

2007/04/14

CONHECIMENTO, USO E CONTROLO DO MAR PORTUGUÊS

José Castanho Paes



O mar é das heranças que todos os soberanos mais pretendem e, entretanto, é aquela cujos direitos estão menos esclarecidos. Os verdadeiros títulos desse domínio são a força e não a razão. (Armand Richelieu)

Já lá vão mais de dois séculos desde que Armand Richelieu proferiu tal reflexão, mas ela não deixa de manter alguma actualidade.

Apesar dos notáveis avanços em matéria de direito do mar, a verdade é que o aproveitamento e a eventual reivindicação dos direitos atribuídos às nações pelos acordos e convenções internacionais, que regulam esse vasto domínio, só têm sentido prático se as próprias nações fizerem uma efectiva exploração das potencialidades do mar, o que pressupõe a posse, isolada ou partilhada, de determinadas capacidades que permitam, por um lado, melhor o conhecer e, por outro lado, melhor controlar o seu uso na defesa dos respectivos interesses nacionais. E tudo isto assume naturalmente especial acuidade nas áreas marítimas que se encontram sob as suas próprias jurisdições nacionais.

Se há nações em que o atrás referido assume grande relevância, Portugal é sem dúvida uma delas. Para além dos ensinamentos da História, que bem provam a importância que o Mar sempre teve quer para a nossa sobrevivência como nação independente, quer para o nosso engrandecimento no período áureo em que soubemos tirar o máximo proveito das suas potencialidades com base nos conhecimentos da época, os quais tão bem fomos capazes de integrar e desenvolver em prol de ambiciosos projectos nacionais, há factores da actual conjuntura que, se olhados com a necessária clarividência, evidenciam, de forma inequívoca, que essa importância se mantém. Pena é que a essa inequívoca importância não tenham correspondido, ao longo das últimas décadas, a atenção e as decisões que oportunamente se vinham impondo para a salvaguarda de determinados interesses nacionais respeitantes ao uso do mar e para o arranque de um grande projecto decisivo para o desenvolvimento sustentado do País.

No bom aproveitamento das oportunidades e potencialidades económicas do mar está seguramente um dos melhores contributos para o crescimento do nosso PIB. Aliás, essa noção, apesar das dificuldades resultantes de determinados graus de incerteza que actualmente lhe estão associados, surge bem implícita na recente Resolução do Conselho de Ministros sobre a estratégia nacional para o mar[1], acerca da qual já nos referimos em anterior artigo[2]. Contudo, entendemos que o passo seguinte, entretanto dado pelo Governo, pecou por alguma tibieza na forma como se pretende dar continuidade a esta questão crucial.

Na verdade, a mais recente decisão do Governo sobre a matéria – Resolução do Conselho de Ministros nº 40/2007 de 8 de Fevereiro – se, por um lado, foi

relativamente rápida a ser tomada, por outro lado, ao não incluir o Primeiro-Ministro na composição da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM), assumindo a sua presidência, nem o Ministro das Finanças, elemento chave na avaliação oportuna dos reflexos orçamentais de quaisquer potenciais medidas ou projectos sobre os quais a Comissão se debruce, são sinais de que ainda subsistem dúvidas e receios governamentais em assumir esta linha estratégica como uma das mais importantes para o futuro do nosso País. Acresce ainda o facto de a redefinição dos objectivos e constituição da nova Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM) conduzir este órgão a um papel praticamente irrelevante em termos de uma efectiva capacidade de coordenação e desenvolvimento de estudos de natureza técnica, que na sua maioria, como se sabe, assumem claras vertentes intersectoriais, multidisciplinares e internacionais.

Pode ser que a experiência colhida no funcionamento destes órgãos, acabe por ditar a necessidade de futuros ajustamentos mais consentâneos com a eficiência e eficácia organizacionais pretendidas na obtenção dos respectivos resultados.

Mas voltando à primeira Resolução do Conselho de Ministros, é nesse documento afirmado que “um dos maiores desafios na formulação de uma estratégia nacional para o mar resulta da dificuldade em avaliar a situação actual e prever os potenciais desenvolvimentos” e ainda que “apesar do trabalho realizado pela Comissão Estratégica dos Oceanos, da contribuição nacional para o Livro Verde da Política Marítima Europeia e dos escassos estudos económicos feitos para o conjunto das actividades marítimas, a quantificação da importância do mar para a economia nacional recorre a abordagens empíricas e a dados onde existem lacunas importantes, que não permitem obter uma imagem nítida da real situação económica, bem como do potencial interesse em investir nessas actividades”.

