

Maria Scientia

Revista Científica Electrónica | Scientific e-Journal

Instituto de Estudos Políticos | Universidade Católica Portuguesa
Institute of Political Studies | Portuguese Catholic University



Sumário

Página 1	<i>Nota do Director</i> Opção pelo Mar <i>João Carlos Espada...ver aqui»</i>
Página 2	<u>Special Issue</u> : As Fronteiras Marítimas, a Segurança Marítima e a Cooperação Internacional <i>António Rebelo Duarte...ver aqui»</i>
Página 35	The Economic Relevance as Source of Maritime Power in the European Integration Framework <i>Eduardo Raúl Lopes Rodrigues ...ver aqui»</i>
Página 37	Clusters marítimos na Europa: potencialidades, complexidades e debilidades de um modelo organizacional que traduz a natureza holística dos mares e oceanos <i>Maria Fernandes Teixeira...ver aqui»</i>
Página 59	O mar: património, meio de comunicação e a legislação aduaneira. Factor económico. <i>José Albuquerque Martins...ver aqui»</i>
Página 70	Portugal e o Mar no último meio século. Evolução, transição e opções estratégicas <i>Sónia Ribeiro...ver aqui»</i>
Página 83	O mar e a Lusofonia: a(s) resposta(s) à questão estratégica fundamental de Portugal no 1.º Quartel do Século XXI <i>Sérgio Alves de Carvalho...ver aqui»</i>
Página 101	How Legal is Article 76's Continental Margin? <i>Paulo Neves Coelho...ver aqui»</i>

Revista Científica Electrónica
Maria Scientia

Um projecto da Linha de Investigação em Assuntos Marítimos da Área Científica de Estudos Europeus do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa.

Conselho Científico

Prof. Doutor João Carlos Espada
Prof. Doutor Adriano Moreira
Prof. Doutora Maria da Glória Garcia
Almirante Nuno Vieira Marias
Vice-almirante António Rebelo Duarte
Prof. Doutor Álvaro Garrido
Prof. Doutora Elisabete Azevedo-Harman
Prof. Doutor Eduardo Lopes Rodrigues
Prof. Doutora Sónia Ribeiro
Mestre Maria Fernandes

De acordo com as normas de publicação em vigor, todos os artigos foram sujeitos a *peer-review*.

Um projecto co-financiado pela



FUNDAÇÃO
CALOUSTE
GULBENKIAN

Nota do Director | Opção pelo Mar

É um privilégio e um prazer poder escrever uma nota de abertura para a primeira edição da nova revista académica digital Maria Scientia.

Esta revista vê a luz do dia graças a uma bolsa de investigação generosamente concedida pela Fundação Calouste Gulbenkian a uma Linha de Investigação sobre Assuntos Marítimos, dirigida pelo Professor Eduardo Lopes Rodrigues e Doutora Sónia Ribeiro. Este programa está hoje integrado no Instituto de Estudos Políticos (IEP) da Universidade Católica Portuguesa, mas foi originariamente apresentado no âmbito do Instituto de Estudos Europeus (IEE) desta Universidade, fundado e dirigido pelo nosso querido Amigo e Mestre, Professor Ernâni Rodrigues Lopes.

Após a sua morte, a 2 de Dezembro de 2010, decidiu a Reitoria da Universidade Católica integrar o IEE no IEP, do qual, aliás, Ernâni Rodrigues Lopes tinha também sido membro fundador. Esta decisão deixou-nos muito honrados, mas também com um elevado sentido da responsabilidade acrescida que nos era legada. Decidimos então preservar, tanto quanto as nossas modestas luzes nos permitissem, a orientação do Instituto de Estudos Europeus e do seu fundador. É por esta razão que temos agora o privilégio de acolher o projecto de investigação e a revista Maria Scientia.

Não poderíamos fazê-lo, naturalmente, sem homenagear a vida e a obra de Ernâni Rodrigues Lopes. Ele foi um pioneiro dos estudos do Mar entre nós. Juntamente com um pequeno grupo de outros pioneiros – em que destacaríamos o Professor Adriano Moreira e o Almirante Nuno Vieira Matias, ambos também membros do IEP-UCP – lançou-se na tarefa, à época quixotesca, de

alertar os Portugueses para a importância do Mar no nosso futuro comum.

Esta decisão foi ainda mais notável porque Ernâni Rodrigues Lopes fora um dos principais obreiros da adesão de Portugal à Comunidade Europeia. Para ele, com efeito, não havia, nem devia haver, oposição entre a opção europeia e a opção pelo Mar. Portugal devia levar para a Europa o contributo da sua vocação marítima, iniciada pela Dinastia de Aviz em 1385. Este contributo seria ainda mais valioso porque permitiria reforçar o diálogo entre a Europa reunificada e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa – todos estes, curiosamente, países marítimos.

Esta foi sempre, também, a perspectiva do Instituto de Estudos Políticos. Desde a sua fundação, em 1996, o IEP colocou o Infante D. Henrique e a Escola de Sagres como modelos inspiradores da sua abertura ao mundo e da busca da excelência. Tanto assim foi que uma das duas únicas salas do IEP que possuem nome é, desde o início, a Sala D. Henrique, o Navegador (sendo a outra a Sala Winston Churchill).

Por outras palavras, a opção pelo Mar está desde o início entre os muitos pontos de comunhão que uniam o IEP e o IEE. É por isso um raro privilégio podermos agora, em conjunto, encetar mais um importante passo na promoção da opção pelo Mar: o lançamento de um programa de investigação em Estudos do Mar e a respectiva revista, cuja primeira edição o leitor tem agora entre mãos.

JOÃO CARLOS ESPADA

Director do Instituto de Estudos Políticos da
Universidade Católica Portuguesa

Special Issue

As Fronteiras Marítimas, a Segurança Marítima e a Cooperação Internacional

Maritime borders, maritime security and international cooperation

António Rebelo Duarte

Vice-Almirante

Resumo

No passado, os oceanos foram ilusoriamente associados à abundância de recursos e à capacidade de resistir aos usos e abusos da Humanidade. A este contexto ficou associado o conceito de liberdade dos mares com uma única excepção destinada a permitir a defesa dos Estados costeiros. Os rápidos progressos da ciência e da tecnologia, acentuados a partir a segunda metade do século XX permitiram entender que esse quadro não era sustentável tendo sido reduzidas, significativamente, as condições de abundância e de liberdade, passando as disputas centradas no mar a ter uma crescente ocorrência nas relações internacionais. Neste contexto, e na actualidade, verificamos a reedição da corrida euromundista a África no século XIX, na busca de matérias-primas e mercados. Os interesses (a preservar), o poder (a desenvolver) e os objectivos nacionais (a prosseguir), são elementos essenciais num quadro de relações e interacções entre os Estados, também no mar.

Palavras-chave: Fronteiras marítimas, segurança, cooperação internacional

Abstract

In the past, the oceans were deceptively associated with abundance of resources and the ability to withstand the uses and abuses of mankind. This context became associated with the concept of freedom of the seas with only one exception to enable the protection of coastal States. The rapid progress of science and technology, specially after the second half of the twentieth century led to understand that this situation was not sustainable and thus the conditions of abundance and freedom have been reduced significantly, and the disputes centered at sea have had a growing occurrence in international relations. In this context, today, we see a new edition of the XIXth century African dispute, in search of raw materials and markets. The interests (to preserve), power (to develop) and the national objectives (to continue), are essential elements in relations and interactions between states, also at sea.

Key words: maritime borders, security, international cooperation

I. INTRODUÇÃO

“Nenhuma barca europeia está mais carregada de passado do que a nossa. Talvez por ter sido a primeira a largar do cais europeu e a última a regressar”[1].

Devemos ao reputado ensaísta Eduardo Lourenço, esta genuína síntese do nosso passado colectivo e uma reconfortante memória para a opção de pretender voltar a embarcar para nova singradura pelo “mar adentro”.

No seu conjunto de mares e oceanos, o grande Oceano, além de pouco conhecido e muito diverso (10 milhões de espécies de macrobentos e 100 milhões de microbentos, comparados com os 1,7 milhões de espécies actualmente descritas para o ambiente terrestres), é enorme (70% da superfície da Terra, 90% do volume da terra ocupado por vida e 170 vezes mais espaço de vida do que qualquer outro ambiente da Terra).

Trata-se de um mar que não é só grandeza, mas também romantismo. De facto, a romântica marítima ganhou inspiração neste mundo de vida e de mistérios, tendo em Sophia de Mello Breyner Andersen um dos seus paradigmas, quando põe a sua *“Menina do Mar”* a alertar-nos: *“Tu nunca foste ao fundo do mar e não sabes como lá tudo é bonito. Há florestas de algas, jardins de anémonas, prados de conchas. Há cavalos-marinhos suspensos na água com um ar espantado, como pontos de interrogação. Há flores que parecem animais e animais que parecem flores...”*. É bela esta descrição de um jardim da borda de água, que abre as melhores expectativas relativamente às belezas e riquezas do fundo dos oceanos e das colunas de água sobrejacentes.

É com esta refrescante poesia que chegaremos às fronteiras marítimas cuidando da segurança e contando com a cooperação, precedidas de uma expedita, e pensamos que útil, caracterização do mar, tido por elemento

fundamental do poder de qualquer Estado costeiro, conforme se segue.

O Almirante Alfred Thayer Mahan lançou a sua obra de referência *“A Influência do Poder Marítimo na História”*, em 1890, assente no seguinte pressuposto geopolítico: *“... quem dominar o mar dominará o comércio do mundo; quem dominar o comércio do mundo dominará as riquezas do mundo; e quem dominar as riquezas do mundo dominará o mundo.”*[2].

Como elementos essenciais desse poder marítimo, identificou especialmente os bons portos, com saídas fáceis para mar aberto, uma linha de costa dimensionada ao grande espaço e a indispensável base económica para financiar as esquadras e a construção naval.

A questão implícita na tese mahaliana é a de saber se os Estados marítimos ou com posições ribeirinhas, têm maior capacidade para desenvolver poder, comparativamente aos Estados continentais [3], problemática tão antiga que remonta à era em que se desenvolveram as técnicas de navegação, tendo como palco principal, nessa altura, o mar Mediterrâneo. No fundo, está em apreciação, neste caso aplicada ao mar, a dimensão espacial, a filosofia do espaço vital, como arma ou como força, desenvolvidas através do conhecimento e das tecnologias.

No caso da expansão marítima portuguesa, a importância das nossas rotas comerciais contou com o apoio de colónias em pontos estratégicos (Goa, Damão e Diu, na Índia, o Brasil e, ainda, Angola e Moçambique, em África), o que permitiu controlar os mares e usufruir das riquezas [4] que por eles circularam. Foi neste contexto que o Mahan descreveu os portugueses como *“... valentes, empreendedores, moderados, pacientes perante o sofrimento, entusiásticos e dotados de um intenso sentimento nacional ...”*[5], beneficiários da favorável posição geográfica, junto do Atlântico e do Mediterrâneo, e de bons portos.

Independentemente da dicotomia entre poder marítimo e poder terrestre, a força gerada pelo mar é incontestável, devendo ser avaliadas devidamente as potencialidades políticas, económicas e culturais do oceano, na prossecução de uma estratégia para o espaço marítimo, em geral, e para as áreas sob jurisdição nacional, em particular. Neste sentido, há que enaltecer, para além dos referidos elementos “*mahanianos*” do poder marítimo, um outro aspecto de relevância crescente nos tempos correntes, que é o da ligação entre o poder naval e o poder económico, podendo afirmar-se que o mar foi no passado a moderna *internet* e um elemento preponderante na evolução do processo da globalização, que perdura até aos nossos tempos.

Podemos encontrar, neste retrato “*à la minute*” dos oceanos, uma excelente representação e um implícito resumo das suas valências, fontes e papel: “oxigénio” da Terra; “bateria” do clima e da água; fornecedor de recursos; potenciador da riqueza; e promotor do desenvolvimento sustentável, atributos que explicam o ressurgimento do mar e a respectiva inclusão nas agendas políticas, a nível nacional e mundial, como uma das temáticas de maior actualidade.

E como se dá esse ressurgimento do mar? Que antecedentes próximos nesse agendamento político?

Nos primeiros anos da década de 90, a delegação portuguesa junto da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI) propôs a realização, a nível mundial, de uma grande conferência internacional sobre o mar, iniciativa da autoria do então Presidente da República, Dr. Mário Soares, com a aprovação unânime da Comissão e o caloroso acolhimento junto da Unesco, que elegera 1998 como o Ano Internacional dos Oceanos, calendarizando a Conferência Internacional dos Oceanos, conjuntamente com a “EXPO 98,

em Lisboa, com a proposta temática de “Os Oceanos: Um Património para o Futuro”.

Subsequentemente, constituiu-se uma Comissão Mundial Independente sobre os Oceanos (CMIO), composta por 40 personalidades, reflectindo na sua composição um critério de representatividade geográfica e disciplinar, entre países industrializados e em desenvolvimento.

Se, no contacto com a sociedade civil, a “EXPO 98” representou um passo importante, já do ponto de vista científico, foi o Relatório da CMIO, intitulado “*O Oceano, o Nosso futuro*”, que apresentou uma síntese completa das questões mundiais e do futuro dos oceanos. Desde então, a política internacional tem-se ocupado de forma significativa dos oceanos.

Vários países elaboraram ou estão a preparar as suas estratégias nacionais, ao mesmo tempo que se agrupam em organismos de carácter regional ou mundial, reflectindo assim a consciência da importância de uma visão mais integrada e abrangente. Acresce que o reconhecimento dos problemas ambientais que afectam o planeta e a importância dos oceanos para a sua estabilidade, fazem com que a política marítima assuma, no presente, um assinalável dinamismo, em diversos países.

A nível nacional e na sequência do referido documento da CMIO, seguiu-se o relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos com o título “Um Desígnio Nacional para o Século XXI”, a “Estratégia Nacional para o Mar” (ENM) e todo o processo nacional de extensão dos limites da Plataforma Continental (PC).

A 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, e em FEV2011, após o período de discussão

pública, o Plano de Ordenamento dos Espaços Marítimos (POEM), podem ser entendidos como o despertar do interesse dos agentes políticos e económicos acerca desta problemática das águas litorâneas e oceânicas. No entanto, a simples constatação de que cada um destes documentos provém de diferentes sedes ministeriais, ainda torna mais evidente a imperiosa necessidade de tratamento integrado e transversal dos assuntos que respeitam ao mar.

Na realidade, ontem como hoje, o mar continua a ser um elemento central de poder num mundo globalizado, onde a distância conta cada vez menos em termos económicos, políticos e estratégicos, e onde tudo depende do transporte marítimo. Actualmente, vários produtos que compramos numa loja perto de nós foram produzidos em diversos países, mais ou menos longínquos e trazidos até nós por via marítima, de que a China é um bom exemplo.

Geoffrey Till, estrategista britânico contemporâneo, define bem esta ideia, ao afirmar que: "... *what results therefore is a global system of countries linked by the sea ...*"[6], para concluir que o "... *seapower is at the heart of globalization process ...*"[7], entendido, hoje, como uma realidade de dupla face, ou seja, tanto uma oportunidade, quanto um desafio.

II – FRONTEIRAS MARÍTIMAS

1. Do conceito de fronteira

As fronteiras tomaram novo e diferente valor após a criação do Estado-nação no século XVI, assumindo, para a geografia europeia, uma especial importância, após os Congressos de Viena (1814-15) – que "partilhou" a Europa – e de Berlim (1878) – que dividiu os territórios do Império Otomano –, seguidos da Conferência de Berlim (1884-85) – que definiu a situação do Congo Belga e estabeleceu princípios para a partilha de África (ocupação

efectiva do território a destronar os direitos históricos de descoberta e posse, renovado critério que bem lesou os interesses portugueses da época).

Hoje, discutem-se os princípios em vigor, com a pretensão de se reconsiderar o que deverá merecer maior respeito internacional, se as fronteiras territoriais ou as fronteiras dos povos. Nesta controvérsia, a sensatez e o equilíbrio aconselharão a procura de soluções que não prescindam de atender aos povos, mas que não descurem a unidade do Estado, que continua a não dever ser quebrada pela violência, sob pena de se abrir a "caixa de Pandora", com possível retrocesso até às trevas da "medievalização".

Depois da II GM, consolidou-se internacionalmente o princípio da auto-determinação com a multiplicação de Estados independentes em número sem precedente na história anterior. Esta transformação do mapa-mundo político foi acompanhada de outros dois factores – redefinição do conceito de fronteira e integração progressiva dos espaços à escala mundial, causas e efeitos da nova conceptualização e focagem no tocante à soberania e à segurança.

Quando o Estado moderno nasceu, falava-se apenas da fronteira da soberania, limite físico que a geografia estabelecia para o território de jurisdição na confrontação com os Estados vizinhos, a tal fronteira não poucas vezes desenhada, mantida ou alargada, pela via militar e o recurso à força.

Foi um tempo em que a fronteira geográfica coincidiu com as demais dimensões, nomeadamente a da segurança e defesa, económica, cultural, etc.

À semelhança de alguns dos nossos parceiros europeus, a fronteira geográfica portuguesa expandiu-se com as descobertas, acabando por retrair, sucessivamente, para a configuração inicial, na sequência das

independências dos territórios colonizados, curiosamente todos marítimos, que ficaram a falar a língua portuguesa delimitadora da tal fronteira cultural. De facto, o país integra-se no grupo cultural ocidental que foi espalhando laços de presença histórica por quase tudo o que era mundo, com especial incidência nas margens do “Mar Moreno”, como o Prof. Adriano Moreira costuma designar o Atlântico Sul. Falo da formação da CPLP, esta não confinada àquelas margens que falam português, mas espalhada por todos os continentes e unida pelos maiores oceanos, fruto da tal presença e de uma aculturação recíproca ao longo de cerca de 5 séculos. Nesta perspectiva, podemos afirmar que as nossas fronteiras culturais sulcam muito pelo Atlântico Sul, estendendo-se até onde chega a CPLP.

Fechado o ciclo do Império, regressámos à configuração de país euro-atlântico, na medida em que as suas fronteiras geográfica e económica são europeias, enquanto as fronteiras cultural e de defesa se podem considerar maioritariamente atlânticas.

Em termos geo-estratégicos, é conceptualmente consensual a consideração de Portugal como periférico em relação à Europa, procurando a sua centralidade no Atlântico, com vocação universalista e ampla fronteira estratégica, assentando a sua defesa na conjugação da UE (PCSD) com a Aliança Atlântica (NATO), através do empenhamento no seu pilar europeu e na preservação de relações saudáveis e mutuamente úteis, entre a Europa e os EUA.

É em função deste posicionamento que a relação transatlântica é tão crítica e relevante para Portugal, como fundamentais são aqueles dois vectores da sua política externa derivados de compromissos internacionais.

Bem visível no caso europeu, a soberania tem sido objecto de fenómenos erosivos, face a sucessivas vagas de descentralização de

poderes do Estado, assim como a “aspiração” de competências nacionais por grandes espaços regionais institucionalizados de integração. Daí que alguns augurem a crise do Estado soberano, tal como foi definido e idealizado pelos seus teorizadores clássicos, originada pela falta de capacidade de gestão interna e de gestão internacional, situação que pode conduzi-lo à condição de “Estado exíguo” [8], isto é, impotente para alcançar os fins para que foi criado, com os mais frágeis e vulneráveis a arriscarem o estatuto de irrelevância e conseqüente esquecimento no sistema internacional.

Fugir desse estatuto requererá um apelo forte à vontade política identidade nacional, cruciais para uma credível postura de “soberania de serviço” [9], traduzida por um papel construtivo em prol da comunidade internacional e a preservação de uma soberania residual ao serviço da identidade nacional, agora articulada, de forma activa, útil e confiável, com os sistemas supranacionais em que os Estados se integrem.

A soberania no passado era tida como o poder supremo, sem igual na ordem interna e superior na ordem internacional, era a possibilidade de impor soluções intra-muros, ou seja, dentro das fronteiras próprias; hoje, pelo menos em quase toda a Europa, a soberania é essencialmente a possibilidade de ser ouvido e de participar na gestão das crises internacionais. Esta nova circunstância faz com que o poder soberano dependa, em muito, das capacidades e meios, incluindo os instrumentos militares do poder detidos aos diversos níveis do Estado e da sua vontade de os utilizar.

Actualmente, em termos de Segurança e Defesa, mas também no plano da cooperação internacional, o conjunto de fronteiras a considerar, apresenta-se, em regra, desdobrado pelas múltiplas cercas –

soberania, segurança, interesses, vulnerabilidade, cultural, civilizacional, global, etc. De acordo com este quadro conceptual, a primeira delas – a da soberania – perdeu grande parte da sua função originária com a emergência de processos de integração regional, como a UE e a NATO, aliviando dessa forma as tarefas e responsabilidades de cada Estado-membro (E-M), nomeadamente no capítulo da segurança, agora elevada à situação de colectiva.

Hoje, a soberania garante-se, seja a nível nacional ou coligado, muito para além das fronteiras próprias, através da projecção de estabilidade para zonas geográficas circundantes ou mais distantes, por via da produção de segurança internacional e do apoio à construção do Estado de Direito. Daí que apareça, cada vez mais conotada, com a salvaguarda do funcionamento de sistemas vitais para as sociedades, justamente, em nome da Segurança Humana, entendida como protecção da vida e preservação do ambiente, a justificar a intervenção da comunidade internacional ao abrigo de um novo direito de ingerência, em favor de comunidades nacionais ou de Estados fracos onde pontifica o crime organizado.

Nestas circunstâncias, é natural que acabe diluída a fronteira entre os domínios interno e externo da Segurança e entre esta e a Defesa, hoje vista sob a forma “alargada e desterritorializada” na contenção das ameaças novas, como o terrorismo internacional, a proliferação de Armas de Destruição Maciça (ADM), a imigração ilegal, o crime transnacional e os ciberataques, e emergentes (casos da pobreza, epidemias, alterações climáticas, dependência energética, escassez dos recursos hídricos, etc). Esta visão actualizada dos dois conceitos tornou-se incontornável a partir do momento em que estamos confrontados com uma mudança de natureza civilizacional, traduzida pela

alteração de estruturas de produção, de estilos de vida, de organizações, a par de uma crescente liberdade de circulação de pessoas, bens, capitais e informação. Como poderia o tandem tão importante da Segurança e a Defesa ficar incólume a uma mudança de paradigma desta amplitude?

Alongando as fronteiras de soberania e de segurança, chegamos facilmente à fronteira dos interesses, sendo certo que esta última não coincide, em absoluto, só raramente, aliás, com a da segurança, como tem sido ilustrado ao longo da vivência da NATO, entre os EUA e os seus parceiros europeus, de que Vénus e Marte, a velha e a nova Europa, terão sido os afloramentos mais recentes e ainda não esquecidos.

Ainda naquele contexto de mudança paradigmática, poderemos falar da fronteira da vulnerabilidade, tanto mais crucial, vital mesmo, quanto o é o próprio homem, na sua vontade de defender o interesse da colectividade e do legado de valores. Trata-se de uma fronteira com enormes fraquezas face aos actuais padrões civilizacionais e modos de vida moderna, contra os quais ainda não foram encontradas as contra-medidas, assim como o antídoto eficaz procurados pelos Estados, nações e povos, por forma a poderem viver em tranquilidade, e isto porque as ameaças contra as fronteiras das vulnerabilidades, constituem-se, actualmente, como das mais perigosas para as sociedades do nosso tempo, em que os dilemas e as tensões já não são, em regra, de natureza militar.

Num plano mais abrangente, abre-se, ainda, espaço para uma referência a um dos últimos patamares constituído pelas fronteiras culturais e civilizacionais. Muitas das tensões e conflitos que abalam a comunidade internacional têm a ver com os desajustamentos que as diferentes bases de ordem cultural e civilizacional induzem.

Finalmente, a fronteira global, íntima dos conceitos de Património Comum da Humanidade (PCH) e de Segurança Humana, na medida em que representa a abrangência daqueles aspectos vitais para a sobrevivência da humanidade, a exigirem a resolução de problemas colectivos e planetários, na medida em que respeitam ao futuro de todos e cada um de nós.

E como figura Portugal neste quadro fronteiriço? Trata-se de um país que é mais do que periférico do contexto europeu. Com as mais antigas fronteiras do Continente, é, por força do seu território e posicionamento geográfico, um país de “articulação e fronteira” [10] e, simultaneamente, uma das portas de comunicação da Europa marítima com o exterior; um ponto de controlo e de vigilância dos mais importantes acessos à Europa, Gibraltar e a Biscaia/Canal de Inglaterra; e, ainda, um ponto de ligação nas relações domésticas entre a Europa do Norte e a Europa do Sul mediterrânica. É esta centralidade geo-estratégica que faz de nós, na realidade, um país “poli-fronteiriço”.

Já em transição para o próximo capítulo, vamos recuperar o nosso plano de análise retrocedendo até à segurança da nossa fronteira marítima, também fronteira externa europeia no quadro do Acordo de Schengen e da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), instrumentalmente integrada na Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia (UE).

A vigilância e controlo dessa dupla fronteira, nacional e comunitária, e do Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente (EEINP), inscrevem-se no quadro de competências do Estado português, através da Marinha e do Sistema de Autoridade Marítima (SAM) [11], em cuja cúpula se encontra, em virtude do estatuto de inerência, a mesma entidade, respectivamente o Chefe do Estado-Maior da Armada e a Autoridade

Marítima Nacional (AMN), solução orgânica e funcional que permite, quando as circunstâncias o aconselham, o emprego, sem retardo, de todas as capacidades e meios operacionais disponíveis, com prioridade para os do dispositivo naval padrão.

Facilmente se compreende a importância dessas missões de vigilância e controlo, permanente ou frequente, da fronteira marítima e das respectivas aproximações, como factor de dissuasão de eventuais ameaças e riscos, responsáveis pelo crescente panorama de insegurança também no meio marinho, como o terrorismo, a pirataria e a imigração ilegal.

A Marinha, através das unidades navais, vulgo navios, do seu dispositivo operacional, envolvidos em missões de interesse público – como a fiscalização da pesca e a busca e salvamento marítimo, conhecida por serviço SAR, internacionalmente regulado – bem como as forças navais em tarefas no âmbito da defesa militar nas águas de jurisdição nacional, prossegue, pois, a verificação e a investigação da eventual existência de comportamentos anómalos por parte de navios, embarcações ou aeronaves, nas áreas em que os seus meios têm de operar. Este efeito dissuasor é potenciado pela operação conjunta de meios navais e aéreos da FAP, numa cooperação que tem tanto de tradicional como de fluida e eficaz, uma vez que os meios de um lado e outro são interoperáveis, assim como semelhantes as respectivas doutrinas, conceitos e procedimentos.

Para o SAM concorrem outros actores e estruturas, nomeadamente a PJ, o SEF e a GNR, esta através da sua antiga Brigada Fiscal, pese embora a dificuldade colocada ao nível da interoperabilidade e coordenação dos respectivos meios, dentro do conjunto alargado de agentes do sistema, a reflectir-se negativamente num produto operacional

sempre à altura do seu propósito, ou seja a garantia da segurança de uma importante fronteira, dupla porque, como já frisado, coincidente com a do espaço Schengen.

2. Soberania e espaços marítimos

A expansão da Revolução Industrial na Europa teve o seu auge no final do século XIX, e despertou nas principais potências, como a França, a Bélgica e, mais acentuadamente a Inglaterra e a Alemanha, grandes ambições imperiais.

A procura de recursos naturais, então considerados inesgotáveis, por uma Europa industrial carente de matérias-primas, bem como o interesse no alargamento dos mercados para a colocação dos produtos manufacturados, foram causas importantes do movimento de extensão das soberanias a novas áreas territoriais e da consequente formação dos impérios coloniais europeus.

Esta situação evoluiu após a II GM, com a consagração do já mencionado direito de autodeterminação, arrastando a extinção dos impérios. Em sua substituição, voltavam-se, de novo, as atenções para os oceanos, como o atesta uma primeira conferência da ONU, embora sem resultados por falta de consenso, quer na definição de zonas de pesca sob jurisdição dos estados ribeirinhos, quer no tocante ao alargamento das PC ou das águas territoriais, mantidas nas 3 milhas, independentemente das muitas declarações unilaterais de áreas bastante superiores.

Atesta essa falta de entendimento as quatro convenções escritas ao longo do período, com uma pequena percentagem de ratificações por parte dos, então, 130 membros das Nações Unidas (só 34 ratificaram a Convenção das Pescas, 45 a Convenção do Mar Territorial, 51 a Convenção do Mar Alto e 53 a Convenção da PC [12]).

Tornou-se, pois, urgente colocar um pouco de ordem nesta nova e desordenada vaga de reivindicações da extensão de direitos soberanos, no caso sobre vastas áreas oceânicas.

A 2ª Conferência sobre a Lei do Mar (UNCLOS II) reuniu em 1960, mas sem qualquer sucesso, tendo, em 1967, o Embaixador de Malta na ONU, Avid Pardo, apresentado uma declaração notável definindo, como Património Comum da Humanidade (PCH), logo não apropriável, o leito do mar e o subsolo dos oceanos, para além das zonas de jurisdição nacional dos estados ribeirinhos. Foi nesta altura que se terá debutado a aplicação do conceito de “interesses humanos”, desenvolvido posteriormente pelas Organizações Não Governamentais (ONG’s) orientadas para a defesa do ambiente.

A proposta de Pardo recolheu aprovação pela Assembleia-Geral (A-G) da ONU, em 1970, e dois anos depois começou a ser aceite o conceito de Zona Económica Exclusiva (ZEE), com 200 milhas náuticas de largura. Na verdade, ela surgia como uma proposta alternativa entre as reservas postas pela Declaração de Pardo e as exageradas reivindicações unilaterais de grandes áreas oceânicas de jurisdição nacional por parte de alguns Estados.

A ONU prosseguiu nos seus esforços e a UNCLOS III retomou os trabalhos em 20.JUN.1974, em Caracas. Depois de árduas negociações, acabou por concluir em 10.DEZ.1982 um documento integrado - a *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* - vulgarmente conhecido como *Lei do Mar* [13] (UNCLOS IV), entrado em vigor a partir de 16NOV1994 e ratificado por Portugal em 03NOV1997.

Não cabe aqui a análise de tão vasta e importante dispositivo convencional, com 24 anos de gestação [14], por muitos considerado

como o mais importante edifício jurídico internacional, depois da Carta. Salienta-se, contudo, que a sua grande extensão e abrangência, nomeadamente naquilo que poderá contrariar os interesses dos Estados soberanos, foi a causa da extraordinária demora da sua ratificação pelos países industrializados, que, entretanto, desenvolviam tecnologias para extrair do leito do alto mar os recursos minerais que já começavam a escassear em terra. Hoje, destes países, só os EUA resistem ao compromisso de ratificação da *Convenção* [15].

Muito já descobrimos e sabemos sobre o mar, nomeadamente que a vida começou no mar há cerca de 3,8 mil milhões de anos; que é essencial à vida; que tem um papel fundamental no clima e no ciclo da água; e que a Europa é marítima por necessidade e não por opção, tal como Portugal. O bem-estar dos europeus e o desenvolvimento económico europeu dependeram e ainda decorrem do livre uso do mar.

A Geografia da Europa faz com que ninguém viva a mais de 700 km do mar e que 50% da população viva numa faixa litoral de 50 km de largura. Banhada por 2 oceanos [16] e 16 mares, 10 dos quais mais ou menos fechados [17], a Europa tem 89.000 km de linha de costa. Com um terço da área terrestre de África, o recortado e velho Continente tem uma extensão costeira três vezes superior [18].

E quanto a Portugal? Caracterizando geograficamente o país, poderemos dizer que os nossos 92,152 mil km² de área terrestre nos colocam no 111º lugar, entre a Hungria (ligeiramente maior) e a Jordânia, portanto ligeiramente abaixo do meio da tabela. Temos uma linha de costa, continental e insular, muito razoável, de 2.611 km (943 nos Açores e 256 na Madeira), que permite um dos mais livres acessos ao vasto oceano e a maior ZEE da UE, a colocar-nos à porta do top 10 mundial.

Entrando em linha de conta com as águas interiores (AI's), com 13.419 km² e o mar territorial (MT), juntamente com a ZEE e a PC (até às 200 milhas, contadas a partir das Linhas de Base Recta/LBR's), esses números saem disparados. Tais características e valores têm reconhecimento universal.

A ONU classifica de "estados geograficamente desfavorecidos" todos aqueles que não têm acesso ao mar ou que têm restrições nesse acesso, 39 (20.3%) [19] no total. Neste âmbito, é importante recordar que a nossa vasta ZEE está integrada na que é designada como "ZEE Comum".

Bruxelas volta a ser, como em 1876, o local onde se tratam de questões que têm a ver com a defesa dos nossos interesses, neste caso relativos aos recursos do mar português no quadro do novo Tratado de Lisboa (TL). Em paralelo, aqueles interesses marítimos continuam a ser, igualmente, tratados na ONU, cuja Comissão de Limites da PC (CLPC) procede à análise das candidaturas nacionais ao reconhecimento internacional da extensão das suas PC, como é o caso português.

A nossa pretensão merece alguma informação complementar, até porque se tratará, como se crê, da última expansão das fronteiras nacionais. Vejamos porquê e como. Entregámos, em 11.MAI.2009, à ONU (CLPC), a proposta para a extensão da PC, elaborada pela Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC) [20], reclamando um acréscimo de 1,7 milhões de km² aos espaços marítimos sob soberania nacional.

Aquela Missão, apesar da escassa informação pública, já indicou a existência de recursos minerais e o seu responsável máximo, Prof. Pinto de Abreu, actualmente Secretário de Estado do Mar no governo em funções (XIX Governo Constitucional), chegou a declarar que "... os recursos ligados à biotecnologia são dos

que têm maior potencial económico para exploração no fundo do oceano ...”[21].

A corrente avalia a extensão da PC segundo dois prismas: num plano menos tangível, estimam-se ganhos de poder no sentido em que se obtém uma maior afirmação estratégica e reconhecimento internacional, fruto de um espaço físico alargado, reforçando-se, dessa forma, a posição nacional no sistema de relações internacionais, em matérias respeitantes ao mar e aos oceanos; num outro, agora de forma mais tangível, a exploração das riquezas do fundo do mar, susceptível de projectar benefícios em vários domínios, nomeadamente económico, social (saúde) e científico (biotecnologia). Contudo, é bom lembrar que este enorme potencial só se transformará em poder efectivo, caso Portugal consiga apetrechar-se com os necessários saberes e capacidades científico-tecnológicas no ambiente oceânico visando o desenvolvimento, e consiga o suficiente poder de atracção do IDE, através de parcerias com os melhores operadores internacionais.

É, sem dúvida, um enorme desafio, nomeadamente no que concerne à criação de um *cluster* marítimo, uma vez que os benefícios decorrentes da exploração de riquezas dos fundos marinhos, irão depender da capacidade do nosso país conseguir desenvolver esse conglomerado de sectores e actividades ligadas ao mar em ordem à sua correcta exploração.

O estudo já foi feito, com as principais medidas e estratégias determinantes para a criação de um *hypercluster* da economia do mar [22], à semelhança do que já dispõem outros países europeus, tendo, naturalmente em conta, as particularidades e as condições do nosso país. Apenas um dado curioso, a Dinamarca apresenta no seu PIB uma alíquota de cerca de 45% exclusivamente às actividades de sectores integrados no seu *cluster* marítimo e não é caso único.

Assim, a resposta àquele desafio passa por conseguir definir o nosso *hypercluster* e potenciá-lo o mais possível, de modo a que se transforme numa mais-valia económica, mais, numa janela de oportunidade de crescimento futuro, hoje tão aspirado. Não será um empreendimento fácil nem liberto de dificuldades, mas isso é a essência de qualquer desígnio pelo qual valha a pena lutar, como é o caso, devendo sensibilizar-se empresas e outras instituições ligadas ao mar, para uma indispensável conjugação de esforços, em ordem a agregar sinergias e a procurar novas formas de utilizar o mar, na perspectiva moderna do desenvolvimento sustentável e de protecção da biodiversidade.

Teremos de estar atentos na defesa dos nossos interesses económicos no mar perante uma UE que está expectante, quanto à capacidade ou falta dela, no tocante à gestão dos recursos vivos do mar, para nós, enquanto país de escassos recursos, uma riqueza de enorme importância, a qual, a concretizar-se, numa altura em que decorre a reforma da Política Comum de Pescas (PCP), poderá vitaminar uma das actividades mais directamente responsáveis pela formação da nossa mentalidade marítima e pela firmeza de importantes tradições do nosso povo. Sendo o segundo maior consumidor de peixe *per capita* da Europa e o quarto do mundo [23], Portugal terá de levar em consideração que o peixe já começou a fazer parte dos recursos alimentares escassos, num mundo em que os problemas da fome retomam proporções verdadeiramente dramáticas.

