. Regime de graduação dos privilégios creditórios, com a consagração de uma posição actualizada e realista da hipoteca, comparável aos regimes europeus congéneres;
- iii. Estudo da possibilidade de o registo provisório dos navios ser feita nos Consulados de Portugal no estrangeiro, com vista a obter maior celeridade, mas sem prejuízo da necessária segurança.

O CES chama a atenção para a necessidade das Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário, da responsabilidade do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e divulgadas em Dezembro de 2006, entrarem efectivamente em vigor, dotando-se os portos portugueses da racionalidade mínima necessária, ao razoável funcionamento em termos económicos competitivos.

O CES recomenda que no sector marítimo-portuário seja adoptada uma política dirigida à modernização e à internacionalização dos portos portugueses, com vista à sua utilização como porta de acesso e placa giratória de mercadorias destinadas a outros mercados. Esta necessidade e este desafio implicam uma especialização dos portos e uma gestão profissionalizada do sistema portuário cada vez mais orientada por objectivos.

O CES recomenda, ainda, que as alterações legislativas relativas aos serviços e trabalho portuário tenham em conta o resultado das negociações decorrentes do diálogo social, actualmente em curso na União Europeia, sob a égide da Comissão Europeia.

5.5. Pescas e aquicultura

A sustentabilidade a longo prazo do sector pesqueiro é um objectivo estratégico para Portugal, impondo-se o desenvolvimento de uma política global integrada, bem como a obtenção de um melhor conhecimento



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

científico e técnico, ligado à cooperação institucional e à valorização dos recursos humanos.

O CES defende que o objectivo essencial que deverá enformar uma política de pesca consiste na promoção da modernização e desenvolvimento sustentável do sector, respeitando o necessário equilíbrio dos recursos haliêuticos, com vista a garantir a satisfação do abastecimento dos mercados de pescado e da indústria transformadora, assim como a rentabilidade das actividades e a manutenção de postos de trabalho, mas também a melhoria das condições de vida e de trabalho dos pescadores.

Há que assegurar, não só a garantia de abastecimento público, mas, também, o abastecimento da indústria transformadora, a qual é responsável por muitos postos de trabalho directos e indirectos¹².

Pela sua importância, não pode deixar de mencionar-se a indústria transformadora dos produtos da pesca (conservas, congelados e bacalhau), em particular a indústria de conservas de peixe, que utiliza predominantemente matéria-prima de origem nacional, isto é, a sardinha da espécie "*sardina pilchardus*", sendo de realçar que, em matéria de importações e exportações, o subsector das conservas de peixe é o único que apresenta saldo positivo na balança comercial dos produtos da pesca, ou seja, é o único em que as exportações são substancialmente maiores do que as importações deste tipo de produtos.

Nas pescas deveria prosseguir-se uma política de gestão sustentável, cada vez mais baseada na administração prudente dos recursos disponíveis, incrementando a fiscalização e a regulação da actividade, bem como o

¹² Por exemplo, no caso concreto do recurso "sardinha" – a espécie mais capturada pela nossa frota – a indústria de conservas adquire cerca de 40/45% das capturas, que transforma e vende, quer no mercado nacional quer, sobretudo, no mercado externo. Ora, sem indústria transformadora em terra, neste particular, sem indústria conserveira, pelo menos 40/45% da nossa frota do cerco desapareceria.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

conhecimento científico disponível, apostando no acréscimo do valor do produto.

Para além do problema da gestão dos recursos piscatórios, existem outras questões importantes que se prendem, designadamente, com o baixo poder de negociação dos produtores e com a formação dos preços nos mercados e a valorização dos produtos do sector, pelo que o CES considera inaceitável que o Estado se tenha demitido da regulação dos problemas do sector.

No entender do CES, o Estado pode e deve ter um papel muito mais activo na melhoria de funcionamento dos mercados e, em particular, no apoio à criação e ao adequado funcionamento das organizações de produtores, por forma a obter-se, também por essa via, uma maior coesão social das comunidades ribeirinhas, bem como um maior desenvolvimento económico do sector.

A opinião pública tem a sensação de que o pescado é pago a preços muito baixos a pescadores e armadores e, depois, é muito caro para o consumidor final, pelo que o circuito de intermediação, caracterizado por alguma opacidade, captará uma mais valia substancial¹³.

