

**Parecer Técnico à “Estratégia Nacional para o Mar 2013 – 2020” (ENM2012-2020)
em fase de discussão pública**

Ministério da Agricultura e do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
Direcção-Geral de Política do Mar

Enquadramento

A “Estratégia Nacional para o Mar 2013 – 2020”, adiante designada por ENM2013-2020, foi aprovada em Fevereiro de 2013 pela Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM), sob tutela do Ministério da Agricultura e do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

O documento, que se encontra em fase de discussão pública até 31 de Maio de 2013, é composto pelos seguintes tomos:

Documentos que constituem a ENM2013-2020	Nº Pág.
Estratégia Nacional para o Mar 2013 – 2020 (documento principal)	72
Anexo A: A Economia do Mar em Portugal	8
Anexo B: O Plano Mar-Portugal	43
Apêndice ao Anexo B: Os Programas de Ação	434
	557

Conforme referido no seu Sumário executivo, a ENM2013-2020 propõe um “*modelo de desenvolvimento do oceano e das zonas costeiras que visa responder aos desafios colocados para a promoção, crescimento e competitividade da economia do mar*”.

A ENM2013-2020 identifica domínios de intervenção e apresenta um plano de ação, o Plano Mar-Portugal (PMP), que tem como objectivo a valorização económica, social e ambiental do espaço marítimo nacional, através da execução de projetos sectoriais e intersectoriais, assim como de planos estratégicos de âmbito nacional já existentes ou em fase de preparação.

Este plano de ação Mar-Portugal, consubstancia a Visão da ENM2013-2020 “*O Mar-Portugal é um desígnio nacional cujo potencial será concretizado pela valorização económica, social e ambiental do oceano e das zonas costeiras, para benefício de todos os portugueses*”.

O plano de ação Mar-Portugal consta de uma Matriz de Acção, com 3 Eixos de Ação EA (Pesquisa EA1, Exploração EA2 e Preservação EA3) e 2 Domínios Estratégicos de Desenvolvimento DED (Recursos Naturais DED1 e Outros Usos e Atividades DED2). Do cruzamento dos 3 Eixos de Ação EA com os 2 Domínios Estratégicos de Desenvolvimento, resultam Áreas Programáticas (AP) que agrupam Programas de Ação (PA), desenvolvidos através de Projetos (p).

Análise e conclusões

O documento apresenta uma natureza muito estratégica, optando por nunca designar as infra-estruturas e obras marítimas a realizar, por exemplo portos de pesca, varadouros, terminais de cruzeiros ou portos comerciais, incluindo terminais de contentores.

É pois de estranhar a referência ao terminal de contentores na Trafaria, no capítulo III “O modelo de Desenvolvimento” (subcapítulo 3. Domínios de intervenção, 3.3. Outros usos e actividades, 3.3.1 Portos, Transportes e logística), já que isso não acontece com nenhuma outra infra-estrutura em concreto.

Esta menção é unicamente sustentada pelo Plano Estratégico dos Transportes, publicado em Novembro de 2011, que “... prevê o estudo de viabilidade de um novo terminal de contentores na Trafaria, também com capacidade para receção de navios do tráfego intercontinental...”.

É pois lícito questionar porque razão a ENM2013-2020 ignora a ampliação do cais acostável para grandes navios porta-contentores (postpanamax e super postpanamax) do Porto de Sines, que ficará com uma extensão de 940m e uma capacidade total de 1 milhão de TEU/ano. O Porto de Sines deveria operar em complementaridade com o Porto de Lisboa e não numa lógica de competição. É bem sabido o enorme logro financeiro que constituiu a construção de um Porto de Águas Profundas em Amesterdão, com uma capacidade para 1,2 milhões de TEU, que deveria operar em concorrência com o Porto de Roterdão. O Porto de Amesterdão, que entrou em funcionamento em 2001, acabou por encerrar em 2012, depois de 11 anos em que nunca se alcançaram as expectativas de mercado previstas.

