

A governança para o mar em Portugal nas últimas quatro décadas: Constatações e desafios de evolução no contexto da transformação energética em curso

Sónia Ribeiro*, Liliana Louro*

Resumo: A discussão sobre a relevância da governança no cumprimento de objetivos estratégicos tem sido permanente nas últimas décadas, e tem tido eco no que se refere à governança do mar, em crescendo face ao desafio da transformação energética. Neste artigo descrevem-se os diferentes modelos de governança do mar em Portugal desde 1983, centrados na organização dos governos e discute-se o modelo definido na Estratégia Nacional para o Mar 2021-30 na articulação com a Estratégia Horizonte 2026 e com o Plano de Recuperação e Resiliência, ao nível da governança do mar para a transformação energética.

Palavras-chave: Governança; Estratégia Nacional para o Mar; Transformação energética.

Muito foi já escrito sobre a importância do mar para a economia, imaginário, identidade e cultura nacionais em Portugal. Começa por ser uma condição geográfica, mas vai muito além disso. O mar faz parte do que somos. É através dele que nos projetamos no mundo.

Por alguma razão, que se prende talvez com a *forma mentis* portuguesa, eventualmente também aqui enformada pelo mar, a evocação da importância do mar em Portugal é não poucas vezes feita em jeito de lamento, “desígnio nacional sempre adiado”, procurando causas externas ou institucionais – como a própria integração europeia, responsabilizada por esse alheamento das elites

* CIEP-UCP, sribeiro@ucp.pt.

* CIEP-UCP, louro.li@gmail.com.

e dos governos nacionais face ao mar sobretudo nos primeiros anos da adesão. Pelo contrário, a matriz estratégica de Portugal impõe a sua complementaridade ou, como magistralmente o coloca Eduardo Lourenço, Portugal (o mar) e a Europa (o continente) *fazem-se mutuamente*, e na verdade, está por provar que sejamos menos eficientes na governança¹ do mar do que somos em outras áreas, e que integração e atlantismo não possam coexistir.

Por outro lado, a discussão sobre a relevância da governança no desempenho e no cumprimento de metas e objetivos estratégicos tem sido permanente nas últimas décadas e, não raras vezes, tenta-se aferir da relevância atribuída a um tema pelo seu peso político e pelo lugar que lhe é atribuído na hierarquia governativa. Em Portugal, esta discussão tem tido eco no que se refere à governança do mar, em crescendo face aos desafios que a transformação energética impõe e para a qual o oceano é olhado de novo como fator de esperança e oportunidade de desenvolvimento. Embora seja possível estabelecer tal paralelo, este não pode ser entendido de forma determinística, como causa-efeito, já que uma estrutura de poder, seja embora condicionante do quadro de possibilidades de atuação, não é imediata e absolutamente determinante do seu desempenho e resultado. Como aliás se verifica da análise que efetuamos do IX ao XIX governos constitucionais e descrita de seguida.

Reconhecendo embora que os modelos de governança têm vindo a complexificar-se para incluir novos atores e níveis de poder, neste artigo descrevem-se os diferentes modelos de governança do mar em Portugal nas últimas quatro décadas, centrados na organização dos elencos governativos, procurando aferir a existência de uma correlação entre a formulação e a posição

¹ O termo governança é diferenciado de governo. Enquanto este pressupõe um poder executivo claramente definido e organizado (Cardwell, 2009), ‘governança’ pode ser definido como referente ao conjunto das estruturas, processos, regras e tradições que determinam o modo como as decisões são tomadas, o poder é partilhado e a responsabilidade é assegurada (Patterson et al., 2017). Governança, por seu lado, refere-se ao ato de governar.

na hierarquia governativa atribuída ao sector e os resultados alcançados. Discutem-se ainda os modelos de governança definidos nas Estratégias Nacionais para o Mar (ENM) com foco na ENM 2021-30, mormente a forma como se articula com a Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente – Horizonte 2026 e com o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), ao nível da governança do mar para a transformação energética.

A evolução da governança do Mar nos governos portugueses nas últimas quatro décadas

A figura do Ministro do Mar² existiu pela primeira vez em Portugal no IX Governo Constitucional, de 1983 a 1985. De acordo com a respetiva lei orgânica, o “propósito foi o de chamar a atenção para a importância que têm, no quadro do setor produtivo, as pescas e os demais setores de atividade ligados ao mar – investigação oceânica, portos, transportes marítimos – e não menos realçar o fio condutor que une todas essas atividades” (N.º 2, Decreto-Lei n.º 344-A/83). O Ministério do Mar integrava então os serviços relacionados com pescas, a marinha mercante e os portos (Art.º 32, Decreto-Lei n.º 344-A/83).