Depois de uma breve referência às vicissitudes da evolução comunitária do dossier das pescas e independentemente do que vamos ou não conseguir nacionalmente fazer com a conservação e gestão dos recursos biológicos do mar, julgo que mais uma vez será fundamental o princípio da ocupação efectiva, o que não conseguimos no caso do “*interland*” africano, no fim do século XIX.

Nessa altura, como hoje, a defesa dos nossos interesses reside apenas na capacidade de ocuparmos o mar inter-territorial português e podemos fazê-lo de duas maneiras: a primeira, pela defesa e segurança da nossa fronteira marítima, que é um interesse nacional vital, partilhado pela UE porque parte interessada, também, numa região marítima com fronteira comum; a segunda, pelo exercício do “poder do conhecimento”, hoje um dos factores que mais contribui para a valorização do poder nacional de qualquer país, nomeadamente no campo económico.

Teremos de mobilizar, de forma efectiva os “centros de excelência” para esta abordagem pró-activa no mercado global. Ocupe-se o nosso mar, para podermos tirar partido da sua exploração económica, assumir as responsabilidades da segurança da navegação, zelar pela protecção do ambiente e vigilância da fronteira marítima cuja importância e porosidade não param de aumentar.

Precisamos de ter, acima de tudo, capacidade para nos defendermos dos que o cobiçam, ilegitimamente, no que concerne, em especial, aos recursos da área marítima de jurisdição nacional, isto é, temos que ter capacidade para impor aí a autoridade do Estado.

Há, também, que desenvolver a investigação científica do mar, por forma a que ninguém o conheça melhor do que nós, sobre aquilo que é e continuará a ser o mar inter-territorial português. É o momento de lembrar que a nossa competência científica em relação aos assuntos do mar tem justificado a liderança portuguesa em diversos projectos ligados ao mar, tanto na UE como na ONU.

Assumamos que os dois objectivos – ocupação da área marítima e conhecimento – estão perfeitamente ao nosso alcance, porque já o provámos. E isto é importante porquê? Porque ambos constituem a base indispensável à consecução de todos os outros

objectivos relacionados com o uso do mar ou com a exploração das suas riquezas.

Se dominarmos o mar que é nosso e reconhecida que seja a nossa competência para bem gerir e defender a área oceânica da nossa responsabilidade, aí teremos força política e moral para influenciar as decisões a tomar nos diversos *fora* marítimos e no âmbito das políticas comuns relacionadas com o mar. Se não o fizermos e deixarmos que outros ocupem o vazio, como já tem sido tentado, resta-nos a lamentação pelo destino madraço e a fatalidade da persistente incapacidade. Para combater esse estado espírito é didáctica a evocação de Leotte do Rego e da frase que proferiu no distante ano de 1923, na antevéspera da sua morte: “... *Por mares nunca d’antes navegados andámos no passado, naturalmente em navios; mas, agora que esses mares são navegados por toda a gente, seria inadmissível que, por falta de navios, deles desaparecêssemos quando, mais do que nunca, o nosso futuro, a nossa prosperidade e a nossa riqueza estão precisamente presas ao mar...*”[24].

O mar é, indubitavelmente, uma mais-valia para o nosso país, sob múltiplas perspectivas, assim como um elemento de ligação de parcelas do território nacional e uma via de comunicação com os quatro cantos do mundo. De facto, o mar garante ao país uma elevada margem de liberdade, efectiva apenas se dispusermos de poder e capacidades, nomeadamente de uma Marinha adequada aos desafios do futuro, na dupla função de defesa militar e de imposição da lei no mar, obrigando, em ambos os prismas, ao conhecimento e vigilância da área marítima de interesse estratégico nacional.

Aliás, é através do exercício dessa responsabilidade que o país garante dois aspectos importantes para a sua afirmação internacional: determinação na salvaguarda dos seus direitos e na “ocupação” do espaço inter-territorial através de uma presença

assídua, aliás, condição e exigência da ligação entre as suas três parcelas, como já atrás sublinhado; empenho na garantia da manutenção da segurança numa área de encruzilhada de rotas de navegação essenciais para a NATO e que é fronteira comum da EU; e, na perspectiva da safety, a satisfação do compromisso assumido internacionalmente em sede de Busca e Salvamento Marítimo [25].

Deste posicionamento geopolítico resultam duas tarefas essenciais: 1ª – assegurar a articulação entre as duas vertentes básicas da sua geopolítica post-1977/86, ou seja, a europeia-continental (vector dominante de modernização) e a atlântico-global (vectores de compensação); 2ª – na sequência, enfrentar e responder à questão estratégica fundamental da sua relação com o quadrado geo-económico Portugal – Europa – África – Brasil.

São tarefas cuja relevância tem relação directa com a natureza e o grau de autoridade exercida pelo Estado costeiro sobre os espaços marítimos que lhe estão consignados, escudado no Direito do Mar (CNUDM), sublinhando-se a diferenciada natureza e grau dos direitos de soberania e jurisdição que assistem ao sujeito de direito internacional público em função das áreas em causa:

- a) direitos de soberania sobre o MT (espaço que se estende até às 12 milhas náuticas, contadas a partir das linhas de base-recta que delimitam a fronteira com outro espaço, o das “águas interiores”);
- b) direitos de soberania na PC (constituída pelos fundos marinhos subjacentes à coluna de água da ZEE, actualmente em processo de extensão das actuais 200 para as 350 milhas, conforme candidatura apresentada, em FEV2009, na correspondente comissão de limites da ONU);

- c) direitos de jurisdição (soberania limitada) na ZEE (estendida até às 200 milhas, para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão de recursos);
- d) direitos jurisdicionais na Zona Contígua (ZC), compreendida entre as linhas de base-recta e as 24 milhas (onde os poderes do Estado se resumem à fiscalização, prevenção e repressão de infracções, sem que assumam a natureza de poderes soberanos).

Aproveitemos este momento para ver mais em pormenor algumas questões relativas à ZEE e à PC.

Quanto à primeira, a ZEE, a opinião pública associa-a a uma vasta extensão de mar, que nos pertence, inexplorado, e contendo inesgotáveis riquezas. Esta percepção, não sendo totalmente incorrecta, peca contudo, por excesso. Enquanto as AI's se equiparam à terra firme e as águas territoriais cedem apenas perante o direito de “passagem inofensiva” à navegação, é útil lembrar que a ZEE não é mais do que uma porção do “alto mar” onde a exploração dos recursos económicos se reserva ao estado costeiro, condicionada por direitos de outrém. Por outro lado, uma gestão eficaz da ZEE implicará definir os seus limites, conhecer as suas potencialidades, possuir um modelo de “governança”, dispor de capacidade empresarial e de tecnologia, fomentar uma atitude de preocupação com a sustentabilidade e edificar um sistema de fiscalização.

E quanto à PC? Recorde-se que nos anos 70 do século XX foi estabelecido um novo modelo internacional de afirmação da autoridade dos Estados no mar, com a expansão das águas territoriais das 3 para as 12 milhas e a extensão da jurisdição económica até às 200 milhas, a delimitar a chamada ZEE. Então, que perspectivas de evolução política se podem prever em relação ao mar e às

fronteiras marítimas? Encontramos aqui dois tipos de atitude dos Estados: os que consideram o mar adjacente como sua parcela territorial, preconizando a extensão da respectiva jurisdição, de forma a condicionar a liberdade de passagem e a exploração económica dos espaços litorais; e os que têm em curso processos políticos destinados a alargar direitos soberanos sobre a PC, até ao limite das 350 milhas da costa, para efeitos de exploração dos recursos naturais aí existentes, como sejam os minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e subsolo, bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, isto é, aquelas que no período da captura estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo, ou só podem mover-se em contacto físico com esse leito ou subsolo, tal como decorre do n.º 4 do artigo 77º da CNUDM (UNCLOS).

Ainda que sem ponderação exaustiva, que nos poderá, afinal, reservar o mar no século XXI? Iremos assistir, cremos, ao aumento da complexidade legal, como prospecta o *“Centro de Desenvolvimento, Conceitos e Doutrina”* do RU, em linha com o anterior processo de afirmação da autoridade dos Estados no mar, através da expansão das águas territoriais para as 12 milhas e da extensão da jurisdição sobre uma ZEE até as 200 milhas da linha da costa, bem revelador da diversidade comportamental dos Estados costeiros. Em termos previsionais, poderemos assistir a tentativas de conquista de novos espaços nos fundos marinhos, na procura de novas fontes de recursos naturais, que começarão a explorar logo que a tecnologia o permita. Sublinhe-se que, actualmente, a tecnologia *offshore* de pesquisa de petróleo já permite a sua exploração sob uma coluna de água de 3000 metros, mas, por volta de 2025, estima-se contar com capacidade para chegar ao dobro da profundidade. Detentores dos processos de desenvolvimento tecnológico, *et pour cause*, os países mais desenvolvidos questionarão as

mudanças prejudiciais aos seus interesses, pelo que tentarão provocar alterações do Direito Internacional Público compatíveis com as suas aspirações e usarão das vantagens competitivas que lhe são proporcionadas por aquele maior desenvolvimento técnico-científico, pela superior capacidade tecnológica e pelo poder dos seus instrumentos de força, que sustentam e credibilizam as posições negociais.

Neste contexto prospectivo, Portugal precisa de uma visão clara dos objectivos políticos em relação ao mar e de uma estratégia capaz de atingir esses objectivos. Necessita, igualmente, de se afirmar, como defendido logo no início, nos *fora* internacionais ligados ao mar e de ter uma Marinha moderna que se afirme capaz de garantir os interesses nacionais no ambiente marítimo.

Teremos, assim, um novo triângulo estratégico que deverá assentar em três vertentes: a economia do mar, a investigação científica e a segurança e defesa. Depois de cerca de quatro décadas de costas voltadas para o mar, com o conseqüente desperdício do seu potencial de riqueza, eis que se abre, juntamente com a CPLP, uma janela de oportunidade e liberdade susceptível de tirar o país do actual ciclo de definhamento e processo de declínio. E se for verdade que *“.... só se defende aquilo que se ama e só se ama aquilo que se conhece ...”*, na tese feliz do General Abel Cabral Couto, então para que aquela janela se abra para um horizonte mais promissor, teremos de integrar no nosso planeamento e acção estratégicos, o crucial papel da educação e do conhecimento, únicos instrumentos que nos reforçarão a indispensável capacidade de manobra na exploração de um mar berço de triplos recursos: alimentares; energéticos e de matérias-primas.

O aprofundamento estrutural da economia do mar e da relação oceânica com a Lusofonia, exige políticas substantivas subordinadas a

um conceito assente na noção de hypercluster da economia do mar, como propulsor estratégico do desenvolvimento português, neste primeiro quartel do século XXI.

Será uma via trabalhosa mas indispensável para colocar o país na rota de nação marítima reconhecida e credível no século XXI. Pressupõe uma doutrina capaz de elevar o mar à condição de factor identitário decisivo, aliás, já hoje reconhecido como um dos poucos domínios dotados de potencial estratégico para o curto e médio prazo, numa economia portuguesa parca de recursos.

Importa recordar que o espaço charneira do Atlântico Médio, que fala português, constitui uma plataforma de alavancagem da Lusofonia à escala global, devendo ser assegurada uma estreita e permanente ligação entre os países da CPLP. Deverá atrair para a actividade económica, o determinante contributo da iniciativa privada, sem prejuízo da responsabilidade própria e não descartável de actuação por parte dos Estados através da promoção das adequadas políticas públicas, que não poderão dispensar a necessária articulação com as políticas da UE e, bem assim, a indispensável associação com parceiros de dimensão e âmbito definidos em termos do sistema financeiro global (China, Índia, Brasil, etc), tudo isto servido pelo binómio da educação / formação e investigação / desenvolvimento / inovação, tidos por factores decisivos de sustentação estratégica.

No plano político, há que inverter a insensatez da actividade governativa que conduziu ao afastamento do mar, desde 1974/75, aproveitando a produção de pensamento estratégico para tornar a economia do mar e a Lusofonia como espaços alargados de referência, onde possam caber a iniciativa da sociedade civil e o desenvolvimento de parcerias público-privadas, coadjuvadas por uma assertiva

diplomacia económica e empresarial. É tempo de “arquivar” com os aparentes traumas ideológicos e da má consciência da presença lusitana em África que está a provocar um dano colateral sobre o mar da expansão, que em parte continua a ser português.

3. O mar no conceito estratégico nacional

Visamos neste ponto uma reflexão breve sobre um conceito estratégico nacional (CEN), que, segundo vozes respeitadas, nos faltará desde 1974.

O antigo CEN foi textualmente definido (com base numa língua, tradição, cultura e projecto ultramarino de expansão) numa obra que todos conhecem – “*Os Lusíadas*”, com a particularidade de ter sido feito dentro de um conceito estratégico europeu (dos povos, unidos pelo mesmo credo, de uma Europa diversa de línguas, tradições, culturas e projectos, mas sedimentada nos valores religiosos, na responsabilidade de impor ao mundo melhores leis, hoje designadas de Direito Internacional, e na atribuição de papel importante nesse projecto de expansão evangelizadora, como função mundial conferida aos europeus).

Esse projecto europeu e português passou por embarcar e ir à descoberta do e pelo mar, mas logo defrontou a crítica e descrença do “velho do Restelo”, como prematuro antepassado do “continentalista” europeu, vestindo a pele do céptico e contabilista maior de de custos e que tem ficado expectante pelos séculos fora.

Mas que projecto português foi esse e por que foi ele determinado? Resultou da inteligência de análise e da decisão da liderança nacional em relação à questão simples do ambicionado desenvolvimento que a expansão poderia potenciar. E expansão para onde? Para o continente com a verosímil perspectiva de guerra com o vizinho e inimigo castelhano? O mar foi a inevitável opção, porque única alternativa, como foi, desde então, o “terreno”

onde se firmou a trave-mestra da estratégia nacional até ao fim do terceiro quartel do século vinte português.

Essa “maritimidade” de índole estratégica perdurou por muito tempo, com altos e baixos, também com poderes e influências nevrálgicamente policentradas no Oriente, Brasil e África, mas sempre com manutenção do projecto e do desígnio, assim como, naturalmente, do seu vector estratégico fundamental, a Marinha.

Esse foi o projecto que, sem sucessor, se esgotou em 1974, depois de ter presidido ao nosso destino colectivo durante quase cinco séculos de história, ao longo dos quais, foi constante a necessidade de apoio externo, nomeadamente do Papa (na independência); da aliança inglesa (durante séculos); da Europa (em 1974 e sem alternativa), como elemento compensatório do crónico défice o “projecto” e as “capacidades”.

Portugal deve equilibrar a opção europeia e atlântica, neste caso incluindo a extensão ao Sul. É este segundo olhar, para o Sul e para o mar, que não devemos perder, visto tratar-se de uma necessidade que advém da condição economicamente periférica de Portugal, das exigências externas, dos riscos que vêm ter com o país, independentemente das suas decisões.

A Europa, independentemente da crise séria que a trespassa nesta altura, é uma organização sem modelo final, ainda que indispensável, sendo certo que nenhum parceiro europeu antigo colonizador deixou de querer ter uma área de intervenção cooperativa e específica naquelas zonas onde exerceu esse poder, pelo que Portugal tem algo a salvaguardar, a tal janela de liberdade da CPLP, a implicar com a segurança do Atlântico Sul e constituindo uma rede onde a língua é o elemento fulcral de agregação e atractivo dos grandes centros científicos, de investigação e de ensino, num desdobramento

compatível e sinérgico com a nossa inevitável inserção nos congéneres europeus.

Sabemos que o mar tem tanto menos utilização e significado, quanto menor o gradiente de desenvolvimento tecnológico da sociedade ribeirinha ou maior a opção continental da elite governante. O nosso mar, o Atlântico, é um espaço que, nas suas margens, proporcionou historicamente, de um e outro lado, desenvolvimentos separados e muito diferenciados, que se repercutiram e repercutem do mesmo modo nos eixos Norte-Sul dos Continentes.

Nos anos 70 do século XX expandiram-se para as 12 milhas as águas territoriais das e estendeu-se a jurisdição económica até às 200 milhas, a delimitar a chamada ZEE. Hoje, pugna-se pelo alargamento dos direitos soberanos sobre uma PC alargada às 350 milhas, para efeitos da exploração dos recursos naturais aí existentes, e que, no contexto dos fundos marinhos, constituem a última grande mina mundial, atendendo à existência de reservas de hidrocarbonetos que aliviariam muito os países insuficientes na dotação desses recursos energéticos. Nesta evolução, os países desenvolvidos questionam qualquer mudança que prejudique os seus interesses, enquanto os interesses da generalidade dos países ribeirinhos são seriamente desafiados precisamente por essas grandes potências marítimas. Estará a passar-se no mar aquilo que ocorreu em África no século XIX, o que deve constituir para Portugal um motivo de séria reflexão, se se pretender evitar as perdas de soberania semelhantes às que se seguiram à Conferência de Berlim (1884-85), onde as grandes potências europeias repartiram entre si aquele continente.

III – SEGURANÇA MARÍTIMA no ATLÂNTICO

1. Do conceito de segurança aplicado ao mar

O conceito de segurança tem aspectos muito diversos, pelo que o seu estudo depende da perspectiva requerida para o fim em vista.

Há sempre um bom ponto de partida na definição do Prof. Adriano Moreira: “... a segurança é um investimento sem o qual não pode haver produto ...”, que relewa o sentido de uma condição prévia e indispensável para a produção e não o de despesa a pagar por esse produto.

De facto, embora o seu verdadeiro contexto seja muito mais genérico, podemos verificar que o argumento apresentado se ajusta perfeitamente ao ambiente marítimo. Bastará pensar no que aconteceria ao transporte marítimo se a insegurança no mar fosse a tónica prevalecente. Até que ponto subiriam os custos, nomeadamente de fretes e seguros? Que produto haveria? Que mercadorias e comércio se conseguiriam?

Recorda-se que o comércio marítimo duplicou todas as décadas desde o pós-guerra; a tonelagem de navios construídos também duplicou desde 1990; 93.000 navios são hoje tripulados por 1.250.000 marítimos, comerciando entre 8.000 portos. Mas, à selhança do crescimento do comércio, também têm aumentado as ameaças. De acordo com os dados do International Maritime Bureau (IMB), entre 1995-2005: 3.284 marinheiros foram mantidos como reféns; 617 ameaçados a bordo do próprio navio; 483 pessoas ficaram feridas; 39 foram mortos; e um número desconhecido deles sofreram lesões tão graves que os incapacitaram para o regresso ao mar.

A segurança no mar, tal como em terra, mas em moldes diferenciados, integra-se obrigatória e hierarquicamente na segurança do Estado e esta, por sua vez, é incluída num conceito mais moderno e abrangente, a

segurança humana. A primeira vertente é antiga e bem conhecida tornando-se hoje mais notória pelas implicações da quantidade de bens em circulação e pelas crescentes capacidades dos navios combatentes.

Mas, a segurança humana, praticamente sempre acautelada no que concerne à salvaguarda de vidas em perigo no mar, decorrente de sinistros marítimos, tem vindo a ser abalada por perversidades não imagináveis há alguns anos atrás: a criminalidade organizada de tráficos ilícitos em larga escala; os actos de pirataria; e a aventura da imigração ilegal em condições extremas, são exemplos salientes das preocupações em causa.

Podemos pois inferir que a segurança no mar é um bem em tempo de paz, que tem que ser preservado, sob pena de se romperem equilíbrios de ordem económica, social e política, com consequências desastrosas para a estabilidade e segurança a nível internacional.

Vejamos agora para que serve concretamente a segurança no mar e como se caracterizam as ameaças e os riscos que se perfilam como mais prováveis.

É reconhecido amplamente o crescente significado económico dos oceanos, mas também por essa sua importância para a economia global, o ambiente marítimo tem-se tornado muito vulnerável a agressões, especialmente nos estreitos e nos portos, com as infra-estruturas e os sistemas de transportes marítimos a transformarem-se, cada vez mais, em potenciais alvos das acções lesivas da segurança internacional. Ao invés da vulnerabilidade ambiental, a maior parte das actividades marítimas é difícil de apreender com exactidão, nomeadamente os movimentos de navios, a natureza das cargas, as intenções das acções e a propriedade dos meios, o que dificulta de sobremaneira a

implementação de medidas consistentes necessárias ao respectivo controlo.

Os oceanos também são sujeitos a uma ameaça crescente, resultante quer da exploração ilegal de recursos vivos, quer da competição por recursos não vivos de necessidade universal, numa época em que as tecnologias e as forças da globalização diminuíram a função dos oceanos como barreiras físicas. Por isso, há um conjunto vasto de ameaças que deles podem tirar partido, fazendo da segurança marítima um vector essencial para viabilizar a liberdade da navegação e contribuir, decisivamente, para a celeridade comercial marítima; incrementar a prosperidade e o bem-estar; e proteger e preservar os recursos e os ecossistemas marinhos. De facto, é notória uma crescente sobreposição de actividades, com imensos riscos e ameaças, a esconder negócios irregulares, fazendo da vigilância marítima uma necessidade imperiosa e requerendo a participação das partes interessadas visando a obtenção de benefícios mútuos, circunstâncias que levam a generalidade dos países a interessarem-se na protecção do intenso comércio marítimo das múltiplas ameaças que se vislumbram e na partilha das responsabilidades inerentes à sua neutralização ou, no mínimo, contenção.

Toda esta envolvente de ameaças e riscos tem sido alvo das preocupações da IMO (International Maritime Organization) em matéria de “security”. Durante largo tempo, a segurança marítima abrangia, genericamente, matérias relacionadas com o “safety”, estando em causa os paradigmas tradicionalmente associados à segurança no mar como a busca e salvamento marítimo, a certificação e inspecção de embarcações, a protecção do meio marinho, as regras para uma condução segura da navegação, nomeadamente as conhecidas “regras para evitar abalroamentos no mar”, entre outros assuntos directamente relacionados com essa segurança.

Face ao exponencial aumento da actividade comercial marítima, à evolução do ambiente internacional e, especificamente, depois do incidente ocorrido com o “Achille Lauro”, no Mediterrâneo, em 1985, alguns países deram início a um novo ciclo de interesse em termos de prevenção de incidentes no mar relacionados com ameaças ao transporte marítimo. Nasceu assim a segurança na tal vertente da *security*, que poderemos tipificar como a segurança de pessoas, bens, equipamentos, navios e instalações. Usarei assim os termos anglo-saxónicos *safety* e *security*, nas acepções referidas, para evitar leituras menos correctas das possíveis traduções.

Além dos trabalhos em sede da IMO, que conduziram à Convenção SUA (*Suppression of Unlawfull Acts Against Navigation*), em 1988, apenas os EUA mostraram interesse em desenvolver este tipo de prevenção, concretizado através de medidas regulamentadoras nesta área logo na década de 90. Na IMO, apesar de debatida esta necessidade, não foi produzida qualquer disposição específica para esta matéria até Dezembro de 2002, altura em que foram aprovadas alterações à Convenção SOLAS 74, entre as quais se incluiu a implementação de um código especificamente dedicado a estas questões, o *International Ship and Port Facility Security Code*, conhecido por Código ISPS.

Este código consiste, fundamentalmente, num conjunto de medidas destinadas a garantir a segurança dos navios, das instalações portuárias e do próprio porto, criando mecanismos e obrigações para as companhias, comandantes de navios e autoridades marítimas e portuárias. O elemento catalisador que tornou esta necessidade absolutamente premente foram os atentados do 11SET2001 contra as duas torres gémeas no *World Trade Center*, em Nova Iorque. No seu rescaldo, os EUA, não só produziram legislação própria – o *US Maritime*

Transportation Security Act [26], como exerceram grande pressão junto da IMO para que fossem elaborado normativo internacional capaz de responder, de forma efectiva e eficaz, a tal tipo de ameaças.

A importância do mecanismo técnico proporcionado pelo Código ISPS, com repercussões profundas na organização interna dos Estados costeiros, fez realçar a questão do relacionamento das entidades que, em águas sob soberania e jurisdição nacional e no porto, detêm competências no âmbito da segurança da navegação, da preservação e protecção do meio marinho, e da Segurança Interna (SI), nas figuras da Autoridade Marítima, Administração Marítima, Administrações Portuárias e outras forças e entidades integrantes do sistema de SI.

Neste contexto, as preocupações da IMO tenderam cada vez mais para a valorização da *security*, sem descurar, obviamente, os assuntos relativos à *safety*.

Actualmente, as actividades marítimas ilícitas encontram-se frequentemente associadas a fenómenos de exploração das vulnerabilidades logístico-portuárias, na busca do vazio ou da elasticidade da lei, isto é, procurando *segundos registos* (os designados *registos de conveniência*), alternativas para mudança de registos administrativos mais vulneráveis, execução de obrigações inspectivas em Estados previamente seleccionados, e alteração/adulteração de designativos e conjuntos identificativos em plena operação/navegação. Aquelas actividades visam, igualmente, objectos e alvos de permissividade nos Estados Costeiros, quer no quadro da fragilidade logística, quer no terreno da incapacidade do exercício policial.

Além da NATO, também a UE se tem preocupado com a segurança marítima, bem patente nos recentes documentos publicados sobre a "política marítima integrada

européia". Nas conclusões a que chegou, após audiência dos vários países, verificou não haver apoio significativo à existência de uma guarda costeira comum, mas sim um forte incentivo à operacionalização do conceito de cooperação.

Foi com esta inspiração orientadora que surgiram agências como a FRONTEX, responsável pela coordenação da cooperação entre os E-M's, relativamente à segurança das fronteiras, incluindo as marítimas.

Portugal já contribuiu com meios para esta agência, tendo enviado uma corveta para a costa do Senegal (Operação "Hera"), que teve um papel bastante relevante no combate à imigração ilegal, pois conseguiu conter, logo à saída do país africano, embarcações superlotadas com pessoas em condições muito abaixo de qualquer padrão mínimo de segurança para atravessar um oceano.

Ainda dentro das preocupações da UE no âmbito da segurança marítima, deve sublinhar-se a importância da criação da Agência Europeia de Segurança Marítima (EMSA), já institucionalizada com sede em Lisboa. Tem como atribuições essenciais, com base em conceitos de cooperação internacional, a melhoria dos parâmetros de segurança marítima na União (*safety*), contribuindo de forma sustentada para a redução dos riscos de sinistros e acidentes marítimos, e, especialmente, para melhores índices de salvaguarda da vida humana no mar, bem como para uma melhor prevenção e resposta perante ocorrências de poluição marítima oriunda dos navios.

A UE veio a adoptar, para o espaço comunitário, em 2004, o Código ISPS, através da publicação de um Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, o qual já foi objecto da necessária regulamentação interna, através do Decreto-Lei nº 226/2006, de 15.NOV.

No âmbito internacional merece saliência um conjunto de acções quer bilaterais, quer multilaterais, que têm como objectivo principal a segurança no mar, em sentido amplo e em tempo de paz. Enquadra-se nesta moldura o acordo multilateral do RU, França, Espanha, Itália, Irlanda, Holanda e Portugal, conhecido como MAOC-N, que visa a partilha e análise de informações e o apoio às operações marítimas de combate ao tráfico de estupefacientes.

Destaca-se, ainda, pela sua grandeza e ambição, o conceito americano da “Marinha dos mil navios” complementado com a constituição de “*Global Fleet Stations*”. Esse conceito traduz-se pela troca de informação e cooperação entre todas as Marinhas, Guardas Costeiras e outros agentes da segurança no mar que se queiram agregar, de forma a corporizar uma gigantesca rede de meios e de informações, visando o combate às ameaças em causa, em tempo de paz. Em certos casos, pode haver acordos para formar forças internacionais específicas, com bases de apoio, para actuarem em permanência na luta contra as novas ameaças no mar, bem como tomar parte em operações humanitárias, constituindo, assim, as *Global Fleet Stations*.

No que se refere ao nosso país, Portugal, tem sido apontado em vários *fora*, como um Estado em que o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional está organizado de forma a potenciar sinergias, evitando uma indesejável dispersão ou duplicação de meios. Como já foi frisado, a Marinha portuguesa executa simultaneamente as missões de defesa militar e apoio à política externa do Estado e as funções típicas das guardas costeiras, vocacionadas para a segurança e autoridade do Estado no mar, a polícia e a prestação de serviço público às comunidades piscatórias, mercantis e náutico-desportivas, constituindo-se assim como uma Marinha concebida para “duplo uso” (militar e interesse público).

Paralelamente, contribui, ainda, para o desenvolvimento científico, económico e cultural, sendo de evidenciar a prestigiada produção científica do Instituto Hidrográfico, ao nível da oceanografia e hidrografia.

Deste modo, garante-se a continuidade do exercício da autoridade do Estado em todos os espaços sob soberania ou jurisdição nacional e consegue-se algo tão importante em termos de coordenação – um comando único – que utiliza de forma eficiente as unidades operacionais navais (navios, fuzileiros e mergulhadores), integradas no Comando Naval (CN), e, paralelamente, um conjunto apreciável de lanchas de fiscalização e outros meios marítimos integrados numa Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), através das capitánias dos portos e da Polícia Marítima.

De tudo o que foi dito neste ponto, pode concluir-se, fundamentalmente, que a segurança no mar requer uma atenção muito especial por parte dos Estados, já que está em jogo a sustentabilidade económica, o progresso e o bem-estar da comunidade internacional. Para essa condição de segurança concorrem os sistemas de vigilância Marítima, entendida como a observação sistemática e contínua do domínio marítimo para conseguir uma eficaz consciência situacional e imagem operacional integradas, que os anglo-saxónios designam por “*Maritime Domain Awareness*” (MDA), bem ilustrativo da necessidade de uma abordagem cooperativa para a compilação de informações neste campo, em ordem a obter-se uma substancial compreensão das actividades realizadas no domínio marítimo e contíguas circunstâncias ambientais, para apoiar a oportuna tomada de decisão nos campos da Segurança Marítima e da Segurança.

A sua eventual degradação para níveis que possam comprometer as variadas formas do

uso pacífico do mar, constituiria uma tragédia de repercussões inimagináveis e, certamente, de impacto a nível global, com consequências nefastas e directas na matriz de vida das sociedades actuais. Todos os esforços para o evitar serão portanto fundamentais e compensadores.

As respostas das estruturas nacionais e internacionais ligadas ao mar constituem o principal factor de confiança na protecção do gigantesco sistema circulatório marítimo, como interesse vital da humanidade, sendo certo que as Marinhas se inscrevem, naturalmente, no coração do sistema.

2. Globalização e Segurança Marítima

É consensual o efeito da globalização no tremendo aumento do fluxo de informações e de transacções financeiras e comerciais e no incremento da interdependência entre as nações, com consequências directas no fluxo de comércio mundial, que por sua vez tem produzido um desenvolvimento extraordinário do transporte marítimo.

Como tem sido mencionado ao longo do texto, além de via indispensável de comunicação, o mar tem constituído uma importante fonte de recursos biológicos, energéticos e minerais. Essa importância tende a crescer na medida em que novas pesquisas demonstram as potencialidades dos recursos do mar e as novas tecnologias possibilitam a exploração económica dessas riquezas.

A influência do mar estende-se até às zonas costeiras onde vive a maioria da população mundial, que também avança em direcção ao oceano onde já existem, em algumas regiões do mundo, complexos habitacionais construídos em ilhas artificiais.

Ao longo do processo histórico, o mar tem sido, igualmente, palco de conflitos relacionados com os interesses divergentes

dos Estados, para além de fonte de tensões, porquanto as fronteiras marítimas ainda estão sendo estabelecidas e esse processo, em muitas regiões, está marcado por disputas entre os países envolvidos. A própria globalização gera outras dissensões nos espaços marítimos, através das “novas ameaças”, que têm ganho mais destaque no pós-guerra fria, especialmente a partir dos ataques terroristas de 11.SET.01.

Neste item tentaremos enfatizar, ainda que de forma sucinta, a relação globalização-poder marítimo, para, de seguida, nos centrarmos nas ameaças à segurança marítima, referindo o papel das marinhas nessa segurança, na busca de uma maior cooperação multilateral no cenário marítimo.

Estudos reportados ao final dos anos 90, entre a guarda-costeira e a marinha norte-americanas, concluíam que o comércio marítimo deveria triplicar até 2020, com um crescimento vertiginoso no transporte contentorizado [27]. Sem essa via de comunicação, a globalização do comércio internacional não teria florescido ao ritmo em que se tem concretizado. O mar é, pois, a grande “auto-estrada” por onde circulam as riquezas físicas de um mundo cada vez mais comercialmente interligado, cuja importância é aditada pelos outros atributos derivados das funções desempenhadas em prol do equilíbrio do meio ambiente e como fonte de riquezas, de lazer e turismo.

O processo de globalização tem contribuído para a expansão do poder marítimo mundial, expansão essa, todavia, mais favorável aos países que possuem uma maior capacidade de explorar as potencialidades das actividades ligadas ao mar. Embora a maioria dos países seja, de alguma forma, contemplada, têm sido as potências marítimas as grandes beneficiárias do transporte marítimo, da construção de grandes portos e da exploração das riquezas do oceano, em especial os EUA,

que continuam sendo a maior economia a nível mundial.

A expansão das actividades económicas e financeiras propulsionada pela globalização, tem arrastado, também, consequências ao nível do sistema de segurança internacional do pós-guerra fria. A necessidade de uma maior segurança nos mares tende a aumentar à medida que crescem os interesses económicos ligados aos espaços marítimos. Como a economia mundial não pode prescindir do fluxo do comércio marítimo, qualquer ameaça importante a esse fluxo é uma preocupação, principalmente para os países que mais dependem e lucram com a globalização.

A globalização e a segurança marítima estão, assim, na génese do crescimento económico mundial, mas, ao mesmo tempo, desenvolvem-se num palco de tensões e conflitos, com a agravante da indefinição de algumas fronteiras marítimas e da não consolidação de direitos dos Estados previstos na UNCLOS, como o comprovam os diversos contenciosos em várias regiões do mundo, como nos casos do Chile-Perú (fronteira oceânica comum), do Canadá-Rússia-EUA (jurisdição sobre áreas marítimas do Ártico) ou da China-Japão (definição de fronteiras marítimas).

Outros tipos de tensão poderão ter origem nas disputas referentes aos direitos fora das águas de jurisdição dos Estados costeiros, como é o caso das riquezas do alto mar, “património comum da Humanidade” como o designa a Lei do Mar. Todas essas fontes de conflito poderão escalar na medida em que o desenvolvimento tecnológico capacite a ambicionada exploração das riquezas dos fundos marinhos se incrementa. Um exemplo elucidativo é o da produção de petróleo e gás no *offshore*, e mesmo no *deep offshore*, os quais vêm sendo retirados a profundidades cada vez maiores, valorizando áreas marítimas que

anteriormente não possuíam especial valor económico. Cumpriu-se, por exemplo, a estimativa de se chegar a 2010 com uma procura de petróleo explorado no *offshore* equivalente à produção actual da Arábia Saudita.

As disputas por recursos do mar estendem-se à pesca de captura. Segundo relatório de 2006, da Organização da ONU para a Agricultura e a Alimentação (FAO), 52% dos recursos pesqueiros encontram-se plenamente explorados, 17% explorados além do nível ideal e 7% esgotados. A situação é grave nos altos mares, especialmente em relação às espécies migratórias, não admirando, pois, que a FAO clame por uma ordenação internacional mais eficaz das actividades de pesca e por um maior controlo e vigilância sobre as actividades da frota pesqueira mundial [28].

A poluição marinha é outro aspecto negativo da globalização a afectar a segurança dos mares, responsável pelo aumento do número de navios e derivado incremento dos riscos de poluição por acidentes ou pela descarga de material poluente.

A pirataria continua sendo outro motivo de preocupação para a segurança, afectando, inclusive, o custo do frete pelo incremento das taxas de seguro. Certas áreas marítimas que sofrem mais comumente ataques piratas são consideradas pelo *Lloyd's* como áreas de guerra, para fins de seguro. Em várias regiões do globo, especialmente na África e na Ásia, os piratas têm, inclusive, sequestrado membros das tripulações, como vem ocorrendo ao largo da Somália e, em menor escala, da Nigéria, apesar da permanente presença de forças-tarefa internacionais em patrulhamento do Oceano Índico, na tentativa de interceptar terroristas. Já no Estreito de Malaca, o número de ataques de piratas tem diminuído, graças, principalmente, ao empenho dos países da área, designadamente,

Singapura, Malásia e Indonésia, que têm cooperado para reduzir a incidência desse tipo ameaça. Entretanto, alguns especialistas vão afirmando que a pirataria é muitas vezes amplificada pela indústria de seguros e que o número de ataques de alguma gravidade é irrisório, se comparado com o imenso número de navios que transitam nos mares do mundo [29].