Aliás, são citados como documentos de base e contributos válidos e atuais para a elaboração da ENM2013-2020, várias políticas e estratégias de âmbito europeu e nacional, que nada referem a esse propósito:

- Estratégia Europeia 2020 (2010);
- Política Marítima Integrada (2007 e 2011);
- Estratégia Marítima da EU para a área do Atlântico (2011);
- Directiva Quadro da Estratégia Marinha (2008);
- Estratégia Nacional para o Mar 2006-2016 (Dezembro 2006)



- Estudo “Hypercluster da Economia do Mar – Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa” (2009);
- Estudo “Blue Growth” (Crescimento Azul), da DG Mare da Comissão Europeia (Agosto 2012);
- Comunicação da CE “Blue Growth” (Crescimento Azul), Comissão Europeia (Setembro 2012);
- Estudo “Blue Growth for Portugal: uma visão empresarial da economia do Mar” (Novembro de 2012);
- Relatório Técnico “Economia do mar em Portugal” (Direção-Geral de Política do Mar, 2012).

A ENM2013-2020 é pois enquadrada por este conjunto de documentos, merecendo referência particular o documento da Comissão Europeia para o sector marítimo “**Crescimento Azul**”,

“ A ENM2013-2020 assenta num novo paradigma para o desenvolvimento sustentado, orientado pela visão da Comissão Europeia para o sector marítimo: o “Crescimento Azul”.”

De facto, o modelo de desenvolvimento preconizado pela ENM2013-2020 é orientado pela Comunicação da CE “Crescimento Azul”, o qual identifica cinco domínios estratégicos de intervenção preferencial, a **energia azul**, a **aquicultura**, o **turismo marítimo**, **costeiro e de cruzeiros**, os **recursos minerais marinhos** e a **biotecnologia azul**.

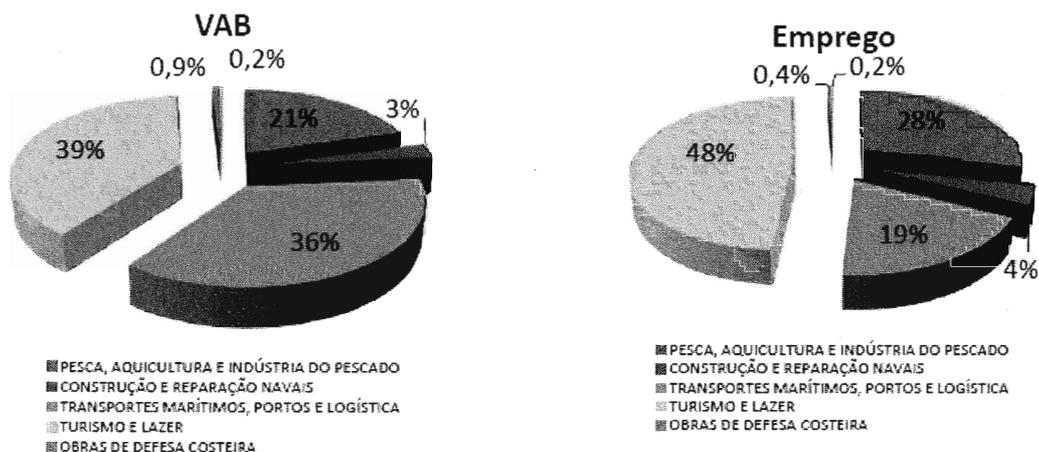
Conclui-se portanto que esta estratégia europeia para a economia do mar não dá relevância, em geral, ao desenvolvimento das actividades portuárias, por ventura devido à oferta de infra-estruturas portuárias para o transporte marítimo actualmente existente na Europa, que excede a procura médio e a longo prazo.