Mas o modelo não foi seguido nos dois governos seguintes, que não contemplaram um Ministério do Mar. No entanto, tal não impediu a preparação e formalização (fevereiro de 1990) da candidatura à Expo 98, no âmbito do quinto centenário dos Descobrimentos (Ferreira, 2001), cuja organização ficaria a cargo da Parque Expo, sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, constituída pelo Decreto-Lei n.º 88/93 do XII Governo Constitucional. Neste, que corresponde ao terceiro governo liderado por Cavaco Silva e à sua segunda maioria absoluta, volta a ter assento um Ministro do Mar, com,

² Carlos Melancia (1983-06-09 a 1985-02-15) e José Almeida Serra (1985-02-15 a 1985-07-11).

basicamente, as mesmas competências que lhe haviam sido atribuídas pelo IX Governo. É nesta altura que se começa a desenhar o regresso de Portugal ao mar ou, mais exatamente, o início do regresso do mar à agenda política nacional.

Nesse mesmo ano de 1993, Portugal propõe nas Nações Unidas que 1998 seja declarado o Ano Internacional dos Oceanos³, em consonância com o tema da Expo Mundial a realizar em Lisboa. Abriu-se, assim, caminho à afirmação externa portuguesa na “diplomacia azul”, consolidada com a ratificação da Convenção do Direito do Mar em 1997⁴ e a apresentação ao Secretário-Geral das Nações Unidas, já durante a Expo 98, do *brilhante* (Cunha, 2011, p.36) *O oceano nosso futuro: o relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos* (Comissão Mundial Independente para os Oceanos, 1998)⁵.

A Expo 98 dá-se já sob a égide do primeiro governo de António Guterres, no qual volta a deixar de existir Ministério do Mar, com as suas competências a passar para a Agricultura⁶ (Pescas) e Equipamento Social (Portos), designação adotada neste governo para o mais frequentemente designado Ministério das Obras Públicas. Contudo, tal não impediu a publicação de um número invulgar de atos em matérias relacionadas com o mar, para mais concentrados num único Diário da República, de 10 de julho de 1998: 5 Decretos, 16 Decretos-Lei e 9 Resoluções do Conselho de Ministros⁷.

Destaca-se aquele que aprova o *Livro Branco da Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI* (RCM 82/98), um primeiro passo no sentido de aumentar a autonomia da gestão portuária, nomeadamente através da

³ Proposta pela UNESCO em 1993 (27/C Resolução 2.5) consagrada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1994 (A/RES/49/13) (UNESCO, 1993; UNESCO 1997).

⁴ Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97 de 14 de outubro em 1997.

⁵ Produzido pela Comissão Mundial Independente para os Oceanos, constituída por 40 personalidades de várias partes do mundo, e presidida pelo Presidente da República Mário Soares.

⁶ Utiliza-se sempre uma designação simplificada do Ministério fazendo referência à sua principal área de atuação.

⁷ Análise mais detalhada das diferentes resoluções em Marques, 2020.

conversão dos principais portos em Sociedades Anónimas (SaeR, 2009). Destacam-se, ainda, a constituição da Comissão Oceanográfica Intersectorial (RCM 88/98) e o Programa Dinamizador das Ciências e Tecnologias do Mar (RCM 89/98), ambos em vigor e que contribuíram para um salto qualitativo e quantitativo na investigação nesta área (Cunha, 2011); bem como a formação da Comissão Interministerial para a Delimitação da Plataforma Continental (CIDPC)⁸ (RCM 90/98), antecessora da atual Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC) (RCM 9/2005).

No XV Governo, liderado por Durão Barroso, os “assuntos do mar” continuaram a não estar sob o chapéu de um único Ministério e mantiveram uma distribuição pelas várias pastas, em tudo similar ao executivo anterior, com as devidas diferenças terminológicas. No entanto, surge neste governo, em 2002, uma comissão transversal, com representantes de oito⁹ dos 17 ministérios existentes no executivo, com um mandato muito claro: apresentar os elementos de definição de uma Estratégia Nacional para o Oceano (RCM 81/2003).

Após a saída de Durão Barroso para presidir à Comissão Europeia, o XVI Governo Constitucional, liderado por Santana Lopes, atribui a responsabilidade da Comissão Estratégica dos Oceanos ao Ministro da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar e da respetiva Secretaria de Estado, ao qual foi também atribuída a coordenação das atividades com a Agência Europeia da Segurança Marítima e Comissão Estratégica para os Oceanos e a CIDPC que, neste governo dá lugar à EMEPC¹⁰.

⁸ Na dependência dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, da Economia e da Ciência e da Tecnologia.

⁹ Presidência do Conselho de Ministros; Estado e Defesa Nacional; Negócios Estrangeiros; Economia; Agricultura e Pescas; Ciência e Ensino Superior; Obras Públicas e Transportes; Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

¹⁰ A EMEPC entregou, em 2009, junto da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), da divisão de Assuntos do Oceano e da Lei do Mar da Organização das Nações Unidas (ONU), a proposta portuguesa relativa ao limite exterior da plataforma continental para além das 200 milhas marítimas. Em 2017, a EMEPC submeteu uma adenda à proposta com dados recolhidos desde 2009 e iniciou o processo de negociação com a

Coordenada por Tiago Pitta e Cunha, a estratégia apresentada assumia como missão *Destacar Portugal como uma nação marítima da União Europeia* (Comissão Estratégica para os Oceanos, 2004a, p.20), definia cinco objetivos estratégicos (identidade, conhecimento, desenvolvimento sustentável das atividades económicas, especialização e governação), e apontava 250 recomendações de ação.