Uma análise melhor fundamentada terá de carrear informação mais consistente, o que se faz no quadro seguinte.

¹³ Por isso, na imprensa se faz eco, de tempos a tempos, desta situação Assim aconteceu, por exemplo, no Diário de Notícias de 6 de Junho de 2008, que dedica duas páginas a este assunto e que recorre ao título explosivo "Sardinha sobe 17 vezes de preço entre a lota e o prato".



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Continente – alguns indicadores relativos a pescas

	2005	2006	2007
Sardinha desembarcada (ton.) em % do total desembarcado	41,9	42,3	44,5
Valor médio dos desembarques (euro/kg.)	1,55	1,53	1,51
Valor nos mercados de Lisboa e Porto (valor em lota = 1)			
Média (não ponderada pelas quantidades)			
Lisboa	2,70	2,85	n.d.
Porto	2,34	2,30	2,35
Mínimo (não ponderada por quantidades)			
Lisboa	1,07	0,90	n.d.
Porto	0,99	0,94	0,72
Máximo (sardinha) (idem)			
Lisboa	6,29	6,80	n.d.
Porto	5,28	6,02	5,89

Fonte: Datapescas, nº. 75, Janeiro-Dezembro de 2007.

Os valores relativos à média de preços nos mercados de Lisboa e Porto incidiram sobre onze espécies importantes¹⁴ e, embora carecendo de algum cuidado na sua interpretação¹⁵, evidenciam o aumento significativo de preço entre a lota e o mercado, que, no período 2005-2007, é multiplicado por 2,3 a 2,85. Aliás, o aumento efectivo de preços é realmente bastante superior em média, já que no quadro se calcularam valores não ponderados pelas quantidades transaccionadas, e a espécie de maior representação – a sardinha, que é responsável por mais de 40% dos desembarques – apresenta

¹⁴ Carapau, faneca, linguado, lula, pargo, peixe-espada, peixe-espada preto, pescada branca, polvo, sardinha e tamboril.

¹⁵ Por exemplo, os valores mínimos observados em matéria de evolução de preços referem-se ao pargo e à lula e nada indica que os respectivos preços caíam entre a lota e o mercado, bem pelo contrário.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

sistematicamente o aumento extremo de preço, tanto nos mercados de Lisboa como do Porto, com o valor médio global superior a 6.

A ineficiência dos mercados do pescado resulta evidente e recomenda a tomada de medidas eficazes de apoio aos produtores, o que deverá traduzir-se, ainda, em benefício para consumidores.

A aquicultura será chamada a satisfazer uma cada vez maior parcela de consumo de pescado. Contudo, não será fácil gerir este aumento de uma forma sustentável e compatível com o ambiente, e a competição pelo espaço constituirá certamente um importante problema em certas zonas costeiras, podendo a exploração da aquicultura ter que ser distanciada da costa.

O CES reconhece que o Plano Estratégico Nacional para a Pesca 2007–2013¹⁶ fez um adequado “ponto de situação” dos problemas do sector e apresentou propostas de actuação/intervenção que se têm, em geral, por adequadas e que importa implementar.

5.6. Turismo

O turismo é actualmente um importante vector na economia portuguesa, com grande impacto no produto, no emprego e na balança de pagamentos.

O CES considera que as orientações estabelecidas no Plano Estratégico Nacional de Turismo¹⁷ deveriam ir além do reconhecimento, que se faz no documento, de que “Portugal deve desenvolver infra-estruturas de suporte para o turismo náutico, permitindo a «invernagem activa», investir nas condições de atracagem e na construção de portos de abrigo ao longo da

¹⁶ Plano Estratégico Nacional para a Pesca 2007–2013, Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, Dezembro de 2006.

¹⁷ Plano Estratégico Nacional de Turismo, aprovado pela RCM n.º 53/2007 (DR 1ª série de 4 de Abril de 2007).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

costa portuguesa", impondo-se que seja devidamente explorado todo o potencial do mar nas actividades náutico-turísticas, à semelhança do que é hoje comum em muitos países desenvolvidos.