Pelo contrário, o “Crescimento Azul”, privilegia o turismo marítimo, sublinhando, por exemplo, que a procura mundial turística de destinos para a prática de surf e windsurf é actualmente de 10 milhões/ano e que se verifica um aumento anual de 500.000 praticantes/ano, particularmente relevante em Portugal. Também se verifica um crescimento muito substantivo do turismo de cruzeiros no Atlântico norte, constituindo Lisboa e Southampton 2 dos 10 maiores portos mundiais de cruzeiros.

Neste documento é igualmente salientado que no Atlântico norte, são as **indústrias do turismo e da pesca as maiores empregadoras do sector marítimo**, e não as indústrias portuárias.

Esta é também a realidade em Portugal, como se pode observar na análise de alguns indicadores socioeconómicos relevantes, designadamente o Valor Acrescentado Bruto (VAB) e o Emprego. Em 2010 o VAB gerado pelo sector do “Transportes Marítimos,

Portos e Logística” teve um peso de 36% para o VAB da economia do mar, embora tenha contribuído apenas em 19% na criação de emprego.



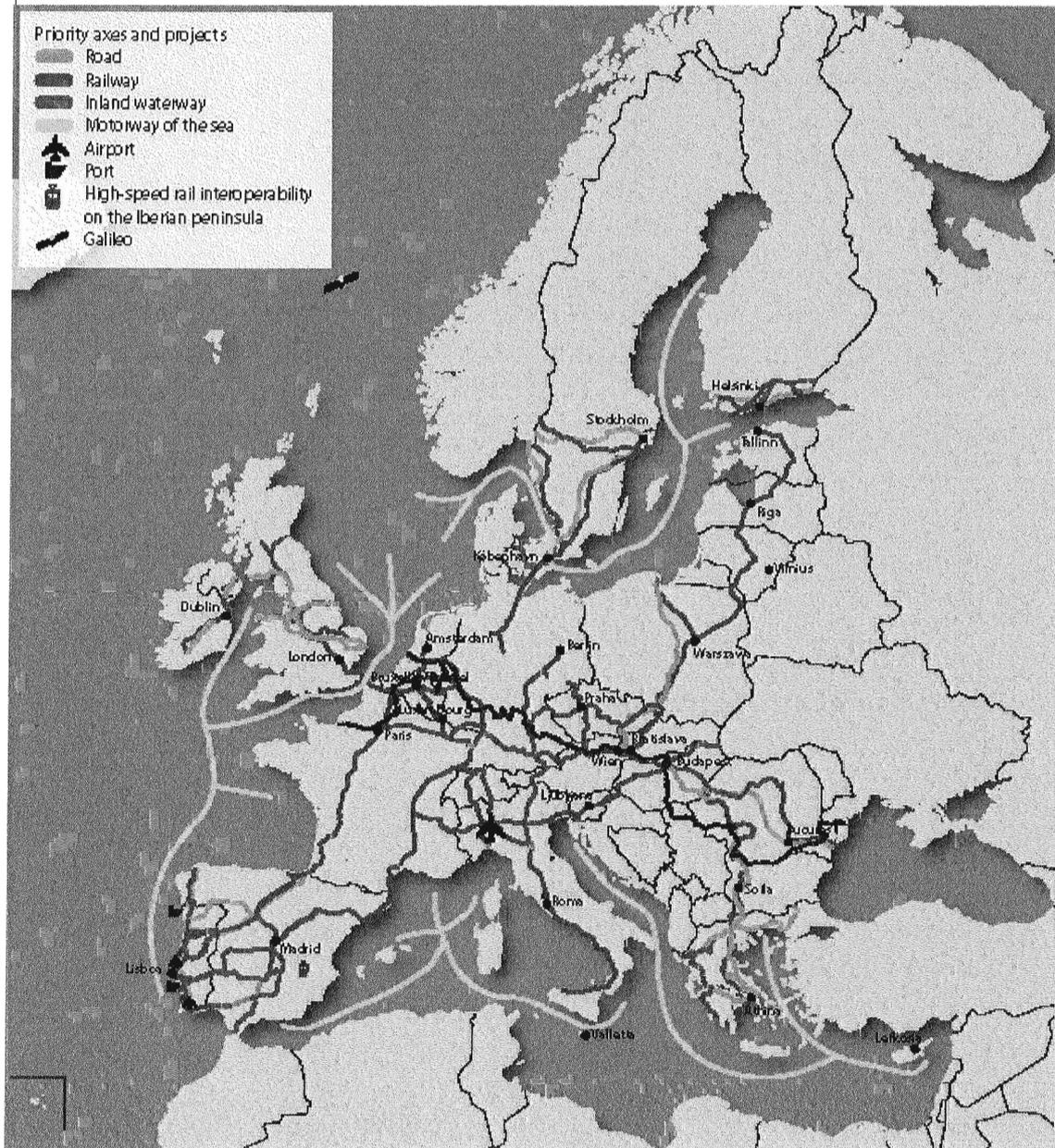
Fonte: Anexo A “A Economia do Mar em Portugal”, da ENM2013-2020.