A Estratégia é publicada em julho de 2004, no mês em que Santana Lopes substitui Durão Barroso à frente do executivo, mas a instabilidade política gerada no final deste governo e a sua substituição precoce terão levado a que esta primeira Estratégia para o Mar em Portugal não tivesse tido a implementação delineada. Tem, no entanto, o mérito de ser já uma visão integrada, em contracorrente com a tradição à época, e em antecipação o que viria a ser a tendência de evolução nos anos seguintes, abrangendo já todos aqueles que uma década e meia mais tarde viriam a ser considerados setores da economia do mar no âmbito da Política Marítima Integrada (PMI) da UE: Portos e Transporte Marítimo; Pescas, Aquacultura e Indústrias Conexas; Turismo, Náutica de Recreio e Outras Atividades de Lazer; Construção e Reparação Naval; Biotecnologia Marinha; Indústria de Tecnologia Oceânica; Recursos Minerais; Hidrocarbonetos e Hidratos de Metano; Energias Renováveis.

O XVII Governo Constitucional, o primeiro de José Sócrates, mantém a Secretaria de Estado da Defesa e dos Assuntos do Mar e cria sob a sua dependência a Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM), com o objetivo de preparar uma proposta para o desenvolvimento de uma política integrada do Governo para os assuntos do mar (RCM 128/2005), que viria a

Subcomissão encarregue de analisar a proposta. O mandato da EMEPC tem sido sucessivamente prorrogado (RCM 84A/2016 e RCM 191/2019).

ser apresentada sob a forma de Estratégia Nacional para o Mar 2006-2016 (ENM 2006-2016), em novembro de 2016 (RCM 163/2006).

O objetivo central da ENM 2006-2016 era aproveitar melhor os recursos do oceano e zonas costeiras, promovendo o desenvolvimento económico e social de forma sustentável e respeitadora do ambiente, através de uma coordenação eficiente, responsável e empenhada, que contribua ativamente para a Agenda Internacional dos Oceanos. Esta formulação deixa antever a clara preocupação da ENM 2006-2016 com a burocracia e esta é mesmo explícita, propondo-se a promover a desburocratização e a simplificação reguladora e processual.

Este constitui um dos pontos mais interessantes da ENM 2006-2016, a par do foco no planeamento e ordenamento do espaço marítimo, um dos seus pilares. De resto, destaca-se a criação da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM, constituída formalmente pela RCM 40/2007), uma das ações prioritárias da ENM 2006-2016, responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação da implementação da estratégia, e composta por membros de todos os ministérios com competências no mar e das Regiões Autónomas. Dada a estrutura orgânica do Governo, a CIAM ficou sob a dependência do Ministério da Defesa e dos Assuntos do Mar.

Com o XVIII Governo Constitucional, o segundo de José Sócrates, o mar deixa de estar associado ao Ministério da Defesa e deixa de existir a respetiva Secretaria de Estado, ou outra pasta que especificamente enderece esta questão. A CIAM passou para a dependência do Primeiro-Ministro (RCM 119/2009), onde se mantém até hoje (RCM 82/2020), ainda que com variações na ambição, âmbito e objetivos, em função da composição e programa dos diferentes executivos (Gomes, 2020). A sua eficácia também tem sido posta em causa. No relatório do *Hypercluster* do Mar, pode ler-se, “a atual Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar não tem revelado a eficácia

pretendida, em grande parte devido à pouca importância política que lhe é atribuída” (SaeR, 2009, p. 373).

Na vigência do XIX Governo Constitucional, o Mar junta-se à Agricultura num Ministério único e parte das competências da CIAM passam para a Direção-Geral de Política do Mar (DGPM), constituída em 2012 (Decreto Regulamentar 17/2012 de 31 de janeiro). Esta tem como atribuições, entre outras, desempenhar funções executivas de apoio à CIAM e “desenvolver, avaliar e atualizar a ENM” (idem, Art.º 2º). É neste contexto que surge a Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 (ENM 2013-2020, RCM 12/2014), que revoga a anterior.

A ENM 2013-2020 propõe-se, através da implementação dos diferentes programas de ação nela previstos, a alcançar cinco objetivos: “reafirmar a identidade marítima nacional (...); concretizar o potencial económico, geoestratégico e geopolítico do território marítimo nacional, tornando o Mar-Portugal num ativo com benefícios sociais e ambientais permanentes; criar condições para atrair investimento, (...) promovendo o crescimento, o emprego, a coesão social e a integridade territorial, aumentando até 2020 a contribuição direta do setor do mar para o PIB nacional em 50%; reforçar a capacidade científica e tecnológica (...); consagrar Portugal a nível global, como nação marítima e como parte incontornável da PMI e da estratégia marítima da UE, nomeadamente para a área do Atlântico.” (RCM 12/2014, p.1322)

Um dos efeitos esperados da ENM 2013-2020 era assegurar a monitorização do seu desempenho (*idem*, p.1325), até em resposta às críticas à sua antecessora. Contudo, e embora estejam disponíveis no *site* da DGPM uma série de relatórios de monitorização, tanto do projeto SEAMind como do observatório da economia azul, tal não foi completamente atingindo, não tendo

sido possível encontrar, num documento único, uma monitorização clara e sistemática da ENM¹¹.