5.7. Energia

O Ministério da Economia e da Inovação divulgou, em Fevereiro de 2008, o Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética – Portugal Eficiência 2015, o qual, como foi referido anteriormente, foi aprovado pela RCM n.º 80/2008, publicada na 1ª série do DR de 20 de Maio. O CES chama a atenção para o facto de o documento nada referir sobre a importância a dar a eventuais acções em matéria de energias renováveis produzidas em meio marinho, assunto que teria sido vantajoso debater durante o período de discussão.

Em nenhum ponto do referido Plano se prevê qualquer medida de apoio à produção de energia com origem no mar, à qual, aliás, não é feita qualquer referência.

Em termos de apoio à produção, e por junto, prevê-se na medida "3.3.1. – Medida micro-produção eléctrica" o incentivo à produção descentralizada de energia eléctrica, assente em tecnologias de conversão de energia renovável, nomeadamente solar, eólica, hídrica, cogeração a biomassa e pilhas de combustível. O montante de fundos estruturais previstos como provenientes da União Europeia, via Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), e destinados ao financiamento do Plano – 8 milhões de euros¹⁸ – são mais do que insuficientes para as necessidades e conduzirão, certamente, ao fracasso do mesmo.

¹⁸ Para a totalidade do Plano (ver ponto "8.2.3 – Quadro de Referência Estratégico Nacional").



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

A energia das ondas pode abrir perspectivas várias que haverá que aproveitar, tentando criar uma base de conhecimento próprio e endógeno e capturar para o país o essencial da energia potencialmente disponível.

Portugal deve proporcionar mercado para capturar as tecnologias mais avançadas e, dessa maneira, atrair os tecnólogos mais qualificados para o nosso país. Os fundos disponíveis para a investigação devem ser usados para apoiar a transferência de tecnologia.

A adequada exploração do enorme potencial existente possibilita que o nosso país possa assumir uma clara posição de liderança na produção de energia das ondas, pelo que o CES recomenda uma particular atenção no que se refere ao desenvolvimento deste sector.

Os apoios à indústria e serviços relevantes para o mercado criado pelos parques de ondas devem facilitar o nascimento de novas empresas e o desenvolvimento das já existentes, sendo desejável que uns (parques) e outras (empresas) entrem em operação o mais rapidamente possível.

Tendo sido criada, no início de 2008, uma zona piloto onde deverá ser fomentada a produção de energia eléctrica a partir das ondas, o CES recomenda que todos os aspectos e condicionantes necessários à efectiva implementação da actividade sejam rapidamente ultimados¹⁹.

Evidentemente, o sucesso futuro do país nestas matérias pressupõe toda uma série de intervenções públicas, designadamente em matéria de políticas de tarifas, que não deverão traduzir-se em acréscimo de custo para os utilizadores

¹⁹ O Decreto-lei n.º 5/2008, de 8 de Janeiro, procedeu à transposição para a ordem jurídica interna da Directiva n.º 2001/77/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à promoção de electricidade produzida a partir de fontes renováveis. O referido Decreto-lei delimitou uma zona piloto onde deverá ser fomentada a produção de energia eléctrica com base na energia das ondas (art.º 4º) e onde poderão ser instalados protótipos e parques de energia das ondas (art.º 6º), tornando-se necessária a construção das infra-estruturas adequadas para receber e transportar a energia produzida (art.º 7º), bem como a ligação à rede eléctrica nacional (art.º 9º). É necessário o rápido fecho e compatibilização das diferentes acções previstas.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

finais, de apoio à investigação e ao desenvolvimento de serviços e infra-estruturas, sem, naturalmente, descurar apoios adequados aos parceiros empresariais.

Eventuais concessões que venham a ser atribuídas pelos poderes públicos terão de considerar devidamente as contrapartidas a oferecer pelos concessionários, tanto em termos de produção efectiva e custo de produção (a traduzir-se nos preços para os utilizadores finais), como no contributo a prestar em termos de investigação e criação de uma base industrial sólida e integrada, sem esquecer o contributo para o emprego.

5.8. Controlo e segurança marítima

Na área da segurança, o Estado terá que garantir o efectivo exercício da soberania nacional no mar, o apoio à navegação, a salvaguarda da vida humana no mar e o combate a actividades ilícitas, como a sobre-exploração dos recursos, o tráfico de droga e a imigração ilegal.