O terrorismo é outra fonte de tensão para a segurança marítima. Apesar de historicamente serem poucos os casos de acções terroristas efectuadas no mar, a preocupação com a possibilidade dessa ameaça tem acarretado pesados investimentos na segurança marítima. Exceptuando alguns casos esporádicos de uso do mar para ataques terroristas (casos dos NM “*Achilles Lauro*” e USN “*Cole*”, e do ataque ao petroleiro MV “*Limburg*”, no Líbano), os terroristas têm usado o mar como meio de transporte de material e pessoal. Apesar de tudo, a possibilidade de ataques terroristas no mar, ainda que exista, é moderada, e, provavelmente, concentrada no tráfego marítimo na área de aproximação de portos ou estreitos e em áreas marítimas produtoras de petróleo. Os portos poderão, mesmo, constituir um alvo mais interessante: primeiro, porque susceptíveis de satisfazer o requisito do impacto psicológico com ampla divulgação em tempo real pelos *media*; segundo, pelo efeito económico, já que constituem artérias importantes da globalização em desenvolvimento para complexas redes logísticas, como é o caso dos portos de Roterdão e Singapura. Com a tendência à construção de imensos navios porta-contentores, apenas alguns grandes portos poderão operar com navios desse tipo, com as consequentes concentração e perda de flexibilidade por parte do sistema marítimo internacional e fazendo com que um ataque a um dos mega-portos provoque grandes prejuízos ao sistema como um todo.

O mar, portanto, continuará sendo um elemento essencial no xadrez económico mundial e manter-se-á com um papel fundamental no processo da globalização competitiva, não só como espaço para o transporte de bens, mas, também, como fonte de crescente importância no domínio dos recursos. O “reverso da medalha” situa-se ao nível das fontes de tensão e conflito que ameaçam os espaços marítimos, suscitando a preocupação com os meios para garantir a segurança dos mares, e, conseqüentemente, do papel atribuído ao Poder Naval na sua protecção, vigilância e controlo.

Por isso se diz que a globalização gera no domínio marítimo dois efeitos contraditórios: por um lado, promove um espaço de cooperação, no sentido em que favorece o incremento do fluxo de matérias primas e produtos necessários às economias nacionais, mas, por outro lado, origina, igualmente, tensões provocadas pela necessidade da sua própria expansão e pelos efeitos dela decorrentes. A disputa pelos recursos do mar, as bandeiras de conveniência, a poluição e a degradação do meio ambiente foram alguns dos exemplos desse tipo de fenómeno acima referidos. É aqui, na resolução do aparente paradoxo, que emerge a relevância do papel do poder naval, bem como do seu indispensável contributo a benefício de inventário da segurança marítima, crescentemente exigida num contexto de múltiplas ameaças e riscos que também beneficiam do ambiente tecnológico e da utilização de produtos generalizados e típicos do movimento globalizante, como é o caso da *internet*, *lap-top*, celular, sistema transnacional das transacções financeiras, *Global Position System* (GPS), etc.

3. Defesa, Interesse Público e Autoridade do Estado no mar

Vimos que os objectivos marítimos nacionais visam, sumariamente, garantir o exercício da

exploração económica do mar nas suas duas vertentes principais: a segurança das comunicações marítimas, especialmente do transporte marítimo; e a protecção e exploração dos recursos económicos, vivos e não vivos, do mar.

Estes objectivos pressupõem o conhecimento do mar, a sua utilização em proveito próprio e a possibilidade do seu controlo, ou da sua negação a eventuais antagonistas ou ameaças. Numa visão sistémica, requer a promoção de sinergias entre as áreas de investigação, do ensino, da indústria, do comércio, da Autoridade do Estado no mar e da defesa.

Tais sinergias só são realizáveis com meios adequados e articulados nas diferentes esferas, em especial os navios, bem como todo o sistema logístico de apoio. É neste contexto e no âmbito da segurança e defesa, onde se inscreve a Autoridade do Estado no mar

Numa perspectiva económica, relembra-se que a economia globalizada de hoje não funciona caso os operadores e agentes económicos percam a confiança no sistema que lhes garante a segurança. Vimos no ponto anterior como essa confiança depende da segurança marítima, quer na vertente da protecção e vigilância, quer na vertente da salvaguarda da vida humana.

Neste contexto, coloca-se uma questão importante para Portugal quanto ao futuro do mar, pensando em particular no alargamento da PC: será que temos condições, não só para assegurar a defesa e a segurança no mar, como também para contribuir para o desenvolvimento de uma economia do mar? Seremos capazes de elaborar e aplicar uma sólida estratégia nacional centrada no oceano?

De facto, em termos económicos, a extensão da PC é um factor de potencial estratégico muito favorável, para cujo aproveitamento o nosso país terá de reunir condições efectivas para transformar esse potencial em poder

efectivo na concretização de um projecto portador de riqueza, condições de exercício com razoáveis graus de segurança, facultada por um sistema de defesa que assegure a indispensável ocupação e monitorização dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacionais. Mas também há que ter consciência das limitações relativamente à segurança a alcançar, porquanto a segurança plena é uma utopia, na medida em que obrigaria a neutralizar todas as ameaças de forma duradoira. Nestas circunstâncias, o Estado fica obrigado a fazer o maior esforço para conseguir um nível de segurança satisfatório. A regra de ouro é cuidar, equilibradamente, das vulnerabilidades e alimentar as potencialidades.

São várias as razões de suporte do argumento da “especificidade” no que respeita ao mar e à segurança do ambiente marítimo. O primeiro e mais importante factor de distinção diz respeito ao meio físico em que as actividades respectivas se desenrolam. O mar exige não só equipamentos especialmente concebidos, mas também formação científica adequada e ainda um outro elemento muito relevante, por vezes esquecido, que dá pelo nome de experiência.

Também a natureza desse ambiente e os interesses da generalidade dos Estados induziram o estabelecimento de legislação própria aplicável aos espaços marítimos, com quadros normativos de suporte, quer no plano internacional, quer em âmbito nacional. O MT (em especial no que respeita ao direito de passagem inofensiva), a ZC, a ZEE e a PC são alguns dos exemplos nucleares de tais regimes legais próprios, já caracterizados anteriormente.

No actual enquadramento político-económico internacional e atento o perfil das novas ameaças, assume especial importância a necessidade de impor a lei e ordem nos espaços marítimos de soberania ou jurisdição nacional. Paralelamente, os Estados

ribeirinhos têm obrigações internacionais relativas à vigilância, controlo e segurança do tráfego marítimo, à salvaguarda da vida humana no mar, salvamento marítimo e socorro a naufragos. São actividades que implicam uma complexa organização especialmente desenhada para responder com eficiência e eficácia às necessidades.

Porque as solicitações são muitas e onerosas, é imperioso pensar profundamente numa economia dos custos envolvidos com a segurança no mar, especialmente em países pequenos e com recursos bastante limitados. Isto quer dizer que as considerações de custo/eficácia e de concentração de funções, entre outras, poderão ter prioridade em relação à especialização e à descentralização, no que diz respeito aos espaços marítimos. Este ponto já foi objecto, atrás, do merecido realce.

No que respeita ao instrumento-força que as Marinhas tipificam em função do vasto leque de responsabilidades, deduz-se facilmente a necessidade de uma componente oceânica credível para demonstrar a vontade autónoma de defesa, a par de uma componente costeira capaz de assegurar a autoridade do Estado no mar, atentas incumbências acrescidas no âmbito do *“maritime law enforcement”*.

E qual o papel dos elementos não coercivos do poder marítimo? É muito importante no plano da segurança. De facto, a utilização do mar para realizar objectivos políticos envolve uma harmoniosa conjugação entre os instrumentos de força e todos os outros elementos que contribuem para o fortalecimento do poder marítimo, nomeadamente as capacidades instaladas nas marinhas de comércio e de pesca, e da náutica de recreio, as ciências do mar, as infra-estruturas dominiais e portuárias e actividades económicas ligadas ao mar, bem

como o culto da maritimidade, que é intrínseco ao Ser Português.

Insiste-se que o modelo português do exercício da Autoridade do Estado no mar, com naturais repercussões na fiscalização dos espaços marítimos, tem sustentação numa função de autoridade marítima legalmente cometida, em termos nucleares, aos órgãos e serviços da AMN e, em razão da matéria, a um conjunto de outros departamentos do Estado que integram o SAM, numa função de administração marítima, desempenhada pelo Instituto Portuário e do Transporte Marítimo (IPTM), e numa função de administração portuária, cometida às várias autoridades portuárias definidas no regime legal vigente em todo o território.

Não é demais frisar que o país conta com uma perfeita conglomeração entre as funções de natureza militar/apoio à política externa com as de serviço público não militar, em concreto a vigilância marítima e a autoridade do Estado no mar. Tal modelo permite e induz uma judiciosa utilização dos recursos existentes, evitando desperdícios pelo facto de partilhar meios e capacidades adstritos à organização, pessoal, formação e treino, material, infra-estruturas, doutrina, liderança, disciplina e filosofia de serviço. Fica assim bem marcado o benefício do paradigma da Marinha de duplo uso, assim como a implícita valorização do mar como elemento nevrálgico de qualquer conceito estratégico nacional capaz de oferecer ao país bons ventos, rotas seguras e benefícios tangíveis.

IV. COOPERAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL

1. Poder, Estratégia Marítima e Relações no Sistema Internacional

Na tipologia das relações internacionais é possível encontrar dois extremos: relações pacíficas ou amigáveis e conflituosas. No

primeiro tipo, incluem-se as relações de reciprocidade (diplomacia), de cooperação e de integração (federação ou organização supranacional). Quanto ao segundo, a natureza de conflito permite catalogar os cenários em desacordos (raiz económica), diferendos (políticos), litígios (diplomáticos) e guerras (militares).

No patamar inferior da situação de paz encontramos a cooperação, correspondendo-lhe no nível superior da situação de conflito, a guerra total, com a crise a realizar a ponte entre esses dois extremos.

O apelo à cooperação internacional em matéria de oceanos advém de um facto simples: eles constituem, como se descreveu, a mais importante e indispensável via de comunicação no mundo, além das outras valias enquanto fonte de vida e de recursos, elevado valor económico e essencial regulador do clima global.

Nesse quadro de valor merece realce o seu papel de barreira de protecção e defesa e de aberta linha marítima de comunicação ou, no termo anglo-saxónico, de *sea lanes of communication* (SLOC's), usadas com propósitos ofensivos ou pacíficos, neste caso como via privilegiada do comércio mundial. O mar, ao poder ser atravessado em todas as direcções, é, de facto e simultaneamente, um meio de comércio, um obstáculo e uma "auto-estrada", e neste triplo sentido, qualquer estratégia marítima deve responder à questão do "que cada país pretende do mar".

O oceano ainda será um bem comum? Sim, mas cada vez mais restringido, porque não é apenas um palco geográfico, mas também político, comercial, ambiental, etc, ainda que possa ser tido como espaço de cooperação (protocolos ambientais; acordo de stocks de pescas da ONU, Autoridade Internacional de Área; a própria Convenção de Montego Bay).

O oceano é uma barreira ou uma auto-estrada como via de comunicação livre? Certamente que ambas. O mar como obstáculo, um espaço militar, equivale a um espaço de segurança, pois oferece defesa em profundidade; mas o mesmo mar, enquanto corpo líquido, permite o seu uso em moldes ofensivos e a favorece a projecção de poder marítimo.

No entanto, um obstáculo pode transformar-se numa auto-estrada e vice-versa, por isso só uma estratégia naval, como pilar da estratégia geral marítima, poderá determinar como o país, através das Marinhas, usará o mar, quer para efeitos de defesa em profundidade, quer para aceder a navios e territórios estrangeiros. Actualmente, as estratégias nacionais, como a dos EUA, consideram indistintas as acções de protecção no exterior ou internamente (na sua revista dicotomia defesa nacional/segurança interna), podendo ocorrer de forma compatível e em simultâneo. Só que nenhum país está em condições de, por si só, garantir a segurança das rotas do tráfego marítimo que se destinam aos seus portos e, por outro lado, os agentes do terrorismo internacional, da proliferação de armas nucleares e de destruição maciça, da escravatura, da imigração ilegal, da pirataria e do crime transnacional poderão sempre beneficiar do trânsito e liberdade de acção fora das águas de jurisdição nacionais antes de as alcançarem.

Perante a incapacidade de resposta autónoma e individualmente aos desafios do presente, só resta a cada Estados *per si* abrir a porta e o espaço para a cooperação, seja ela nos planos nacional, regional ou global, como se aflorará já de seguida.

2. *Cooperação na segurança e defesa e a cooperação "compulsiva"*

Em face destas ameaças e riscos que não excluem nenhum Estado, a cooperação internacional é indispensável para os

controlar e atenuar. Para além das matérias reguladas nos tratados e convenções internacionais, são fundamentalmente dois os vectores que estão presentes na cooperação internacional, no quadro da segurança no mar: a partilha de informações e a utilização de navios em operações de combate aos ilícitos.

Como se sublinhou, nenhum país é suficientemente independente quanto à exigência de garantir a segurança das rotas do tráfego marítimo (as ditas SLOC's) com destino aos seus portos ou a partir deles, ao contrário da movimentação dos actores e agentes do terrorismo e demais crimes transnacionais. Essa incapacidade individual abre espaço à cooperação internacional, através da qual se visa assegurar as melhores condições de controlo e atenuar o vasto leque de ameaças que se podem concretizar no mar, nas zonas costeiras e portuárias ou a projectar em terra.

Essa cooperação, como já ressaltado, alimenta-se da partilha de informações da utilização de navios em operações de prevenção e combate aos ilícitos. Se no plano nacional nem sempre se consegue um grau de coordenação eficaz, é fácil reconhecer a dificuldade no âmbito internacional em superar as diferenças (de leis, doutrinas e procedimentos) que se notam entre os diversos países envolvidos em parcerias e estruturas de cooperação e de articulação e interoperabilidade ao nível dos meios e capacidades. A valia da NATO está precisamente na forma como resolveu estas exigências de qualquer actuação conjunta e multinacional, muito em especial através da boa prática de decisão por consenso.

No quadro multilateral merece relevância o já mencionado acordo MAOC-N visando a partilha e análise de informações e o apoio às operações marítimas de combate ao tráfico de droga, tarefas onde os navios têm uma

intervenção crucial. Muitas são as operações em que a Marinha portuguesa tem participado a nível internacional, quer no quadro do combate ao terrorismo, quer no quadro da imigração ilegal.

Em sentido mais geral, a cooperação internacional em sede dos espaços oceânicos e respectivos fundos marinhos baseia-se, essencialmente, no quadro das relações bilaterais e multilaterais, assentes em instrumentos jurídicos consignados nas Leis do Mar.

Pese embora o facto de a cooperação se desdobrar por diversas valências e domínios, razões de economia de tempo obrigam-nos a subsumir o uso do mar à perspectiva da defesa e da exploração dos recursos, num quadro jurídico constituído pelo direito consuetudinário e por convenções internacionais enquadradas pela CNUDM82.

A sua aplicação e fiscalização são garantidas por diversas instituições, nomeadamente a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, o Tribunal Internacional do Direito do Mar, a CLPC, as Reuniões dos E-M's e os Centros Regionais para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia Marinha.

Para que estas instituições funcionem, existem ao seu dispor diversos instrumentos, com destaque especial para a referida Convenção UNCLAS 92, as Convenções Ambientais pós-92 [30], as Convenções sobre Poluição [31], as Convenções sobre Recursos Marinhos Vivos [32] e a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos [33], esta reguladora das responsabilidades dos países signatários em matéria de serviço SAR (*Search and Rescue*) cometido às respectivas Marinhas e Forças Aéreas.

No capítulo do transporte marítimo, assinalam-se, entre outras bases disciplinadoras, as Convenções SOLAS, MARPOL, STCW, o Regulamento

Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar (RIEAM), a Convenção FAL, dotadas de instrumentos que contribuem para a definição daquilo que é hoje a essência dos elementos orgânicos do sector, cujos perfis técnicos, operacionais e administrativos, são moldados, em grande parte, pelos desenvolvimentos que emanam da IMO, com sede em Londres.

Este afã regulador e a crescente propensão para a cooperação internacional ficou a dever-se, e em muito, ao fenómeno terrorista, especialmente após os atentados dos EUA, em 11.SET.2001. Essa cooperação foi nítida na operacionalização de medidas de controlo do tráfego marítimo, com vista à criação de uma rede mundial securitária dos oceanos.

Para a concretização deste propósito, a IMO tornou-se um agente de relevo, com a adopção Código ISPS, a aprovação do Protocolo à SUA 88 [36] e a instituição de um sistema de identificação e acompanhamento de navios a longa distância, iniciativas sem dúvida importantes, mas que não apagam a ideia de que a eficácia de uma rede mundial destinada a garantir a segurança nos oceanos só se atingirá com o empenhamento de todos países em meios navais nas áreas onde exercem soberania e jurisdição e nas regiões fora desses espaços nacionais.

Verifica-se, actualmente, a emergência de novos instrumentos estruturais e legais com interesse para a governação dos oceanos. A nível global, verificou-se o aprofundamento do processo de consultas UNCLOS/UNCED, designado por UNICPOLOS, no âmbito da A-G da ONU, e foram criados fundos adicionais pela variante da Taxa Tobin. No âmbito regional, activaram-se programas de gestão dos oceanos, enquanto a nível nacional, foram criadas comissões inter-ministeriais para os oceanos e, a nível local surgiram sistemas de co-gestão do mar baseados nas comunidades marítimas.

Esperam-nos diversos desafios no mar. A globalização e as novas ameaças determinam uma maior atenção aos assuntos oceânicos e a necessidade de estratégias holísticas e integradas, que contemplem os vários sectores marítimos, por forma a podermos assegurar uma participação activa nacional nos *fora* internacionais especializados, contribuindo, assim, para o desenvolvimento da Política Marítima Integrada europeia que melhor sirva os interesses do país.

Para potenciar o mar como factor de desenvolvimento económico, seja a nível europeu ou interno, torna-se essencial começar pela informação como meio e instrumento de apoio à decisão, através, nomeadamente da criação de um sistema de informações especializadas nos assuntos marítimos, tratando-as sistematicamente nas suas componentes táctica, estratégica e operacional, e, assim, projectar a Europa e Portugal economicamente no contexto internacional, com abertura de espaço à cooperação com os países aliados em geral e lusófonos em particular.

Portugal tem procurado apostar numa cooperação estrategicamente multilateral, de geometria variável, ambicionando assumir um maior protagonismo junto das organizações de segurança, global (ONU), regionais ocidentais (NATO e UE) e africanas (UA, SADC, CEDEAO, PALOP e CPLP). No caso de África, essa cooperação tem sido realizada através da via autónoma ou inscrita nas políticas mais gerais da Aliança e da UE, constituindo-se como elemento facilitador da inserção no Continente africano e na ligação com as organizações Regionais Africanas (ORA) acima referenciadas.

Portugal detém saberes, experiência e capacidades científicas disponíveis, para preservar os direitos nacionais no âmbito dos processos diplomáticos que decorrem nas organizações internacionais e que podem ser

postos ao serviço e em apoio das legítimas aspirações e interesses dos seus parceiros lusófonos e em benefício de cada um e do conjunto. Eis aqui um frutuoso domínio de cooperação estratégica a exercitar no quadro multilateral da diplomacia do mar, tendo como pano de fundo uma globalização que nos imporá a difícil escolha entre o modelo de desenvolvimento do tipo ocidental e países emergentes, nomeadamente dos BRIC's (Brasil, Rússia, Índia, China), ou outro mais compatível a prazo com a sobrevivência do planeta porque liberto do crescimento incessante por via de um consumo sem fim e de um crédito sem limites.

É em função desta envolvente contemporânea de preocupação e incerteza que teremos de repensar o mundo como uma polis, onde a cooperação seja o terreno normal de trabalho, que de tão indispensável que é, bem lhe poderemos chamar de "cooperação compulsiva", por onde passa a regularização da globalização e o historicamente pronunciado governo mundial.

V. NOTAS CONCLUSIVAS

No passado os oceanos foram ilusoriamente associados à abundância de recursos e à capacidade de resistir aos usos e abusos da Humanidade. Durante séculos, foi possível dispor de abundantes espécies piscícolas, os resíduos lançados ao mar criaram apenas dificuldades locais temporárias, as praias não sofreram o impacto de outras utilizações, a navegação não teve limites e a protecção do património cultural não foi uma preocupação.

A este contexto ficou associado o conceito de liberdade dos mares, baseado no pressuposto de que o exercício do direito de uso por uma entidade, dificilmente acarretaria a violação da mesma prerrogativa de outros titulares, com uma única excepção destinada a permitir a defesa dos Estados costeiros, tendo-se estabelecido para o efeito, uma faixa de três

milhas de largura de MT, correspondente ao alcance do disparo de um canhão no século XVII, e onde era legítima a afirmação da autoridade soberana do Estado.

Os rápidos progressos da ciência e da tecnologia, acentuados a partir a segunda metade do século XX permitiram entender que esse quadro não era sustentável, na medida em que se difundiu uma melhor compreensão dos impactos das actividades humanas nos oceanos, assim modificando a crença de que, no uso do mar, se poderiam acomodar todos os interesses da Humanidade. Em consequência, foram reduzidas, significativamente, as condições de abundância e de liberdade, passando as disputas centradas no mar a ter uma crescente ocorrência nas relações internacionais, com repercussões ao nível da expansão das águas territoriais para as 12 milhas e da extensão da jurisdição económica até às 200 milhas náuticas da linha da costa.

É já possível fazer um balanço desses novos regimes: muitos Estados nunca revelaram capacidade para ocupar os vastos espaços marítimos soberanos e jurisdicionais e gerir os respectivos recursos; enquanto outros, mais aptos e poderosos, vieram demonstrando uma crescente apetência e cobiça em relação a esses mesmos espaços, num claro desafio aos interesses da generalidade dos países ribeirinhos. Assim se explica na actualidade e em relação ao mar, a reedição da corrida euromundista a África no século XIX, na busca de matérias-primas e mercados.

Esta evolução destapou a necessidade e a importância do desenvolvimento de uma visão estratégica do e para o mar, suficientemente integrada e coerente para conseguir despertar vocações e mobilizar vontades, dos portugueses muito em especial e numa época de grave crise económica, de forma a permitir, não só, identificar e adoptar os objectivos marítimos nacionais, mas,

também, edificar, organizar e empregar as capacidades materiais e humanas do país nas acções necessárias à sua prossecução.

O domínio marítimo abrange um largo espectro de actividades, tais como o transporte marítimo, as pescas, a energia, o ambiente, o turismo, o desporto, a investigação marinha e, ainda as de segurança e defesa que muitas vezes interferem ou se sobrepõem. É esse mesmo meio marítimo que se apresenta, hoje, com uma crescente insegurança, devido às ameaças e riscos que o afectam, nomeadamente o terrorismo, a pirataria e a imigração ilegal, evidenciando a necessidade de melhorar a segurança europeia (e mundial), através da integração das diversificadas políticas marítimas nacionais, a exigir uma postura cooperativa e uma mais eficaz e transparente partilha de informações, acompanhada de um esforço de coordenação mais alargada susceptível de habilitar a uma resposta colectiva ao nível dos desafios da segurança. Algumas iniciativas estão em marcha razoável, mas impõe-se a necessidade de introduzir progressivas melhorias nos domínios da coordenação e integração, acessíveis e tecnologicamente possíveis, ainda mais evidente no contexto da UE.

Os desafios internos e externos estão interligados, na perspectiva de que nenhuma das actuais ameaças se apresenta com natureza puramente militar, o que torna essencial a adopção de uma abordagem abrangente para a segurança em geral e marítima em particular.

No quadro europeu (igualmente aplicável em termos nacionais), deixaram-se enunciadas algumas linhas de orientação susceptíveis de contribuir para o reforço da segurança marítima, nomeadamente: uma visão estratégica do domínio marítimo; o reconhecimento de sua necessidade a nível político e institucional; uma maior

compreensão desse domínio com base na troca de informações, mútua confiança e força de vontade política; uma abordagem conjunta civil-militar para a solução dos problemas da segurança marítima, que reúne todos o conjunto de actores com responsabilidades no domínio marítimo; a adaptação do quadro jurídico comum para facilitar este processo.

A vigilância marítima deve ser permanente e em todo o mundo, enquanto a acção tende a ser local ou regional, dependendo da distância do largo às costas e da natureza da ameaça. Por exemplo, o SAR é, em regra, uma questão local, enquanto o tráfico de narcóticos ou a imigração têm de ser tratados num âmbito regional. Há, portanto, a necessidade de uma rede global articulada ao nível dos dados para a definição do quadro de situação oceânica global (imagem em claro), assim como no reforço da capacidade de focagem em ordem ao maior detalhe a nível regional.

A *UN Convention on Safety of Life at Sea (SOLAS)*, a *International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities (IALA)* e a *International Maritime Organization (IMO)*, entre outros normativos internacionais, mostram que os modelos de governança existentes para a cooperação marítima internacional, são, hoje, razoáveis e não representam atropelo ou bloqueio em matérias tão delicadas como as questões legais e de soberania.

Perante aquela riqueza de recursos que nos obrigamos a preservar e proteger, toma peso a segurança marítima, e a vigilância marítima como o seu fundamental elemento preventivo, enquanto combinação de medidas preventivas e de resposta para proteger o domínio marítimo contra as tais ameaças e actos ilícitos intencionais.

No início deste novo século é comum a consciência de que as rotas do comércio marítimo são as artérias da economia moderna e da prosperidade de muitas nações,

por isso se temendo que o seu crescimento venha a originar crescente competição por recursos materiais e capitais financeiros entre poderes económicos, empresas transnacionais e organizações internacionais. Neste contexto marítimo admitem-se dois grandes temas em 2025: o aumento da complexidade do litoral e o crescimento da competição oceânica, além de problemas de ordem étnica, religiosa e social, conjunto que fornece o rastilho perfeito para crises e conflitos aqui e além, pelo planeta fora, conflitualidade que a globalização bem dispensa, na medida em que depende, radicalmente, da livre circulação de um comércio que se realiza, em larga escala, pelo mar.

A Comissão Europeia adoptou no início de OUT07 um extenso plano de acção que pôs em marcha a nova política marítima da União, com valioso contributo português, no propósito de trazer à política europeia uma nova dimensão: a dimensão marítima, que ambos precisam de contar para vencer o futuro.

É nesse contexto que Portugal se deve assumir como uma Nação oceânica, de identidade própria, como a “costa oeste e atlântica da Europa”, com propostas políticas que se preocupem com o desenvolvimento sustentável dos oceanos, através da aposta em actividades económicas que respeitam os recursos.

Sendo certo que o mar configurou Portugal, fez parte do nosso percurso histórico e tem facultado um forte potencial estratégico para o nosso país, muito do seu desenvolvimento passará precisamente pelo mar, o elemento distintivo da nossa identidade, que se encontra ainda subaproveitado e no qual reside em boa medida a solução para a crise económica endémica que sofremos há já pelo menos uma geração.

O alargamento dos limites da PC, que representa um grande desafio nacional e uma

oportunidade para constituir um valioso legado em favor das gerações futuras, requer um esforço acrescido do país no seu estudo, aproveitamento, segurança e defesa. Além do mais, um país como Portugal, de reduzida dimensão geográfica, com apenas uma fronteira terrestre, situado numa encruzilhada de espaços e de civilizações, tem de saber aproveitar as oportunidades e os poucos “viveiros” de recursos, como o mar lhe proporciona, precisando para isso de uma estratégia nacional que integre as capacidades do País.

Os interesses (a preservar), o poder (a desenvolver) e os objectivos nacionais (a prosseguir), são elementos essenciais num quadro de relações e interacções entre os Estados, por ora, ainda os principais actores das relações internacionais, com as respectivas condicionantes de ordem geográfica, demográfica, económica, cultural, de força, etc.

Há cinco séculos, os nossos navegadores cruzavam os mares, armados de coragem e da melhor tecnologia da época, e esse é o exemplo que Portugal deve novamente seguir: enfrentar as tempestades de hoje, armados de coragem e visão, claro, e do melhor conhecimento também.

Portugal é um dos países da UE que maior costa tem, com 80% da população a viver a menos de 50 km da costa, mas a maior parte desta com costas voltadas para esse mar, só se lembrando dele para ir no Verão à praia.

Temos que mudar a nossa atitude para com o mar se queremos ter um lugar relevante na futura economia marítima, que não é só transporte marítimo e pesca, também é a preservação do ambiente marítimo e costeiro, a produção de energia, as mais variadas formas de recreio e lazer, enfim, um sem número de facetas, valores e conceitos que é preciso compatibilizar.

É para esse destino que nos pode levar, de novo, o mar, se para isso encontrarmos o “engenho e a arte”!

REFERÊNCIAS

- [1] Eduardo Lourenço, “Nós como futuro” (2004), in “A Nau de Ícaro seguido de Imagem e Miragem da Lusofonia”, Gradiva, Lisboa; 216 pp, p. 66;
- [2] De Almeida, Políbio F.A. Valente, “Do Poder do Pequeno Estado: Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências. Lisboa: ISCSP – UTL, 1990., pp. 141-142;
- [3] Teoria preconizada e sistematizada pelo Inglês John Mackinder, o defensor por excelência do poder terrestre. A sua análise era centrada no imenso território soviético, eixo de grande zona geradora de poder com características que podiam levá-la à liderança do mundo, em Políbio de Almeida, ob. cit., p.156;
- [4] Aquilo que Mahan considerou ser um “porto de abrigo em tempos de paz, bases seguras e estratégicas em tempo de guerra”;
- [5] DE ALMEIDA, Políbio F.A. Valente, ob. cit., p.p.147;
- [6] Till, Geoffrey, *New Directions in maritime strategy?*, Implications for the US Navy, p. 14
- [7] Till, Geoffrey, ob. cit., p.30
- [8] “As Novas Fronteiras e o Estado-Nação”;
- [9] Prof. Adriano Moreira, em “Teoria das Relações Internacionais”, Almedina, 7ª edição, 2011, p.p. 351 e seguintes e seguintes;
- [10] Moreira, A., ob. cit., p.p. 345 e seguintes;
- [11] Conceito do Prof. Adriano Moreira, explicado, em parte e resumidamente, pelo facto de o elo transatlântico incluir, para nós, ainda as relações bilaterais com os EUA e com o Canadá no quadro da Aliança;
- [12] Decreto-Lei n.º 44/2002 e Decreto-Lei n.º 43/2002, ambos de 02MAR;
- [13] Sacchetti, A. E., “The Evolution of the Law of the Sea, New Interests and Responsibilities”, tese apresentada no Royal College of Defence Studies, 1978, p. 7;
- [14] Ou Convenção de Montego Bay, ou ainda Convenção da Jamaica;
- [15] Desde o início da UNCLOS I (24.04.58) até terminar a UNCLOS III (10.12.82);
- [16] Em meados de 2008, dos 41 países que não assinaram ou não ratificaram a Convenção, só os Estados Unidos são uma potência industrializada. O Peru, o Equador e a Venezuela, três dos países que unilateralmente haviam declarado extensas águas territoriais, nem sequer assinaram a Convenção. A maioria dos restantes trata-se de países sem litoral. A Turquia é um importante Estado que nem sequer assinou a Convenção porque a definição de águas territoriais de 12 milhas torna o Egeu num “Lago Grego”, 70% grego;
- [17] Ártico e Atlântico;
- [18] Báltico, Mar do Norte, Mar da Irlanda, Mediterrâneo, Tirreno, Adriático, Egeu, Mar da Marmara, Mar Negro e Azov. Mais dois ainda, que são fronteira: Mar Branco e Cáspio. Por último, há quatro absolutamente abertos: Mar de Barents, Mar da Noruega, Mar Cantábrico e Mar Jónico;
- [19] Alguns dos valores referidos nestes quatro últimos parágrafos foram retirados de *Maritime Policy, The State of the Ocean, Research*eu*, European Commission, Special Issue, Dez 2007;
- [20] Não se inclui a Bósnia e a Jordânia, apesar do muitíssimo limitado acesso ao mar. Não se inclui o Kosovo. Nos países com acesso ao mar inclui-se Taiwan, único país que não é membro da ONU, que conta com um total de 194 países;

[21] A Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC) foi criada em 2005 e está sob a dependência do Ministério da Defesa. A EMEPC tem por missão preparar, à luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), uma proposta de extensão da Plataforma Continental de Portugal, para além das 200 milhas náuticas, a ser apresentada à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), órgão constituído no âmbito da CNUDM. Para além disso, deverá acompanhar o processo de avaliação de propostas pela CLPC. <http://www.emepc.pt/>;

[22] «Fundo do mar esconde riquezas para exploração», Jornal de Notícias, 5 de Maio de 2009, http://jn.sapo.pt/PaginaInicial/Sociedade/Interior.aspx?content_id=1221620;

[23] Designação do cluster marítimo segundo o estudo da SaeR, coordenado pelo saudoso Prof. Ernâni Lopes, de FEV09;

[24] 1.º Seychelles, 2.º Islândia, 3.º Japão, 4.º Portugal (66 kg per capita);

[25] Leotte do Rego, em entrevista ao Século, em 23 de Junho de 1923, dois dias antes da sua morte;

[26] Através de dispositivo próprio e de funcionamento de 2 centros de coordenação marítima (Lisboa e Ponta Delgada), integrados numa rede internacional com cobertura mundial, sob a responsabilidade da Marinha e em cooperação com a FAP;

[27] Assinado pelo Presidente Bush II, em 25NOV2002;

[28] Collins, Thomas H., "Change and Continuity. The US Coast Guard Today", NWC Review, Spring 2004, Vol LVII, n.º 2, p.p. 21;

[29] 4 milhões de unidades, empregando cerca de 15 milhões de pessoas, segundo dados de 2004;

[30] England, Valdine, "While Pirates Lie, Low Insurance Costs Don't", International Herald Tribune, 10NOV2006;

[31] Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento 92; Agenda 21 (UNCED92 e UNCED97), Convenção sobre Biodiversidade 92; Convenções sobre Alterações Climáticas, designadamente Copenhaga 2010;

[32] FUND 92, Convenção de Londres P96, MARPOL 73/78, Convenção sobre Poluição 90, Convenção OSPAR;

[33] Pesca da Baleia 46, Convenção de espécies em extinção 73; Convenção sobre espécies migratórias, Código de conduta FAO sobre pesca responsável 95;

[34] Conferência Search and Rescue (SAR), Hamburgo, 1979, emendada pelas Resoluções MSC.70 (69) e MSC.155(78);

[35] Este protocolo cria novas possibilidades de intercepção de navios mercantes e inclui medidas para evitar o transporte marítimo de explosivos ou matérias radioactivas com intenção de causar danos à população e de material que possa contribuir para a produção de armas NBQ

BIBLIOGRAFIA

CAJARABILLE, Victor Lopo, "O poder naval na acção diplomática", in Cadernos Navais nº10 (Julho - Setembro 2004), pp. 83-93;

CAJARABILLE, Victor Lopo, "Paz e segurança nos oceanos", palestra proferida na Assembleia da República, no âmbito da conferência "Portugal e o mar", em 15 de Maio de 2008;

COUTO, Abel Cabral, Posfácio" in Francisco Abreu, António Horta Fernandes, "Pensar a Estratégia. Do político-militar ao

empresarial”, Sílabo, Lisboa, 2004, pp. 215-230;

DAVID, Charles-Philip, “A guerra e a paz”, Instituto Piaget, Lisboa, 2001;

GROVE, Eric, “The Broader Role of Navies”, in Cadernos Navais nº22 (Julho – Setembro 2007), pp. 11-19;

RIBEIRO, António Silva, “Uma visão estratégica do mar”, in Geopolítica nº1 (Setembro de 2007), pp. 97-111;

ROYAL NAVY BR1806, “British Maritime Doctrine”, third edition, British Ministry of Defence, London, 2004;

TILL, Geoffrey, “New directions in maritime strategy”, in Naval War College Review, Autumn 2007, Vol 60, nº4;

TILL, Geoffrey, “Seapower: A guide for the twenty first century”, Frank Cass, London, 2004;

VÁRIOS, “A Vigilância Marítima no apoio à PCSD”, Relatório Final do “Pen Wise Team”, para o Comité Director da Agência Europeia de Defesa (EDA), 2010;

[» voltar ao Sumário](#)



Instituto de Estudos Políticos
Universidade Católica Portuguesa
Palma de Cima | 1649-023 Lisboa
Tel.: (+351) 217 214 129
Fax: (+351) 217 271 836
E-mail: secretariado.iep@iep.lisboa.ucp.pt
Web: www.iep.lisboa.ucp.pt

Linha de Investigação em Assuntos Marítimos
Instituto de Estudos Políticos
Universidade Católica Portuguesa
Palma de Cima | 1649-023 Lisboa
Tel.: (+351) 217 214 129
Fax: (+351) 217 271 836
Web: www.iep.lisboa.ucp.pt/LIAM

The Economic Relevance as Source of Maritime Power in the European Integration Framework

Eduardo Raúl Lopes Rodrigues

Investigation Project on *Economic Relevance as Source of Maritime Power in the European Integration Framework* Coordinator

I. INTRODUCTION

1. In this and the next numbers of *Maria Scientia Journal* I would like to share with all interested some issues under the umbrella amount European Integration Project, Economic Relevance and Maritime Power.