Ainda sobre as infraestruturas portuárias, a CMA considera relevante a Comunicação “**A sustainable future for transport**” (DG TREN da Comissão Europeia, 2009), que define os principais corredores e autoestradas marítimos para o transporte de carga e passageiros (TEN-T, *Trans-European Transport Networks*).

Em Portugal são assinalados os portos de Sines e Leixões, mas não o de Lisboa, nem um possível terminal de contentores na Trafaria.



Figure 1: Trans-European transport network (TEN-T) — Priority axes and projects





No contexto da análise da ENM2013-2020 é também importante ponderar o documento “**Blue Growth for Portugal: uma visão empresarial da economia do Mar**”, lançado em Novembro de 2012, amplamente citado nesta estratégia. Aqui é apresentada uma visão da APL (2012) para o desenvolvimento do Porto de Lisboa, que entre outros objectivos, preconiza:

- **desenvolver o transporte fluvial do Tejo**, expandindo o raio de acção deste porto para a região norte, sendo ideal a **construção de um terminal portuário capaz de servir a plataforma logística de Lisboa norte na zona de Castanheira do Ribatejo**;
- **expandir e aumentar a capacidade do Porto de Lisboa**, alinhando a doca de Alcântara com a doca contígua da Rocha Conde de Óbidos,
- desenvolver um trabalho conjunto e mais articulado com o Porto de Setúbal.

Em 2012, portanto, a APL nada refere em relação à necessidade de construção de um mega terminal de contentores na Trafaria, ambicionando ao invés um terminal portuário na zona de Castanheira do Ribatejo.

O “**Blue Growth for Portugal: uma visão empresarial da economia do Mar**” também sublinha:

“ ... a **aposta de Sines como hub portuário e plataforma de transhipment**, bem como em certa medida com a internacionalização crescente do Porto de Leixões, por onde se processa uma parte relevante das exportações da região Norte e crescentemente de algumas regiões espanholas limítrofes. (...).

Através principalmente do Porto de Sines, no futuro ainda mais do que hoje, espera-se, Portugal será a origem de navios feeder para outros portos europeus de dimensão regional, ganhando um posicionamento estratégico no sistema portuário europeu mais relevante do que hoje detém.

*Refira-se ainda, relativamente aos portos nacionais e a Sines em especial, pelas suas características de porto de águas profundas e pela **possibilidade de expansão da sua área de operação**, que com a previsível abertura do novo Canal do Panamá em 2014, que permitirá a passagem de Ocidente para Oriente de porta-contentores até 12.000 TEU's, se abrem novas oportunidades a Portugal poder desempenhar e consolidar um papel de plataforma giratória portuária na Europa.”*

“ ... a **plataforma de Lisboa Norte, que se ficar adjacente a um novo cais portuário em Castanheira do Ribatejo**, se poderá vir a tornar num **novo terminal do Porto de Lisboa**, bem como as novas plataformas de Leixões e de Aveiro.”