É verdade que a formulação vaga de alguns objetivos e ações e a ausência de indicadores concretos dificultou esta monitorização. Mas também é verdade que, estando instituídos programas de ação, a monitorização poderia (começar por) ser a simples verificação da sua realização. Acrescente-se que, mesmo quando há indicadores, a sua aferição não foi plenamente conseguida. Um exemplo disto mesmo encontra-se no facto de, ainda que estejam também disponíveis relatórios de 2012 e de 2015 a 2018, apenas o Relatório de Monitorização de 2019, disponível *on-line* e intitulado *Economia do Mar em 2019*, com o subtítulo *Relatório de Monitorização da Estratégia Nacional do Mar* (DGPM, 2019), se referir a este tema. Nas suas mais de 80 páginas, (apenas) duas são dedicadas à efetiva monitorização da ENM e, no indicador cuja verificação seria inequívoca, o aumento do VAB em 50% até 2020, o valor apresentado, 39,5%, é referente ao período 2010-2018, não coincidente com o período de vigência da estratégia.

Paradoxalmente, o maior contributo da ENM 2013-2020 acabaria por se verificar efetivamente ao nível da monitorização, não da estratégia mas do desempenho de uma das suas áreas – a da economia, realizada através da Conta Satélite do Mar que, embora não esteja explicitamente prevista na ENM 2013-2020, decorre dela, quando ainda em 2013 foi celebrado um protocolo entre o Instituto Nacional de Estatística (INE) e a DGPM, que resultaria na elaboração da primeira Conta Satélite do Mar, relativa a 2010 -2013. Os resultados foram apresentados em 2016 e, a partir daí a cada três anos, como parte integrante das Estatísticas Oficiais Portuguesas (RCM 99/2017). Foi das primeiras Contas

¹¹ O Artigo 3º da RCM 12/2014 estabelece explicitamente que a DGPM é responsável pela monitorização e que deverá ser disponibilizado no respetivo *site* um relatório anual

Satélite do Mar a nível mundial, e a primeira a fazer parte das estatísticas oficiais de um país (European Union, 2020).

Foi ainda da responsabilidade deste executivo a Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (LBOGEM - Decreto Lei 38/2015).

Em novembro de 2015, tomou posse o XXI¹² Governo Constitucional e o Ministério do Mar volta a ter uma existência autónoma das outras áreas governativas, ainda que com competências partilhadas com os Ministérios dos Negócios Estrangeiros, Defesa, Ciência e Tecnologia, Economia, Planeamento e Infraestruturas (sob a alçada do qual se mantiveram os Portos), Ambiente e Agricultura.

Neste Governo, o tema da transformação energética aparece explicitamente como preocupação associada ao mar. O tema tem vindo a ganhar relevância ao longo das últimas décadas, mas a importância do oceano para o seu sucesso é bastante mais recente, acompanhando a evolução do conhecimento científico e do desenvolvimento tecnológico.

Neste contexto, o XXI Governo Constitucional faz publicar alguns atos de particular relevância para a transformação energética na economia do mar. Desde logo, a Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente — Horizonte 2026 (RCM 175/2017), cujo um dos três pilares fundamentais era transformar Portugal num *Hub* Atlântico de Gás Natural Liquefeito (GNL). Assim¹³, a Estratégia e o subsequente *LNG*

¹² O XX Governo Constitucional na prática não chegou a exercer. Foi derrubado menos de um mês após ter tomado posse, na sequência de uma moção de rejeição ao programa de governo, aprovada pela maioria de deputados da AR. Neste executivo, mantinha-se o Ministério da Agricultura e do Mar, sob a liderança de Assunção Cristas.

¹³ Em linha com o Quadro de Ação Nacional para os combustíveis alternativos, mas indo além do exigido pela respetiva diretiva, que determinava a disponibilidade de GNL, até 2025, nos portos da rede base: Leixões, Lisboa e Sines. O Decreto-Lei n.º 60/2017, de 1 de agosto, transpõe, com atraso, a Diretiva para os Combustíveis Alternativos e determina que o respetivo Quadro de Ação Nacional (QAN) será objeto de uma Resolução do Conselho

Roadmap apontavam para que fossem criadas condições em terra e/ou em mar para abastecimento GNL nos portos de Viana do Castelo, Leixões, Aveiro, Figueira da Foz, Lisboa, Setúbal, Sines e Portimão e, avaliadas oportunidades de “reexportação” e utilização deste combustível nas ligações entre as ilhas e o continente, num investimento total que chegou a ser estimado em 130 milhões de euros (Cerejo, 2019). A Estratégia foi, entretanto, revista, e até à data não se conhecem investimentos relevantes desta natureza.