O CES chama a atenção para que, na presente situação portuguesa, ocorre um notório desequilíbrio entre ambição (extensão marítima) e recursos afectos a exploração/controlo. Também a racional coordenação e integração de meios existentes pode nem sempre ter sido suficientemente eficaz, impondo-se a introdução de melhorias.

No âmbito das diversas questões relacionadas com a segurança marítima, o CES não pode deixar de pronunciar-se quanto à necessidade de políticas coordenadas e de estruturas que sejam, assumida e efectivamente, responsáveis por estas matérias.

Portugal deverá apetrechar-se com os meios necessários para proceder à vigilância, fiscalização e controlo das actividades desenvolvidas na sua ZEE. A



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

implementação de um Sistema de Controlo de Tráfego Marítimo (VTS - *Vessel Traffic System*) na costa portuguesa afigura-se de extrema importância.

A recente criação do Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM)²⁰ é um passo positivo, pois é um órgão de articulação entre as autoridades que intervêm nos espaços marítimos, sob soberania e jurisdição nacional.

O CES considera totalmente inaceitável a verificação de ocorrências, de que os meios de comunicação têm feito eco com alguma frequência, que revelam a indisponibilidade de um serviço de salvamento eficiente em determinados períodos do dia, por falta ou insuficiência de meios básicos.

5.9. Ordenamento costeiro

A pressão urbanística e turística sobre o litoral tem acentuado a degradação da orla costeira portuguesa, cuja extensão total, só no território continental, é superior a um milhar de quilómetros.

Considera-se que só uma regulação adequada da ocupação da orla costeira permite uma ocupação urbanística e turística compatibilizada com as exigências ambientais e tendo em conta os diferentes tipos de situação na orla costeira: os perímetros urbanos tradicionais, os empreendimentos turísticos, as áreas ambientais e a área remanescente. A degradação da orla costeira explica-se, também, pela falta de qualidade desta regulação.

Portugal ainda não dispõe de uma Estratégia Nacional para o Litoral, embora já tenham sido dados alguns passos nesse sentido, através das Bases para a Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional²¹, e,

²⁰ Regulado pelo Decreto-Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro.

²¹ Bases para a Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zonas Costeira Nacional, aprovadas pelo Despacho n.º 19 212/2005 (2ª série), de 3 de Agosto, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

posteriormente, pela criação do grupo de coordenação estratégica dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC).

Os POOC deverão procurar obter consensos alargados, o que significa a necessidade de participação de todos os agentes interessados, já que o ordenamento do território não é apenas, ou essencialmente, um problema técnico, constituindo também um problema de cariz social e político.

Apesar dos instrumentos de Ordenamento do Território existentes, continua a verificar-se, em muitos casos, uma desregrada e insustentável ocupação do litoral, comprometendo significativamente os recursos – naturais e culturais – ainda existentes, e tão importantes do ponto de vista económico, social e ambiental, e potenciando o agravamento de eventuais consequências negativas decorrentes de alterações climáticas.

Continua a consagrar-se que as construções nas zonas de frente mar dos perímetros urbano-residenciais (os mais frequentes) e urbano-turísticos obedecem às interpretações, a nível municipal, das disposições dos Planos Directores Municipais (PDMs) e do Regime Jurídico da Edificação e da Urbanização, o que pode conflitar com outros instrumentos aplicáveis.

O CES recomenda que o processo de desenvolvimento do litoral, para além do estrito cumprimento legal, se faça de forma equilibrada e integrada, compatibilizando adequadamente desenvolvimento e conservação do património, tendo em conta o total respeito pelos instrumentos de Ordenamento do Território existentes, sem prejuízo de se adaptar e melhor articular alguma legislação, tendo em vista torná-la mais eficaz. Para tal, afigura-se como indispensável a criação e a efectiva implementação de uma Estratégia Nacional para o Litoral.

O CES recomenda, ainda, que sejam tomadas medidas para a defesa e protecção do litoral, o que implica a adaptação de legislação, o tratamento



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

de efluentes, a requalificação das praias²², a protecção da paisagem marítima e a sensibilização e participação activa das populações.