Face ao exposto, a CMA entende que **deve ser retirada esta menção ao Terminal de Contentores da Trafaria** da ENM2013-2020 (pág. 49), em coerência com a abordagem às outras infra-estruturas marítimas previstas, em planeamento ou em execução.

Da mesma forma, no Anexo B “Plano Mar-Portugal: os Programas de Acção”, no Domínio Estratégico de Desenvolvimento DED 2 “Outros Usos e Actividades” e eixo de Acção EA2 Exploração (pág. 26), deve ser ponderada a referência,

“ Publicação e implementação do Plano Nacional Marítimo Portuário (PNMP) e a integração do planeamento portuário no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) ...”.

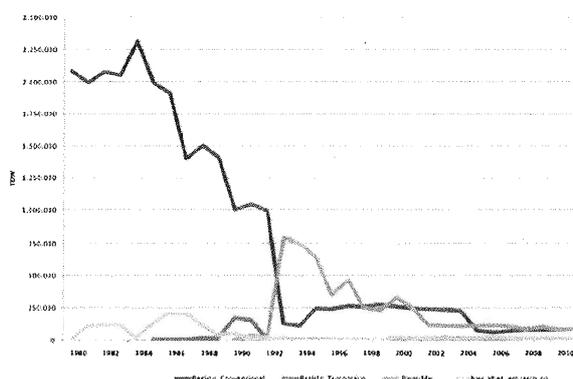
De facto, a ENM2013-2020 não pode incitar ao incumprimento das disposições nos diplomas legais que enquadram o ordenamento do território, nem conflitar com a jurisdição territorial da competência dos Municípios, consagrada no RJIGT.

Por outro lado, a CMA considera que a ENM2013-2020 é muito generalista e pouco ambiciosa em relação ao desenvolvimento do **sector das pescas**.

A ENM2013-2020 embora reconheça o “*decréscimo do número de pescadores e de embarcações registadas*” e “*um consistente registo negativo na balança comercial portuguesa neste setor*”, ao nível do seu plano acção constante do Anexo B (Anexo B – Apêndice 1 – Adenda J Recursos Naturais, Pesca e Indústria do Pescado), não prevê a implantação de quaisquer infra-estruturas de apoio à pesca, ainda deficitárias em alguns locais do País, designadamente no concelho de Almada (Fonte da Telha, Trafaria, Cacilhas, ...). O plano para este sector integra 6 projectos e 1 programa de acção que são omissos relativamente a infra-estruturas de apoio à pesca (portos e varadouros). Também o Anexo B “Apêndice 1 – Adenda R: Obras Marítimas”, nada contempla a este respeito.

Desta forma será difícil inverter o declínio da frota nacional, que deve suportar um sector pesqueiro robusto e viável.

Figura: Evolução da frota Nacional por tipo de Navio e Registo



Fonte: Relatório de Atividades do IPTM, IP, 2010

Quanto à dinamização do “Recreio, Desporto e Turismo” (Anexo B “Apêndice 1 – Adenda P”), considera a CMA que os projectos previstos na ENM2013-2020 são manifestamente pobres e de pouco alcance (Clubes do Mar, Polos do Mar, Eventos Desportivos e Pesca Lúdica).

Merece ainda nota a abordagem incompleta da ENM2013-2020 à actividade de **construção e reparação naval**, que deveria ter merecido especial atenção e relevância nesta estratégia, se o objectivo fosse efectivamente inverter o seu declínio, reconhecido no documento principal e no Anexo A:

“ Este decréscimo foi acompanhado por um declínio do setor da construção naval, materializado no encerramento de vários estaleiros e na redução da capacidade de muitos outros.”

“ Relativamente à sua evolução recente, nos usos e atividades já estabelecidos destacam-se as seguintes situações:

(...)