É também de 2017 a Estratégia Industrial para as Energias Renováveis Oceânicas¹⁴ (EL-ERRO, RCM 174/2017), energia das ondas e eólica ao largo, que se estima poderão vir a fornecer 25% da eletricidade consumida anualmente em Portugal. A estratégia seria desenvolvida de forma *integrada com a estratégia dos Port Tech Clusters*, as plataformas de aceleração tecnológica das indústrias avançadas do mar nos portos e estaleiros com potencial e vocação: Viana do Castelo, com instalação *Wind Float Atlantic*, Aveiro, fábrica da ASM Energia, onde foi fabricado o recente protótipo da *Corpower*; Peniche, onde os Estaleiros Navais de Peniche têm participado ativamente em projetos de energia renovável *offshore* (*AW Energy* e *Bombora*); Setúbal, local de montagem do protótipo *Windfloat*; e Sines, pela capacidade para acolher indústrias necessárias.

O XXII Governo Constitucional manteve o Ministério do Mar e aprovou, logo no início do mandato, o Plano de Situação de Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional para as subdivisões Continente, Madeira e Plataforma Continental Estendida, dando seguimento à lei de bases aprovada em 2015 (RCM 203 / 2019).

de Ministros: a Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2017, de 26 de junho. A Diretiva foi, entretanto, revista.

¹⁴ Desenvolvida pelo Grupo de Trabalho Interministerial Energia no Mar (RCM 15 / 2016).

A 4 de junho de 2021, após um processo de consulta pública que decorreu entre 28 de setembro e 16 de novembro 2020, foi publicada a Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030 (RCM 68/2021) e, a 24 de dezembro, foi alterada a Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente – Horizonte 2026 (RCM 182/2021).

Estas duas estratégias, mormente a primeira e a forma como se articula com a segunda e com o PRR, ao nível da governança do mar para a transformação energética, são o foco no ponto seguinte.

ENM 2021-2030. Modelo de governança e condições de implementação

A ENM 2021-2030 define um modelo de governança que tem na CIAM a coordenação política, com apoio dos pontos focais¹⁵ e presidida pelo Primeiro-Ministro, assegurando a DGPM a coordenação técnica. Por outro lado, “a DGPM assegura uma articulação funcional entre agentes privados e públicos (...) uma articulação horizontal e vertical, incluindo a dimensão internacional. Estes mecanismos de articulação podem ser instituídos mediante protocolos de cooperação entre entidades públicas e privadas” (RCM 68/2021, p.60), nomeadamente Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), Comissões Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas (AM) para integrar o Mar nas respetivas estratégias de desenvolvimento e assegurar “a territorialização da ENM 2021-2030, através das estratégias de especialização inteligente de âmbito nacional e regional” (idem), de modo a assegurar a eficiente aplicação dos Fundos Europeus e Estruturais e programas de gestão centralizada da Comissão Europeia¹⁶, dos fundos nacionais¹⁷ e de fundos provenientes de outros investidores públicos e privados.

¹⁵ A definir pelo Governo e pelas Regiões Autónomas.

¹⁶ Horizon Europe, InvestEU, COSME, Connecting Europe Facility, Erasmus e LIFE.

¹⁷ Fundo Azul, Fundo Ambiental, *EEA Grants*.

De salientar que as Estratégias de Especialização Inteligente¹⁸ também eram uma condição necessária para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional 2014-2020 e que não foram então particularmente eficazes¹⁹, tendo sido essencialmente instrumentais para a obtenção de fundos europeus (Laranja et al., 2020).

A ENM 2021-2030 propõe-se dez objetivos estratégicos: Combater as alterações climáticas; Fomentar o emprego e a Economia Azul; Descarbonizar a economia e promover as energias renováveis e autonomia energética; Apostar na garantia da sustentabilidade e na segurança alimentar; Facilitar o acesso a água potável; Promover a saúde e o bem-estar; Incrementar a educação, a formação e a literacia do oceano; Incentivar a reindustrialização e a capacidade produtiva e a digitalização do Oceano; Garantir a segurança, a soberania, cooperação e governação (Ministério do Mar, 2021a).

Numa estrutura matricial, os objetivos estratégicos desdobram-se em medidas concretas, trinta das quais consideradas emblemáticas, distribuídas pelas treze áreas de intervenção prioritária. Pela positiva, podemos dizer que todos os objetivos estratégicos têm metas claramente definidas, permitindo assim a sua monitorização. Contudo, o mesmo já não se passa com as medidas, nem no que toca às emblemáticas, apresentadas logo na ENM 2021- 2030, nem relativamente à totalidade 185 que integram o respetivo Plano de Ação (Ministério do Mar, 3032b).

O dito Plano de Ação, publicado cerca de três meses após a ENM 2021-2030, especifica as 185 medidas a desenvolver, por objetivo estratégico e área

¹⁸ As estratégias de especialização inteligente são processos de inovação *bottom-up*, com os atores locais a identificar novas oportunidades e a fazê-las subir até ao poder central, desenvolvendo, assim, a economia (local ou nacional), a partir das respetivas forças. São, portanto, um processo inclusivo, interativo, de liderança partilhada, e só funcionam se a comunicação for eficaz e houver uma real capacitação de todas as partes interessadas (Hegyí et Protá, F. 2021; Laranja et al., 2020; Marinelli et Perianez, 2017).