Pois se assim é de facto, então que se iniciem e desenvolvam rapidamente os necessários estudos para tornar essa imagem mais nítida e, simultaneamente, mais se invista, onde necessário, na investigação científica. O conhecimento dos assuntos do mar, nas suas diversas vertentes, obriga muitas vezes, como atrás se disse, a uma abordagem multidisciplinar das respectivas matérias, sem a qual não se podem naturalmente obter parâmetros de decisão suficientemente consistentes para assegurar que o previsto sucesso de determinado projecto ou medidas sectoriais não venham a ter consequências de tal modo negativas em outros sectores que, feito um balanço final, conduzam a resultados globalmente desastrosos. Daí a nossa insistência para que uma matéria tão vasta e transversal como é a dos assuntos do mar seja objecto de uma abordagem sistémica e de um tratamento tanto quanto possível integrado.

Para ilustrar o que atrás se disse, tomemos, por exemplo, os eventuais conflitos intersectoriais que podem surgir nos seguintes casos:

- A prospecção e exploração *off-shore* de petróleo ou gás natural versus projectos turísticos na orla costeira ou a preservação ambiental no mar;
- A construção de uma central nuclear no litoral versus a preservação dos recursos vivos na área marítima circundante;
- O desenvolvimento portuário de uma cidade versus o uso dos espaços ribeirinhos para lazer da população e aproveitamento das suas potencialidades turísticas ou, noutra perspectiva, versus a minimização dos custos de construção de uma ponte necessária à sua travessia por contrapartida de limitações no acesso ao porto de determinados tipos de navios.

E podiam-se enumerar muitos mais exemplos de potenciais conflitos de interesses sectoriais relativamente a assuntos do mar. Porém, bastam estes para mostrar que a conciliação, quando possível, exige por vezes complexos estudos técnico-científicos e sócio-económicos que viabilizem adequadas análises de custo-benefício e permitam assim melhor pesar as vantagens e os inconvenientes em confronto, bem como a apresentação de eventuais alternativas para as decisões a tomar. Sem esses estudos, o decisor político ou adia as decisões, numa justificada posição cautelosa, ou toma-as sem a plena consciência da dimensão dos inconvenientes ou prejuízos que elas possam acarretar em outros sectores de actividade, o que seria uma prática no mínimo leviana.

Este tipo de discurso na realidade não traz nada de novo, contudo não nos pareceu descabido apresentá-lo como ponto prévio de enquadramento da análise a que nos propusemos neste breve apontamento.

Podemos portanto concluir que a falta do adequado conhecimento dos assuntos do mar, nas suas múltiplas vertentes e interfaces, condiciona, em maior ou menor medida, o seu correcto uso, limitando a exploração das suas reais potencialidades e desaproveitando as sinergias resultantes de um conjunto de actividades interrelacionadas capazes de contribuir de forma relevante para o desenvolvimento sustentado do País.

O uso do mar em Portugal abrange de facto um vasto leque de actividades, entre as quais se destacam as seguintes, algumas delas, infelizmente, em acentuado estado de declínio:

- Via de comunicação (para o transporte de bens e pessoas, entre parcelas do nosso território continental e insular, ou entre o nosso território e o resto do mundo);
- A actividade portuária (para estacionamento de navios e respectivas cargas e descargas de mercadorias e/ou movimentação de passageiros);
- A construção e reparação naval;
- A captura de recursos vivos (pescas e aquacultura);
- Os circuitos de comercialização e as indústrias de conservação e transformação do pescado; a produção de sal marinho.
- O turismo e as actividades desportivas e de lazer relacionadas com o mar (praias e estâncias balneares; escalas de navios de cruzeiro; cruzeiros turísticos marítimo-fluviais, náutica de recreio e marinas; prática de desportos náuticos e competições desportivas nacionais e internacionais; comemorações especiais e outros eventos de natureza essencialmente náutica organizados no País ou com participação nacional);
- O aproveitamento das mais-valias resultantes do nosso extenso património material, histórico e cultural ligado ao mar (monumentos, museus, faróis, embarcações históricas e tradicionais, arqueologia subaquática, modelismo naval, literatura, pintura, escultura, música, etc.);
- O aproveitamento da nossa situação e condições geográficas para o treino de forças navais, aéreas e anfíbias, em exercícios nacionais e internacionais com países aliados, bem como das próprias potencialidades, em termos de mobilidade estratégica, defesa à distância e defesa avançada do território, que o mar, a nossa extensa costa e os arquipélagos dos Açores e da Madeira nos conferem.