The actual European Commissioner MARIA DAMANAKI charged on Maritime Affairs and Fishers recently emphasized [1] the importance of an “integrated Maritime Policy” as “a policy that strives to harness the potential of the sea to deliver smart and sustainable growth for the twenty first century”.

2. In this set of article we should propose some topics for discussion, bearing on mind the real corner stone of the oceans in order to realize this goal.

As it was comprehensible in a set of chronicles they don't have a rigid sequence.

The purpose is to stimulate the curiosity and the discussion.

II. THE RATIONALE OF THE CHOSEN ISSUES

European Integration History has coming to be built, step by step, putting together several and diversified factors.

Among them, the economic relevance is so obvious that it is not necessary to make any mention about it. It's enough to think on the

rationale of European Single Market and European Monetary Union.

However, the case is not the same about Maritime Power.

Really this is obviously one way to maximize Political Power, and, in our days, it's uncontroversial that European Political Power is the first priority to be able to manage the economic, financial and social crisis.

We can't deny this dramatic structural black hole that Europe has coming to face without truly optimistic perspectives:

Its population is ageing and its youth is decreasing and starting to work too late;

The unemployment maintains levels of 10% of the active population;

Range of the production has fallen and gap vis-à-vis other economies goes on this increasing route;

The industrial output has dropped to the levels of twenty years ago.

Everyday's European citizens see their concerns increasing with the financial, economical and social crises.

The key question, in this framework is:

Has the Maritime Power any chance to be a positive factor in the promotion of the reverse of this situation?

Perhaps we can deliver some kind of response thinking about the genesis of Maritime

industries in the European Integration Framework..

III. MARITIME INDUSTRIES IN EUROPEAN UNION

5. Not so long ago, in 1991, the European Commission has had an important policy initiative that maintains its actuality. It stated its views and analysis on the current and future challenges for a large range of sectors and economical activities and called for the creation of a discussion Forum, where those who are concerned with that set of issues and believe that there is a kind of solution on the oceans, the seas and these connections with the land, could have an opportunity to share their own proposals, strategies, or simple ideas to contribute to and increasing improvement of competitiveness.

6. As it was mentioned on the Press Release at 28 January 1992, in the inaugural plenary session of this Maritime Industry Forum were present both the Vice President of Commission MARTIN BANGEMANN and the Commissioner KAREN Von MIERT.

The BANGEMANN'S speech [2] includes some priorities that any Minister today can also spell, as everybody can confirm:

- "(...) - to put the loose ends of the different maritime industries together and bundle their force
- to make people aware of the importance of the maritime dimension
- to underline that maritime industries are no sunset sector – that they are, by

contrast, technologically demanding. (...)"

7. There is today a large consensus on the economical and social importance of the seas and coasts of Europe as a vital recourse form which millions of people depend. (see for instance MEINER, 2010) [3].

The actual EU Integrated Maritime Policy, in these diversified fronts, intends to be a smart platform of policies in sectors like industry, fisheries, regional development, external relations, transport, internal market, energy, employment, environment research and security [4].

Where lays the Maritime Power? Perhaps in all this fronts, wherever it may be relevant to think from an economic point of view. Will the EU become one? Who knows? This is the agenda of the research of our team.

REFERÊNCIAS

[1] Speech at Meridian Institute – Joint Ocean Commission Initiative Stakeholder Roundtable, Washington, 6 September 2011.

[2] Press Release IP/92/00, 27/01/1992

[3] MEINER, Andrus, "Integrated maritime policy for the European Union. Consolidating coastal and maritime information spatial planning", in the J. Coast Conserve (2010) 14:1-11

[4] COM (2009) 540 and SEC(1343) of 15.10.2009.

[» voltar ao Sumário](#)



Clusters marítimos na Europa: potencialidades, complexidades e debilidades de um modelo organizacional que traduz a natureza holística dos mares e oceanos

Maritime clusters in Europe: strengths, complexities and weaknesses of an organizational model which shapes the oceans and seas holistic nature

Maria Fernandes Teixeira

Coordenadora-Adjunta da Linha de Investigação em Assuntos Marítimos *Maria Scientia* do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa. Professora Convidada do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa/Área Científica de Estudos Europeus. Mestre em Estudos Europeus, Investigadora

| maria_fernandespt@yahoo.com.br

Resumo

O cluster é um modelo conceptual que vários autores têm vindo a demonstrar ser particularmente bem-sucedido quando aplicado ao sector marítimo. A sua implementação prática por vários países demonstra a bondade desta tese – a da importância da organização em cluster no sector marítimo ou, para sermos conceptualmente mais rigorosos, da constituição de um hypercluster do mar.

Não obstante ser crescente o número de clusters marítimos na Europa, existem diversos factores que dificultam a sua constituição. E a actual crise económica e financeira, que afecta de sobremaneira a União Europeia, veio intensificar as fragilidades existentes nesta forma de organização.

Para o presente trabalho procedeu-se ao estudo dos principais autores sobre teoria dos clusters e, em particular, teoria dos clusters marítimos. Analisaram-se, em seguida, os vários casos dos principais clusters marítimos nacionais conhecidos na Europa, recorrendo a fontes primárias e fontes bibliográficas.

Palavras-chave: Clusters marítimos, economia marítima, União Europeia, Política Marítima Europeia Integrada.

Abstract

Several authors have been writing and elucidating that the cluster is a conceptual model particularly well-succeeded when applied to maritime sector. Different countries have been taking this model into practice, what shows that this idea of the cluster organization importance in the maritime sector (or, to be conceptually more precise, of the hypercluster of the sea) is a good one.

Besides the rising number of maritime clusters in Europe, there are many factors that makes its creation difficult. The economic and financial crises we are now facing, particularly in Europe, deepened the weaknesses of this kind of organization.

For the present paper we studied the main authors in clusters theory and, in particular, in maritime clusters theory. We analyzed also the several cases of the main maritime clusters in Europe, based on primary sources and bibliographical sources.

Key words: Maritime clusters, maritime economy, European Union, Integrated European Maritime Policy.

I. INTRODUÇÃO

A Política Marítima Integrada da União Europeia (genericamente designada Política Marítima Europeia ou Política Marítima Integrada), defende, no seu ponto 4.1., o desenvolvimento de clusters multisectoriais e de centros regionais de excelência marítima [1]. No Plano de Acção desta Política, o tema ocupa quatro parágrafos, salientando a Comissão Europeia, autora deste documento estratégico, a vantagem da organização em cluster e a sua especial aplicabilidade com condições de sucesso ao sector marítimo: “O desenvolvimento de uma política marítima integrada, que crie as condições correctas de enquadramento para clusters marítimos integrados, pode ajudar [os clusters] a tornarem-se motores de criação de valor e de prosperidade”, lê-se no referido documento. Neste contexto, a definição de uma Política Marítima Integrada é entendida como condição de sucesso para o florescimento desta forma de organização. De resto, a União Europeia defende, do ponto de vista genérico, a potencialidade dos clusters [2] e, no que diz respeito ao sector marítimo, no âmbito do objectivo de desenvolvimento de clusters multisectoriais marítimos, a Comissão incluiu, no referido Plano de Acção da Política Marítima Europeia, um estudo sobre os clusters marítimos europeus. Esse estudo foi realizado em Novembro de 2008 [3]. Por outro lado, vários autores têm exposto as vantagens deste modelo organizativo, quer em termos gerais quer especificamente no sector marítimo.

II. DESENVOLVIMENTO

1. Sustentação teórica da organização em cluster

Julgamos relevante assinalar o conhecimento teórico existente em relação às vantagens

económicas dos clusters e, em particular, da aplicação deste conceito ao sector marítimo. Neste contexto, é imperativo uma referência, ainda que sucinta, a Michael Porter [4], “pai” do conceito e do conhecido modelo “das cinco forças competitivas” [5]. O autor defende que a competitividade de uma nação depende da capacidade da sua indústria para melhorar e inovar (seja através de nova tecnologia ou da descoberta de novas formas de empreender os processos). Para o autor, a concorrência interna forte, consumidores exigentes e fornecedores agressivos são benéficos, na medida em que desafiam as empresas a fazer melhor. A informação é considerada por Porter como algo crucial no processo de inovação, advindo esta, regra geral, da investigação ou de um estudo do mercado. Mas a inovação, concluiu o autor norte-americano, resulta quase sempre de um “esforço pouco comum” e/ou de “outsiders” do sector, até porque, em particular em empresas bem-sucedidas, a resistência à mudança é muito grande. O autor põe também a tónica na produtividade e na taxa de crescimento dessa produtividade, mas mais ainda nas condições dadas pela nação onde determinada indústria está sedeadada. Porter chama-lhe o “diamante da vantagem nacional”, que é constituído por quatro determinantes: as condições factoriais (que incluem a posição do país em termos de factores de produção, como a mão-de-obra qualificada ou infra-estruturas); as condições de procura (condições do mercado doméstico para a indústria em questão); as indústrias de suportes e afins (a existência no país de origem desse tipo de indústrias e sua capacidade de competir internacionalmente); e uma estratégia firme, estrutura e rivalidade. O autor dá o exemplo da indústria italiana de produção de cerâmica para demonstrar que é a combinação destes vários vectores que fazem a diferença e permitem que adquira

capacidade de competir internacionalmente. Porter assinala, também com um exemplo italiano, desta vez da indústria de calçado, a vantagem da proximidade geográfica e da interligação entre várias empresas relacionadas entre si e todas elas altamente competitivas – é a noção de cluster. Segundo este especialista norte-americano, a proximidade geográfica promove a concorrência e estimula a inovação e o progresso. Na sua opinião, a nação que fomenta o “diamante” consegue promover não uma indústria mas um cluster de indústrias altamente competitivas, organizando-se vertical (comprador-vendedor) ou horizontalmente (consumidores, tecnologia, canais). Entre as vantagens do cluster encontradas por Porter no seu estudo estão o facto de as indústrias que o compõem serem cooperantes e se suportarem umas às outras, haver efeitos de dinamização, catalizadores, spin offs, além do estímulo à investigação e inovação e o efeito facilitador da introdução de novas e diversas estratégias e metodologias. Para Porter, “o cluster é um veículo para manter a diversidade e ultrapassar a inércia, a inflexibilidade e o comodismo entre rivais que desacelera ou bloqueia a melhoria/o crescimento competitivo” [4]. O autor salienta ainda que o papel dos governos no apoio às empresas não deve ser o tradicional; na sua óptica, o Governo deve funcionar como “catalizador e desafiador”, podendo para tal tomar medidas que pareçam nefastas às empresas, desde que criem o ambiente necessário para que as empresas adquiram a sua vantagem competitiva (entre as medidas defendidas por Porter no âmbito da intervenção dos governos estão políticas antitrust, ajuda à eliminação das barreiras internacionais, estímulo do mercado interno, entre outras) [4]. No entanto, como assinala Porter, é às empresas que cabe lutar por

conseguir alcançar a sua vantagem competitiva e só estas o podem fazer realmente, investindo na inovação, estando atentas aos sinais do mercado e à evolução do sector, vendo na concorrência uma vantagem, internacionalizando-se de forma selectiva e fazendo alianças criteriosas e, de extrema importância, detendo capacidade de liderança [4].

O modelo de Porter pode ser aplicado ao sector marítimo, embora Wijnolst, Jenssen e Sødal chamem a atenção para o facto de a relevância do aspecto geográfico na caracterização do cluster defendida por Porter poder não ser taxativamente transponível aos clusters marítimos (dando como exemplo o cluster marítimo da Noruega [6]). Estes autores defendem, de resto, que a Europa se organize como um “vasto cluster continental” no domínio marítimo [6]. E há mesmo autores que consideram que os clusters são a única forma de evitar que uma empresa, ou uma nação, se torne obsoleta no mundo global [7-8].

Wijnolst, Jenssen e Sødal apontam seis vantagens da organização em cluster: os reduzidos custos de transacção na cooperação entre empresas; utilização de complementaridades; possibilidade de tirar partido do mecanismo de substituição e da concorrência local; acesso facilitado a trabalho experiente e especializado; difusão do conhecimento e experiências adquiridas através da rede estabelecida; benefício da atmosfera cultural e social criada. De notar que estes autores apresentam também um modelo de benchmarking aplicável ao sector marítimo – o Global Maritime Benchmarking – e nove indicadores que permitem avaliar a evolução e robustez de um cluster marítimo (inspirado no modelo de Porter). É igualmente proposto pelos autores um conjunto de sete factores facilitadores

(enablers) do cluster [6]. Além disso, sugerem uma estratégia pública baseada no conhecimento, de modo a que esta seja realmente benéfica para o desenvolvimento do cluster.

Outro aspecto relevante é o facto de Wijnolst, Jenssen e Sødal apontarem a inovação como o principal benefício/outcome do cluster, ao permitir gerar novos produtos e/ou novas formas de produção que promovem a eficiência e conferem vantagem competitiva à empresa ou empresas em causa. Estes peritos assinalam ainda que, com a globalização, a inovação é cada vez mais importante [6].

No âmbito da sustentação teórica das potencialidades da organização em cluster remetemos ainda para o modelo de seis passos de desenvolvimento de um cluster de Isaken e Hauge [9]. Salientamos em particular o facto de estes autores considerarem que um cluster tem uma forte capacidade de renovação e de permanecer activo durante décadas, se for capaz de evitar o conformismo ou a especialização rígida.

Também as instâncias comunitárias têm estudos sobre a matéria. No trabalho que promovido em 2009 sobre os clusters marítimos europeus [3, 10], de resto deveras exaustivo, é analisado o desempenho de todos os clusters europeus em três áreas: sectores marítimos tradicionais (marinha mercante, construção naval, equipamento naval, serviços marítimos, portos de mar, embarcações de recreio, offshore, Marinha, navegação fluvial, reparação naval e afins); turismo e actividades de recreação marítimas e costeiras (turismo nas zonas costeiras e turismo de cruzeiro); pescas (pescas, indústria de transformação de pescado e aquacultura). Cada uma destas áreas foi analisada do ponto de vista do valor produtivo, do valor acrescentado e da capacidade de geração de emprego. Em função dos resultados, os vários

clusters foram classificados com um sistema de estrelas (numa escala de 0 a 3 estrelas). Para esta classificação contavam três indicadores: dimensão (em termos de valor acrescentado e capacidade empregadora); grau de especialização; e grau de concentração (taxa de emprego no sector versus taxa de emprego global da região). Foi ainda realizada uma análise SWOT, que comparou os clusters marítimos organizados segundo o modelo bottom up e os estruturados em modelo top down.

Os resultados evidenciam que a organização em cluster fomenta a investigação, a especialização e o outsourcing. São igualmente referidas as expressivas cifras do emprego, volume de negócios e valor acrescentado dos vários sectores marítimos. Concluiu-se que os sectores mais preponderantes em termos de valor acrescentado gerado são a marinha mercante, portos, Marinha, construção naval e equipamento naval; e que as regiões europeias mais relevantes em termos marítimos (com mais estrelas atribuídas segundo a classificação acima referida) são as do Norte ocidental, para os sectores marítimos tradicionais, e as do Sul da Europa para a área do turismo e lazer. No caso das pescas, verificam-se casos de sucesso um pouco por toda a Europa, sem que seja possível encontrar um padrão regional.

No entanto, há aspectos menos positivos a considerar. Neste estudo, a Comissão Europeia segue a linha de abordagem preconizada já na Política Marítima Europeia e expõe as dificuldades inerentes a uma uniformização dos clusters marítimos europeus ou de criação de um grande cluster marítimo europeu. Desde logo, um dos obstáculos é o facto de os clusters marítimos existentes terem composições diversas. Quase todos incluem os sectores tradicionais, mas a

integração de áreas como turismo e lazer é variável. Depois, existem clusters regionais e clusters nacionais e tanto encontramos, na Europa, modelos de organização bottom-up (neste estudo é dado o exemplo da Noruega, também analisada), como modelos top down (o caso da Alemanha) ou ainda mistos (o exemplo da Holanda). Os autores do estudo assinalam ainda que os clusters são uma construção recente (com cerca de 15 anos), pelo que a aferição do seu real impacto no desenvolvimento económico não se afigura fácil nem evidente. Por estas razões, a Comissão recomenda, entre outras acções, que se continue a monitorizar e recolher dados sobre a produtividade dos clusters marítimos europeus existentes e se crie uma plataforma que facilite a partilha de boas práticas nesta área.

Por outro lado, tal como assinalam os autores Wijnolst, Jenssen e Sødal, vários factores influenciarão o sucesso da implementação do conceito de cluster. Um destes é o crescimento económico, uma vez que o comércio internacional, um dos mais importantes motores da economia marítima, depende grandemente do ritmo a que cresce a economia global. A crise económica e financeira mundial que vivemos pode condicionar o crescimento e mesmo a continuidade dos clusters marítimos europeus, tal como a implementação da Política Marítima Europeia, como está já a condicionar e a reflectir-se nas previsões de crescimento de inúmeros sectores, tanto mais que motivou intervenções políticas sem precedentes, nos Estados Unidos da América e em vários Estados europeus. A adopção de medidas proteccionistas (que, apesar de tudo, no contexto da referida crise, parece até agora ter sido possível evitar) pode ter um forte impacto no comércio internacional e nas economias marítimas dos vários países. Em suma, o ambiente político e económico

vigente é um forte condicionador do sucesso ou insucesso das economias marítimas.

Cluster versus hypercluster

A designação de cluster é a mais comum na literatura internacional sobre o sector marítimo, e também a mais utilizada, na prática, no tecido empresarial europeu. Não obstante, entendemos mais adequada à natureza do sector marítimo a aplicação do conceito de hypercluster, tal como definido por Ernâni Lopes e preconizado no estudo da SaeR *O Hypercluster da Economia do Mar: Um Domínio de Potencial Estratégico para o Desenvolvimento da Economia Portuguesa* [11-12]. Este é, na nossa óptica, um conceito mais abrangente, em linha de conta com os restantes, que definem em termos conceptuais a Política Marítima Europeia (abordagem integradora e intersectorial, baseada nos ecossistemas) e mais condizente com uma matéria que inclui, na verdade, múltiplos subsectores (p. e., armadores, estaleiros, fabricantes de componentes, autoridades portuárias, companhias de serviços, instituições de investigação, instituições de formação, autoridades nacionais, organizações de comércio, entre outros), diversos sectores (p. e., pescas, turismo, construção naval, indústrias ligadas ao mar, etc.) e é ainda transversal a várias nações e áreas (economia, ambiente, finanças, entre outras). A análise das políticas marítimas nacionais e dos clusters de vários países elucida-nos sobre a diversidade existente e aponta, justamente por isso, para a necessidade de se aplicar, no caso europeu, um conceito mais abrangente que o de cluster.

Os consultores da SaeR consideram que um cluster “é constituído por um conjunto de actores – empresas, centros de investigação, entidades de interface, facilitadores, etc. – cuja actividade se organiza em torno de um conjunto de sectores com fortes relações

económicas e tecnológicas e que, pela interacção dos seus membros gera um potencial de inovação e desenvolvimento que separadamente esses membros não poderiam ambicionar ter". Já um hypercluster é "um conjunto de clusters que, não tendo necessariamente todos entre si relações de intercâmbio económico ou tecnológico estreitas, existem em torno da exploração de um mesmo recurso ou de um mesmo património de grande dimensão e que suporta uma grande variedade de funções". São também as cinco características específicas das actividades ligadas ao mar que fazem com que não se possa falar, neste caso, em cluster, mas num cluster de clusters, ou seja, num hypercluster. De acordo com o relatório, do ponto de vista económico, as actividades ligadas ao mar têm uma especificidade diferenciadora (a presença em meio aquático); uma diversidade de objectivos e pontos de aplicação; uma unidade intrínseca de ordem superior, onde cada componente está profundamente articulado com os restantes numa relação sistémica; uma exigência holística; e um potencial sinérgico.

Expostas as questões conceptuais e a literatura existente sobre a robustez do modelo de cluster/hypercluster marítimo, atentemos sobre os casos de clusters marítimos existentes na Europa.

2. Sustentação prática da organização em cluster: a realidade europeia

Na Europa, vários países com ligação estreita ao mar desenvolveram desde cedo uma estratégia política e económica para retirar maior proveito deste meio natural que lhes rodeava as fronteiras. O Norte da Europa é, neste campo, um exemplo e um caso particularmente interessante, não só pelo seu pioneirismo mas também pela capacidade de recuperação e ultrapassagem das dificuldades

que estas nações foram capazes de ter quando crises, como a provocada pelo choque petrolífero de 1973, abalaram o sector marítimo. O caso da Holanda, paradigmático pelo pioneirismo na aplicação da noção de cluster no sector marítimo, é uma referência imperativa por essas razões, mas também por outras, mais recentes e menos positivas.

A Holanda, por definição o país roubado ao mar e indubitavelmente uma nação com uma intrínseca ligação ao mar, construiu um cluster marítimo deveras desenvolvido e completo. Para a análise do presente caso utilizamos como principal base bibliográfica o livro *European Maritime Clusters: Global trends, Theoretical Framework, The cases of Norway and The Netherlands, Policy Recommendations* [6, 13] e os contributos recolhidos junto de fontes primárias, nomeadamente na mais recente Reunião da Rede Europeia de Clusters Marítimos, realizada a 25 e 26 de Outubro de 2011, em Paris, França.

O cluster marítimo holandês representa, de acordo com a referida fonte bibliográfica, 3% do produto interno bruto e 5,5% das exportações holandesas. Nos anos 90, este cluster apostou fortemente nas exportações e numa nova política para os navios (introduzida em 1996), que foi importada por diversos países europeus e contribuiu de forma significativa para recuperar o uso de bandeiras europeias nos navios. Entre 1997 e 2002, o cluster marítimo cresceu 20%, suplantando vários sectores industriais da economia holandesa [6].

A indústria dos navios e o comércio marítimo, nomeadamente o internacional, têm tradição histórica na Holanda e nos dias de hoje continuam a ter um papel preponderante na economia e no cluster marítimo holandês. No início do século XX, a Holanda era já uma das nações líderes pela dimensão da sua frota

naval, na construção naval, na indústria dos equipamentos marítimos, pesca, drenagem, indústria de iates e navios de luxo, marinha, portos e nos serviços marítimos. Já então o cluster marítimo existia, embora sem uma referência explícita, bem como sem uma compreensão clara dos seus mecanismos de funcionamento e dominantes de sucesso [6].

O cluster marítimo sobreviveu à crise económica dos anos 30 do século passado, mas foi severamente afectado pela Segunda Guerra Mundial e sobretudo pelo período pós-guerra. Não obstante, o forte cluster holandês resistiu e recuperou a sua vitalidade com a dinamização das trocas comerciais ao nível mundial a partir dos anos 50. O Porto de Roterdão soube acompanhar a mudança e preparou-se para receber navios de grande porte, tornando-se num atractivo porto, pela sua localização, para o comércio internacional. Os holandeses não acompanharam o “filão” do transporte marítimo de mercadorias a granel nem dos navios transportadores de petróleo; eram mais fortes no domínio dos portos e logística, bem como na recepção de carga contentorizada e, por esse facto, foram pioneiros no “mercado” dos navios porta-contentores e são ainda hoje detentores de uma das maiores companhias de contentores do Mundo. A Holanda tornou-se especialista na produção de vários tipos de navios (de passageiros, de contentores, de drenagem, etc.) o que promoveu, por seu turno, a dinamização da indústria de produção de equipamentos marítimos.

Além disso, as crises petrolíferas do século XX fizeram crescer o interesse pelas offshore de petróleo e gás e os holandeses tornaram-se também especialistas na oferta de serviços offshore. O pioneirismo holandês verificou-se em vários outros sectores relacionados com o mar, quase sempre como resposta a uma necessidade. É o caso da Marinha holandesa,

que por imposição de redução de custos experimentou uma forte inovação e tornou-se líder em tecnologia marítima. De notar que até áreas paralelas, como os sectores financeiro, da investigação e da consultoria, tiveram um forte impulso graças ao cluster marítimo. Este foi inclusive capaz de responder a duas crises de monta, a saber, uma na indústria da construção naval, na sequência da crise do petróleo dos anos 70, e outra crise na indústria naval, nos anos 80. De acordo com os autores acima citados, após as referidas crises “emergiu uma indústria de construção naval de baixo custo, flexível e inovadora”. Mas, como assinalam os mesmos autores, a superação das crises foi possível também devido à intervenção política. Para a criação do cluster marítimo holandês muito contribuiu a introdução de uma nova política para o sector, elaborada na base de um estudo levado a cabo em 1993/94 (o estudo intitulava-se “O Futuro do Sector Marítimo Holandês”, foi elaborado por um conjunto de reputados peritos e académicos do meio e foi patrocinado pelo Ministério dos Transportes, Obras Públicas e Gestão das Águas holandês). Este estudo foi determinante e uma das suas principais conclusões foi no sentido de que o grande valor acrescentado do sector naval estava em terra e não a bordo (70 por cento em terra, em actividades directas e indirectas, contra apenas 30 por cento a bordo). Este facto permitiu perceber que a nacionalidade das tripulações ou da bandeira dos navios era menos importante do que se pensava. Tal levou à implementação de uma série de medidas facilitadoras e incentivadoras das actividades marítimas e da propriedade de navios, com ou sem bandeira holandesa, como a introdução de um sistema de tributação de taxa fixa com base na tonelagem (tonnage tax) e a atribuição de apoios financeiros aos detentores de navios, como compensação pelos custos sociais [6]. As

medidas foram introduzidas no primeiro dia do ano de 1996 e superaram até as expectativas dos autores do estudo. Como resultado, vários navios voltaram a ter registo holandês e muitos mais foram encomendados, e alguns mesmo construídos nos estaleiros holandeses.

O sucesso do primeiro pacote de medidas levou o Governo holandês a seguir uma outra recomendação dos consultores: reforçar a rede de empresas ligadas à indústria naval e retirar maior valor acrescentado do sector marítimo como um todo, isto é, do cluster marítimo. A Dutch Maritime Network surgiu em Julho de 1997, como resultado da iniciativa privada, detendo uma Direcção independente composta por líderes da indústria marítima e o apoio financeiro das organizações de comércio e do Governo holandês, através dos ministérios dos transportes e dos assuntos económicos [6]. O Governo tinha inclusive um observador na plataforma, embora sem poderes decisórios.

Foi o trabalho desta instituição que permitiu a definição teórica do cluster marítimo holandês, com 11 sectores (transporte marítimo, portos, serviços marítimos, construção naval, equipamentos marítimos, embarcações de recreio, pescas, dragagem, offshore de energia, marinha de guerra, transporte fluvial). Em 1997/98, este cluster incluía 11 850 empresas, dos vários sectores; e os 11 sectores dividiam-se em 67 segmentos.

Os consultores holandeses calcularam o impacte económico do cluster em resultados directos e indirectos. Foram feitos dois estudos, um em 1998/99 e outro em 2003. Em 1997, o total da produção do cluster cifrou-se em 20,3 mil milhões de euros e o valor acrescentado em 10,6 mil milhões de euros. Cinco anos depois, em 2002, o total da produção havia aumentado 22% e o valor acrescentado tinha crescido 19%. Os sectores

que maior valor acrescentado tinham gerado eram os dos portos (29%) e o das offshore (13%), mas os restantes sectores alcançaram cifras próximas (com excepção do sector das pescas). O crescimento do segmento dos navios, como resultado das medidas políticas implementadas (acima referidas), foi também assinalável [6]. O impacte na economia holandesa foi igualmente significativo. O cluster criou 135 mil empregos directos e 55 mil postos de trabalho indirectos. No cômputo geral do PIB holandês, o valor acrescentado gerado, em 1997, pelo cluster marítimo era de 3,1%, enquanto o peso na balança das exportações do país situava-se nos 5,5% (em 2002, estes números eram relativamente menores, uma vez que outros sectores de actividade haviam crescido mais do que o marítimo). O valor arrecadado pelo Estado holandês (em receitas de impostos e afins) em resultado da actividade do cluster era também crescente: em 1997, não chegava aos 4 mil milhões de euros e, em 2002, rondava já os 4,5 mil milhões de euros.

As relações económicas entre os vários componentes do cluster são robustas e multifacetadas, mas, como assinalam os autores, este está fortemente exposto e dependente dos mercados internacionais. Não obstante, os peritos consideravam que os vários sectores do cluster detêm boas condições e mesmo uma vantagem competitiva para marcar presença nos mercados externos [6]. Em suma, os autores concluem que, perante os dados acima referidos, é evidente que o cluster marítimo holandês existe. O estudo da Dutch Maritime Network de 1999 apresenta, de resto, como uma das suas principais conclusões que o cluster marítimo holandês cumpre a definição e requisitos de Michael Porter para a formação de um cluster: fortes relações económicas internas, rápida disseminação da inovação, pontos de ligação nas cadeias de

transporte e nos mercados de trabalho entre os vários sectores marítimos [13]. Outras características deste cluster que parecem ter sido decisivas para o seu sucesso é a localização geográfica e dimensão da Holanda [13].

A Dutch Maritime Network tinha, como vimos, funções de consultoria e de criação de condições gerais favoráveis ao desenvolvimento do cluster. Nesse sentido, levou a cabo um conjunto de estudos e recomendações que se podem resumir à intervenção em dez áreas consideradas prioritárias. A inovação é uma dessas áreas e, neste âmbito, foi criado o Maritime Innovation Forum, no qual as estruturas ligadas à inovação dos vários sectores podiam promover parcerias e a cooperação intersectorial. Outra área prioritária era a das exportações, crucial num país pequeno como a Holanda e no sector em causa. Embora as exportações representassem já 60% da economia do cluster, também neste campo foi decidido criar um espaço de diálogo e cooperação (o Maritime Export Forum).

Após a consulta aos seus membros, a Dutch Maritime Network decidiu dar prioridade a quatro áreas, onde se considerou que teria mais facilidade de actuação, a saber, a comunicação/imagem do cluster; mercado de trabalho e formação; exportações; e inovação. Os analistas calcularam depois o impacte da implementação destas medidas a curto prazo e a longo prazo. Neste último cenário, calculado até 2020, o cluster conseguiria um acréscimo ao crescimento autónomo da sua produtividade de 1%.

De notar que os autores do livro colocaram a tónica do crescimento do cluster marítimo holandês nas exportações. Estes consideram que o cluster terá tendência a aumentar a sua quota de exportações, mas assinalaram que o crescimento e internacionalização das

empresas levará a uma mudança estrutural do cluster. O risco da deslocalização dos investimentos das empresas para os mercados emergentes da Europa de Leste e da Ásia é real, pelo que a Holanda, enquanto país, tem de conseguir manter-se como uma localização atractiva para os investimentos marítimos. O papel do Governo, a orientação política e importância dada ao sector marítimo será igualmente um factor determinante. Até porque, como salientam os autores, a existência de um mercado interno forte é fundamental para a economia marítima e para o cluster. O combate às medidas proteccionistas impostas por alguns países e o “unfair trade” é de igual modo determinante e, uma vez mais, a intervenção das autoridades governamentais será decisiva[6].

A Holanda foi um dos países pioneiros na introdução da organização em cluster no sector marítimo na Europa, tendo uma longa experiência nesta área. Ao que indicam os estudos existentes (dos poucos existentes sobre casos práticos, na Europa), o seu cluster marítimo é forte, bem organizado, detendo várias estruturas de apoio e interligações coerentes e duradouras. Contudo, na mais recente reunião da Rede Europeia de Clusters, a equipa do Cluster Marítimo Holandês, presidida pelo Professor Niko Wijnolst, anunciou que o seu cluster vive um momento de grande incerteza quanto ao futuro, estando em risco a sua continuidade, a curto prazo. Após três períodos de funcionamento bem-sucedidos com base numa parceria-público privada, e não obstante uma avaliação positiva em 2009, o Governo holandês decidiu financiar apenas por mais um período de quatro anos o Cluster Marítimo Holandês (2010-2013). Desde então têm decorrido várias conversações entre os membros do cluster com vista ao alcance de uma solução unicamente privada, do ponto de vista do financiamento, o que não se tem revelado

fácil. Em Outubro de 2011, a Direcção do Cluster Marítimo Holandês anuncia, por isso, que irá demitir-se em Dezembro, cessando todos os contractos de pessoal e da Direcção do cluster no final do presente ano. Foi, entretanto, nomeada uma nova Direcção, que ao longo do ano de 2012 deverá tentar encontrar uma nova solução para o cluster.

Sendo historicamente um país marítimo, a Holanda soube conservar e potenciar a sua cultura ligada ao mar a favor da economia e do cluster marítimos. Este capital social e cultural é determinante, tendo sido aparentemente um dos elementos catalisadores do interesse político neste sector. Mas, ao que tudo indica, este factor deixou de ser determinante, face ao actual contexto económico-financeiro. De facto, tendo em conta a data em que a decisão do Estado holandês, de não continuar a financiar o cluster marítimo, terá sido tomada (2009) aventa-se a possibilidade de a crise económico-financeira mundial ser uma das razões primordiais. Os actores políticos souberam, no passado, seguir as recomendações técnicas, válidas e devidamente fundamentadas em estudos, dando corpo ao cluster marítimo holandês. Tal foi determinante na acção precursora da Holanda no domínio marítimo, visível até no facto de o modelo do tonnage tax ter sido replicado em diversos países. Importa, contudo, que a visão dos estadistas holandeses do passado, bem como dos empresários do sector, se mantenha, permitindo o apoio, político e institucional, essencial de que o cluster marítimo sempre beneficiou, o que, como é patente, não está garantido. Permanece, neste momento, a dúvida sobre a sobrevivência do cluster marítimo holandês, enquanto estrutura formal; e também sobre se, na ausência de uma estrutura formal aglutinadora, o cluster sobreviverá, sem consequências negativas de

maior, ao nível das interligações, comerciais, de translação de conhecimento, inovação, informação e outras, que caracterizam esta forma de organização e configuram as suas maiores potencialidades. Acresce que a Holanda é um país pequeno e, apesar de ter uma economia e um mercado interno relativamente fortes, tal poderá não ser suficiente para fazer face às novas forças motrizes e actores em cena no comércio internacional, bem como aos importantes desafios colocados pela globalização. O condicionalismo da sua reduzida dimensão poderá eventualmente ser ultrapassado pelo potencial da sua localização geográfica, nomeadamente no quadro de uma União Europeia que se assuma como potência marítima regional. Mas, pela sua dimensão e localização, a Holanda encontra-se também em significativo risco geopolítico, a verificar-se o provável cenário prospectivo de deslocalização do centro económico mundial para o Oriente.

Em suma, qualquer análise da situação holandesa, quanto ao futuro do seu cluster marítimo, se afigura prematura, por quanto é incerto e arriscado tentar “escrever a História” enquanto esta acontece.