¹⁹ Ver Silva, 2021.

prioritária, mas não define competências ou responsabilidades, nem aloca recursos ou estabelece qualquer prazo de execução. Ou seja, não estamos, pelo menos ainda, propriamente em presença de um plano de ação. Tanto o texto da Resolução do Conselho de Ministros que o aprova (RCM 120/2021, pontos 3, 4, e 5), como a própria ENM 2021-2030, estipulam que caberá à CIAM definir, para cada medida, “prazos de implementação e a entidade responsável pela sua coordenação” (Ministério do Mar, 2021a, p.91) e “determinar as verbas públicas a imputar à execução do plano de ação da ENM 2021- 2030”, limitadas pelo enquadramento orçamental dos serviços e organismos responsáveis pela sua execução (RCM 120/2021, n.5).

Os recursos são, também, abordados de forma breve (e vaga) no modelo de governança, estando estabelecido que, para assegurar o sucesso na implementação da ENM 2021-2030, será necessário mobilizar meios financeiros, humanos, físicos, infraestruturas e de informação, matéria central na coordenação ao nível da CIAM, apoiada pela articulação funcional entre agentes privados e públicos; e que o instrumento de investimento territorial integrado (ITI Mar) “do futuro quadro financeiro plurianual, contribuirá para a operacionalização da ENM 2030, incluindo no respetivo quadro de referência as áreas de intervenção de âmbito prioritariamente nacional ou regional” (Ministério do Mar, 2021a, p.89).

É perceptível um alinhamento do Plano de Ação da ENM 2021-2030 com o PRR, que prevê 87 milhões para o *hub* para a economia Azul, no qual pretende integrar um conjunto de investimentos em polos nacionais de infraestruturas (novas e existentes) costeiras com acesso à água, laboratórios e zonas de teste, locais para prototipagem, *scale-up* pré e industrial e espaço de incubação e alavancagem de empresas, criando uma plataforma física e virtual em rede, para dinamizar a bioeconomia azul e outras áreas emergentes da economia do mar descarbonizante em Portugal e na Europa (Ministério do

Planeamento, 2021, p.144). De facto, o PRR prevê 252 milhões de euros para a economia do mar. Destes, 34,5% são atribuídos ao *hub* da economia azul, e os restantes são distribuídos como segue, também em consonância com a ENM 2021-2030:

- O desenvolvimento do Cluster do Mar no Atlântico corresponde, ao que tudo indica, à medida (165) do OE10 – operacionalizar o Observatório do Atlântico em coordenação com o Centro Internacional de Investigação do Atlântico (AIR Centre), incluindo as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.
- O Centro de Operações de Defesa parece corresponder à medida (173) – desenvolver uma rede de Comando e Controlo (C2) integrada que reúna informação dos sistemas de informação das forças de segurança (Guarda Nacional Republicana e Polícia Marítima), de Defesa, Tráfego e Proteção Marítima e Controlo Portuário (VTC).

No entanto, apenas estas medidas parecem estar contempladas no PRR. Mesmo se assumirmos que uma pequena parte do investimento em hidrogénio verde, 370 milhões de euros, pode, de forma indireta, beneficiar a economia do mar, – já que se prevê, como meta, a incorporação de 3% a 5% de hidrogénio verde no consumo de energia do transporte marítimo (Ministério do Planeamento, 2021, p.162/3), continua longe de suprir as necessidades de investimento previstas na ENM.

Assim, a questão não é o desalinhamento entre ENM e PRR, mas a insuficiência das verbas deste dirigidos àquela, especialmente aos setores ditos tradicionais dos portos, transportes marítimos e serviços associados. Os 690 milhões de euros destinados a infraestruturas só marginal e indiretamente beneficiam a economia do mar, por melhoria das acessibilidades aos portos, como é o caso de Sines ou dos Açores. Dos 967 milhões de euros destinados à

mobilidade sustentável, não há qualquer investimento dirigido à mobilidade azul. Só 1,5% do PRR se destina à economia do mar.

Governança para o mar no XXIII Governo Constitucional

No XXIII Governo Constitucional, o Mar passa, novamente, a Secretaria de Estado, integrado no Ministério da Economia e do Mar, para onde irá migrar a DGPM. As pescas voltam para o Ministério da Agricultura e, com elas, a Direção-Geral dos Recursos Marinhos (DGRM). Os portos mantêm-se no Ministério das Infraestruturas e as energias renováveis ao largo, parte do sistema elétrico nacional, ficam sob a alçada da Secretaria de Estado do Ambiente e da Energia, no Ministério do Ambiente e Ação Climática.

A leitura das últimas décadas, no que respeita à governança do Mar em Portugal, permite aferir que esta dispersão dos assuntos do Mar por várias pastas ministeriais não é, em si mesma, nem boa nem má. Com efeito, da análise apresentada resulta evidente que a maior ou menor vocação, ambição, mas também capacidade de concretização na economia do mar, não dependem de existir ou não um ministério específico dedicado ao Mar. Como seria de esperar, é, sobretudo, uma questão de campo de possibilidades, incluindo a margem política de atuação dos responsáveis, seu perfil e peso político. Se isto é verdade em qualquer cargo, torna-se particularmente relevante numa área como a do Mar, na qual a respetiva governança (enquanto estrutura de poder e capacidade de decisão) tem sido intermitente, e na qual as competências são, não raras vezes, efetivamente transversais e as fronteiras entre áreas muito fluídas.