Entretanto, outro tipo de actividades já se perspectivam no horizonte, ou podem vir a perspectivar-se logo que lhes seja reconhecida a respectiva viabilidade económica e interesse social. Estão nesta situação as seguintes:

- A exploração dos recursos energéticos e minerais da nossa ZEE (gás natural, petróleo e minérios; energias geotérmica, das ondas, das marés e das correntes);
- A produção de água doce por dessalinização da água do mar (se efectivamente se mantiver uma irreversível tendência para a desertificação de determinadas regiões do País devido a uma drástica diminuição da

pluviosidade).

Em resumo, podemos dizer que a nossa posição geo-estratégica como ponto focal de passagem e cruzamento de inúmeras linhas de navegação atlânticas e mediterrâneas, com forte intensidade de tráfego marítimo, a existência de uma longa orla costeira e de dois arquipélagos habitados, a enorme extensão da nossa ZEE (18 vezes superior à área do nosso território e a maior da Europa) e respectivos recursos naturais, bem como o legado das nossas tradições históricas, conferem-nos não só importantes potencialidades a explorar, mas também responsabilidades nacionais e internacionais a que não nos podemos eximir.

Entrando no campo das responsabilidades, enfrenta-se-nos desde logo a questão do controle do mar e das actividades com ele relacionadas. Agrupemos então essas responsabilidades do seguinte modo:

- Responsabilidades de segurança e defesa;
- Responsabilidades de natureza sócio-económica e ambiental;
- Responsabilidades de natureza cultural.

No que respeita às responsabilidades de segurança e defesa podemos dividi-las em:

- Defesa das linhas de comunicação marítimas nacionais, participação na defesa militar do território contra ameaças vindas do mar e participação conjunta, combinada ou isolada na protecção ou recolha de cidadãos nacionais ou outros, residentes em países estrangeiros;
- Participação naval em operações combinadas com os nossos aliados, designadamente em áreas consideradas fronteiras de segurança externa comum;
- Segurança interna e comunitária (uma vez que a nossa fronteira marítima é também fronteira da UE) contra um diversificado tipo de ameaças emergentes ou potenciais (terrorismo, tráfico de droga, tráfico de armas, contrabando, imigração clandestina, pirataria, etc.);
- Segurança marítima e salvaguarda da vida humana no mar;
- Participação nas operações de protecção civil de pessoas, bens e patrimónios naturais, especialmente em situações de catástrofe ou de grave sinistralidade no mar, nas orlas costeiras ou nas ilhas.

No que concerne às responsabilidades de natureza sócio-económico e ambiental podemos classificá-las do seguinte modo:

- Preservação das espécies vivas do mar e controle do esforço de pesca;
- Preservação da qualidade ambiental do oceano e combate aos acidentes e atentados ecológicos marítimos;
- Ordenamento do território na orla costeira;
- Controlo das indústrias e serviços relacionados com a exploração das potencialidades e produtos do mar.

Por fim, as responsabilidades de natureza cultural são todas aquelas que tenham por finalidade a preservação das memórias vivas do nosso vasto (e por vezes tão mal tratado) património marítimo, bem como o combate a eventuais atentados que, de forma consciente ou inconsciente, visem ou contribuam para a sua destruição.

Posto isto, coloca-se agora a questão de qual a organização e meios mais adequados para assumirmos as nossas responsabilidades com vista a um eficiente e eficaz controlo do mar.

Excluindo as responsabilidades que respeitam ao ordenamento do território na orla costeira, ao património cultural marítimo instalado em terra e ao controlo das indústrias e serviços terrestres relacionados com a exploração das potencialidades e produtos do mar, todo o demais rol de responsabilidades atrás enunciado, disperso por

diversas tutelas ministeriais, obriga à utilização de navios para o cabal desempenho das missões que delas decorrem.

Numa perspectiva purista e utópica poderíamos advogar a necessidade de se possuírem então cinco Marinhas: uma Marinha de Guerra para a defesa militar e participação em operações combinadas com os aliados (segurança externa); uma Marinha para a segurança interna e comunitária; uma Marinha para a salvaguarda da vida humana no mar; uma Marinha para a fiscalização das pescas; e ainda uma Marinha para o controle e combate à poluição marítima.