Apresentamos sucintamente os exemplos de outros Estados europeus. A Dinamarca (sobre o cluster marítimo da Dinamarca a análise foi feita com base em fontes primárias, nomeadamente dirigentes do Cluster da Dinamarca e informações oficiais veiculadas em Outubro de 2011, na reunião da Rede Europeia de Clusters Marítimos, e fontes bibliográficas [13, 11]) teve um percurso semelhante ao da Holanda no domínio marítimo. Adoptando igualmente o conceito de cluster (constituído no seu caso por dez subsectores: armadores, estaleiros, fabricantes de componentes, autoridades portuárias, companhias de serviços, instituições de

investigação, instituições de formação, autoridades nacionais, organizações de comércio e financiamento, e seguros), a Dinamarca constituiu um órgão dinamizador da actividade do cluster, congregando várias associações com um papel relevante no sector, nomeadamente o Centro de Desenvolvimento Marítimo da Europa, com 140 membros; a Associação para a Promoção do Transporte Marítimo Dinamarquês, com 4800 membros; a Sociedade Dinamarquesa da Arquitectura Naval e a Engenharia Marinha, com 135 membros. Este cluster conta ainda com a colaboração da Autoridade Marítima Dinamarquesa e outras instituições relevantes. O financiamento é assegurado maioritariamente pelas quotizações dos membros (50-60%), pela contribuição do Estado (em torno de 30%) e o restante do retorno obtido dos projectos realizados. O Cluster foi criado em 1999, com o objectivo de promover a inovação e a cooperação no sector, bem como divulgar a sua imagem, coordenar o transporte marítimo dinamarquês de curta distância e a rede de auto-estradas do mar. Esta estrutura teve ainda um papel importante nos fóruns internacionais e na promoção do sector além-fronteiras. Já em 1999 representava cerca de 7% do valor de produção da economia dinamarquesa e 3% dos empregos directos. A sua marinha mercante é uma das mais potentes ao nível europeu; os armadores dinamarqueses operam 3% da tonelagem mundial, controlam, através de operações diversas, cerca de 7% dessa tonelagem e transportam 10% das mercadorias do comércio mundial; além disso, possuem várias empresas de armadores de dimensão internacional, nomeadamente a empresa líder mundial de transporte contentorizado, cifras para as quais a ajuda governamental, em particular na criação das condições infra-estruturais necessárias, muito terá contribuído

[13]. O país é igualmente forte nos domínios da construção naval e da exploração offshore de petróleo e gás natural. Em Outubro de 2011, a Direcção do Cluster Marítimo da Dinamarca apresentava como principais iniciativas projectos nas áreas do combate à pirataria, "green shipping", eficiência energética e também no domínio educacional. Destaque-se o Danish Transport Innovation Network, que tem em curso iniciativas relacionadas com intermodalidade, transporte eléctrico, tecnologia para navios e veículos, incluindo combustíveis sustentáveis, etc..

O cluster da Dinamarca foi auditado, na Primavera de 2011, pelas autoridades nacionais e recebeu o certificado de bronze na categoria de "cluster excellence". No quadro internacional, este cluster participa no projecto InnoShip, que consiste no desenvolvimento e adaptação de soluções técnicas inovadoras com vista à redução das emissões dos navios no Mar Báltico; no Props – Promotional Platform for Short Sea Shipping and Intermodality, desenvolvido em conjunto com a Bulgária no âmbito do 7.^o Programa-Quadro de Apoio; e, por fim, um projecto no domínio da comunicação, Press4Transport, um consórcio de divulgação que inclui a Dinamarca, Portugal, Holanda, Bélgica, Itália e Hungria.

Já na Finlândia (sobre o desenvolvimento marítimo da Finlândia auscultámos fontes primárias, nomeadamente dirigentes finlandeses do sector, e uma fonte bibliográfica [11]) a primeira abordagem das empresas do sector marítimo com vista à implementação do conceito de cluster, através de um estudo realizado junto das principais empresas do sector, foi feita em 2003. Nessa altura, foram identificadas nove áreas principais para o cluster: companhias de transporte marítimo, empresas associadas ao transporte marítimo, portos, operadores

portuários e indústrias relacionadas, associações e grupos de interesses, sector público (neste subsector incluem-se as áreas da formação, investigação e desenvolvimento, administração, entre outras), áreas associadas (tais como finanças, seguros, classificação), estaleiros de construção e reparação, e subcontratantes dos estaleiros. O referido estudo reputou-se de extrema importância, ao ter permitido compreender e dar a conhecer a dimensão e potencialidades do sector marítimo finlandês que, já em 2001, só através dos sectores da construção naval, transporte marítimo, portos e empresas associadas apresentava um volume de negócios da ordem dos 11,4 mil milhões de euros.

Em Outubro de 2011, os responsáveis do sector admitiam, na reunião da Rede Europeia de Clusters Marítimos, que a Finlândia não tem ainda um cluster marítimo cabalmente organizado, apesar dos esforços nesse sentido, não se revelando fácil o encontro de uma solução consensual. Estando a economia finlandesa altamente dependente das exportações, os dirigentes referiram igualmente as dificuldades económicas sentidas na actualidade, nomeadamente no sector do shipping.

No âmbito do estudo dos países nórdicos, impõe-se uma breve referência à Noruega que, embora não seja um país da União Europeia, é um dos mais antigos e bem estudados clusters marítimos, nomeadamente por Wijnolst e colegas [6]. Fundado em 1990, este cluster conta actualmente com 700 membros (incluindo empresas que compram e vendem bens e serviços marítimos e empregados e empregadores do sector). Os últimos dados oficiais sobre o desempenho do cluster foram apresentados em Março de 2011, com base em informação das empresas relativa ao ano de 2009. Os quatro principais subsectores são estaleiros, empresas

detentoras de navios, equipamento e serviços. Para as estatísticas do cluster são contabilizadas todas as empresas que contribuem 50 por cento ou mais para o sector marítimo. O referido estudo sobre a geração de valor do cluster marítimo norueguês revela que este tem um turnover de 50 mil milhões de euros anuais; em termos de valor gerado contribui com 16 mil milhões de euros, por ano; empregava, em 2009, 100 mil pessoas, das quais 18 mil eram homens do mar. Em termos globais, o cluster marítimo representa 5,5 por cento do PIB norueguês. As estatísticas oficiais apresentadas em Março deste ano evidenciam ainda que os subsectores de actividade que mais cresceram foram os do equipamento marítimo e da marinha mercante offshore. Em termos de principais projectos em curso, o cluster tem uma série de acções de cariz político, como seja um novo enquadramento para os homens do mar, com vista a tornar mais competitiva esta actividade e ainda a actualização prática e operacional das competências dos profissionais. O cluster está igualmente empenhado na criação de uma política atractiva no domínio do petróleo e do gás, que incentive as companhias a investir na placa continental norueguesa. No domínio do transporte marítimo, nomeadamente no transporte de curta distância, os noruegueses pretendem uma política ambiciosa que leve mais mercadorias dos camiões para os navios, o que actualmente é dificultado por um complexo esquema de taxas e pagamentos nos portos noruegueses. O subsector da marinha mercante offshore é um dos mais relevantes para o país, pelo que outra das preocupações do cluster marítimo é a revisão do plano de ajudas estatais para o transporte marítimo, de modo a que este contemple os navios offshore (que correspondem a 85% das encomendas feitas por empresas sedeadas na Noruega aos estaleiros noruegueses).

Nesta abordagem breve a algumas políticas marítimas europeias, e nomeadamente àquelas que seguiram o conceito de cluster, não poderíamos deixar de referir o caso do Reino Unido (a análise foi feita com base em fontes primárias, nomeadamente na apresentação pública e documentação oficial fornecida pelos dirigentes britânicos na mais recente reunião da Rede Europeia de Clusters Marítimos, e fontes bibliográficas [13, 11]). Este país líder no sector marítimo europeu tem uma heterogeneidade de estruturas a representar o cluster. Inicialmente, aquando do lançamento em 2003, o rosto do cluster era o Sea Vision UK. Esta estrutura dinamizou uma vasta campanha nacional de sensibilização para o conhecimento do mar, dirigida à opinião pública em geral e aos jovens em particular (os consultores da SaeR assinalam a fortíssima campanha de promoção do conhecimento dos mares junto das camadas mais jovens, bem como da cativação destas para as profissões ligadas ao sector marítimo. “É notável o esforço feito, permanentemente, no desenvolvimento da ideia da maritimidade do Reino Unido, na imagem e visibilidade do mar e na captação de jovens para as diversas carreiras profissionais do mar, civis e militares”, lê-se [11]). Na verdade, os objectivos gerais iniciais deste cluster são relativamente diferentes dos da generalidade de outros clusters europeus. No caso britânico, a principal preocupação prendeu-se com a imagem e visibilidade do cluster e do sector marítimo. Promoção e sensibilização são palavras-chave do Sea Vision UK. “Aumentar a atenção e a compreensão do valor do mar e das actividades marítimas que contribuem para a economia e a sociedade [britânicas]; e, através disso, atrair os jovens, não só porque estes são a população futura que poderá manter o cluster, mas também porque o cluster precisa do seu envolvimento e entusiasmo, para que

se interessem por uma ou outra carreira no sector marítimo” são alguns dos objectivos assumidos pelos responsáveis britânicos [13]. Eliminar a imagem negativa vigente em relação às actividades ligadas ao mar foi outra das preocupações do cluster. Exemplo desse investimento continuado na visibilidade e reputação do cluster e na atracção das gerações mais jovens é o site da estrutura (www.seavisionuk.org), visivelmente diferente dos de mais espaços institucionais na Internet de estruturas homólogas de outros países. Neste site, imagens apelativas, com impacto e atraentes, sobre o mar e as suas diversas actividades, sucedem-se, juntamente com frases curtas que dão conta dos “feitos” do Reino Unido em diversas áreas da economia marítima.

Em Outubro de 2011, os dirigentes do cluster marítimo britânico participantes nos *fora* internacionais, nomeadamente da Rede Europeia de Clusters Marítimos, explicavam, no entanto, que actualmente o Sea Vision UK se dedica apenas às áreas das carreiras ligadas ao mar e à Educação. Internacionalmente, o cluster é representado por duas estruturas – pela Maritime UK (que representa os subsectores dos portos, shipping e negócios marítimos) e pela UK Marine Industries Alliance. O cluster foi constituído segundo um modelo bottom-up e o seu financiamento é quase exclusivamente privado (com uma pequena excepção, de um verba atribuída pelo Ministério da Indústria). Os dados mais recentes apresentados internacionalmente revelam esta divisão interna do cluster, dificultando uma visão de conjunto sobre o impacto do cluster marítimo na economia do Reino Unido e na geração de emprego, em termos globais.

De acordo com um relatório elaborado pela Oxford Economics para a Maritime UK, em Maio de 2011 [14], só os sectores dos portos,

shipping e serviços financeiros relacionados com as actividades marítimas geravam 227 mil empregos directos (0,8% do total do mercado de emprego britânico) contribuindo com 13,1 mil milhões de libras para o PIB do país (0,9% do total). Quando contabilizados efeitos indirectos e induzidos, estima-se que estes três subsectores sejam responsáveis por 531 mil empregos (1,8% do total) e por um valor acrescentado de 26,5 mil milhões de libras (1,9% do total do PIB britânico).

Já a UK Marine Industries Alliance (constituída por empresas de várias áreas, das quais as principais são a defesa naval, lazer/recreio, marinha mercante e renováveis offshore) destaca da sua contribuição económico-social o facto de gerar anualmente 10 mil milhões de libras e empregar 90 mil pessoas. Em termos de valor acrescentado bruto, estima-se 3,5 mil milhões de libras e mais de 3 mil milhões de libras em exportações. Como objectivos desta estrutura, em 2011, destacava-se o aumento de 4% nas receitas, aumento da produtividade laboral de pelo menos 1% ao ano; redução de custos e aumento da qualidade resultante das actividades conjuntas, como R&D, acções de marketing no estrangeiro, formação e outras, e, por fim, melhoria da parceria Estado-indústria.

De assinalar, face ao exposto e aos dados que foi possível recolher, que o cluster marítimo britânico carece de uma unidade nacional forte e coerente. Na verdade, são identificáveis vários clusters marítimos regionais, como sejam os de Northern Ireland, Central Scotland, Merseyside Newcastle, Midlands Norfolk, Greater London e South West Solent, que também tendem a afirmar-se isoladamente ou pela voz de um representante dos clusters marítimos regionais britânicos. Em suma, o Reino Unido ainda não consegue falar a uma só voz, no

plano internacional, na representação do seu sector marítimo.

De notar que até países ditos continentais da União Europeia têm uma importante presença no sector marítimo. Um caso relevante a mencionar é o da Alemanha, que, na região Norte, contém o maior cluster marítimo da Europa, em dimensão, densidade e variedade. O Cluster Marítimo da Alemanha do Norte (para apresentação e análise deste cluster utilizámos fontes primárias, nomeadamente informação fornecida por dirigente do cluster, e fontes bibliográficas [11, 13]) é regional, incluindo os estados federais de Hamburg, Lower Saxony e Schleswig-Holstein e um total de 78 membros, a 1 de Outubro de 2011. Para 2012 pondera-se a entrada de dois novos Estados membros, os estados federais de Bremen and Mecklenburg-Vorpommern. O objectivo é incluir no cluster todos os estados costeiros da Alemanha.

Este é claramente um cluster industrial. Só as regiões de Hamburgo e Schleswig-Holstein apresentam um turnover de 33 milhões de euros; 22 mil milhões de toneladas de mercadorias circularam nos portos da Baixa Saxónia, na primeira metade do ano de 2011. No total, o cluster gera 113 mil empregos, inclui cerca de 4600 empresas ligadas ao mar e cerca de 135 universidades ou instituições científicas.

Hamburgo é a principal localização para as empresas de shipping; a Baixa Saxónia detém uma posição de liderança no mercado internacional de construção e fornecimento de navios; Schleswig-Holstein destaca-se pelo seu Canal de Kiel, que liga o Mar do Norte ao Mar Báltico, sendo o curso de água artificial mais movimentado do Mundo.

Actualmente, o cluster marítimo do Norte da Alemanha assume como temas-chave a produção de energia eólica offshore, as

offshore de gás e petróleo, a segurança naval, eficiência naval e emissões dos navios; segurança e vigilância; defesa contra pirataria e terrorismo a bordo; tecnologias da informação a bordo, entre outros.

De acordo com o Professor Niko Wijnolst, este cluster é composto por seis sectores (marinha mercante, construção naval civil, construção naval militar, portos, equipamento marítimo civil e militar, marinha de recreio, incluindo construção de embarcações de recreio). Uma das suas peculiaridades prende-se com o facto de o Governo ter uma forte intervenção e mesmo um papel de dinamização e coordenação importante [13]. O sector marítimo alemão retirou grandes vantagens competitivas da percepção prospectiva da mais-valia do transporte marítimo, criando assim uma das maiores frotas marítimas do Mundo (tal ficou a dever-se também a uma reposição de vários navios sob bandeira alemã após a introdução de um sistema fiscal do tipo holandês). Os armadores alemães granjearam posição mundial na área do transporte de carga contentorizada (a Alemanha detinha mais de mil navios porta-contentores, em 2006, a maior frota do Mundo deste segmento) e também de navios de outros tipos. Aliada a este sector, desenvolveu-se uma forte área de construção naval, que inclui a construção e reparação de navios de tipologia e complexidade muito variada. A Alemanha é ainda forte na produção de componentes para navios. A capacidade exportadora da indústria marítima é igualmente assinalável. Em 2005, a indústria de produção de navios alemã gerou 6,1 mil milhões de euros e apresentou uma taxa de exportação de 50%. Já no sector dos fornecedores de equipamentos, o volume de negócios, nesse mesmo ano, cifrou-se em 8,3 mil milhões de euros, dos quais 66% corresponderam a exportações. Conjuntamente, estes dois sectores

empregavam à data 100 mil pessoas. Aliás, o investimento na investigação e no desenvolvimento de novas tecnologias constitui outra das características do cluster alemão, que detém uma forte posição no sector da inovação tecnológica aplicada à electrónica naval, à robótica submarina e a novas formas de propulsão. A Alemanha também tem apoiado a investigação e inovação nesta área tendo, com a aprovação da União Europeia, concedido um subsídio de 20% para a promoção da aplicação de inovações industriais ao sector da construção naval, que totalizou 60 milhões de euros para o período 2006-2009. Isto além de o sector marítimo beneficiar de uma pequena fatia do orçamento de 23 milhões de euros dedicado à investigação e desenvolvimento (R&D). No sector marítimo, a prioridade da Alemanha é claramente a qualidade e a inovação, em particular no segmento dos equipamentos e algum tipo de navios (em 2006, o Secretário de Estado Georg Wilhelm Adamowitsch assume de forma clara que há segmentos, nomeadamente o da produção de grandes navios ou porta-contentores, nos quais a Alemanha considera que não vale a pena competir com países que são mais eficientes na sua produção, como o Japão, a Coreia ou a China[13]). A Alemanha dá igualmente particular importância à segurança marítima, consciente dessa necessidade, tendo em conta que 85% das suas exportações seguem por via marítima para os países de destino, e também que detém já alguns avanços neste domínio, nomeadamente ao nível de satélites e submarinos apetrechados com a mais alta tecnologia.

O caso alemão apresenta ainda uma particularidade curiosa: o cluster marítimo foi organizado essencialmente por iniciativa governamental, ao contrário do que aconteceu na maioria dos restantes países europeus. Igualmente característico é o investimento

alemão na educação, havendo mesmo metas estabelecidas em termos de formação de engenheiros e profissionais ligados às tecnologias marítimas [13].

Espanha (o desenvolvimento marítimo de Espanha e do seu cluster é descrito com base em fontes primárias e bibliográficas [11]) merece também uma referência, ainda que seja um cluster recente. Na verdade, a Associação do Cluster Marítimo Espanhol foi constituída em Outubro de 2007, tendo o cluster sido completamente consolidado apenas em 2011, devido aos constrangimentos ditados pelo ambiente económico. Tem vindo a aumentar o número de membros efectivos (leia-se pagantes) – 33 em 2009; 50 em 2010; 64 em 2011. Estes ligam entre si cerca de 900 empresas do sector. A contribuição financeira do Estado para o cluster ronda os 5 por cento. A Direcção do cluster dá particular relevância aos contactos com responsáveis políticos (em 2011 contabiliza 8 “pequenos-almoços de trabalho” com as autoridades), eventos técnicos (cinco em 2011) e aos Prémios atribuídos pelo Cluster Marítimo Espanhol, já na terceira edição. Em 2011, foram identificados como prioritários os projectos e estudos relacionados com a energia do vento offshore, produção de um catálogo electrónico dos cursos de formação ligados ao mar e consolidação do comité de standardização marítima.

Aquando da fundação do cluster, foram identificados oito sectores integrantes do cluster (transporte marítimo, portos, construção naval, pesca, aquacultura, náutica desportiva e de recreio, investigação científica e organismos de formação), sendo que destes os domínios da construção naval e indústrias afins, pescas, aquacultura e náutica desportiva e de recreio são os mais relevantes. De notar que, no caso espanhol, embora não seja possível avaliar resultados devido à curta

existência da experiência, os consultores da SaeR [11] salientam o rigor com que foi feito o planeamento dos objectivos e missão do sector. Além disso, os peritos portugueses falam, e apenas neste caso, em hypercluster e não em cluster, e apresentam detalhadamente o caso do hypercluster da Galiza (o único da fachada Atlântica da Península Ibérica e o maior de Espanha). No caso da Galiza, são identificadas três grandes áreas: pesca e aquacultura; marinha mercante e portos; construção naval e equipamentos. Em relação ao primeiro segmento de actividade, a Galiza é a maior comunidade autónoma de Espanha no sector dos produtos de pesca e seus derivados, contribuindo largamente para o sétimo lugar que o país vizinho detém, ao nível mundial, na exportação destes produtos. É também na Galiza que se localiza o maior armador espanhol; e só esta comunidade tem 122 portos e instalações portuárias. Em particular, detém cinco portos de interesse geral – Vigo, Corunha, Ferrol, Vila Garcia e Marin – sendo o Porto de Vigo o mais importante. Importa ainda apontar a construção naval, tanto a civil como a militar, como área crucial para o sector marítimo galego. Aliás, a sua pujança e papel de liderança pode verificar-se pelo facto de ter sido criado o Cluster do Sector Naval Galego. De assinalar ainda o facto de a Galiza ter vindo a investir em novas áreas, como a biotecnologia, detendo já diversas empresas aí sedeadas e mão-de-obra altamente qualificada a trabalhar, nomeadamente, na pesquisa de novos fármacos de origem marinha.

Itália (para o estudo do caso italiano foram utilizadas sobretudo fontes primárias; também uma fonte bibliográfica [13]), por seu turno, fundou em 1994 a Federazione del Mare, que alberga grande parte das organizações representantes dos diversos subsectores marítimos italianos. Em 2011, o sector representava 2,6 por cento do PIB

italiano (39,5 mil milhões de euros). A marinha mercante é a principal contribuinte para esta cifra global, com 10,3 mil milhões de euros. Segue-se o subsector dos portos, logística e serviços, com 6,5 mil milhões de euros; construção naval 4,4 mil milhões de euros; navegação de recreio 3,4 mil milhões de euros; pescas 4,4, mil milhões de euros; turismo náutico e de cruzeiros 5,8 mil milhões de euros. A vitalidade do cluster marítimo italiano é visível também nas cifras de investimento e aquisições – 13,9 mil milhões de euros, o correspondente a 4,9 do total de investimentos italianos; e das exportações – 9,7 mil milhões de euros, equivalente a 3,3 por cento do total das exportações do país.

Actualmente, o cluster garante 213 mil empregos directos e 265 mil indirectos. Outro facto notório é que o cluster italiano tem conseguido manter o seu desempenho em quase todas as áreas, ou mesmo crescer, em alguns itens, como é o caso da capacidade de geração de emprego (em 2004, o cluster gerava 122 386 empregos directos e 211 224 postos de trabalho indirectos). Outro facto de monta é que este é o quarto sector com mais elevado valor acrescentado por posto de trabalho em Itália (59,400 euros, depois dos sectores da banca, indústrias química e mineira). Em termos de valor produtivo por empregado, o sector marítimo apresenta um valor médio de 185 mil euros, sendo que nos subsectores da construção naval essa cifra sobe para 313,400; na marinha mercante para 259,800; nas actividades portuárias para 205,500 euros.

De salientar igualmente os efeitos multiplicadores gerados pela elevada interligação existente entre os diferentes componentes do cluster e de este com outros sectores de actividade (banca, finanças, seguradoras. Sendo o cluster marítimo italiano um sector de investimento intensivo,

a banca e o sector segurador e financeiro em geral desempenham um papel importante. Só o valor total gasto pelo cluster marítimo em serviços de seguradoras contabilizou, em 2004, 250 milhões de euros e o investimento financeiro requerido pelos sectores dos serviços e da indústria do cluster marítimo totalizou 494 milhões de euros[13]). A flexibilidade das redes existentes entre os diferentes subsectores do cluster é outra característica relevante. Algumas regiões, como La Spezia, Viareggio e Massa Carrara, ou Gaeta e Argentario, são bons exemplos de redes, muitas vezes informais, onde circulam conhecimento, dados profissionais e se geram iniciativas, resultado de uma boa articulação entre empresas (neste caso da construção naval e do sector das embarcações de recreio) que permite o desenvolvimento de um bom modelo de produção e o fomento do crescimento económico. Em suma, o cluster marítimo italiano tem um peso relevante na produção da riqueza nacional e na criação de emprego, importância que foi crescendo até pelo efeito compensador sobre a quebra decorrente da desindustrialização do país. O peso deste sector é também notório pelo volume de importações e exportações italianas que usam o mar como via de circulação (tanto 80% das importações como 80% das exportações). A Itália assume-se como o primeiro lugar na Europa para a área import-export por mar, com 250 milhões de toneladas a circular pelos seus portos. Assume-se igualmente como pioneira, na Europa, em local de embarque ou destino de cruzeiros (com 6,7 milhões de passageiros); e líder mundial na produção de navios para cruzeiro, motores para embarcações de recreio e carga ro-ro. Em termos regionais, distinguem-se, pela sua intensidade no sector marítimo, as regiões de Liguria, Campania, Friuli – Venezia Giulia, Veneto, Sicilia,

Toscana, Marche, Lazio, Sardegna, Emilia-Romagna.

Apresentamos também o caso de um cluster marítimo atípico, o do Luxemburgo (caso estudado exclusivamente a partir de fontes primárias, nomeadamente informação oficial do cluster apresentada publicamente na referida reunião da Rede Europeia de Clusters Marítimos), que se reconhece como tal, mas que faz parte da Rede Europeia de Clusters Marítimos e que inclusive assume actualmente a vice-presidência desta estrutura. O Cluster Marítimo do Luxemburgo tem 41 membros, movimentam 1,294,417 toneladas brutas e tem 222 embarcações com bandeira luxemburguesa. Destaca como principais projectos em marcha, a ratificação da convenção laboral para o sector marítimo, a ratificação de uma convenção sobre o “bilhete de identidade” dos homens do mar e o lançamento de uma “janela” única para os assuntos marítimos do país, o site www.maritime.lu

O cluster apresentou recentemente ao Governo uma avaliação sobre o quadro regulamentar do sector marítimo no país, colocando um grande ênfase na importância do “green shipping”. Está também a trabalhar no sentido de uma maior interligação e gestão conjunta do cluster marítimo com o cluster logístico do país. A estrutura dá igualmente particular relevância às relações exteriores, com a União Europeia e não só, bem como à participação em eventos e iniciativas que permitam a promoção da visibilidade externa do cluster marítimo luxemburguês (exs. Dia Europeu do Mar, Exposição Mundial de Shanghai, etc.).

Peculiar é também o Cluster Marítimo da Bélgica, que se apresentou na referida reunião de Outubro de 2011 da Rede Europeia de Clusters Marítimos com uma nova designação – Cluster Marítimo da Flandres. Os seus

representantes garantem que continua a tratar-se de um cluster nacional, e não de base regional, mas que assumiu esta nova designação por uma questão de orientação política e também por razões estratégicas, que se prenderão nomeadamente com a necessidade de captação de fundos, comunitários e não só. De facto, trata-se de um cluster com financiamento misto, oriundo da indústria marítima e dos governos locais/regionais.

Por fim, apresentamos o caso de um novo Estado-membro da União Europeia, a Bulgária, que também integra a Rede Europeia de Clusters Marítimos. Este é, na verdade, um cluster relativamente recente (fundado em Agosto de 2007), ainda em fase de finalização da sua implementação plena – neste momento prepara a instituição de uma administração própria e o financiamento da mesma. Este é um cluster focalizado na região do Mar Negro, onde operam a maioria das companhias marítimas búlgaras e onde a indústria marítima é estrutural para a economia local. Actualmente, o Cluster é essencialmente constituído por pequenas e médias empresas e associações do sector marítimos, sobretudo ligadas aos subsectores da construção, reparação e design naval, equipamento, shipping e empresas fornecedoras de bens. Este é um cluster em franco crescimento e desenvolvimento, tendo aceite três novos membros ao longo do ano de 2010, e mostrando-se empenhado no relacionamento intersectorial e internacional (é membro da Associação de Clusters Comerciais da Bulgária e membro da Rede Europeia de Clusters Marítimos), procurando estudar os modelos europeus já testados e experimentados no sector. Outro dos objectivos do cluster é estabelecer a ponte entre o sector não-governamental e o Estado, facilitando a comunicação com os poderes legislativo, executivo e judicial, e ainda

preparando o acesso a financiamentos públicos por parte do cluster marítimo. Durante o ano de 2011, o Cluster Marítimo Búlgaro apresentou dois projectos, um sobre os corredores de transporte pan-europeus que atravessam a Bulgária, que não foi aprovado; e um segundo, que tem em vista o reforço da capacidade de actuação do Cluster Marítimo da Bulgária e que mereceu a aprovação do Ministério da Economia do país. Entrou em execução a 1 de Outubro último e visa o desenvolvimento de um corpo administrativo do cluster; a operacionalização de novos projectos com vista a atrair novos membros para o cluster; e um conjunto de investimentos, nomeadamente de índole infra-estrutural, que deverão inclusive servir para facilitar a entrada de novas empresas no mercado, com a ajuda do cluster.

França (estudo feito com base em fontes primárias, documentação oficial do cluster [15] e outras fontes bibliográficas [13]) é um país que revela actualmente uma forte atenção e consciência política para os assuntos marítimos. O número de eventos que organiza sobre os assuntos marítimos, a participação activa nos *fora* internacionais, nomeadamente na Rede Europeia de Clusters Marítimos (da qual assumiu a presidência recentemente) e os materiais que produz sobre a actividade do cluster marítimo espelham isso mesmo. O Cluster Marítimo Francês publica regularmente, em Inglês, uma brochura. “Le Cluster Maritime Français – Social and Economic Contribution of French Maritime Industries”, 2010-2011 [15] é a mais recente e dá conta de que o cluster francês garante 300 mil empregos directos e gera 51 mil milhões de euros (dados do ano de 2010), correspondendo a cerca de 2,5% do PIB. Em relação a 2008 e 2009, estas cifras reflectem uma ligeira quebra (em 2008, o sector empregava 311 mil pessoas e gerava 53,7 mil milhões de euros; em 2009, 285 mil empregos

e 45 mil milhões de euros), provavelmente em resultado da crise económica e financeira mundial. Não obstante, os dirigentes do cluster francês acreditam que, até pelo número de novas encomendas e diminuição do número de pedidos de cancelamento de encomendas, a França se encontra já numa fase de recuperação da crise [15].

Importa também ter em conta, para esta análise, que o cluster marítimo francês foi formalmente constituído em 1 de Março de 2006, representando então 120 federações e empresas ligadas ao mar, tendo como objectivo principal promover o desenvolvimento dos “talentos marítimos” franceses [13]. O cluster marítimo francês detém actualmente 220 membros. O financiamento é totalmente privado, os representantes do Estado estão presentes com estatuto de convidado. Entre as principais actividades, orientações e projectos do cluster contam-se duas fortes apostas: no estabelecimento de vínculos e canais de comunicação fortes com o poder político e na educação marítima. Merecem, neste âmbito, uma breve referência os pólos de competitividade do mar de Provence-Alpes-Côte d’Azur (PACA), www.polemerpaca.com, e Bretanha, www.pole-mer-bretagne.com, que fazem parte dos dezasseis pólos de competitividade de dimensão mundial classificados como tal em 2005. Só estes dois pólos mantêm cerca de 100 mil empregos, 560 membros e um investimento em R&D de 450 milhões de euros empregues em 260 projectos oficialmente reconhecidos.

De referir ainda que uma avaliação efectuada em Novembro de 2008 pela Policy Research Corporation ao cluster francês [16] assinalava que o país empregava, à data, 230 700 pessoas nos sectores marítimos tradicionais (são considerados sectores marítimos tradicionais

navegação fluvial/intraterrestre; agregados de marinas; equipamentos de marinas; serviços marítimos; construções marítimas; marinha e guarda costeira; serviços de apoio às actividades offshore; embarcações de recreio; construção naval; portos de mar; transporte marítimo); 208 200 profissionais na área do turismo e actividades recreacionais costeiras e relacionadas com o mar (que inclui turismo costeiro e turismo de cruzeiros); e 64 700 pessoas no sector das pescas (aqui considerado como integrando a pesca costeira e em alto mar, a indústria de transformação do pescado e a aquacultura). O relatório apontava três regiões – PACA, Bretanha e Alta-Normandia – como as mais fortes do cluster marítimo francês e referia que as principais relações financeiras intersectoriais do cluster ocorrem entre os sectores do equipamento, construção naval, marinha, transporte marítimo e portos. Como pontos fortes, os autores do relatório destacaram o investimento em áreas inovadoras e em nichos marítimos (p. e., construção de iates, tecnologia marítima), bem como a promoção das actividades dos membros do cluster e dos pólos regionais de competitividade (nomeadamente nas regiões acima referidas).

Não sendo possível analisar em detalhe o caso de Portugal (análise sustentada em fontes primárias e fontes bibliográficas [11]), que deverá ser objecto de tratamento específico e individualizado noutra sede, refira-se resumidamente que o nosso País é representado na Rede Europeia de Clusters Marítimos pelo Fórum Empresarial da Economia do Mar, onde Portugal tem estatuto de observador. O Fórum Empresarial da Economia do Mar foi instituído em finais de 2009/início de 2010, visando materializar o proposto no Estudo do Hypercluster do Mar elaborado pela SaeR, sob coordenação do Professor Doutor Ernâni Lopes [11].

Rede Europeia de Clusters Marítimos

Por fim, justifica-se uma breve referência à Rede Europeia de Clusters Marítimos, que foi fundada em 2005 por dez países europeus com clusters marítimos constituídos. O objectivo desta estrutura é permitir a troca de experiências e reforçar o desenvolvimento dos clusters marítimos dos vários países, e na Europa em geral. Esta Rede apoiou desde o início a criação de uma política marítima europeia e defende uma maior integração dos clusters marítimos dos diferentes países da Europa, a um nível mais alargado (europeu) [13]. Actualmente, tem 13 membros efectivos e alguns países observadores, entre os quais Portugal. A estrutura reúne anualmente para que os membros possam conhecer a evolução, progresso e projectos em curso nos diversos clusters. A mais recente reunião da Rede Europeia de Clusters Marítimos decorreu em Paris, dias 25 e 26 de Outubro de 2011, tendo a Linha de Investigação e Assuntos Marítimos (LIAM) Maria Scientia participado, na qualidade de observadora. A participação neste encontro permitiu perceber as mais-valias da existência de uma organização deste género (rede) e deste âmbito (europeu), nomeadamente como espaço de intercâmbio de conhecimento e informações relevantes e de divulgador/ promotor de boas práticas.

A Presidência desta Rede pertencia, desde a sua fundação, ao Cluster Marítimo Holandês que, pelas razões expostas, abandonou agora essas funções e a própria Rede, passando a Presidência a ser assumida, a partir de Janeiro de 2012, pelo Cluster Marítimo Francês e a Vice-presidência pelo Cluster Marítimo Luxemburguês.

III. CONCLUSÕES

Apresentados os pressupostos teóricos e práticos que sustentam a pertinência da organização em cluster no sector marítimo,

concluimos que são várias as mais-valias desta forma de organização, referidas por vários autores e comprovadas em estudos. O fomento da inovação, da investigação e da qualificação, uma maior circulação de informação relevante, efeitos catalisadores, dinamizadores e de auto-sustentação são algumas das potencialidades evidentes. Por outro lado, é de assinalar que os países que optaram pela constituição de um cluster marítimo revelam características (criação de uma estrutura transversal e integradora dos actores e empresas dos vários sectores/subsectores; definição clara dos objectivos; elaboração de planos de acção; fomento da qualidade, da exigência, da formação; elo de comunicação com estruturas políticas) e resultados (maior visibilidade e credibilidade social e política, desenvolvimento da investigação e programas de formação, inovação, exportação, internacionalização) comuns [11, 13]. Não é possível aferir, pela ausência de estudos comparativos neste domínio, se os países que optaram pela constituição de clusters conseguiram retirar maior proveito da sua economia marítima, relativamente aos países que o não fizeram; contudo, são evidentes algumas vantagens, conforme descrito acima.

A integração e até a mera comparação dos clusters marítimos europeus afigura-se difícil, nomeadamente pela heterogeneidade da sua composição, pelo facto de alguns destes clusters não serem verdadeiramente nacionais, mas sim regionais, e ainda pela dificuldade de alguns países em assumir uma única voz para o sector nos *fora* internacionais.

As dificuldades de coesão interna são evidentes em alguns clusters marítimos, como exemplifica o caso do Reino Unido, que no entanto não é único. O modelo de

financiamento do cluster é outra das complexidades inerentes à sua constituição e mesmo continuidade. A actual crise económica e financeira parece estar a ter efeitos nefastos profundos em alguns clusters nacionais, como é o caso da Holanda, pondo em risco a sua sobrevivência e, em última análise, a potencialidade deste modelo, apontado por alguns autores como uma forma de resistência a crises e de evitar o colapso massivo de sectores e/ou indústrias.

De facto, o sector marítimo está intimamente dependente e relacionado com o comércio internacional, por sua vez pedra “basilar” do fenómeno da globalização em curso. Esta vulnerabilidade ao fenómeno da globalização é inerente ao sector marítimo, e não à organização em cluster, mas verifica-se desta forma que este modelo organizacional poderá não ser tão robusto e capaz de superar crises quanto alguns dos seus teóricos defendem. Não obstante, cumpre dizer-se que é prematuro qualquer análise sobre a capacidade da organização em cluster no sector marítimo para superar a actual crise, bem como é precipitada uma análise negativa sobre a vantagem da aplicabilidade da organização em cluster no sector marítimo, por quanto no passado esta forma de organização foi benéfica na superação de crises e condicionalismos financeiros (sendo a Holanda novamente exemplo) e ainda porque efectivamente este modelo organizacional é o que melhor espelha a essência dos oceanos e mares – a sua natureza holística.