5.10. Investigação e tecnologia

O Estado deve promover a coordenação, cooperação e a possível convergência das instituições vocacionadas para o estudo do mar, estimulando a investigação pura e aplicada e apoiando a investigação privada.

O CES considera que Portugal terá que desenvolver uma intensa investigação de ponta, tanto em matéria de recursos biológicos marinhos, como no que se refere ao conhecimento dos fundos marinhos e respectivos recursos, biotecnologia marinha aplicada e exploração energética. Ao desenvolvimento deste conhecimento deve ser atribuída elevada prioridade, uma vez que a capacidade negocial do nosso país, em particular nas instituições comunitárias, está fundamentalmente dependente do conhecimento que as autoridades portuguesas disponham sobre os recursos biológicos existentes.

O CES entende como positiva a criação da Comissão Oceanográfica Intersectorial²³, para assistir o Ministro da Ciência e da Tecnologia na coordenação das actividades na área da ciência e tecnologia do mar e serviços oceanográficos de apoio.

Pretende-se, por essa via, reforçar a capacidade de resposta do sector I&D em ciências e tecnologias do mar, mediante uma estratégia que permita

²² A noção de "praia" deve ser explicitada como espaço físico e mítico, cenário importante de muitas actividades sociais e económicas do turismo, que, tal como definido pela Organização Mundial do Turismo, compreende não só as estadias temporárias inferiores a um ano, mas, também, as deslocações de um dia. A utilização da "praia" exige uma organização, cujas regras devem ser revistas à luz do papel social e económico que desempenha.

²³ A Comissão Oceanográfica Intersectorial foi criada pela RCM n.º 88/98, de 10 de Julho de 1998.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

compatibilizar acções, congregar esforços e evitar duplicações, optimizando o uso dos meios humanos e das infra-estruturas disponíveis.

O CES não pode, contudo, deixar de referir a necessidade de reverter determinadas políticas que se podem traduzir no possível enfraquecimento de alguns dos institutos de investigação relacionados com o mar. A importância para o país da aposta no desenvolvimento das tecnologias relacionadas com as actividades económicas marinhas está amplamente reconhecida na sociedade portuguesa, colocando-se o verdadeiro problema ao nível dos meios financeiros e humanos e das estruturas organizacionais para criar e desenvolver, de forma sustentada, essas tecnologias.

Considera-se positivo o recurso que tem vindo a ser feito em matéria de investigação aos apoios decorrentes dos programas-quadro comunitários.

Contudo, a este propósito, o CES entende dever formular um certo número de observações:

- A investigação não pode fazer-se predominantemente, e menos ainda em exclusivo, à custa de programas comunitários; pelo contrário, o país tem de ter a capacidade de criar um sistema próprio de investigação e pesquisa que possa perdurar para além daqueles apoios;
- A investigação não pode ser feita, em exclusivo, na base de pessoal altamente qualificado, recorrendo basicamente a detentores de doutoramentos e pós-doutoramentos, devendo ser preenchida toda a malha estruturante da actividade, desde os escalões mais baixos;
- Há que obter a adequada intervenção da investigação pública e privada, o que significa que os benefícios dessa investigação terão de traduzir-se em benefício efectivo para os diferentes intervenientes;



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- A investigação implica que os seus resultados sejam adequadamente divulgados e avaliados.

5.11. Emprego

O emprego é uma variável de grande importância económica e social nas sociedades modernas, e importa que o mar e as actividades marítimas tenham a capacidade de gerar emprego, alicerçado em actividades sustentadas e em recursos humanos qualificados.

Um dos vectores da política marítima deverá consistir no crescimento e criação de mais e melhores postos de trabalho, contribuindo assim para uma economia marítima forte, em expansão, competitiva e sustentável, em harmonia com o meio marinho.

As actividades marítimas precisam de atrair pessoas altamente qualificadas. A diminuição de emprego que vem ocorrendo é incompatível com o adequado desenvolvimento do seu potencial, pelo que se impõe o apoio à criação de actividades geradoras de emprego, sobretudo de qualidade.

O investimento nas actividades marítimas tem, também para o emprego, um papel importante. Por isso, o CES afirma a necessidade de incentivar o investimento público e privado, não só nas actividades marítimas directas, como também nos sectores a montante e a jusante.