Numa perspectiva menos purista e utópica poderíamos optar pelo modelo seguido (embora com diferenças significativas entre si) por alguns países de dimensão superior ao nosso, ou seja, pela existência de uma Marinha de Guerra e de uma Guarda Costeira.

Mas será que este último modelo seria o mais adequado para um país como Portugal? Pelas razões que seguidamente se explanam, achamos que não constituiria uma boa solução para o nosso País.

Em primeiro lugar, porque acarretaria um inevitável acréscimo de custos sem a correspondente contrapartida em acréscimo de eficácia e, em segundo lugar, porque, no campo da segurança e defesa, se verifica actualmente uma sobreposição crescente entre os conceitos de segurança externa e segurança interna, devido às emergentes ameaças transnacionais.

No que respeita aos custos, torna-se relevante notar que à crescente imprevisibilidade e sofisticação dos meios e técnicas usados pelos agentes que praticam actos ilícitos ou atentados à segurança dos países, tem de se responder com meios com adequada capacidade de resposta, o que nas extensas áreas oceânicas sob jurisdição nacional, com elevados níveis médios de agitação marítima, normalmente impõe o recurso a meios com reconhecida capacidade oceânica de vigilância, detecção, intercepção e captura dos referidos agentes e respectivos navios ou embarcações. Tais meios vão desde os navios oceânicos, aos meios aéreos (aeronaves de vigilância e detecção marítimas e helicópteros), às equipas de *boarding* (fuzileiros) e, eventualmente em operações de maior dimensão e complexidade, até ao uso da capacidade submarina. Por alguma razão, as grandes apreensões de droga feitas no mar, ao longo de anos, têm resultado da estreita cooperação que, nestes casos, tem existido entre a Polícia Judiciária e a Marinha, por vezes ainda com o apoio da Força Aérea, o que certamente só tem acontecido porque há um sancionamento governamental para este tipo de cooperação institucional, que afinal parece tão bem funcionar.

Acresce ainda referir que os mesmos navios e aeronaves de patrulha e vigilância oceânica, para além das missões de segurança interna, são simultaneamente empregues em outras missões de serviço público, como sejam a busca e salvamento marítimos, a fiscalização da pesca, o controle da poluição marítima, etc., numa perspectiva, quanto a nós correcta, de que os assuntos que respeitam ao controle do mar devem ser vistos de uma forma tanto quanto possível integrada, como melhor forma de aproveitar sinergias e rentabilizar os meios disponíveis.

Não podemos ainda esquecer que, para além dos custos de aquisição e operação dos

meios, existem os seus custos de manutenção, os quais obrigam à constituição de um sistema logístico que assegure a sua operação dentro de taxas de operacionalidade aceitáveis, em obediência a padrões internacionalmente reconhecidos. E a verdade é que, neste tipo de meios, a globalidade dos custos logísticos ultrapassa largamente os custos de operação.

Ora pensar que no nosso País se poderia construir uma Guarda Costeira com todos aqueles meios, ou mesmo que só com uma parte deles (os navios oceânicos e as equipas de *boarding*), retirando à Marinha este tipo de missões, corresponderia a uma substancial perda de rendimento dos meios navais, sem significativa diminuição de custos. Para além disto, contribuiria para reduzir drasticamente as excelentes oportunidades de treino das guarnições e de teste dos meios navais, que tais missões tão bem proporcionam, em tempo de paz, como actividade complementar importantíssima do treino específico e preparação de forças para cenários de natureza puramente militar.

Postas as coisas nestes termos, pensamos que a criação de uma Guarda Costeira só faria sentido em Portugal, em termos económicos e financeiros, se se pretendesse acabar com a Marinha, copiando talvez o modelo da Islândia que entregou a sua defesa aos Estados Unidos da América, ou o modelo belga, que integrou o estado-maior operacional da sua Marinha no estado-maior operacional da Marinha holandesa, constituindo-se um comando naval combinado da BENELUX em que a Marinha belga ficou com o lugar de 2º comandante, para além de outras integrações já assumidas anteriormente em diversas áreas de formação e treino das duas Marinhas.

Seriam opções políticas que julgamos não terem aceitação pela maioria dos portugueses, nem que seja só por óbvias razões históricas, pelo que me atrevo a colocá-las unicamente como mera questão académica.