A História dirá se a teoria de Niko Wijnolst – segundo a qual potenciando os elementos dinamizadores (enablers) do cluster, nos quais se incluem, entre outros, a inovação, a tecnologia e a promoção da qualificação dos recursos humanos marítimos [13], será possível ao cluster/hypercluster marítimo promover os subsectores chave (pull sectors),

como o shipping pela sua dimensão verdadeiramente global e pela sua importância estratégica para a globalização, enquanto dinamizadores dos restantes e, assim, funcionar como o motor do sector marítimo – está correcta e é a chave para a resposta aos grandes desafios da Europa no século XXI.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Comissão Europeia, SEC(2007), 1278/2, 10.10.2007.
- [2] European Commission, COM(2008) 652, 17.10.2008; e European Commission SEC(2008) 2637, 17.10.2008.
- [3] Policy Research Corporation. The Role of Maritime Clusters to Enhance the Strength and Development in European Maritime Sectors. Col. "Socio-economic studies in the Field of the Integrated Maritime Policy for the European Union", Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, European Communities, Belgium, 2009.
- [4] Porter, Michael. The Competitive Advantage of the Nations, Harvard Business Review, March-April 1990.
- [5] Porter, Michael. How Competitive Forces Shape Strategy. Harvard Business Review; 1979.
- [6] Wijnolst, N; Jenssen, J; Sødal, S. European Maritime Clusters: Global Trends, Theoretical Framework, The Cases of Norway and The Netherlands, Policy Recommendations; Dutch Maritime Network, The Netherlands, 2003.
- [7] Legendijk, A. "Learning in Non-core Regions: Towards Intelligent Clusters: Addressing Business and Regional Needs", Knowledge, Innovation and Economic Growth: The theories and Practice of Learning Regions. Boekerna, F.; Morgan, K.; Bakkers, S.; Rutten, R. (eds), 2000, p. 165-191.
- [8] Matias, Vieira. O Cluster do mar. Uma Nova Tramontana?, Europa Novas Fronteiras. N.º 20, Princípia, Julho/ Dezembro de 2006, p. 19-25.
- [9] Isaken, A.; Hauge, E. Observatory of European SMEs: Regional Clusters in Europe. European Commission, Luxembourg, 2002.
- [10] Cluster Policy in Europe. A Brief Summary of Cluster Policies in 31 Countries. Oxford Research AS, January 2008.
- [11] SaeR, O Hypercluster da Economia do Mar: Um Domínio de Potencial Estratégico para o Desenvolvimento da Economia Portuguesa. SaeR/ACL, 17 de Fevereiro de 2009.
- [12] Hypercluster do Mar, Entrevista com Professor Doutor Êrnani Lopes, Revista da Associação dos Oficiais da Reserva Naval. Lisboa, Março de 2005.
- [13] Wijnolst, N (cord.). Dynamic European Maritime Clusters. Dutch Maritime Network Series, Vol. 30, Delft University Press, The Netherlands, 2006.
- [14] Oxford Economics. The Economic Impact of the UK's Maritime Services Sector. Oxford Economics, Maritime UK, May 2011.
- [15] Le Cluster Maritime Français – Social and Economic Contribution of French Maritime Industries, 2010-2011. Cluster Maritime Français/ French Institute of the Sea.
- [16] Policy Research Corporation. The Role of Maritime Clusters to Enhance the Strength and Development of Maritime Sectors – Country Report – France; European Commission, November 2008.

[» voltar ao Sumário](#)

O mar: património, meio de comunicação e a legislação aduaneira. Factor económico.

The Sea: common heritage of mankind, mean of communication and the customs law. Economic factor.

José Albuquerque Martins

Prof. Associado, Escola Superior de Actividades Imobiliárias

| jalbmartins@iol.pt

Resumo

Da tomada de consciência da importância do Mar, como fonte de oportunidade económica ou consolidação de direitos internacionais, o tempo presente não deixa lugar a dúvidas. Isso, muito em especial para países periféricos com a consequente extensão do seu território continental em virtude de Convenções Internacionais sobre o domínio do mar. A exploração dessas valências, à luz das próprias Convenções, desde a delimitação territorial de um país marítimo, até à exploração racional dos recursos ou da sua utilização, em especial, no que respeita aos meios de transporte marítimos e da carga ou passageiros que os mesmos possam transportar, sendo pluridisciplinar, porém, tem, requer e plasma o papel integrador das Alfândegas numa política que um país possa desenvolver para esse recurso territorial, ambiental, cultural e económico que é o Mar. Assim, o presente trabalho revendo as Convenções mais importantes sobre o mar destaca o actual papel contido na legislação aduaneira nacional, comunitária e internacional, e o papel da alfândega no desenvolvimento de um cluster marítimo.

Palavras-chave: Mar, recursos, exploração, protecção, desenvolvimento económico, alfândegas.

Abstract

In our days, maritime role is out of doubt as a source of economic opportunities or about consolidate international rights about the Sea. This fact is especially important to peripherals countries because international conventions on the law of the sea with the consequent territorial extension. The exploration of that aspects, in the light of the Conventions, beginning with territorial delimitation of a coastal country until rational exploration and exploitation of maritime resources, specially, in terms of maritime transport with cargo or passenger that they can transport, being an interdisciplinary matter but, it has, require and mold the integrative polity role of Customs that one county can develop or wish for that territorial resource, ambient, cultural and one economic that has the Sea. This paper making a review of actual sea conventions highlight the customs national law, as well communitarian and international, concluding about the custom role on the development of a maritime cluster.

Key words: Sea, resources, exploration, protection, economic development, Customs.

I. INTRODUÇÃO – as alfândegas como elemento de integração de políticas públicas.

A par de competências de natureza fiscal tradicionalmente atribuídas às alfândegas, isso, em face da lógica de funcionamento de alguns dos impostos dela característicos, como o seja a da importância da quantidade (ainda que expressa por valores monetários) e a do género de mercadorias em comércio internacional ou doméstico, porém, historicamente, a Alfândega tem desempenhado o ou um papel integrador das políticas públicas de uma nação. Pela sua posição num país, a fronteira, a Alfândega representa uma função de subsidiariedade de todas as demais funções de um Estado: desde a política de segurança nacional, sobretudo sobre as mercadorias e os meios de transporte, mas, também, sobre pessoas, até à garantia da qualidade de vida traduzida pela qualidade comercial e sanitária dos produtos de consumo. Como fronteira, reflecte tanto a atractividade de um país como, em termos civis [1], uma garantia de segurança interna.

Assim, às alfândegas, numa metáfora social, cabe-lhe um papel de cartão de visita. Um cartão de visita das políticas internas, nacionais, utilizadas. Entre outras, a política (leis e regulamentos) comercial, militares e de segurança, fiscal, sanitárias, culturais, patrimoniais e científicas, turismo, cambiais e financeiras, ambientais, flora, fauna e poluentes. Este corpo da gestão pública é o perfil das políticas públicas e da acção levada a cabo por múltiplos departamentos da Administração Pública nacional quando da importação, entrada no território e circulação de pessoas, meios de transporte, serviços ou mercadorias estrangeiras. Isso, e ainda que integrados em blocos económicos, globalizados [2], como ainda fomentando ou desincentivando a produção nacional. Deste

modo, e igualmente numa lógica de interface internacional e de regulação ou serviço (ao bem) público, as alfândegas são um elemento de apoio e promoção, via estudos de mercado e de produto, bem como de celeridade e compromisso, ao escoamento de uma produção nacional, de uma exportação nacional ou comunitária.

Como assinala Tamanes (1979), no século XVI (era mercantilista) uma pauta era restritiva, mesmo até, proibitiva, e a acção das alfândegas era de portas fechadas do país face ao exterior (modelo de economia fechada), passando pelo século XVIII/XIX (era do livre-cambismo), com início de revoluções sociais e a liberdade de exercício de actividades económico-sociais, com implantação de domínios por parte de potências da altura, v.g., domínios territoriais ou do mar, e, este, por via do domínio sobre rotas/pavilhão de bandeira por parte do Reino Unido ou, posteriormente, pela posição de árbitro ou de hegemonia detida, a concessão por parte de países líderes, dito de impérios, de cláusulas de nação mais favorecida a outros países [3], até ao presente, finais do século XIX-XI (era dos Acordos entre partes, bilateralismo, até ao actual multilateralismo), deparamo-nos com pautas aduaneiras desarmadas. Desarmadas, desde medidas de política comercial, industrial, sanidade, proibição ou controlos, até às de natureza orçamental sobre o movimento internacional de mercadorias.

Todo este esforço evolutivo tem sido conduzido ou regulado contratualmente pelo supranacional fórum multilateral que é a Organização Mundial do Comércio, ex-GATT (1947), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (1962; CNUCD, em inglês, UNCTAD), a Organização Mundial das Alfândegas (OMA) ou pelos instrumentos, mais ou menos

impositivos, que ocorrem dentro da União Europeia.

Ora, no que respeita ao Mar, e ao direito que o regula, um Direito do Mar consubstanciado na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar [4], assinada em 1982 em Montego Bay, (CNUDM82), o Mar sendo um património da Humanidade sobre o mesmo, não obstante domínios que nas suas faixas se possam legitimar mas porque não é um monopólio, não é possível negociar vantagens ou estabelecer cláusulas decorrentes da noção de nações mais favorecidas (artigo 126º).

Num processo de integração, em que alguns aspectos podem correr melhor (caso da própria união aduaneira dentro da União Europeia (UE), espaço este que é o que aqui nos importa) e em que outros, como a prova do tempo tem mostrado, nem tanto, como é o caso da designada política [de rendimentos e preço] agrícola comum ou a das pescas ou, ainda, a política comum dos transportes e, mais ultimamente, a da união financeira ou, numa outra base classificatória, o tráfego de comércio, turismo, movimento postal, financeiro, etc., entre movimentos comerciais ou não, lícitos ou ilícitos (droga, tecnologia militar ou, como até há poucos anos, o de divisas, como ainda o de mercadorias impróprias para consumo humano ou animal ou, em termos de propriedade industrial, mercadorias contrafeitas ou, ainda, as próprias pessoas com mandatos de captura internacional judicial ou com mandatos políticos –ONU-, etc.), certo é que o movimento marítimo, meios de transporte, pessoas e carga que nele circulam, ou, imediatamente, pelo que representa o sector dos transportes, o pesqueiro e o do património mineiro, aquático e subaquático, a fronteira marítima nacional, enfim, o mar, ocupa um papel destacado em todas essas

actividades humanas. Isso, tanto em termos nacionais quanto da União Europeia [5-6-7].

Não resolvidos assim muitos dos aspectos de integração, os quais, por sua vez, podem remeter para uma necessidade de desenvolvimento de novas organizações ou crescimento de algumas das organizações internacionais já existentes, porém, sob uma certa motivação tecnológica ou da competitividade europeia, em termos marítimos europeus tem-se pretendido igualmente uma política comum para o mar, uma política marítima integrada (PMI) para a União Europeia [7-8].

A par de motivações tecnológicas, ou não, os navios e a carga que se possa transportar podem ser objecto de um acompanhamento de localização e segurança tecnológica (LRIT) [6]. De um modo irreflectido ou imediatista poderia ser colocada a questão de se o uso dessa tecnologia, podendo acrescer os argumentos da celeridade ou facilidade, não colocará em estado de necessária reapreciação o presente sistema de “leis e regulamentos” com o seu suporte organizacional. Todavia, como bem evidencia toda uma produção alcançada até ao momento, este teconologismo é um projecto com uma boa dose de absurdo.

Assim, na Secção 2 dá-se conta da importância do Mar. Isso, não só decorrente do papel a desempenhar pela Convenção sobre o Mar (território e recursos exploráveis) como o do desenvolvimento de uma política marítima integrada por parte da União Europeia.

A Secção 3 aborda os acordos internacionais sobre o mar, bem como os de direito internacional privado de transporte de mercadorias, terminando com as políticas de exploração do mar simbolizadas nas designadas AEM’s.

A Secção 4 recolhe a influência do mar na legislação aduaneira. Apontam-se os fenómenos e incidentes marítimos constantes no direito marítimo, no direito comercial nacional, como também a fronteira aduaneira, as embarcações, o transporte e o tratamento daqueles incidentes na legislação aduaneira e em que medida a sua instituição, a Alfândega, pode contribuir para o desenvolvimento de um cluster marítimo português. Por fim, além da tecnologia e inovação marítima, extraem-se as principais conclusões para uma exploração nacional racional e económica do Mar alavancada em termos aduaneiros.

II. IMPORTÂNCIA DO MAR

A par da importância histórica que o mar tem desempenhado para os países costeiros, desde logo o caso português que, com o seu papel global, abriu novos mundos ao mundo com a descoberta de caminhos marítimos para diversos pontos do globo (a Oriente ou o Brasil), em termos europeus [8], a União Europeia possui 70.000 km de orla costeira ancorada em dois oceanos e quatro mares: oceano Ártico e o Atlântico, o mar do Norte, o mar do Báltico, o Mediterrâneo e o mar Negro.

Dentro do quadro regulamentador da partilha, exploração e preservação do Mar operada pela CNUDM 82, Portugal passa a deter uma extensão territorial marítima que absorve cerca de 70% da designada Zona Económica Exclusiva (ZEE) da União Aduaneira. Com essa Zona/Plataforma Continental, Portugal vê a extensão continental alargar-se 18 vezes das suas dimensões actuais, o que, de um país periférico, o transforma, pode transformar, em país de grande dimensão bem como central no Mundo e oceano Atlântico (África e Américas). Central no mundo como central

para o centro e norte da Europa (nomeadamente, via a exploração de transporte de mercadorias de curta distância, projecto TMCD ou TCDM [7]).

A acompanhar a relevância histórico-geográfica, na actualidade a importância mede-se pelo contributo que o recurso Mar proporciona economicamente aos países banhados pelo mesmo.

O Quadro 1 evidencia diversas dimensões e daí outras tantas potencialidades que o mar tem proporcionado, tanto em termos do caso português quanto para a União Europeia.

O quadro 1 não deixa dúvida sobre o determinante papel do mar, quer para as pessoas ou a riqueza nacional, quer para a actividade económica, com a indústria de transporte à cabeça.

Indústria essa que é a que aqui sobretudo importa. Isso, porque 1) o transporte marítimo é o aspecto mais relevante dentro do Direito do Mar consubstanciado na Convenção das Nações Unidas (CNUDM 82); 2) anteriormente a esse acordo, dentro do direito internacional privado, a Convenção sobre o transporte de mercadorias por mar, de 1924 [9], já regulava o uso desse meio de transporte nas trocas internacionais entre os países; 3) o transporte marítimo, como direito marítimo, encontra-se desde o século XIX regulado em muitos aspectos dos navios e da sua navegabilidade no Código Comercial português – Código Veiga Beirão, 1988 - (propriedade, capitão, tripulação,..., abandono, avarias, arribada, abalroação ou da sua assistência e salvação); 4) além das competências que pela própria legislação nacional as alfândegas já detiveram sobre o mar territorial [10], e não obstante as possíveis classificações das embarcações [11]; devido à sua antecedência em relação ao transporte aéreo, o transporte marítimo compõe o corpo

Quadro 1 – Dimensões do Mar

Dimensões do MAR	União Europeia	Portugal
Concentração da população nas regiões marinhas [litoral]	40%	-
Concentração do PIB nas regiões marinhas [litoral]	40%	-
Emprego nas actividades marinhas (número de pessoas)	3.000.000	172.000
Volume do comércio internacional movimentado nos portos	90%	90%
Volume do comércio intracomunitário movimentado nos portos	40%	-
Peso das actividades marinhas (<i>cluster</i>) no PIB (Peso dos sectores ligados à exploração dos recursos marítimos)	3% - 5%	5%-6%
Posição mundial nos sectores ou indústrias marítimas de,		
Transporte	1º	Pagamento ao estrangeiro de 300 milhões de euros em fretes,
% da frota marítima mercante europeia sobre a mundial (50.000 navios de comércio)	40%	
Turismo costeiro	1º	-
Produção energética (plataformas ou a indústria offshore do petróleo e gás natural [Mar do Norte])	1º	-
Construção naval especializada	1º	-
Serviços de tecnologia marítima	1º	-
Posição relevante mundialmente nos sectores ou indústrias marítimas de,		
Construção naval de cruzeiros	Sim	-
Energias renováveis	Sim	-
Engenharia civil/Portos	Sim	Sim

" - " : Não relevante, não calculado ou não disponível.
Fontes: Saer/ACL (2009), União Europeia; PRC (2008)
Elaboração Própria.

enformador sobre os transportes constantes nos instrumentos legais da Reforma Aduaneira (1965) [12] e Regulamento das Alfândegas (1941) [13]. Este instrumento trata aduaneiramente aqueles incidentes marinhos constantes do Código Comercial (v.g., a venda ou retenção pelo Estado português). 5) quer, ainda, porque dentro de um possível cluster do mar a União Europeia está a desenvolver um grande esforço financeiro para a criação de uma Política Marítima Integrada para a União. Política esta, dentro da qual o cluster marítimo português se poderá desenvolver e no qual as alfândegas são uma das importantes entidades intervenientes.

Assim, no plano das acções, em termos nacionais (a Estratégia Nacional para o Mar/Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar) como europeu (desde logo, as Auto-

estradas Marítimas AEM [7]), Portugal não tendo alavancado o projecto Sines dos anos 60/1973, ano de arranque da construção do porto de Sines, agora, integrado na Europa, acompanha diversos planos de desenvolvimento desejado para os portos nacionais.

Dentro do quadro de actividades do mar evidenciadas naquele Quadro 1, a actividade de transporte marítimo comercial detêm a primazia [14-15, 5]: mundialmente movimentada 342.743 milhões de euros (aproximadamente, 37% do total do que possa ser um cluster mundial produtivo e transaccionáveis do mar) como em termos europeus (aproximadamente, um valor perto de 49% do valor total do cluster europeu). Nesta indústria do transporte marítimo internacional a quota europeia é de 44,1%.

No que aos aspectos aduaneiros diz respeito, integrados os mesmos no componente “Software” do modelo de desenvolvimento económico do Hypercluster do mar português (SaeR, 2009; p. 108), um cluster marítimo de relevância social e económica que puder aportar 6% ao PIB português, o mesmo conta já no âmbito das políticas de facilitação da EU quanto à movimentação aduaneira das embarcações nos cais, portos, como para a fluidez de movimento das mercadorias por elas transportadas, trânsito e circulação de mercadorias com ou sem estatuto nacional/comunitário, com uma contribuição por via das designadas aplicações informáticas SDS e NSTI, respectivamente.

Toda esta dimensão económica por um lado. Por outro, e na própria óptica da utilização e exploração dos recursos ou da utilização do mar, todo aquele conjunto de acções humanas tem igualmente conduzido a que se mostre necessário que as mesmas se operem a um nível de sustentabilidade. Sustentabilidade, como paz e partilha de recursos entre as diversas Nações, ausência de pirataria ou o uso indevido do mar (v.g., a prática do narcotráfico) como, ainda, da garantia de uma auto-regeneração do próprio Mar.

Neste capítulo, internacionalmente ou em termos europeus diversas têm sido as produções realizadas sobressaindo, desde logo, a já apontada CNUDM 82 (a qual teve como antecedentes a Convenção de Genebra de 58 e 60 e cujo processo de negociação multilateral se iniciou com a Terceira Convenção da ONU iniciado em 1973).

Essa Convenção delimitando fronteiras marítimas estende a superfície continental e correspondente jurisdição, poder de fiscalização e domínio marítimo dos países costeiros.

Em termos europeus e no que aqui importa, aquele tipo de preocupações de sustentabilidade segundo o Livro Verde, [6]

incidem sobre a procura de uma exploração dos recursos marítimos de um modo sustentável integrando-se aqui, enquanto factores de competitividade, além da questão da poluição, o conhecimento, a investigação científica e a, tão em moda e no presente caso, boa governação marítima!

III. ACORDOS INTERNACIONAIS SOBRE O MAR E O TRANSPORTE DE MERCADORIAS POR MAR

Como referido, dentro do direito internacional público sobressai como quadro regulamentador do Mar a Convenção CNUDM 82.

Da passagem inofensiva das embarcações, militares e comerciais, ou o espaço aéreo sobre o mar e sob jurisdição do país costeiro – “jurisdição”, em grau e incidência variável como já apontado, conforme a própria delimitação marítima a que o Estado costeiro possa ter direito, mas- desde o Mar Territorial (artigo 3º daquela CNUDM) até ao mar sobre a plataforma (leito e subsolo) continental (artigo 76º), a Convenção dispõe de facilidades e liberdades (em particular a partir dessa plataforma continental: o Alto Mar; zona dos grandes fundos oceânicos – artigos 86º e 76º/3-; fundos marinhos e área essa sobre a qual é exercido pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, AIFM – artigo 156º, uma actividade de autorização e vigilância, quanto financeira, na extracção de minerais sólidos, líquidos ou gasosos).

Nessas delimitações, até ao início daquela plataforma se a mesma se puder estender para lá da ZEE, as Alfândegas devem, como força civil e sem reservas, fazer preservar ou evitar que ocorram infracções às leis e regulamentos por ela geridos, como igualmente reprimir tais ocorrências. Leis e regulamentos internos ou do direito internacional público (v.g., da convenção do tráfico ilícito de drogas, CITES) ou privado

(v.g., a Convenção de Bruxelas, 1924, ou a de Varsóvia, 1929 [16]); convenções estas sobre a unificação de regras atinentes à emissão e utilização de conhecimentos de embarque de mercadorias (B/L, em inglês) a bordo de navios e regras relativas ao embarque de mercadorias (pessoas e bagagens) em transportes aéreos, respectivamente.

Antes da definição contratual subjacente a esses títulos de transporte, merece destaque na compra e venda internacional de mercadorias o uso comercial dos termos designados Incoterms. Com estes termos, para lá do mero estabelecimento de alguns dos direitos e deveres contratuais entre os negociantes, estabelece-se igualmente uma relação económica de desenvolvimento das frotas mercantes e aéreas de um dado país, como, igualmente, da sua actividade seguradora. Acresce, alguns dos termos dos Incoterms são a base valorativa dos registos valorimétricos na Balança Comercial dos países (base CIF nas importações de bens e serviços e o FOB nas saídas para o exterior).

Também nestas perspectivas se vê que é grande a extensão do campo aduaneiro. Uma ou outra acção activa, que é primária e directa, poderá desvirtuar um dado rigor das contas externas e nacionais portuguesas.

A par da produção internacional e a da união europeia quanto à utilização e exploração das águas marinhas (v.g., transportes, turismo, pesca) e dos demais recursos de direito exclusivo do país costeiro dentro da sua plataforma continental (v.g., petróleo, gás, minerais), vista a importância que o transporte marítimo representa na cadeia das trocas internacionais desde cedo se criou então uma Convenção que regula o (contrato de) transporte de bens por meio de embarcações marítimas, 1924 [9].

Na perspectiva do Mar como meio de comunicação, e após reconhecimento do insucesso de uma política comum de

transportes dentro da União Europeia [7], a Comissão, numa preocupação pelo desenvolvimento sustentável [6] ou pelo reconhecimento pelo lado dos custos e da rapidez (o transporte rodoviário é mais lento e 10 vezes mais dispendioso que o transporte marítimo) ou do congestionamento que ocorria em alguns eixos rodoviários do centro-norte da Europa, em algumas zonas urbanas ou, prospectivamente, que ocorreria até 2010, após um grande esforço financeiro nos anos 80 do século passado em infra-estruturas rodoviárias e nos correspondentes meios de transporte, começou a mesma, desde 2001 [7], a traçar uma via de desenvolvimento (financiamento e canalização de opções) para a exploração de rotas marítimas no tráfego de mercadorias dentro da Europa, as auto-estradas do mar (AEM) [7]

Como condicionamento ou uma consequente divisão de especialização económica dentro da UE, a partir de 2007 aquela política comum de transporte virá ser a retomada por meio do transporte marítimo [6]. Assim,

1. Ainda que não comprovada a valia por parte do mercado, porém, uma pretensão de “substituição” do rodoviário pelo marítimo. Essa passagem, com o estabelecimento para a via marítima do que já ocorre com os camiões e comboios ou via rodo-ferroviária, i.e., a criação de um espaço marítimo sem barreiras:
 - a. Sem barreiras portuárias. Assim, sem barreiras como meio de facilitar o congestionamento europeu de algumas vias rodoviárias e como projecto português o desenvolvimento PORTMOS –Portuguese Motorways of the Sea; as AEM portuguesas-, financiado pelo esforço financeiro da linha orçamental para efeitos de integração evolutiva das auto-estradas marítimas na RTE-T (Redes Transeuropeias de Transportes/ transfronteiriços/

transposição de barreiras naturais, como os Alpes ou os Pirinéus, por via marítima) [7]. Com este projecto nacional é pretendido integrar (AEM's) circuitos de circulação e infra-estruturas a partir dos portos portugueses nas AEM com os circuitos técnicos e administrativos dos portos de outros estados membros: Leixões-Roterdão-Leixões, Sines-La Spezia-Sines. Essas AEM, essa conquista de rotas de navegação europeias, com o correspondente transporte de curta distância, TMCD, [7] para o qual se pretende igualmente o sequente desenvolvimento de dispositivos com preocupações de segurança e acompanhamento permanente (GPS, acompanhamento pelo sistema de navegação por satélite -projecto "Galileo"; sistema long range identification and tracking - LRIT) do navio e carga, contentores [6]. Aquela exploração portuária (AEM) com uma correspondente marinha de cabotagem (transshipment) poderá trazer vantagem competitiva na cabotagem de e para corredores ou rotas de longo curso ou transatlânticas: América, África ou do Médio Oriente e Ásia. [17].

- b. Sem barreiras sanitárias, etc.
 - c. Enfim, a par de financiamento em infra-estruturas portuárias e espaços modais a elas associados (intermodalidade), uma lógica de "balcões únicos" como o da Janela Portuária pretenderia ser [7]. Em termos de alfândega, a referida aplicação SDS para registo de entrada e movimentação de meios de transporte (contramarca) com a carga que possuam (manifestos).
2. No objectivo de criação daquela política marítima integrada, o desenvolvimento das acções do Livro Branco [7] para uma política de transportes na União Europeia

vem criar e desenvolver diversos projectos comunitários e nacionais suportados com a correspondente contrapartida financeira. As rotas anteriormente apontadas com origem e finalização em Portugal (TMCD) ou auto-estradas marinhas (AEM) portuguesas em desenvolvimento, sobretudo, Sines e Leixões, bem como Sines-Marselha, envolvem o desenvolvimento a montante de intermodalidade (com infra-estruturas e meios de transporte combinado rodoferroviário), com um quadro de financiamento disponível denominado Marco Polo [7].

Assim, uma multi e intermodalidade entre os meios de transporte (marítimo/fluviálferrroviário-terrestre-aéreo) com o desenvolvimento de transporte marítimo de curta duração (TMCD) dentro do desenho das AEM's. Isso, é acompanhado de celeridade e facilidade de índole alfandegária mediante o uso da plataforma electrónica do trânsito comunitário e externo designada por NSTI (projecto comunitário; novo sistema de trânsito informatizado, o qual substitui o papel pela comunicação electrónica de dados e, regime aduaneiro esse, regulado no Código Aduaneiro Comunitário - Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho).

Naquele desenho (entre outros requisitos de gestão, planeamento e visão [18]) dentro da União Europeia de rotas AEN, ou da sequente RTE-T e possibilidade de uma indústria de cabotagem, é onde se poderá ancorar o (resurgimento de um possível cluster do mar português ou planos de desenvolvimento regional das localidades do porto marítimo.

IV. O MAR E A LEGISLAÇÃO ADUANEIRA

Quer em termos da nova delimitação territorial portuguesa (com a devida referência ao artigo 5º da CRP), quer no que

ao transporte de trocas internacionais ou no que ao próprio navio respeita, vimos anteriormente que todas essas circunstâncias têm igualmente a influência da acção aduaneira.

No capítulo dos procedimentos aduaneiros (i.e., a concretização das “leis e regulamentos”), desde a atribuição de contramarca ao meio de transporte, passando pela apresentação dos manifestos de carga, passageiros e de bagagens, até ao alvará de saída desses mesmos meios de transporte, como ainda os procedimentos [19] atinentes a questões como os dos arrojados, achados e sinistros marítimos, tudo isto, num conjunto de procedimentos ou operações (orais e escritos, físicas ou virtuais) e formulários (físicos ou virtuais) constantes do dispositivo legal da Reforma Aduaneira [12] (artigo 48º, que, ao tempo, precisa a jurisdição quanto ao mar aduaneiro as actuais 12 milhas do mar territorial e, entre outros, o artigo 52º, com o direito de visita e o dever de fiscalização sobre embarcações, o 162º, 72º ou o 518º) e do Regulamento das Alfândegas [13] (artigo 5º ao 91º, 173º, 219º, 426º, ou -observando-se o disposto no Código Comercial- quanto ao abandono de embarcações, naufrágios e arrojados ou, ainda, quanto aos achados no fundo do mar e sinistros marítimos – e aéreos – os artigos 638º a 690º).

Por sua vez, num propósito de simplificação e celeridade, facilitação no comércio internacional e no desembaraço dos meios de transporte, com o expectável ganho de competitividade das empresas da União Europeia, a par do desenvolvimento de rotas (o já referido projecto AEM) e infraestruturas (projecto, no caso português, PortMOS), a União Europeia tem desenvolvido um conjunto de acções (Livro Branco) que, em termos aduaneiros dessa União, se concretizaram legalmente pelo estabelecimento da designada plataforma electrónica ou portal SDS: execução dos

procedimentos antes referidos por via electrónica –interface paralela ou sucedânea à designada Janela Portuária em termos de Portos. Quanto ao trânsito e circulação das mercadorias, mercadorias com origem comunitária ou e não que saiam ou entrem na União Aduaneira Europeia, a referida aplicação electrónica NSTI [7].

Não obstante, será pelo trato, cultura aduaneira [10], que um valor poderá ser acrescentado à cadeia ou à ideia do cluster marítimo:

- Clinicamente, sabendo perceber o que é importante do que não o é (ainda que dentro da sua tradicional missão realize muita receita orçamental –era esta dimensão financeira a importante até à década de 80 do século passado; não uma fiscalista);
- Saber gerir o risco do acessório (ainda que a infracção em abstracto esteja prevista, o tratamento correcto aduaneiro, o custo-benefício ou a aprendizagem é mais proveitosa e, afinal, com a vantagem de e como serviço público não alijar matéria para Tribunais ou basear a acção de serviço público na fase terminal da produção, o “controlo”). Isso por um lado. Por outro lado, acrescentará valor mediante a conveniente,
- Extracção de conhecimento.

Enfim, características essas que sendo o cerne aplicado da política pública desejada que, em termos visionários, se queira que a alfândega tenha para com o comércio internacional, apoio a exportadores, importadores, agentes do transporte e carga, que essa alfândega, então, se poderá constituir num elemento dentro do campo do software do cluster marítimo português. Ou seja, tal como em períodos históricos ficou evidenciado, um agente facilitador de criação de riqueza

nacional-comunitária e bem-estar das populações.

Nessa finalidade, apoiada em medidas como a das zonas francas apontadas pela CNUDM 82 mas sobretudo pelo instrumento pautal: sem absolutismos, discricionariades ou arbitrariedade, antes, por multilateralismo e convenção, presença e cooperação, tornando diferente o que é diferente, igualmente esse instrumento estimula aquele trato e conhecimento, facilita e fomenta a economia de um país ou região.

Em suma, é nesta enquadrada função económica das Alfândegas, de resto, que é a sua vocação histórica, acompanhada de uma correspondente competente hierarquia organizacional, a par de competente formação de origem especializada, que as mesmas podem desempenhar o papel facilitador e de apoio à produção e ao comércio, economia, internacional. Confundir isso ou o assumir papeis jurídicos das Alfândegas ou os de infra-estruturas e suportes comunicacionais é privilegiar posições que somente poderão representar ganhos marginais.

V. CONCLUSÕES

Do carácter multifacetado por que se caracterizam as Alfândegas e do papel integrador que as mesmas têm desempenhado estas qualidades podem ajudar uma política pública de desenvolvimento económico de um país.

Nas convenções internacionais às alfândegas é reservado um importante e aplicado papel para a própria coerência e funcionalidade das mesmas. A CNUDM 82 contempla igualmente um papel importante às alfândegas nas questões de serviço e vigilância na exploração e utilização dos recursos do mar. Isso, desde o cumprimento da vigilância do comércio ilícito de estupefacientes até a facilitações. Facilitações, como as de zonas francas ou a não utilização

de cláusulas de nação mais favorecidas num património da Humanidade como é o MAR ou, ainda, a não cobrança de imposições pela navegação em águas territoriais como a não perturbação da navegação dos meios de transporte por mar sob soberania nacional.

Daqui e na definição económica de cluster marítimo nacional torna-se de todo conveniente e útil a integração e a participação activa das alfândegas nos círculos de definição da política integrada marítima, nomeadamente, a Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar.

Já no aspecto do desenvolvimento de um cluster marítimo português, a par da alcançada instalação de aplicações informáticas relacionadas com os meios de transporte (SDS e NSTI), o valor acrescentado aduaneiro poderá advir da capacidade que as alfândegas tenham, i.e., da política pública aduaneira desejada para as mesmas na área do software do cluster. Esta capacidade, mediante o trato e conhecimento que as mesmas aportam, possam aportar, às trocas e movimentos internacionais de meios de transporte, pessoas, bens e preservação de bens comuns do país.

A este nível operativo esse posicionamento das alfândegas na cadeia de valor de uma logística nacional poderá alavancar o desenvolvimento das necessárias auto-estradas marítimas portuguesas (RTE-T) e ajudar Portugal, sectores produtivos nacionais. Ajudar os possíveis operadores dentro da indústria do transporte internacional, sem se olvidar o turismo e outras actividades marítimas, mas, o transporte de mercadorias (cabotagem e TMCD) na possível constituição de uma plataforma na logística internacional (cabotagem-intermodalidade). Isso, com um consequente e imediato desenvolvimento regional, quanto nacional, fomentando-se objectivamente uma atractividade em termos

internacionais de Portugal com os possíveis ganhos de financiamento pelo investimento estrangeiro daí advindo.

BIBLIOGRAFIA

[1] Lei nº 1-B/2009, de 7 de Julho, Lei da Defesa Nacional.

[2] SaeR/ACL, O Hypercluster da Economia do Mar. Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa, Lisboa, 2009.

[3] Tames, Ramón, Estrutura da Economia Mundial, 3.ª ed., Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1979.

[4] Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), ratificada pelo Decreto do Presidente da República nº 67-A/97, de 14 de Outubro.

[5] Liberato, J., Soares, C. Guedes e Salvador, R., O Cluster Português no Contexto Mundial e Europeu, 11.ªs Jornadas de Engenharia Naval, Lisboa, 25 a 27 de Novembro de 2008, in C. Guedes Soares e C. Costa Monteiro (Eds.), Salamandra, Lisboa; 2010. pp. 41-57.

[6] Comissão Europeia, COM(2006) 275, "Livro Verde. Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares".

[7] Comissão Europeia, COM(2001) 370, "Livro Branco. A política europeia de transportes no horizonte de 2010: a hora das opções".

[8] Comissão Europeia, COM(2007) 575, "Uma política marítima integrada para a União Europeia".

[9] Convenção de Bruxelas, de 25 de Agosto de 1924; publicada no Diário do Governo, I Série, nº 128, de 2 de Junho de 1932.

[10] Martins, José Albuquerque, Actividade, Estrutura e Funcionamento da Direcção-Geral das Alfândegas, 1911-1993, Universidade de

Huelva, 1997, Impressão DGAIEC, Lisboa, 2006.

[11] Decreto-lei nº 265/72, de 31 de Julho, Regulamento Geral das Capitanias.

[12] Decreto-lei nº 46311, de 27 de Abril de 1965, Reforma Aduaneira.

[13] Decreto n.º 31730, de 15 de Dezembro de 1941, Regulamento das Alfândegas.

[14] Douglas-Westwood Limited, Marine Industries. Global Market Analysis., Marine Foresight Series, Nº 1, Marine Institute, Galway, Ireland, March 2005.

[15] Policy Research Corporation, The Role of maritime clusters to enhance the strength and development os maritime sectors, European Commission, 2008.

[16] Convenção de Varsóvia, de 12 de Outubro de 1929; Decreto-Lei nº 26706, de 20 de Junho de 1936, Títulos de transporte aéreo.

[17] Neves, Rui Ortigão e Mendes, Pedro M., Portugal como Plataforma Logística Europeia, 11.ªs Jornadas de Engenharia Naval, Lisboa, 25 a 27 de Novembro de 2008, in O Sector Marítimo Português, C. Guedes Soares e C. Costa Monteiro (Eds.), Salamandra, Lisboa; 2010. pp. 253-267.

[18] Martins, José Albuquerque, Reforma da Administração Pública: Antes e Depois da Democracia, IV Congresso APCP, Associação Portuguesa de Ciência Política, Fundação Calouste Gulbenkian, 6 e 7 de Março de 2008, Lisboa.

[19] Andrade, José Manuel Serra, Direito Marítimo Aduaneiro. Realidades, Desafios e Perspectivas, Dissertação de Mestrado, Universidade Autónoma de Lisboa, 2011.