No atual cenário governativo, a importância da CIAM, já chave no modelo de governança da ENM 2021-2030, é reforçada, e seria fundamental manter-se na dependência direta do Primeiro-Ministro, com uma autoridade formal e uma capacidade executiva muito superiores às de qualquer ministério.

Por outro lado, dada a transversalidade dos assuntos do Mar, faz de facto sentido ter presentes, à mesma mesa, representantes de vários setores.

Reflexões finais e desafios no contexto da transformação energética em curso

O modelo de governança para o mar definido no contexto das estruturas e hierarquias governativas tem vindo a ser muito discutido nas últimas décadas em Portugal, com o setor marinho e marítimo a ser objeto de várias formulações distintas, com leituras diferenciadas sobre a relevância e capacidade de atuação nas diferentes soluções de governança implementadas ao longo do tempo.

Num contexto de relevância acrescida do setor marinho e marítimo, nomeadamente no âmbito da transformação energética em curso, torna-se essencial validar, mais do que as estruturas em si, sobretudo os processos e a capacidade de atuação das estruturas em cada momento.

Pela sua relevância no modelo de governança definido apesar das dificuldades apontadas à sua eficácia e funcionamento, decorrentes de uma composição demasiado alargada (mais de 20 membros permanentes), com reuniões demasiado espaçadas (“no mínimo” uma vez por ano), como atualmente está estabelecido (RCM 82/2020), a CIAM é um ponto central de reforço do modelo de governança adotado. No limite, as reuniões anuais serão úteis como marcos para apresentação de resultados da monitorização da ENM e identificação de oportunidades para realização de eventuais revisões e atualizações. Contudo, reuniões mais focalizadas e regulares, assegurando a participação de outros responsáveis pela territorialização além das Regiões Autónomas (e.g., CCDR, AM, CIM) são eventualmente necessárias para maior operacionalização.

No que respeita à monitorização, a ENM 2021-2030 dá um passo em frente, apresentando metas mensuráveis para todos os objetivos, mas persistem ainda 155 ações sem qualquer indicador, para além de um insuficiente detalhe do plano de ação, que não atribui competências, recursos (humanos e financeiros), indicadores e prazos de execução. Um modelo eventualmente mais adequado para o alcance dos objetivos propostos poderia assentar numa definição de visão e primeira versão dos grandes objetivos estratégicos pela CIAM, deixando à DGPM, com as várias estruturas locais e regionais relevantes, a partir daí, a definição dos respetivos planos de ação, após a qual se procederia à consolidação e melhoria numa versão final.

Importa ainda perceber que não basta envolver partes interessadas externas – é imperativo que toda a administração pública esteja também envolvida no processo, já que a grande maioria dos atos constitui a materialização da competência administrativa do governo. O envolvimento dos diferentes níveis de decisão e administração pública torna-se fundamental para que a estratégia tenha condições objetivas para ser implementada de forma sustentada. Por outro lado, o ciclo estratégico implica uma progressão que, derivando da definição de objetivos, passa para a implementação e é seguida da medição de resultados como parte de um processo circular de melhoria contínua, no qual se torna essencial a apropriação pelas estruturas intermédias da administração pública do processo de implementação da ENM.

Bibliografia

Cardwell, Paul James (2009) *EU External relations and Systems of Governance*. Abingdon: Routledge.

Cerejo, Liliana Louro M. (2019). *Portugal como plataforma de reexportação e bancas de gás natural liquefeito*. Dissertação de Mestrado em Direito e Economia do Mar. Disponível em https://run.unl.pt/bitstream/10362/81720/1/Cerejo_2019.pdf

Comissão Mundial Independente para os Oceanos (1998). *O oceano nosso futuro: o relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos*. Lisboa: EXPO'98; Fundação Mário Soares.

Comissão Estratégica dos Oceanos (2004a), *Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos. Parte I*, Lisboa

Comissão Estratégica dos Oceanos (2004b), *Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos. Parte II - Análise e Propostas*, Lisboa

Cunha, Tiago Pitta (2011) *Portugal e o Mar*. Lisboa: FFMS e Relógio d'Água.

DGPM. (2019). *Economia do Mar em Portugal*. Disponível em https://96594c97-1436-40ba-b257-d6d0d780b25f.filesusr.com/ugd/eb00d2_fa13a5edddd2437aaaadf79cf0682765.pdf

European Union (2020). *The Blue Economy Report, 2020*. Disponível em https://blueindicators.ec.europa.eu/sites/default/files/2020_06_BlueEconomy-2020-LD_FINAL-corrected-web-acrobat-pro.pdf

Ferreira, José Medeiros (2001). *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias*. Lisboa: Assembleia da República.

Gomes, Teresa Gardner Marques (2020). *O contributo da Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 para a Política do Mar em Portugal*. Dissertação de Mestrado em Direito e Economia do Mar.