Em Portugal, desde há mais de duas décadas que se vem ensaiando um embrião de Guarda Costeira através do emprego do corpo marítimo da Brigada Fiscal da GNR. Criou-se uma estrutura concorrente nas suas missões com algumas das missões desde sempre desempenhadas pela Marinha, que foi inicialmente destinada a actuar nos estuários e águas interiores, mas que cedo pretendeu assumir uma pretensa capacidade oceânica, impossível de conseguir com meios totalmente inadequados para esse efeito.

Com a maioria das suas missões nos estuários e águas interiores paralelas às da Polícia Marítima, mas sem o “chapéu” do Sistema de Autoridade Marítima para lhe assegurar um enquadramento consistente, os desempenhos do corpo marítimo da GNR sempre assumiram até hoje um carácter esporádico e pouco relevante. No mar, a natureza esporádica da sua actuação tornou-se ainda mais notória. Basta consultar o “site” da própria GNR para verificar, por exemplo, que a actividade operacional deste corpo, ao longo dos dois últimos anos, se cingiu à participação de duas LVI’s (lanchas de vigilância e intercepção), entre 18 e 27 de Outubro de 2005, numa operação combinada de vigilância aeronaval contra a imigração ilegal junto da costa sul de Espanha, bem como à participação de três LVI’s, no período de 28 de Novembro a 02 de Dezembro de 2005, numa operação combinada de vigilância aeronaval contra o tráfico de estupefacientes realizada entre o Cabo de São Vicente e Algeciras.

Parece-nos assim que a significativa parcela do erário público gasta na aquisição dos

meios, nos custos de pessoal (com parte da sua formação feita em países estrangeiros) e nos custos de manutenção da frota de lanchas e respectivas infra-estruturas, considerada a sua reduzidíssima actividade operacional, não obedece a padrões mínimos de racionalidade económica que justifiquem manter-se esta insólita situação. Uma solução a considerar seria a de integrar estes meios no Sistema de Autoridade Marítima (SAM), com a correspondente transferência orçamental, presumindo-se que esta pudesse vir a ser de valor inferior aos gastos verificados nos actuais moldes de funcionamento, mesmo considerando um acréscimo da sua actividade operacional. O seu emprego em operações fora das áreas de responsabilidade do SAM não ficaria excluído, através de uma simples transferência transitória dentro da Marinha do seu comando operacional para o Comando Naval. Teria ainda de ser acordado um esquema de cooperação e coordenação entre a Marinha e a GNR (ou entre o MDN e o MAI), talvez tomando por base de estudo o bem sucedido relacionamento já existente há largos anos entre a Marinha e a Polícia Judiciária nas operações de combate ao narcotráfico.

Em conclusão, manifestamos a esperança de que os portugueses queiram de novo voltar-se para o Mar e que este possa efectivamente contribuir, de forma cada vez mais consistente e sustentada, para o seu próprio desenvolvimento e bem-estar. Quanto mais portugueses se envolverem e dedicarem a assuntos do mar, melhor para o nosso futuro colectivo. Porém, não devemos fazê-lo de forma cega ou precipitada, sob pena de se gerarem frustrações que seriam de todo contraproducentes. A uma boa definição de linhas estratégicas terão necessariamente de se seguir estudos de natureza científica e técnica, de impactos sociais e ambientais, de racionalidade económica, de segurança e defesa, de enquadramento jurídico, de cooperação internacional, etc., que, por um lado, habilitem o Estado a tomar o seu papel de “motor” e “regulador” das actividades do sector, organizando-se da melhor forma para esse efeito, e, por outro lado, permitam aos cidadãos e às empresas abraçarem projectos economicamente viáveis e socialmente interessantes, tomando com plena consciência e gosto as iniciativas que se enquadrem nos objectivos estratégicos traçados.

O conhecimento, o uso e o controle do mar e das actividades com ele relacionadas constituem uma trio indissociável para o sucesso de um grande projecto nacional que vise retirar proventos das múltiplas potencialidades que o mar sempre ofereceu a Portugal, havendo boas razões para crer que as continuará a oferecer no futuro.

Mais do que uma questão de fé, esta é para nós uma crucial questão de evidência.

[1] Resolução do Conselho de Ministros nº 163/2006, de 16 de Novembro.

[2] Jornal de Defesa e Relações Internacionais (Janeiro/2007).