As novas tecnologias e os recursos do mar permitem a criação de empregos em muitos sectores, tanto directos como indirectos. No entanto, não basta investir, empregar e usar recursos, tem de se assegurar sustentabilidade na exploração dos recursos naturais e humanos, o que implica a adopção de políticas estruturadas para o sector.

A problemática do reforço das actividades económicas relacionadas com o mar não pode ser desligada da atracção – ou da sua falta – que o trabalho



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

no mar exerce nas gerações e recursos humanos mais jovens. As baixas remunerações, a forte precariedade dos vínculos laborais, os problemas de segurança existentes e os elevados índices de sinistralidade do sector, quanto a acidentes e perdas de vidas humanas, são as principais vertentes de uma realidade que carece de ser modificada nos interesses do desenvolvimento económico e social do sector e do país.

Muitas das profissões ligadas ao mar não são apelativas, sendo de destacar as pescas, em particular no segmento da pequena pesca costeira, tornando-se necessário rejuvenescer a população trabalhadora do mar, cada vez mais envelhecida e escassa, melhorando as condições de trabalho e adaptando-as à realidade dos padrões actuais e à ambição e necessidades dos jovens.

Um pilar importante da Estratégia da Lisboa aponta para a criação de mais e melhores empregos. Para potenciar as inúmeras oportunidades que o mar apresenta, é essencial que se reforce o diálogo social e a negociação colectiva, por forma a garantir mais e melhores empregos, sustentáveis e de qualidade.

O CES considera que a formação profissional é um instrumento importantíssimo, pelo que é urgente definir uma política que responda às necessidades de formação contínua e de formação inicial dos profissionais do sector marítimo e portuário. É preciso actuar a vários níveis, aproveitando os recursos já existentes, nomeadamente da escola pública de formação de oficiais (Escola Náutica Infante D. Henrique - ENIDH), da escola de mestrança e marinhagem (Instituto de Tecnologias Náuticas - ITN), bem como do Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar (FOR-MAR), neste momento em instalação²⁴, que deverão trabalhar em conjunto com as entidades patronais e sindicais em planos de formação coerentes e adequados às necessidades.

²⁴ Pela Portaria n.º 311/2008, de 23 de Abril, foi homologado o protocolo que criou o Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar (FOR-MAR), outorgado entre o Instituto de Emprego



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

5.12. Campo cultural

O mar é um importante elemento da identidade nacional e um factor diferenciador do nosso país no quadro comunitário, mas também, à escala mundial.

O CES recomenda que o Estado estimule o interesse pelo mar nos programas escolares e promova o contacto entre a juventude portuguesa e o mar, através de incentivos à prática de desportos náuticos, da realização de pequenas viagens marítimas e de outras iniciativas que despertem o interesse das novas gerações pelo mar.

5.13. Financiamento e análise de custo-benefício

Os fundos públicos, bem como os dinheiros privados, constituem um bem escasso e, por isso, a sua aplicação deverá ser sempre objecto de avaliação, o que de resto já está previsto na Estratégia Nacional para o Mar, que prevê que a sua execução seja objecto de avaliação anual, a ser feita através de indicadores apropriados que permitam verificar, com objectividade, a evolução dos planos e programas em curso e os resultados atingidos.

O CES avalia esta orientação como positiva, uma vez que aos investimentos feitos terão que corresponder resultados adequados, sobretudo quando a actividade pública nem sempre aceita ou assume a necessidade de bem gerir os dinheiros que lhe são confiados, tendo muitas vezes dificuldade em prestar contas em termos de análise custo-benefício.

No entanto, e sem prejuízo do que antecede, o CES tem repetidamente chamado a atenção, designadamente nos seus Pareceres sobre as Contas

e Formação Profissional, I. P. e a Direcção Geral das Pescas e Aquicultura e que sucede nas atribuições da Escola de Pesca e da Marinha do Comércio-EPCM e do FORPESCAS.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Gerais do Estado de 2005 e de 2006²⁵, para a insuficiência dos investimentos públicos que, globalmente, têm sido destinados ao mar.

²⁵ Aprovados pelo Plenário do CES, respectivamente, em 29 de Junho e 14 de Novembro de 2007.