Laranja, M., Marques Santos, A.; Edwards, J. (2020). *Rethinking 'Entrepreneurial Discovery Processes' in times of physical distancing, JRC Report*.

Ministério do Mar (2021a). *Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030*. Disponível em [DGPM | ENM 2021-2030 \(mm.gov.pt\)](https://www.mm.gov.pt)

Ministério do Mar (2021b). *Plano de Ação - Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030*. Disponível em [DGPM | ENM 2021-2030 \(mm.gov.pt\)](https://www.mm.gov.pt)

Ministério do Planeamento (2021). *PRR - Recuperar Portugal, Construindo o Futuro*. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/programas-de-acao-governativa/plano-de-recuperacao-e-resiliencia>

Patterson, J., Schulz, K., Vervoort, J., Van Der Hel, S., Widerberg, O., Adler, C., Hurlbert, M., Anderton, K., Sethi, M. & Barau, A. (2017). Exploring the governance and politics of transformations towards sustainability. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 24, 1-16.

SaeR (2009). *O Hypercluster da Economia do Mar Relatório Final. Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa*. Disponível em <http://static.publico.pt/docs/economia/HyperclusterEconomiaMar.pdf>

Silva, António Costa (2021). *Portugal e o Mundo Numa Encruzilhada*. Lisboa: Bertrand Editores.

The Center of Climate and Security (2017). *Epicenters of Climate and Security: The New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*. Caitlin E. Werrell and Francesco Femia. p.11. Disponível em <https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2017/06/epicenters-of-climate-and-security-the-new-geostrategiclandscape-of-the-anthropocene-2017-06-091.pdf>

United Nations (1994). Resolução adotada pela Assembleia Geral A/RES/49/13, 25 novembro. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/600/75/PDF/N9460075.pdf?OpenElement>

UNESCO (1993). Records of the General Conference. Twenty-seventh Session. Paris, 25 October to 16 November. Volume 1. Resolutions. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000095621.nameddest=2.5>

UNESCO (1997). Proposed Programme for the 1998 International year of the Ocean. Item 4.6 of the provisional agenda. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000108749>

Legislação consultada

Decreto-Lei n.º 344-A/83, da Presidência do Conselho de Ministros, Diário da República n.º 169/1983, 1º Suplemento, Série I de 1983-07-25

Decreto-Lei n.º 88/93, da Presidência do Conselho de Ministros e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Diário da República, 23/03/1993, I Série – A, páginas 1435 - 1438

Decreto-Lei n.º 38/2015 que Desenvolve a Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional - Diário da República n.º 50/2015, Série I de 2015-03-12

Decreto-Lei n.º 60 /2017, do Ministério da Economia - Diário da República n.º 112/2017, Série I de 2017-06-09

Decreto do Presidente da República 67 -A97 - Diário da República n.º 238/1997 Série I – A de 14/10/1997

Decreto Regulamentar n.º 17/2012 de 31-01-2012 - Diário da República n.º 22 Série I de 31/01/2012

Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/98 - Diário da República n.º 157/1998, Série I-B de 1998-07-10

Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/98 - Diário da República n.º 157/1998, Série I-B de 1998-07-10

Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/98 - Diário da República n.º 157/1998, Série I-B de 1998-07-10

Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/98 - Diário da República n.º 157/1998, Série I-B de 1998-07-10

Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2003, Diário da República n.º 138/2003, Série I-B de 2003-06-17

Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2005 - Diário da República n.º 11/2005, Série I-B de 2005-01-17

Resolução do Conselho de Ministros n.º 128/2005 - Diário da República n.º 153/2005, Série I-B de 2005-08-10

Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006 - Diário da República n.º 237/2006, Série I de 2006-12-12

Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2007 - Diário da República n.º 50/2007, Série I de 2007-03-12

Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2009 - Diário da República n.º 251/2009, Série I de 2009-12-30

Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014 - Diário da República n.º 30/2014, Série I de 2014-02-12

Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-A/2016 - Diário da República n.º 248/2016, 1º Suplemento, Série I de 2016-12-28

Resolução do Conselho de Ministros n.º 99/2017 - Diário da República n.º 131/2017, Série I de 2017-07-10

Resolução do Conselho de Ministros n.º 174/2017 - Diário da República n.º 227/2017, Série I de 2017-11-24

Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2017 - Diário da República n.º 227/2017, Série I de 2017-11-24

Resolução do Conselho de Ministros n.º 191/2019 - Diário da República n.º 238/2019, Série I de 2019-12-11

Resolução do Conselho de Ministros 203/2019 - Diário da República n.º 250/2019, Série I de 2019

Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2020 - Diário da República n.º 195/2020, Série I de 2020-10-07

Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2021 - Diário da República n.º 170/2021, Série I de 2021-09-01

Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2021 - Diário da República n.º 108/2021, Série I de 2021-06-04

Resolução do Conselho de Ministros n.º 182/2021- Diário da República n.º 248/2021, Série I de 2021-12-24

Resolução do Conselho de Ministros n.º 183 -A /2021- Diário da República n.º 250/2021, Série I de 2021-12-28