- Atividades que estiveram em declínio, como o sector da construção e reparação navais e que apresentaram uma tendência de recuperação, ao nível do VAB e da produção, até 2008, e do emprego, até 2009, devido às componentes de reparação, manutenção e desmantelamento de embarcações, mas que voltaram a apresentar sinais de declínio em 2010.”*

Para tal, teria sido fundamental mapear os activos existentes e potenciais do País nesta actividade, designadamente o Arsenal do Alfeite. Estes estaleiros apresentam actualmente um *know-how* e experiência na concepção, desenvolvimento e construção de embarcações militares mas também de embarcações civis complexas, de pequeno e médio porte (50 a 70m), de reconhecida qualidade a nível internacional. Têm também um trabalho inovador no domínio do desenvolvimento de plataformas flutuantes, para a instalação de turbinas eólicas e parques de aquacultura. A dinamização destes estaleiros constituiria pois uma oportunidade para angariar divisas no mercado internacional, com produtos de qualidade e competitivos.

Neste âmbito, a proposta de ENM2013-2020 também nada refere em relação à necessidade de construção e reparação de embarcações de fiscalização e patrulha da zona económica exclusiva de Portugal, cuja frota se encontra actualmente num estado obsoleto e com falta de manutenção, frota essa cuja operacionalidade é fundamental para o País exercer as suas funções de soberania.

Assim, na Matriz de Acções do Anexo B, concretamente nos Eixos de Acção EA1-Pesquisa e EA2-Exploração, da Área Programática AP3-Construção e Reparação Naval) é necessário alavancar estas actividades e valorizar o potencial do sector da construção e reparação naval em Portugal.

Finalmente entende a CMA que tendo em atenção o propósito da ENM2013-2020 “*Nas últimas décadas tem emergido, em todo o mundo, a consciência de que a gestão e a governação do Oceano e das zonas costeiras, incluindo as atividades humanas aí realizadas, devem ser abordadas de forma abrangente e integradora, procurando o desenvolvimento sustentável e adotando uma ação precaucionária na gestão de riscos, de acordo com uma perspetiva ecossistémica.*”, se impunha submeter este documento a um processo de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), dando assim cumprimento ao disposto no Decreto-Lei nº232/2007, de 15 de Junho.

O artigo 3º deste diploma estabelece as tipologias de planos e programas a sujeitar a AAE, donde se conclui que a ENM2013-2020, pelo âmbito alargado de aplicações que enquadra, se qualifica claramente a um processo desta natureza. Por outro lado, a AAE, enquanto ferramenta de avaliação de impactes a nível estratégico, deve neste caso particular permitir analisar prospectivamente o efeito de impactes cumulativos e incorporar princípios de sustentabilidade ambiental nos respectivos planos de acção ou projectos que podem decorrer da materialização desta estratégia.

Em conclusão, a CMA considera que a ENM2013-2020 em discussão pública apresenta debilidades técnicas e processuais, que resultam em incongruências e desajustamentos face aos objetivos da estratégia europeia “Crescimento Azul”, na qual deveria assentar o documento em análise:

- não responde aos cinco domínios estratégicos “Crescimento Azul”,
 - a energia azul,**
 - a aquicultura,**
 - o turismo marítimo, costeiro e de cruzeiros,**
 - os recursos minerais marinhos,**
 - a biotecnologia azul;**
- é manifestamente incipiente e insuficiente em relação aos sectores das pescas e turismo;
- incorpora de forma não fundamentada e descabida a instalação de um terminal de contentores na Trafaria.

Entende assim a CMA que a aprovação do documento, tal como enviado para discussão pública, com as debilidades técnicas e processuais apontadas, constituirá a perda de oportunidade para construir uma futura economia do mar consistente e inovadora, alicerçada em políticas e estratégias europeias, nacionais e locais, numa abordagem verdadeiramente integrada e transversal.

Almada, 2 de Maio de 2013