[» voltar ao Sumário](#)

Portugal e o Mar no último meio século. Evolução, transição e opções estratégicas

Portugal and the Sea in the last 50 years. Evolution, transition and strategic options

Sónia Ribeiro

Coordenadora da Linha de Investigação em Assuntos Marítimos *Maria Scientia*. Professora Convidada do Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica Portuguesa. Doutorada em Estudos Europeus. Investigadora

| sribeiro@iep.lisboa.ucp.pt

Resumo

No último quartel do século XX, Portugal viveu grandes transformações, que marcaram acima de tudo, o fim de um ciclo histórico, com o fim do Império pela descolonização, num processo muito intenso de transição, modernização e mudança num curto espaço de tempo, onde a adesão e integração nas Comunidades Europeias é assumida e estabelecida uma estreita conexão entre a adesão de Portugal à CEE e uma nova concepção estratégica na política externa, constituindo um poderoso vector de modernização do País, e representando o acontecimento mais relevante para o desenvolvimento da economia portuguesa contemporânea. No final da primeira década do séc. XXI, no entanto, após uma década a divergir da União Europeia, a crise que se desenvolve e acentua – internamente, no quadro da União Europeia e no quadro da recomposição de forças do SRI – impõe uma nova reflexão estratégica aprofundada sobre o posicionamento estratégico de Portugal, tendo em conta a necessidade de encontrar novas vias de resposta às alterações profundas que se desenham no enquadramento de referência nacional, onde os elementos fundamentais da geopolítica de Portugal não podem deixar de ter um papel matricial.

Palavras-chave: União Europeia, Geopolítica, Portugal.

Abstract

In the last quarter of the twentieth century, Portugal faced major changes, signaling the end of a historical cycle, after the decolonization of the empire and a very intense process of transition, modernization and change in a short time, through which membership and integration in the European Community is assumed and established a close connection between the accession of Portugal to the EEC and a new strategic concept in foreign policy. This forced modernization of the country, representing the most significant event for the development of contemporary Portuguese economy. At the end of the first decade of the 21st century, however, after a decade diverging from the European Union, the crisis that now develops and enhances – internally, within the framework of the European Union and within the rearrangement of power in the international system - imposes a new strategic far-reaching theorization on the strategic positioning of Portugal, taking into account the need to find new ways to respond to major changes looming on the national frame of reference where the key elements of the geopolitics of Portugal must be present.

Key words: European Union, Geopolitics, Portugal

I. PORTUGAL NO RESCALDO DA 2ª GUERRA MUNDIAL

No final da Segunda Guerra Mundial, a Europa, arrasada e destruída material e moralmente, enfrentou o desafio da reconstrução.

Apesar de a sua posição de alguma neutralidade (cooperante) ter impedido que Portugal tivesse sofrido a destruição imputada a outros países mais directamente envolvidos no conflito, tal não privou o país das consequências, nomeadamente económicas e financeiras, que dele decorreram.

A crise de escassez vivida no final da Segunda Guerra Mundial foi muito semelhante à experimentada no final da Guerra de 1914-1918, tendo os abastecimentos externos de cereais e carvão de que Portugal dependia, sido perturbados pelo conflito em curso. Esta perturbação nos abastecimentos implicou uma redução do nível de actividade económica de Portugal, nomeadamente no abastecimento de combustíveis e matérias-primas à indústria moderna.

Este problema é no entanto refreado no segundo conflito mundial, quando as suas consequências são minoradas pela acção de dois factores de prosperidade: a exportação de minério de volfrâmio, um comércio que dura até ao final da guerra (apesar de oficialmente durar apenas até 1944) e que tem como clientes todos os beligerantes, à excepção da URSS. O segundo factor que intervém nesta época é a entrada de um fluxo significativo de capitais e remessas, fruto da posição de Portugal como local de chegada de milhares de refugiados europeus fugidos do poderio alemão e italiano, que trazem consigo activos líquidos e/ou recebem apoio da comunidade judaica no exterior. E isto porque, "Portugal apareceu, para muitas

pessoas que fugiam da expansão do poderio alemão (e italiano), como a via mais fácil para atingirem a América e por vezes mesmo como um bom refúgio definitivo" (MATA e VALÉRIO, 1994: p.195).

Estes dois factores vão produzir efeitos a nível da balança comercial e de capitais de Portugal, que se tornam positivas pelo menos nos primeiros anos da Guerra, fazendo com que a balança de pagamentos seja também positiva nessa época. Este facto conjugado com a crise de escassez sofrida ao mesmo tempo desemboca num processo inflacionista materializado na duplicação do nível de preços e triplicação da oferta monetária.

Da primeira metade do séc. XX, Portugal guardará, para o longo prazo, e após a estagnação verificada na Primeira Guerra Mundial, um aumento de população em consequência do menor volume de emigração (a que não foi alheia a política de 'Porta Fechada' no Novo Mundo), assistindo ao mesmo tempo ao acentuado declínio das taxas de mortalidade, a que se contrapôs um pequeno declínio da taxa de natalidade – o início de um duplo processo de envelhecimento (no topo e na base da pirâmide demográfica) que no final do século se torna cada vez mais sensível na sociedade. Em termos de distribuição da população em território nacional (Continente, Madeira e Açores), verifica-se um aumento da população no Sul e Madeira, que proporcionou um maior crescimento económico nessas zonas, mas um decréscimo da população no Norte do país e nos Açores.

Por outro lado, começou-se a sentir a tendência de diminuição da população activa na agricultura e sua transferência para a indústria e os serviços, embora 50% desta população se encontre ainda nesta altura na agricultura (os restantes 50% dividiam-se

mais ou menos equitativamente entre indústria e serviços).

Apenas a indústria e os serviços registam um aumento de produtividade, enquanto agricultura regista mesmo um decréscimo de produtividade, vivendo um período de estabilidade estrutural, "[...] consequência da ausência de mudanças significativas na afectação de recursos resultante da ausência de mudanças significativas do contexto institucional." (MATA e VALÉRIO, 1994:198). Os sectores industriais mais dinâmicos são as indústrias tradicionais de conservas de peixe e cortiça (ambas destinadas à exportação), têxteis (vocacionada para o mercado interno), e materiais de construção, este favorecido pelo crescimento urbano.

A introdução de alterações tecnológicas importantes como a difusão do uso da electricidade e o aumento do uso de máquinas e adubos na agricultura não altera, no entanto, o atraso tecnológico e a baixa produtividade agrícola.

II. PORTUGAL – EVOLUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XX

Já no pós-Segunda Guerra Mundial o desenvolvimento de Portugal apresenta duas grandes fases:

- uma primeira, entre 1947 e 1974, que pode ser subdividido em outras duas – 1947 a 1961 e 1962 a 1974; e
- uma segunda, que começa em 1974, subdividindo-se também em três semi-fases: uma primeira que abrange os anos de 1974 a 1980, a segunda incluindo o período 1980/1989, uma terceira que se reporta aos anos seguintes a 1989 e se prolonga até início da década de 2000, e por fim uma quarta com início nos primeiros anos da década de 2000.

1. Portugal, 1947 a 1974

Ente 1947 e 1961 são ensaiados modelos de industrialização com base no corporativismo, é marcada pela realidade do final da Guerra, em que Portugal se encontra ausente das Conferências Internacionais que preparam a Nova Ordem Internacional do pós-guerra, nomeadamente as de Bretton-Woods e de Genebra, de forma que Portugal não esteve na criação de instituições internacionais como o FMI, o BIRD ou o GATT, às quais só vai aderir na década de 60. No entanto, aceita o Plano Marshall e é membro da OCDE, aderindo mais tarde à EFTA, quando a Europa Ocidental se divide em duas organizações económicas – a EFTA e a CEE.

Até ao princípio da década de 60, Portugal manteve os "esquemas da preferência imperial e da coordenação das políticas económicas" (MATA e VALÉRIO, 1994: p.205) que caracterizavam as suas relações económicas com as colónias desde 1930, mostrando-se neste capítulo totalmente ineficazes as regras do GATT.

Entretanto, e apesar de ver a sua balança de pagamentos deteriorar-se logo após a Segunda Guerra Mundial, Portugal consegue compensar o seu déficit comercial no final da década de 40, beneficiando das remessas dos emigrantes e dos movimentos de capitais, a que se juntam as receitas do turismo. Desta forma, a estabilidade monetária é possível durante a década de 50, quando o saldo positivo da balança de pagamentos permite o financiamento de programas de investimento (tendência que se mantém até 1974).

Estes programas de investimento público passam depois a ser coordenados através de Planos de Fomento, que são também responsáveis por erguer uma estrutura de planeamento indicativo para toda a economia nacional. Continua no entanto em vigor o

sistema de condicionamento industrial, um sistema administrativo de controlo do investimento, cuja maior consequência é a de as indústrias implantadas produzirem sem concorrência, reduzindo assim o estímulo para a inovação, e criando um ciclo vicioso em que a não-competitividade por ele criada passa a justificar por sua vez a necessidade de continuação do sistema, confirmado ainda pelo discurso político como necessário para combater a 'concorrência anárquica'.

Este sistema apresenta-se assim como uma das causas dos atrasos e problemas com que a economia e os agentes económicos portugueses se debatem na sua necessária adaptação a um sistema cada vez mais competitivo, já que impediu a liberdade de investimento e a capacidade empreendedora em vários sectores, não favoreceu a inovação tecnológica e perpetuou o funcionamento de actividades menos eficientes ao impedir a selecção natural do mercado. Mais grave do que isto terá sido ainda a criação de uma mentalidade empresarial marcada pela habituação à protecção, avessa aos desafios da concorrência e à apetência pelo investimento em inovação.

A classe empresarial portuguesa terá assim nas suas próprias origens, uma matriz de dependência que se foi acentuando; de procura constante de refúgio face ao risco, actuando de forma a reduzir este último ao mínimo e evitando por sistema o comprometimento com o incerto, associado normalmente às operações de médio e, sobretudo, de longo-prazo.

No entanto, no curto prazo, esta primeira fase é marcada por um crescimento económico significativo, sustentado em parte pelas exportações mas marcado também por uma ortodoxia financeira baseada no princípio 'na base, finanças sãs' e no recurso muito limitado ao financiamento internacional, e que

consegue manter uma estabilidade cambial através de uma política sistemática de defesa do escudo.

O período que engloba a década de 60 e os primeiros anos da década de 70, é marcado também por um forte crescimento da economia, diversificação do tecido industrial e expansão dos serviços, particularmente o sector financeiro, sendo nesta altura que surgem os primeiros grandes grupos financeiros e industriais portugueses, como sejam o grupo CUF, o grupo Champalimaud ou o grupo Espírito Santo, que passam a constituir a base organizacional dos segmentos dinâmicos da economia portuguesa.

São introduzidas, em segmentos específicos do aparelho de Estado, novas concepções e técnicas de planeamento macroeconómico. Por outro lado, Portugal beneficia ainda do impacto favorável da expansão das economias da OCDE, com um forte crescimento das exportações.

É ainda sensível nesta fase a alteração do destino da emigração portuguesa, que começa a dirigir-se para países europeus, como a França, o Luxemburgo e a Alemanha, ao contrário dos movimentos tradicionais dirigidos sobretudo a África, ao Brasil e aos EUA.

Um elemento essencial deste período é o início da Guerra Colonial em 1961, e respectivo desenvolvimento ao longo de toda a década de 1960 e início da década de 70, quando os problemas sociais e políticos começam a manifestar-se, ameaçando romper a estabilidade política e as condições sociais favoráveis ao regime, que já não consegue responder à parte não económica, organizada e racional do sentimento de vida dos estudantes e se materializa na agitação universitária que se sente em 1961/1962 e

novamente em 1969/1972, espelhando o esgotamento do modelo.

Apesar destes problemas que começam a abrir brechas no sistema, vive-se um surto intenso de modernização económica e social, com a industrialização e terciarização da economia mas também a difusão de novas tecnologias na agricultura, que vê diminuir a proporção de população activa que lhe está afecta, e que chega agora a ser apenas 1/3 do total (na década anterior representava 50%). Com efeito, e como sublinhou Eduardo Lourenço, a "resposta de Salazar, resposta ideológica e técnica a um liberalismo incapaz de fazer funcionar o próprio sistema, continha elementos próprios para lhe assegurar longa vida. Não era, não foi a resposta...", apesar de ter como mérito próprio o facto de que "colocou o acento dela no campo onde devia e tinha de ser dada: o campo social." (LOURENÇO, 1998: 27)

2. 1974-2002

A segunda grande fase do desenvolvimento de Portugal neste meio século (a partir de 1974) inicia-se com uma grave crise nacional a que se junta a crise internacional que atinge sobretudo os países ocidentais no início da década de 70. Além dos acontecimentos políticos e sociais, que lançam o país num turbilhão revolucionário a caminho da organização democrática do Estado, dos dinamismos de libertação e abertura da sociedade, da descolonização e das tentativas de reformas económicas estruturais, Portugal sofre ainda o impacto profundo dos dois choques do petróleo e da desintegração do Sistema Monetário Internacional (SMI) na sequência da inconvertibilidade do dólar, entrando em fase de recessão e estagnação económica.

Uma vaga de mudança estrutural

No último quartel do século XX, Portugal vive grandes transformações, que marcarão decisivamente as décadas seguintes.

Assim, após a subordinação de quase 50 anos a um regime ditatorial como foi o do Estado Novo, Portugal foi sacudido por uma vaga de mudança estrutural que se sente nos três sistemas base de organização da sociedade – política, economia e sociedade.

A Revolução de 25 de Abril de 1974, alteraria radicalmente o dia-a-dia de todos os sectores da realidade nacional, desde a sociedade civil à economia e daí à política e à defesa, e marcando acima de tudo, o fim de um ciclo histórico, com o fim do Império pela descolonização e um novo regresso à Europa.

Já no final de um período de expansão, e com a pressão internacional – além dos efeitos da Guerra Colonial – sobre o seu desempenho económico, o 25 de Abril de 1974 veio encontrar um país pobre apesar dos progressos realizados nas últimas duas décadas, que não se mostraram no entanto suficientes para anular o desnível existente entre o país e os outros países da Europa Ocidental em termos de desenvolvimento; um país na verdade perdido na confusão de um mundo que já não conhece e face ao qual está completamente desadaptado, quer a nível institucional quer de desenvolvimento económico, político e social.

Esta situação foi ainda agravada pela sucessão de múltiplos mecanismos de choque num período de dois anos, compreendidos entre o Outono de 1973 e o Outono de 1975, um período muito curto durante o qual a economia e sociedade portuguesas são objecto de uma série de choques, nomeadamente externos, fortíssimos, e aos quais a sociedade portuguesa vai responder surpreendentemente bem.

Com efeito, "[...]a ideia óbvia que Portugal acabara de viver o fim de um ciclo histórico impôs-se, menos pela ressonância traumática dos acontecimentos que lhe dão corpo, que pelos problemas imediatos, físicos, que o carregamento e o encargo imprevistos (!) dos «retornados» [entre outros problemas que se fizeram sentir neste curto período] suscitaram a um país a braços com uma situação revolucionária que polariza toda a paixão nacional." (LOURENÇO, 1998:45).

Desta forma, Portugal teve que enfrentar nestes poucos meses, e simultaneamente uma vaga de 7 fortes choques externos e internos:

1. O primeiro choque petrolífero e o início da crise económica mundial;
2. A descolonização e o aumento da população residente no país em cerca de 7% em três meses, com o fenómeno dos 'retornados';
3. As sequelas do 'Maio de 68';
4. A mais intensa pressão política da URSS na Europa Ocidental desde o Golpe de Praga de 1948;
5. O traumatismo profundo à realidade económica nacional com o processo de nacionalização dos grandes grupos económicos que se formaram na década anterior e que destruiu, por razões políticas, os centros de racionalidade da economia portuguesa;
6. A génese da questão - que se revelaria grave e duradoura - da organização da economia portuguesa;
7. Um golpe de Estado e a mudança de regime político.

No entanto, Portugal consegue, de forma admirável e num curto prazo de alguns anos, superar todas estas contrariedades e retomar o seu processo de readaptação e

desenvolvimento. Na verdade, um "acontecimento tão espectacular como a derrocada de um «império» de quinhentos anos, cuja «posse» parecia co-essencial à nossa realidade histórica e mais ainda fazer parte da nossa imagem corporal, ética e metafísica de portugueses, acabou sem drama" (LOURENÇO, 1998:43) já que esta transformação do Estado português por tão dramática mutação territorial (QUADROS e GONÇALVES PEREIRA, 1993:333), se fez "de tão singular maneira que na hora em que fomos amputados à força (mas nós vivemos a amputação como «voluntária») dessa componente imperial da nossa imagem, tudo pareceu passar-se como se jamais tivéssemos tido essa famigerada existência «imperial» e em nada nos afectasse o regresso aos estreitos e morenos muros da «pequena casa lusitana»"(LOURENÇO, 1998:38).

A resposta estratégica ao enquadramento de referência

Ao mesmo tempo que Portugal vive esta adaptação à(s) sua(s) nova(s) realidade(s), também o enquadramento externo da economia portuguesa sofre profundas alterações e exige a formulação de uma nova resposta estratégica por parte de Portugal, que se inicia com a demonstração da capacidade nacional de concepção e implementação de um modelo de transição política de um Estado autoritário e anti-democrático para um Estado democrático e uma sociedade pluralista.

A sociedade portuguesa é de confrontada com um processo muito intenso de transição, modernização e mudança num curto espaço de tempo, à qual vai responder com um modelo ternário de transição (RODRIGUES LOPES, 1998: #4, 4), isto é, uma resposta baseada em três componentes:

- Transição política e social para a democracia (1974/79)
- Estabilização económico-financeira (1978/79 e 1983/84)
- Adesão e integração nas Comunidades Europeias (1977/86)

Se a primeira é a fase do golpe de Estado e período revolucionário, ela é também a fase da descolonização e da turbulência político-social, da estruturação de partidos políticos e da realização de eleições, da estruturação jurídico-constitucional do Estado democrático e do ensaio de técnicas de conquista de poder e controlo social, mas ela é também a fase das nacionalizações dos grandes grupos financeiros e das grandes empresas que despontaram na década anterior e da reforma agrária.

Por outro lado, o primeiro choque petrolífero (1973) faz sentir agora os seus efeitos em termos de balança de pagamentos, agravando a situação de desorganização geral e desarticulação da economia portuguesa, iniciando-se uma época de défices crescentes, agravados com as políticas expansionistas de 1976/1977 cujo objectivo era a estabilização social e integração dos 'retornados' que levaram ao crescimento da procura interna e à recuperação económica, mas à custa de maiores saldos negativos na balança de pagamentos, maior dívida pública, maior inflação e maiores problemas nos pagamentos externos, situação que levaria à desvalorização do escudo e ao primeiro pedido de assistência financeira ao FMI, e consequente programa de austeridade. Com um novo choque petrolífero em 1979, Portugal vê-se novamente a braços com graves dificuldades económico-financeiras, a resposta ao qual será, mais uma vez, tardia.

Desta forma, após os bons resultados obtidos com o primeiro programa de estabilização do

FMI, o primeiro governo da coligação AD leva a cabo uma nova política expansionista, cujos resultados foram desastrosos a médio prazo, criando uma grave situação, que iria piorar com os maus anos agrícolas e de produção hidroeléctrica e com a revalorização do dólar e subida das taxas de juro dos mercados monetários internacionais, levando a uma nova degradação da situação económica entre 1980 e 1983, com a estagnação da actividade económica, níveis elevados de inflação e elevados défices da balança de pagamentos. Desta forma, em 1983/84 é empreendido um enorme esforço de ajustamento pela redução da procura interna e utilização das técnicas clássicas de regulação conjuntural, com um segundo programa de assistência financeira do FMI, que traria elevados custos – maiores ainda pelo seu carácter tardio – nomeadamente políticos, para o principal partido da coligação governamental (o Partido Socialista), mas com bons resultados económicos.

Entretanto, estes anos são também aqueles que assistem ao "fim do difícil compromisso entre o império colonial e a integração europeia, que caracterizara a sociedade portuguesa durante o terceiro quartel do século XX" (MATA e VALÉRIO, 1994: 219): a partir de 1977 Portugal inicia aquela que foi uma alteração crucial na sua política externa, numa resposta estratégica às grandes alterações verificadas no seu enquadramento de referência na última década, que consistiu na sua integração nas Comunidades Europeias, cujo processo de negociação se inicia em 1977 e se prolonga até 1985.

Este é um passo essencial, pois é o que projecta todo este processo de transição do país para o futuro, existindo em Portugal uma visão clara e consensual entre os principais partidos políticos (à excepção do Partido Comunista) da necessidade da adesão de

Portugal à Comunidade, não só como factor essencial de desenvolvimento, mas como meio de consolidação do modelo democrático, já que a adesão às CE é apercebida como uma fixação do modelo político do futuro. Na verdade, este "'momento europeizante' da nossa cultura e do nosso ser estatui-se historicamente como um grande momento de reconciliação connosco próprios, principalmente porque deixamos de nos sentir 'imaginariamente sós' [...] 'fonte ambígua de ostracismo e singularidade cultivada', mas também porque permitiu a rápida cicatrização [...] da 'ferida deixada pela herança colonial' e, ainda, porque o espaço europeu, 'espaço de democracia assegurada, de liberalismo económico temperado com alguma preocupação social ou fortaleza contra o ainda onnipotente e omnipresente imperialismo soviético' nos garantia a segurança do nosso desenvolvimento e uma 'aliada capaz de nos preservar de um destino [...] pressentido como intolerável para a maioria dos portugueses'." (REAL, 1998: 88).

Deste modo, este tema surge como uma prioridade nos primeiros programas do Partido Socialista, Partido Popular Democrático e Centro Democrático e Social, logo após o 25 de Abril de 1974, apresentando embora algumas nuances entre si.

Com efeito, enquanto no programa do PS a questão europeia apresenta ainda uma dimensão claramente ideológica, referindo-se à construção de «uma Europa ao serviço das classes trabalhadoras», nas propostas do PPD e do CDS a questão da CEE é posta desde logo como um problema de negociação da adesão, sendo já discutida (no programa do PPD) a forma de abordagem jurídica assim como o estabelecimento das etapas que Portugal deveria percorrer até à consumação desse objectivo primordial que era a

integração na CEE. Só o PCP não refere a CE no seu programa de 1974, assumindo mesmo posteriormente uma posição contrária à daqueles partidos, opondo-se a este processo.

Em termos de programas de governo, verificamos que este tema da adesão à CEE não foi posto como prioridade imediatamente pelos primeiros governos do pós-25 de Abril, nomeadamente no que respeita ao programa do Movimento das Forças Armadas cuja preocupação central em termos de política externa foi a de tranquilizar a comunidade internacional quanto às intenções do novo poder em Portugal, emergente da Revolução. Na mesma linha de pensamento, o programa do I Governo Provisório dá especial atenção à manutenção de boas relações com os «aliados tradicionais» ao mesmo tempo que reafirma a intenção do Estado Português em permanecer fiel aos compromissos herdados.

Esta é com efeito uma necessidade sentida por todos os sectores políticos, que procuravam então, e tendo presente o contexto internacional em que agiam, assegurar aos países europeus e ocidentais a certeza de que a inserção de Portugal na sua esfera de influência não seria posta em causa pelo novo regime do País.

Podemos afirmar que, no entanto, "Três opções estratégicas (sendo duas de sinal positivo e outra de sinal negativo) estiveram em confronto durante este período" (MEDEIROS FERREIRA, 1988: 52) em Portugal, sendo estas, de acordo com J. Medeiros Ferreira:

- a linha euroatlântica e pró-ocidental personificada no ministro dos Negócios Estrangeiros (I, II e III Governos Provisórios) Mário Soares;
- a linha «terceiro-mundista» assumida pelo ministro dos Negócios Estrangeiros (IV e VI Governos Provisórios) Melo Antunes;

- a linha «pró-comunista» encarnada pelo primeiro ministro (II a V Governos Provisórios) Vasco Gonçalves.

Só com o programa de política externa do I Governo Constitucional se assistiria ao "[...] corte com o discurso dominante no período dos governos provisórios e com o seu ecumenismo sem fronteiras" (MEDEIROS FERREIRA, 1988: 55 e 56), sendo este corte traduzido por três factores essenciais:

- a clara e inequívoca assunção da «opção europeia»;
- o fim da mitologia da descolonização exemplar, pelo público reconhecimento da existência de um contencioso com Angola e Moçambique; e
- o estabelecimento de uma estreita conexão entre o (futuro) pedido de adesão de Portugal à CEE e as relações com os países africanos de expressão oficial portuguesa.

No entanto, só com o VI Governo Constitucional é assumida, "sem equívocos, nem ambiguidades retóricas, uma política externa assente, fundamentalmente na afirmação das «solidariedades ocidentais do nosso país». A definição das respectivas prioridades nas relações externas é significativa: em primeiro lugar, a integração na CEE; em segundo lugar, a «fidelidade à Aliança Atlântica»; em terceiro lugar, «o reforço dos mecanismos de defesa e promoção da língua e da cultura portuguesa e do ensino do português no estrangeiro»" (MEDEIROS FERREIRA, 1988: 58).

O processo de adesão à CEE é iniciado no quadro do VI Governo Constitucional, tendo cabido ao IX Governo Constitucional a conclusão das respectivas negociações, com a assinatura o Tratado de Adesão em 12 de Junho de 1985.

Estava assim concluída a primeira fase daquilo que Eduardo Lourenço classifica como 'regresso à Europa', um movimento tanto mais natural quanto constitui, para este autor, um "Juste retour des choses, car ce petit peuple qui s'aventura loin de l'Europe, fut à ce titre le plus européen des peuples." (LOURENÇO, 1990: 49).

Uma perspectiva de desenvolvimento e crescimento económico: de 1986 a 2002

A adesão à CEE, efectivada em 1 de Janeiro de 1986, marca o culminar de uma nova concepção estratégica na política externa, constituindo aquilo a que chamamos um poderoso vector de modernização do País, sendo consensual que este facto representa o acontecimento mais relevante para o desenvolvimento da economia portuguesa contemporânea.

É com efeito inegável a sua influência quer enquanto motor de modernização – pelo menos até finais da década de 90 – e proporcionador de meios de desenvolvimento, quer pela sua acção como promotora da correcção de desajustes estruturais no quadro dos financiamentos para esses fins, quer ainda pela própria alteração das condições de concorrência decorrentes da integração num vasto mercado comum como é o da União Europeia, com o qual as empresas nacionais se vêem forçadas a lidar a partir daí.

Neste quadro, a segunda metade dos anos 80 regista uma significativa aceleração do processo português de abertura económica, tanto no que respeita ao grau de estabilidade do enquadramento da actividade económica como ao que se refere ao modo como o país se insere na economia internacional e no processo de globalização competitiva; às condições de disciplina da política macro-

económica ou ao modo como evoluiu a médio prazo o nível geral da sua actividade económica.

Após as graves perturbações políticas e económicas do início da década de 70 e cujos efeitos directos se fizeram sentir até ao início da década de 80, Portugal consegue ver, com a adesão à então CEE, estabilizada a evolução do enquadramento da sua actividade económica do ponto de vista político e, ainda que em menor medida, do ponto de vista do quadro legal. Por outro lado, passa de uma economia "historicamente atrasada e periférica em relação ao centro da Europa Ocidental", para estar "política e institucionalmente ligada como parte integrante dos centros de decisão do 'centro' europeu." (RODRIGUES LOPES, 1998: #7, Q.12).

Quanto às condições de disciplina da política macro-económica, o condicionamento a que está sujeita pela integração na CE, bem como o facto de essa política passar a ser conduzida num quadro mais adaptado pelo confronto com as políticas macro-económicas dos restantes Estados-membros e as posições da Comissão Europeia contrasta com o modelo 'stop-and-go' adoptado anteriormente e em contraciclo em relação às economias da OCDE, já que a integração na CE significa também, e inevitavelmente, a "[...] adesão portuguesa ao reforço da disciplina a que se devem sujeitar as economias dos Estados-membros e, portanto, a aceitação do ajustamento das políticas económicas e monetárias, [que em 1992] conduziu à integração do escudo no mecanismo de taxas de câmbio do SME e à aceitação dos critérios de convergência previstos no Tratado [de Maastricht]." (CARVALHO e BRANDÃO DE BRITO, 1995: 245).

Por fim, para Portugal a adesão à CE representou uma perspectiva de

desenvolvimento e crescimento económico que foi com efeito verificada nos primeiros anos do período pós-adesão, quando se pôde verificar uma significativa taxa média anual de crescimento, que permitiu atingir taxas próximas da do pleno emprego para o capital e o trabalho.

Não obstante, a economia portuguesa continuou marcada por padrões de especialização frágeis, ligados às indústrias tradicionais e baseados em vantagens competitivas ligadas ao baixo custo da mão-de-obra e existência de recursos naturais, apresentando Portugal uma economia hiperespecializada, onde fora do sector têxtil e florestal se encontram muito poucos pólos de competitividade, tornando óbvia e urgente "[...] a necessidade de novas opções que, na medida em que redesenhem o perfil de especialização da indústria nacional, permitam uma melhor adequação às mutações da economia mundial e aos novos pressupostos da divisão internacional do trabalho" (SILVA, 1997: 47)

Ao longo dos anos seguintes, até finais da década de 90, e ainda que com enfraquecimento do impulso inicial a economia portuguesa verifica um "[...] salto qualitativo importante no sentido da convergência real com os Estados-membros da UE [...]." (CARVALHO (b), 1999: 27), confirmada pela análise da evolução da produtividade económica (PIB/E), produtividade salarial (PIB/R) e custo médio do trabalho relacionados no período de 1988 a 1999.

Para estes resultados globais contribuiu sem dúvida a abertura da economia portuguesa, e o investimento directo estrangeiro (IDE) no país, que entre 1993 a 1998, totalizou mais de 30 mil milhões de USD, e cuja grande fonte foi a UE (78%) e especificamente, o Reino Unido.

Os países extra-UE que mais investiram em Portugal foram os EUA e a Suíça.

O crescimento do produto foi canalizado para a remuneração do trabalho, embora a taxa de crescimento desta última seja inferior à daquela, o que teve como consequência o acréscimo do consumo privado e a diminuição da poupança.

Parte substancial do investimento realizado permanece responsabilidade da indústria transformadora, concentrando-se as aplicações de capital em 4 sectores principais: automóvel e química, eléctrico e electrónico, com instalação em Portugal de várias multinacionais nestas áreas, atraídas por factores como estabilidade política e social; sólido relacionamento entre o governo e a classe empresarial; mão-de-obra produtiva, de custo altamente competitivo; boas infra-estruturas de comunicação, proporcionando fácil acesso aos principais mercados mundiais; mas também a sua atraente qualidade de vida, baseada numa cultura rica e hospitaleira.

Para o crescimento económico verificado no país nas últimas duas décadas do século XX contribuiu também e significativamente o comércio internacional, tendo-se mantido todavia um saldo negativo da Balança Comercial Portuguesa, que inclusive, se foi agravando ao longo da década.

As trocas portuguesas caracterizam-se neste fim de década e século por uma forte concentração nos mercados da União Europeia (UE), enquanto o comércio com a África Lusófona diminuiu ligeiramente, representando apenas 2,7% do total das exportações portuguesas em 1998. Já as exportações para a América Latina registaram um aumento gradual, nesta última década, mas representaram em 1998 apenas 1,9% do total. O panorama comercial português, além

do seu crescimento em volume em resultado do crescimento da economia na sua totalidade, apresenta-se, no final do século XX, como profundamente integrado na UE.

A partir de 2000, no entanto, a evolução do PIB português face à média da União Europeia, revela claramente as dificuldades enfrentadas não só em termos de crescimento mas também de criação de riqueza e de competitividade: após um período de alguma convergência com a média da União (ainda que decrescente), a situação económica portuguesa piorou significativamente, e a partir de 2002 a taxa de crescimento do PIB cai abaixo daquela média, interrompendo o percurso de convergência.

III. PROBLEMAS E DESAFIOS NO INÍCIO DO SÉC. XXI – QUE RESPOSTA ESTRATÉGICA?

Em 2003 o PIB nacional caiu em território negativo, registando melhorias apenas ligeiras até 2007, e a economia portuguesa apresenta-se muito frágil face ao embate da crise que a partir de 2008 se faz sentir externamente, mostrando a sua total falta de capacidade de resistência e reacção.

Em 2009 o crescimento do PIB volta a ser negativo, com um registo abaixo do de 2002, e em 2010 e 2011 mantém-se em divergência com a UE. No final do 1º semestre de 2011 a agudização das condições económicas e políticas internas exige o recurso à ajuda internacional, com a celebração de um acordo de apoio financeiro entre o país, a UE e o FMI, dando início a um novo período de políticas de austeridade e dificuldades acrescidas para a sociedade, num processo que levou alguns autores a afirmar, inclusive, que a “democracia portuguesa perdeu a sua autonomia” (SaeR, Set. 2011: 9), uma vez que o programa de actuação se encontra agora numa plataforma onde elementos extra e

supranacionais interferem na tomada de decisão política do governo português.

Portugal enfrenta agora uma crise de dupla génese - endógena, verificando os efeitos das políticas que conduziram à excessiva e incomportável acumulação de dívida, mas também exógena, sofrendo os efeitos que a globalização dos sistemas económico e financeiro comportam.

Em termos estratégicos, a gravidade da situação europeia e as diferentes possibilidades de evolução futura não permitem descartar a possibilidade da fragmentação europeia, hipótese cuja concretização significaria, para Portugal, “a perda do seu referencial de orientação e da sua principal fonte de recursos, em termos de mercados e em termos de investimento externo, de que depende o seu projecto de modernização”, tornando premente a reflexão teórica aprofundada sobre os campos de possibilidade estratégica que Portugal mantém, e a formulação de novas hipóteses de resposta estratégica tendo em conta a sua geopolítica, os seus recursos e a sua capacidade de resiliência.

Torna-se com efeito, como notado em estudos anteriores (RIBEIRO, 2000) evidente a fragilidade de um posicionamento estratégico assente na acção unívoca de um único vector de modernização arrasta consigo uma necessidade de reacção, buscando compensações, minimizando perdas em dois elementos essenciais da soberania e individualidade nacional – a capacidade de negociar e a liberdade de acção, o que no caso português se traduz em perdas por duas vias: redução significativa da sua relevância no interior do espaço europeu e omissão crescente relativamente a parceiros extra-europeus, para os quais deixa de ser interlocutor credível, com papel internacional, com o qual estructurem políticas de afirmação

conjunta e cooperação para o desenvolvimento (RODRIGUES LOPES, 1999: 15). A estas duas realidades soma-se agora a indefinição do campo de possibilidades futuras de desenvolvimento da União Europeia e do papel que Portugal poderá desempenhar nesse quadro: que posicionamento no quadro da fragmentação europeia? Que elementos de afirmação pode Portugal apresentar no quadro do reforço de um sistema de círculos de integração por blocos no seio da União?

No quadro apresentado, parece evidente que Portugal terá de estabelecer uma trajectória distinta da que pautou a sua estratégia de afirmação nas últimas três décadas e meia. Face a todas as dificuldades por que passa no plano económico, e a frágil capacidade de avançar enquanto actor minimamente influente no panorama internacional, o regresso a uma visão atlântica entretanto secundarizada é a aposta estratégica que melhor poderá posicionar o país num quadro de ampla globalização e de poderes difusos, onde a capacidade para produzir e gerir ligações de cooperação será um atributo de relevância.

Num contexto deste tipo, tem de se considerar, com realismo, as implicações que decorrem da dimensão portuguesa. A conclusão inevitável é que a escolha estratégica de Portugal não passa por uma intervenção enquanto actor isolado, antes pela função de um ponto de ligação entre os seus vectores de compensação e a Europa.

Nestas condições, importa compreender o que será o novo paradigma do Sistema de Relações Internacionais, e especificamente no âmbito europeu, em cujo contexto terá de ser formulada a nova resposta estratégica de Portugal ao seu enquadramento de referência, nos novos contornos que se desenharam no primeiro quartel do séc. XXI.

É necessário, especificamente, aprofundar a concretização estratégica da sua matriz estratégica, desenhando uma via de progresso pela articulação dos três pólos dominantes da sua geopolítica - União Europeia, PALOP e Brasil, de forma a encontrar e validar possíveis vias de resposta.

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, Alda; BRANDÃO DE BRITO, J.M. - O Sistema Produtivo, Distributivo e as Contas Externas, in Portugal Hoje. Lisboa : INA, 1995

CARVALHO, J. Eduardo - Fazer bem as coisas certas. In «Economia Pura». Dir. Álvaro de Mendonça. Lisboa. Ano II, nº16, Setembro 1999

LOURENÇO, Eduardo - L'Europe et Nous (1987). In Nós e a Europa ou as Duas Razões, 3ª ed., Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1990

- O Labirinto da Saudade, 5ª ed., Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998

FERREIRA, Medeiros - Posição de Portugal no Mundo. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988

MATA, Eugénia, VALÉRIO, Nuno - História Económica de Portugal - uma perspectiva global, 1ª ed., Lisboa: Presença, 1994

MATEUS, Augusto e Outros - Portugal XXI - Cenários de Desenvolvimento. Venda Nova: Bertrand Editora, 1995

MORENO, Conceição - Potencial Económico. In «Janus 97- Anuário de Relações Exteriores». Lisboa: Público e UAL, 1996

QUADROS, Fausto e GONÇALVES PEREIRA, André, Manual de Direito Internacional Público, 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1993

REAL, Miguel - Portugal. Ser e Representação. Lisboa: DIFEL, 1998

RIBEIRO, Sónia - Vectores de modernização e de compensação no posicionamento estratégico de Portugal, 2000 (ed. policopiada)

RODRIGUES LOPES, Ernâni - Portugal na União Europeia, Ed. Policop. - XVIIº Curso de Estudos Europeus, IEE-UCP, Lisboa, 1998

- Brasil-Portugal/2000-Economia. Discurso de abertura do "Congresso Brasil-Portugal/2000", em 21 de Setembro de 1999 Ed. Policop., Brasília: 1999

- (coord.) A Lusofonia. Uma questão estratégica fundamental. Coleção «Portugal. Desafios nos alvares do século XXI», ed. SaeR/Sol, 2011

SILVA, Graça da Ponte - A especialização internacional da economia portuguesa. In «JANUS 98 anuário de relações exteriores.» Lisboa: Público e Universidade Autónoma de Lisboa, Novembro 1997

SaeR - *O que fica*. In Relatório Trimestral SaeR, Setembro 2011

[» voltar ao Sumário](#)



O mar e a Lusofonia: a(s) resposta(s) à questão estratégica fundamental de Portugal no 1.º Quartel do Século XXI

The sea and the Lusophone community: the answer(s) to Portugal's crucial strategic question in the 1st Quarter of the XXI Century

Sérgio Alves de Carvalho

Mestre/doutorando em Estudos Europeus, Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa; Investigador

| sergio.alves.carvalho@gmail.com

Resumo

Num mundo crescentemente globalizado, policêntrico e multilateral, Portugal conhece o desafio de ser capaz de construir um modelo de desenvolvimento que garanta um equilíbrio entre o seu vector europeu e o seu vector atlântico, ou seja, que assegure que o aprofundamento do processo de integração com as nações e povos europeus seja compensado pelo aprofundamento das relações transatlânticas que, durante séculos, constituíram as bases da independência e afirmação nacionais. Este enunciado, argumentamos, possui um plano de realização perfeitamente tangível e identificável, nomeadamente através da matriz estratégica de articulação entre Portugal, Europa, África e Brasil, tomando o mar e a Lusofonia como aspectos definidores e agregadores desse horizonte estratégico. O presente artigo pretende explicitar os elementos estruturantes da orientação referida, identificando as condições que lhe conferem sustentabilidade e potencial estratégico.

Palavras-chave: Mar; Lusofonia; 'Soft power'; Geopolítica de Portugal.

Abstract

In an increasingly globalized, polycentric and multilateral world, Portugal meets the challenge of being able to build a development model ensuring a balance between its European and Atlantic vectors, that is, ensuring that the deepening of integration with the nations and peoples of Europe is compensated by the deepening of the transatlantic relationships that for centuries shaped the basis of national independence and assertion. This goal, we argue, has a perfectly tangible and identifiable plan of execution, namely by fueling the strategic web of links between Portugal, Europe, Africa and Brazil, electing the sea and the Lusophone communities as the defining and unifying aspects of such strategic horizon. This article aims to clarify key elements of that orientation, identifying the conditions that give it sustainability and strategic potential.

Key words: Lusophone community; Soft power; Portugal's geopolitics

I. INTRODUÇÃO

No 1.º Quartel do Século XXI, na dobra do tempo que encerra a década de Dez e lança a década de Vinte, o mundo ainda se adapta aos efeitos da crise económico-financeira de 2007-2008 e, nele, a Europa vê agudizarem-se (ou a revelarem-se com maior nitidez) as perplexidades de um modelo político e económico que tarda em adaptar-se às características e exigências do padrão de desenvolvimento da globalização competitiva. É neste enquadramento que o presente e (sobretudo) o futuro de Portugal surgem em equação, uma equação que se encontra em primeira linha condicionada pelos desequilíbrios que a economia e a sociedade portuguesa vêm acumulando nas últimas décadas e que possui como variável determinante a capacidade do país assumir o objectivo de encetar transformações que se afiguram inexoráveis tendo em vista o propósito de permitir que Portugal evolua estrategicamente numa linha de afirmação, desenvolvendo as suas vocações e explorando as suas oportunidades.

Neste cenário, torna-se crucial desenvolver uma reflexão que – sendo capaz de identificar o quadro de possibilidades que Portugal conhece, revelando as trajectórias que pode prosseguir – aponte os factores que se afiguram como decisivos no sentido de permitir a desejada (indispensável) afirmação estratégica, factores que, longe de serem produtos de utopia, correspondem a realizações possíveis e que são conhecidas mediante uma observação fundamentada, fruto de uma perspectiva dinâmica, de cariz geopolítico. Assim, o propósito do presente artigo consiste em expor os elementos que fundamentam e permitem uma acção que se afigura decisiva para efeitos da concretização do cenário de afirmação de Portugal: a capacidade de promover a articulação dos

quatro pólos essenciais da geopolítica de Portugal (Portugal, Europa, África e Brasil) como forma de assegurar para o país uma capacidade de actuar com iniciativa, autonomia e relevância no contexto das relações internacionais, tomando o mar e a Lusofonia como aspectos definidores e agregadores capazes de alicerçar essa estratégia.

Para o efeito, do ponto de vista metodológico, iremos, primeiro, expor alguns dos mais importantes traços de contexto que fornecem enquadramento à presente discussão antes de, em segundo lugar, investigar os principais aspectos de natureza teórica que, a nosso ver, condicionam as opções estratégicas de Portugal no 1.º Quartel do Século XXI e, por fim, apresentar os elementos que, em linha com a orientação teórica enunciada, sustentam aquela que, argumentamos, emerge como resposta estratégica crucial face ao enquadramento conhecido, desenvolvendo assim – de forma coerente e logificada – um quadro de conhecimento de base que seja capaz de justificar e orientar a acção que se preconiza. No final deste exercício, apresentar-se-ão as conclusões, revelando, de forma necessariamente sucinta, aqueles que entendemos serem os principais aspectos que não só tornam possível a articulação dos quatro pólos essenciais da geopolítica de Portugal, mas também fazem dessa articulação um passo estrategicamente fundamental do ponto de vista da concretização do cenário de afirmação do país no 1.º Quartel do Século XXI.

II. A PRESENTE CONFIGURAÇÃO ESTRATÉGICA DE PORTUGAL: ELEMENTOS DE CONTEXTO

O trajecto de Portugal nos últimos 25 anos do Século XX transporta um conjunto de elementos cruciais que influenciam decisivamente o enquadramento de onde

emergem os desafios do presente e as ferramentas com base nas quais aqueles poderão ser resolvidos. Num ciclo de tempo muito curto, Portugal assistiu à transformação do quadro de referência que governava seu posicionamento no mundo. Na sequência (através) do processo de descolonização e do acesso às Comunidades Europeias, resposta estratégica indispensável face à institucionalização da democracia [1] e ao encerramento do ciclo imperial, Portugal consumou a abertura do flanco continental e viu reunidas, num contexto multilateral estruturado, as condições para uma relação bilateral estável com a Espanha [2].

Porém, a integração na Europa que representou a adesão às Comunidades (hoje, União Europeia) torna indispensável ampliar a escala do contexto para que se possa conhecer (e compreender com maior profundidades) os factores que condicionam as respostas de Portugal no 1.º Quartel do Século XXI. Com efeito, apesar de refém de vulnerabilidades próprias que fragilizam a capacidade do país responder aos desafios postos pelo presente [3], as dificuldades reveladas hoje por Portugal encontram enquadramento no panorama geral de uma crise europeia que se projecta, na sua vertente mais simplista e imediata, através da perda de influência política e de vitalidade económica.

Na verdade, Portugal, mas também a Europa, conhece hoje as repercussões de um conjunto de transformações estruturais que marcaram as últimas décadas do século XX e que se exprimem, por um lado, através da emergência de novos actores globais que se revelam melhor adaptados ao padrão de desenvolvimento da globalização competitiva e, por outro, através da crescente globalização das economias e das sociedades que, acompanhada pelo desenvolvimento e disseminação das tecnologias da informação e comunicação, fomenta o desenvolvimento de

fluxos transnacionais em rede e introduz factores de pressão sobre o poder e a soberania estaduais, contribuindo para a emergência de um Sistema de Relações Internacionais onde o Estado não é mais o único actor relevante e, logo, vê limitada a sua capacidade em assegurar de forma autónoma e suficiente as condições para a sua afirmação.

Porém, além de sofrer as repercussões da erosão do poderio da Europa no contexto de um Sistema de Relações Internacionais que, no post-1989, conhece uma tendência de evolução para um policentrismo e, além disso, observa uma transferência do dinamismo económico (e, logo, de peso político) para zonas distantes do tradicional Ocidente, Portugal vê o seu horizonte no 1.º Quartel do Século XXI condicionado por dificuldades que decorrem do próprio rumo da integração europeia. Entre todos, o grande alargamento de 2004 emerge como um dos principais elementos condicionadores, em virtude de se ter vindo a operar uma deslocação do centro de gravidade da União Europeia (UE) para Leste, limitando ainda mais a margem de manobra de Portugal em termos económicos (face à agudização da concorrência, à reafectação dos fluxos de investimentos directos estrangeiros e ao maior risco de deslocalização industrial) e financeiros (devido à revisão da repartição dos volumes de transferências para efeitos de coesão), situação que vem ser substancialmente agravada pela actual crise da Zona Euro.

É pois face ao referido contexto – cujos aspectos definidores que mais se reflectem sobre (ou condicionam) o posicionamento de Portugal se procurou sumariamente enunciar – que o país conhece a necessidade de definir uma resposta que acompanhe, em termos de arrojo e sentido estratégico, as respostas dadas noutros momentos da sua história, mas que naturalmente se adapte, em termos de conteúdo e orientação, aos elementos

caracterizadores do presente. Essa resposta, como se arguirá seguidamente, deverá passar pela assunção da União Europeia enquanto o principal vector da estratégia nacional, embora acompanhada pela busca de vectores que compensem este pesado vector de modernização [4], permitindo ao país ganhar margem de manobra em termos estratégicos, trajectória que, argumentamos, poderá (deverá) ser prosseguida através do aproveitamento das «janelas de liberdade» [5] proporcionadas pelo mar e pela Lusofonia.

III. A ESTRATÉGIA DE PORTUGAL NUM MUNDO GLOBALIZADO: LEITURA TEÓRICA

No contexto antes explicitado, em que se afigura inexorável uma (re)definição da estratégia nacional por forma a adaptá-la aos novos desafios e às novas realidades, importa desenvolver – na medida do possível, tendo em conta as características deste trabalho – o raciocínio teórico que fundamenta a ideia, antes exposta, através da qual preconizámos a necessidade de Portugal procurar e pôr em acção vectores que compensem o vector de modernização constituído pela UE, isto ainda antes de apontarmos aqueles que, argumentaremos, são os principais elementos que conferem sustentação a essa estratégia.

Como vimos pela caracterização antes ensaiada, a realidade conhece hoje abundantes focos de complexidade e exigência. Nessa medida, as circunstâncias conhecidas reclamam estratégias nacionais que, desde logo, sejam equacionadas através da mobilização de uma grelha de leitura que compreenda o mundo numa perspectiva horizontal e não vertical, olhando as relações globais como possuindo uma dinâmica de rede interdependente e não tanto um arranjo hierárquico [6]. Em face disso, torna-se crucial explorar as capacidades de um Estado

conseguir não só controlar os diversos fluxos que o envolvem e condicionam, como também assegurar a sua presença e influência nas diversas redes transnacionais que, cada vez mais, integram o espaço onde compete fazer a gestão dos interesses nacionais. É perante este novo enquadramento que ganha relevo a necessidade de Portugal traçar uma estratégia que possua correspondência com duas conclusões que emergem de uma leitura teórica que, traçada através de um esforço de síntese (indispensável neste âmbito), se (a)firma no contexto analisado.

Em primeiro lugar, num mundo intensamente globalizado, integrado e caracterizado por uma noção de espaço progressivamente fluida e mutável, o quadro de alianças externas dos Estados terá, cada vez mais, que observar características simultaneamente multidimensionais e multilaterais. Isto quer dizer que, além das alianças estáveis fundadas em instituições multilaterais que são cruciais no sentido de garantir a sua autonomia no Sistema das Relações Internacionais – no caso, o quadro de alianças permanentes que vinculam o país e definem a sua posição internacional (NATO e União Europeia) – Portugal deverá ser capaz de desenvolver e sustentar múltiplas alianças, através de uma geometria variável assente numa estratégia que compreenda um grau de flexibilidade e adaptação elevados, permitindo ao país prosseguir os seus objectivos nas diferentes áreas do interesse nacional [7]. Também por causa disso, deixa de fazer sentido a percepção do histórico antagonismo entre a Europa e o Atlântico e, pelo contrário, torna-se fundamental forjar um quadro de relações estratégicas no qual a inserção de Portugal na Europa (através da participação no projecto europeu e do empenho na construção de uma União Europeia forte no plano global) é complementar à manutenção do pilar atlântico, com ambas as componentes a

reforçarem-se mutuamente e a conservarem ainda um significativo potencial de crescimento em termos de relevância e dinamismo se acompanhadas pela sustentação de outras geometrias [8].

Em segundo lugar, com a emergência de um Sistema de Relações Internacionais de características pós-modernas, consolida-se a ideia de que deixou de fazer sentido encarar o Estado como actor exclusivo e, logo, os interesses nacionais passam também a ser definidos e geridos por actores infra-estaduais que se relacionam, interna e externamente, independentemente da mediação estadual, num espaço aberto e desmaterializado [9]. Nesse sentido, qualquer estratégia que vise prosseguir, de forma consistente e eficaz, os objectivos do país no presente contexto internacional não pode dispensar a realização de um exercício de coordenação com esta multiplicidade de actores cujas estratégias, embora autónomas, podem naturalmente ser articuladas em benefício do interesse nacional.

É pois perante o enquadramento já explicitado, assim como face à leitura teórica que procurámos sintetizar, que a capacidade de promover a articulação entre Portugal, Europa, Brasil e África surge enquanto desafio estratégico fundamental de Portugal no 1.º Quartel do Século XXI. Na verdade, é no domínio do talento de saber assegurar esta articulação que se desenha não só a possibilidade de Portugal conseguir desenvolver vectores de compensação que, como referimos, equilibrem o peso do vector de modernização constituído pela União Europeia (reforçando a autonomia e o papel internacional de Portugal), mas também a perspectiva de construir e consolidar um quadro de possibilidades e uma plataforma de interdependências que permitam reforçar a economia nacional, razões pelas quais a gestão desta matéria emerge enquanto questão estratégica crucial do ponto de vista

da concretização do cenário de afirmação do país.

Se é verdade que, até agora, temos vindo a debruçar-nos sobre a caracterização do contexto e sobre os fundamentos teóricos de uma estratégia desta natureza, não é menos verdade que o percurso até agora desenhado já fornece algumas pistas sobre os termos da concretização da orientação preconizada. Seguidamente, ocupar-nos-emos em desenvolver estas pistas, convertendo-as numa explicitação daqueles que entendemos serem os elementos estruturantes da orientação referida, no fundo, os elementos que lhe conferem sustentabilidade e potencial estratégico.

IV. QUADRO ESTRUTURANTE: OS ELEMENTOS DE POTENCIAL ESTRATÉGICO

Num mundo crescentemente globalizado, policêntrico e multilateral, Portugal conhece o desafio de ser capaz de construir um modelo de desenvolvimento que garanta um equilíbrio entre o seu vector europeu e o seu vector atlântico, ou seja, que assegure que o aprofundamento do processo de integração com as nações e povos europeus seja compensado pelo aprofundamento das relações transatlânticas que, durante séculos, constituíram as bases da independência e afirmação nacionais. Este enunciado teórico, cujos principais elementos justificativos foram anteriormente explicitados, possui um plano de realização perfeitamente tangível e identificável, nomeadamente através da matriz de articulação entre Portugal, Europa, África e Brasil, elegendo o mar e a Lusofonia como aspectos definidores agregadores capazes de alicerçar esse horizonte estratégico.

Depois de termos exposto o raciocínio que compõe os fundamentos da resposta

estratégica aduzida, trataremos seguidamente de apresentar os elementos que a tornam possível e que lhe conferem potencial estratégico. Mediante um esforço de síntese, indispensável no âmbito de um trabalho com este alcance, podemos resumir esse conjunto de elementos estruturantes a cinco quadros conceptuais merecedores de uma análise individualizada e detalhada, que passamos agora a desenvolver.

1. A reemergência da importância estratégica do mar

No 1.º Quartel do Século XXI, a importância do mar é incontornável, assim como são significativos os desafios que possuem uma inexorável dimensão marítima. Num mundo profundamente globalizado e interdependente, os mares e oceanos englobam uma série de sectores vitais para o desenvolvimento da economia mundial, ao mesmo tempo que sofrem o impacto produzido pelas alterações climáticas, pela demanda cada vez mais acentuada de recursos marinhos e pela proliferação de um conjunto de actividades que, ocorrendo em ambiente marinho ou sobre ele se manifestando, representam uma séria ameaça ao valor económico e ambiental dos oceanos [10].

Com 90% do comércio mundial a ser feito pelo mar, os oceanos e os mares são cruciais para alimentar a economia global, proporcionando verdadeiras auto-estradas que permitem o transporte de mercadorias vitais a um comércio internacional cada vez mais intenso e globalizado [11]. Mais do que isso, os oceanos globais garantem os recursos sobre os quais se encontra ancorado um conjunto significativo de sectores de actividade, que vão desde o turismo às pescas, passando pela construção naval e pela recente (e com enorme potencial) exploração de energias offshore [12].

Contudo, para lá desta crucial função económica, os mares e oceanos prestam um contributo vital para o funcionamento equilibrado do planeta, desempenhando um papel inestimável na modulação do clima e na regulação dos seus ciclos hidrológicos, funções cuja manutenção pode estar em causa num contexto em que o impacto nos oceanos produzido pelas alterações climáticas não é, ainda, verdadeiramente conhecido. Ademais, num quadro de forte crescimento demográfico, com particular impacto nas zonas costeiras onde já reside a maioria da população mundial, todo um conjunto de ameaças e possíveis perturbações de natureza política, económica e social [13] contribuem para que mar mereça uma especial atenção, não só enquanto cintura de contenção e plataforma privilegiada de intervenção num conjunto de cenários de risco com potencial para gerar repercussões com alcance global, mas também enquanto elemento fundamental do ponto de vista económico e ambiental que se vê sujeito a uma crescente pressão.

Em função da importância que os mares e oceanos hoje desempenham no quadro global e, em particular, na perspectiva da Europa, as instituições comunitárias, mais de 50 anos depois do lançamento das fundações da integração europeia, estabeleceram, no dealbar do Século XXI, os alicerces da primeira estratégia comum de gestão dos desafios e oportunidades colocados pelos mares e oceanos que envolvem a Europa. Através da elaboração das bases de uma política marítima integrada [14], um projecto cuja génese tinha estado essencialmente associada à construção de um mercado comum capaz de garantir a recuperação e o crescimento da economia europeia passou, no início de um novo século, a reconhecer no mar não só uma parte constitutiva de uma identidade e património comuns, mas também, e sobretudo, um elemento de

extrema relevância real e potencial, presente e futura, para a sustentação e desenvolvimento da economia da Europa e da qualidade de vida dos europeus, capaz de permitir que União Europeia mantenha um papel de relevo na ordem mundial num quadro de globalização competitiva caracterizado pela emergência de outros actores e pela tendência de repolarização dos centros de poder.

Neste contexto, num cenário em que a crescente importância do mar se alia a uma abordagem europeia que visa promover a sua gestão estratégica como forma de responder a desafios comuns e alavancar a relevância geopolítica da Europa no quadro global, Portugal – que dispõe da maior região marítima da União Europeia – pode (deve) aproveitar a oportunidade para redescobrir a sua vocação marítima e afirmar-se através da mobilização daqueles que são os principais recursos da sua geopolítica. Como resume Tiago Pitta e Cunha, «a importantíssima componente marítima da História de Portugal, quando conjugada com a inelutável geografia marítima do presente, bem como com a geografia que se projecta no futuro, através da delimitação da plataforma continental portuguesa, é um valor manifestamente singular e algo que permanece, juntamente com a língua portuguesa, como um dos activos mais significativos que Portugal possui, inclusivamente em termos da imagem de marca que projecta no conjunto da comunidade das nações» [15].

Ou seja, mais do que nunca, face ao presente enquadramento e perante a emergência de um conjunto de desafios que possuem natureza eminentemente transnacional (e, logo, não dispensam um quadro de cooperação no plano internacional), abundam as razões (e as condições) para que Portugal, aproveitando o seu grande espaço oceânico e a sua cultura do mar, transforme o seu passado marítimo num

futuro marítimo, rentabilizando, dessa forma, todo o potencial estratégico que reside no seu mar, desde logo enquanto elemento capaz de reforçar a importância geopolítica do país [16]. Em particular, Portugal tem a grande oportunidade de assumir no plano internacional uma posição de destaque e de especialização em assuntos marítimos, forjando um quadro de inserção global no qual desempenhe um papel de interlocutor e de liderança neste domínio.

Esta linha estratégica é tão mais concretizável quanto Portugal é, simultaneamente, uma nação do Atlântico Norte e um país especialmente sensível aos desafios e oportunidades do Atlântico Sul, um Estado cuja identidade e horizonte estratégico compreende a sua capacidade de valorizar, ao mesmo tempo, o espaço europeu em que se integra e a abertura a outros continentes, capitalizando património e interesses comuns. Sendo certo que a importância de Portugal na Europa depende daquilo que o que conseguir ser fora dela, Portugal encontra-se particularmente bem posicionado para, a partir do eixo de delimitação geográfica do Atlântico Norte, fazer a ponte com o Atlântico Sul, tendo no mar um espaço de união histórica, cultural e geográfica [17].

Como trataremos de ver em seguida, este horizonte estratégico ganha dimensão com a emergência de um conjunto de factores que, hoje, contribui decisivamente para conferir uma relevância geopolítica acrescida à região do Atlântico Sul, valorizando dessa forma a posição de Portugal enquanto plataforma oceânica entre importantes massas continentais e elemento especialmente bem posicionado para fazer a ligação entre espaços geopolíticos de relevo.

2. O novo atlanticismo: a redescoberta da importância geopolítica do Atlântico Sul

Durante os últimos 50 anos, pelo menos, as principais preocupações geopolíticas da Europa estiveram depositadas sobre o seu espaço continental, ao passo que o centro de gravidade das relações transatlânticas esteve alicerçado no hemisfério norte. No entanto, esta é uma realidade que, embora não pareça vir a sofrer transformações significativas no imediato, pode contudo conhecer um considerável reajustamento no médio prazo. De facto, o primeiro quartel deste século pode ficar marcado pelo reforço da importância geopolítica do espaço Atlântico e, em particular, pela redescoberta (ou renascimento) da importância geopolítica do Atlântico Sul. Assente, nos seus traços mais imediatos, na emergência do Brasil enquanto actor global e no reforço do papel da África Ocidental enquanto fonte de abastecimento energético, o Atlântico Sul reúne as condições para assumir uma importância crescente em termos políticos e económicos [18], obrigando a uma redefinição das relações em redor, e no interior, do espaço Atlântico.

Como se disse, um dos aspectos cruciais (ou mesmo o aspecto crucial) que contribuem para o reforço da importância geopolítica do Atlântico Sul prende-se com a emergência do Brasil enquanto actor com um peso cada vez mais significativo no plano internacional. Com uma população de cerca 190 milhões de habitantes (com uma classe média em expansão e apresentando uma gradual melhoria nas tradicionais, e brutais, disparidades de rendimento), o Brasil parece finalmente capaz de aproveitar a sua enorme riqueza em termos de recursos – que lhe permite, desde logo, ser um gigante do ponto de vista da produção agrícola e energética [19] – e afirmar-se do ponto de vista económico, facto por si só suficiente para reforçar não só o papel global da América Latina, mas também

o peso específico do Atlântico Sul no quadro internacional e, em particular, no contexto das relações transatlânticas. De facto, além de consolidar a sua posição enquanto poder dominante na América do Sul e enquanto líder natural do Mercosul, é expectável que o Brasil se posicione no palco global de uma forma mais assertiva, quer apostando numa nova fase de cooperação política e económica com os EUA e a UE, quer reforçando a interdependência com outros países do Sul – em particular, com os “vizinhos” africanos de língua portuguesa, mas também com actores como a Índia ou a China.

Contudo, para lá da emergência do Brasil, outros aspectos contribuem decisivamente para fortalecer a importância geopolítica do Atlântico Sul nas próximas décadas. Em primeiro lugar, o raciocínio geopolítico terá que levar em consideração a importância que o eixo América Latina/África Ocidental irá certamente adquirir em termos de segurança energética. Aliás, face ao crescimento do relevo não só do Brasil, mas também da Nigéria e de Angola enquanto produtores de gás e petróleo, torna-se evidente que a Europa e os EUA não poderão negligenciar a importância estratégica deste espaço alargado, desde logo face à crescente procura/escassez de recursos e às vantagens comparativas oferecidas pela região [20]. Em segundo lugar, problemas de forte impacto social nas sociedades do Norte têm origem na região do Atlântico Sul (em particular, no seu espaço marítimo), facto que reivindica que as atenções das sociedades setentrionais se debrucem sobre a zona meridional: isto é verdade relativamente não só aos fluxos migratórios, mas também ao tráfico de droga e de armas, a certas formas especializadas de crime organizado (é o caso das acções de pirataria no Golfo da Guiné) e, igualmente relevante, a aspectos relacionados com a protecção do ambiente. Em terceiro lugar, e

não menos importante, o futuro das formas de governação/regulação das relações internacionais e, em particular, do comércio mundial dependem em muito da intervenção dos países do Sul, possuindo a região do Atlântico Sul uma importância crucial a este respeito, em virtude não só da concentração de actores relevantes neste domínio [21], mas também da existência de cordões de influência que oferecem forte concorrência aos quadros conceptuais – em termos políticos, económicos e sociais – sustentados pelos países do Norte, circunstância que pode ser determinante num mundo crescentemente multipolar e multilateral [22].

Neste contexto, os Estados e blocos regionais de ambos os lados do Atlântico, assim como de ambos os hemisférios, verão certamente emergir a necessidade de procurar novas geometrias no quadro das suas relações externas tendo em vista o propósito de recompor as suas estratégias perante uma nova grelha geopolítica, diversificando os seus laços de cooperação política e económica. É perante estes dados que os principais actores do Norte – em particular os EUA e a União Europeia – conhecem o desafio de serem capazes de actuar estrategicamente na área do Atlântico Sul, redesenhando a relação transatlântica através da introdução de uma dimensão meridional que seja capaz de explorar a identidade atlântica dos vários Estados da região, estimulando um alinhamento/convergência em interesses estratégicos vitais numa nova arquitectura global.

É neste enquadramento particularmente exigente do ponto de vista geopolítico que Portugal tem a oportunidade de capitalizar a vantagem comparativa que possui no que diz respeito à capacidade para desenhar, fomentar e concretizar uma estratégia atlântica global que se revele adequada a atender às especificidades e à relevância do

Atlântico Sul [23]. Por força da história, da língua e da geografia – assente no mar como elemento definidor e agregador –, Portugal pode desempenhar um papel crucial na articulação que parece indispensável que os EUA e a União Europeia desenvolvam relativamente aos Estados e instituições do Atlântico Sul, desde logo em virtude de possuir uma identidade cuja singularidade tornam o país especialmente preparado para promover, e capacitado para consolidar, uma linha de convergência que envolva não só actores estaduais, mas também actores supra-estaduais e infra-estaduais, numa área abrangente que compreenda toda a região – da América do Sul à África Ocidental.

3. As singularidades de Portugal: um soft power português

A história de Portugal é indissociável de um desenho de relações internacionais construído com base num mar sempre presente na vida e espírito nacionais, bem como de um trajecto de sobrevivência no qual a luta pela existência autónoma face às forças centrípetas da unidade castelhana foi tornado pretexto maior para traçar um percurso único e fundador, fazendo do mar um espaço de fuga e construção.

É neste contexto que surge, no final do Século XV, a expansão atlântica como projecto nacional, forjando o desígnio marítimo de Portugal, através da qual se estabeleceram contactos com civilizações distantes que acabaram por conhecer uma inesperada união, primeiro sob os ditames de um império e, hoje, através de um património comum inelutável: a língua portuguesa [24]. É precisamente em virtude deste património, deste passado feito presente, que Portugal, hoje remetido aos limites do seu território europeu, possui condições singulares para consolidar, dentro de uma crescente globalização mundial e sem prejudicar a

integração europeia, «a sua maneira de ver e viver, a sua mundividência, estendendo as suas ligações para os micromundos» [25] onde a língua, a cultura e uma memória colectiva (impressa por séculos de interdependências) criam laços naturais que podem ser reforçados e aproveitados [26].

Este quadro de oportunidades surge desde logo por força da existência de uma zona de influência sócio-linguística que, numa sociedade globalizada, pode proporcionar a Portugal um importante conjunto de oportunidades. Num mundo crescentemente desmaterializado, integrado em rede e caracterizado por uma intensificação dos fluxos de informação que moldam as matrizes de domínio económico, político e militar, Portugal detém ferramentas de influência que, se devidamente mobilizadas, podem conferir-lhe a capacidade de exercer um poder de características singulares, que se distancia dos poderes tradicionais. Este soft power [27], assente numa cultura própria (universalista, tolerante e integradora) que tem na língua portuguesa o seu principal elemento definidor e a sua mais importante expressão, pode certamente diferenciar Portugal dos demais actores internacionais (em particular, no contexto das suas parcerias), sendo um factor capaz de lhe conferir dinamismo estratégico enquanto agente particularmente bem posicionado no entrelaçamento de várias redes e com capacidade para utilizar essas redes no sentido de projectar a sua influência e assegurar os seus interesses.

Como refere Armando Carneiro, «Portugal, pelas características próprias de Estado-nação de pequenas dimensões, sem ambições territoriais e sem pretensões de domínio, mas com um inequívoco passado transcontinental» [28], é um dos actores internacionais que melhor pode agregar em seu redor (e através de si) os interesses estratégicos que cobrem um espaço multicontinental. Neste sentido,

Portugal assume uma ímpar posição de interface que é fundamental preservar, que é importante desenvolver, e que é crucial aproveitar através de um olhar estratégico que compreenda o potencial geopolítico do país no mundo de hoje. Portugal, enquanto Estado integrado na UE, mas cuja vocação transoceânica é iniludível, tem no mar e na língua portuguesa os mais importantes veículos de conexão com o mundo que o rodeia, bem como pontes excepcionais capazes não só de permitir a realização da matriz estratégica de articulação entre os pólos cruciais da sua geopolítica, mas também de facilitar a interdependência entre as estratégias de outros actores que ocupem esses espaços geopolíticos de referência.

4. A Lusofonia como factor agregador e discriminante

Face ao exposto, será fácil concluir, com Fernando Neves, que «a Lusofonia é o grande e específico peso de Portugal na balança da Europa e do Mundo» [29], sendo a língua portuguesa uma ferramenta geopolítica de importância fundamental – que se reflecte, desde logo, pelo espaço onde se encontra difundida, pelo espaço que une, pelo espaço susceptível de articulação e potenciação. Num contexto de globalização, ou seja, de intensificação das interacções intercontinentais, em que o poder se projecta em termos globais, a presença da língua portuguesa num espaço que é desde logo multicontinental e multioceânico facilita/amplifica/potencia a posição e a actuação dos países lusófonos no sistema internacional contemporâneo, ao mesmo tempo que atrai a atenção de outros Estados interessados em assumir um papel de liderança nesse sistema.

Mas há outras características que conferem relevância geopolítica ao espaço desenhado pela Lusofonia. No horizonte de um trajecto

de afirmação estratégica que seja capaz de aliar a aposta na comunidade lusófona com a obtenção de um papel de liderança nos assuntos do mar, importa notar (e rentabilizar) o facto de todos os Estados da CPLP serem países marítimos. Ademais, se, por um lado, a forte implantação da Lusofonia em países da orla atlântica lhe garante um peso considerável naquele oceano, em particular no Atlântico Sul, por outro, ela estende-se a Estados que possuem um grande potencial em termos de recursos energéticos e minerais, bem como de produção agrícola e industrial, circunstâncias que lhes conferem uma crescente proeminência política e económica, quer em termos regionais, quer em termos globais, assim como fortes expectativas de ver essa posição reforçada num futuro próximo (sobretudo o Brasil e Angola).

É face à conjugação destes elementos que a CPLP surge enquanto componente dotado de um crucial potencial estratégico. Com a Lusofonia enquanto força motriz – assente numa matriz histórico-cultural, numa memória colectiva, capaz de forjar um quadro de identidade comum – a CPLP pode (deve) afirmar-se como comunidade eminentemente político-cultural cujo objectivo, mais do que a (mera) promoção e difusão da língua portuguesa, deverá passar pela concertação político-diplomática – conferindo à Lusofonia um valor geopolítico acrescido. Entendida nesta perspectiva, a CPLP assume-se enquanto fórum de potencialização de convergências e de administração de divergências, em que a língua portuguesa é o elemento unificador da inserção regional de cada Estado-membro e o substrato operacional à formação de alianças estratégicas [30].

Neste contexto, a Lusofonia tem pois o potencial para se assumir como um espaço estrategicamente articulado capaz de, dessa

forma, conquistar uma posição de destaque nas relações económicas globais e emergir como interlocutor de relevo no Sistema de Relações Internacionais – i.e. uma estrutura que, de forma estrategicamente organizada, permita desenvolver sinergias que capacitem/promovam a afirmação colectiva dos países lusófonos no plano mundial. Neste sentido, um dos aspectos que conferem uma acrescida importância geopolítica à Lusofonia diz respeito à sua apetência para se afirmar enquanto plataforma interinstitucional, ou seja, enquanto espaço de interacção entre entidades plurinacionais de cariz regional nas quais os países lusófonos se encontram presentes [31], bem como enquanto enquadramento capaz de potenciar a interdependência entre uma multiplicidade de actores infra-estaduais com relevância no novo contexto global.

Perante este diagnóstico, na medida em que for capaz de aproveitar a dimensão estratégica da Lusofonia e todo o potencial que ela contém (nomeadamente através de um investimento sério na CPLP que produza as sinergias necessárias criar os alicerces de uma afirmação global), Portugal poderá potenciar a posição singular que nela conhece. Essa posição, longe de traduzir uma qualquer forma de complexo de superioridade que mine uma participação séria, empenhada e igualitária no quadro da Lusofonia, decorre antes da vantagem competitiva que o país aí possui enquanto interlocutor, fruto de uma capacidade acrescida para articular diferentes espaços geográficos cujas geopolíticas tornam crucial o desenvolvimento e aplicação de uma estratégia de convergência.

5. Portugal como vértice de interdependências

Na linha do que foi antes referido, é crucial olhar o mar e a Lusofonia como elementos que diferenciam Portugal, e lhe conferem

relevo, nos fóruns multilaterais nos quais se encontra envolvido – elementos que, se geridos de forma estrategicamente determinada, possuem ainda a capacidade de se reforçar mutuamente. Como refere Armando Carneiro, «Portugal reforça-se em cada rede ao pertencer e ser elemento activo de outra, sobretudo quando conserve uma posição singular e não tenha que partilhar com outros actores a sua vantagem competitiva» [32]. Nesse sentido, e na linha defendida pelo autor, embora o país se encontre hoje ligado, essencialmente, a seis grandes organismos internacionais relativamente aos quais assume responsabilidades colectivas [33], numa perspectiva geopolítica é a CPLP que possui o maior potencial para alavancar a relevância estratégica de Portugal e, nessa medida, deve merecer um forte investimento do país em termos de definição de uma estratégia de actuação/valorização no médio/longo prazo, porquanto a importância – e o peso negocial – do país nas demais instituições dependerá necessariamente da posição que ocupar CPLP [34].

Ou seja, sendo capaz de fazer a articulação entre as várias esferas da sua actuação (e sendo capaz de actuar nessas esferas com sentido estratégico), Portugal poderá transformar uma periferia geográfica numa centralidade geopolítica, desde logo em virtude de provar-se útil não só a si mesmo, mas também aos povos da Lusofonia e, ainda, no contexto da articulação da UE com as esferas de decisão do horizonte político e económico global.

Esta circunstância torna-se ainda mais significativa – conferindo mais relevância à geopolítica de Portugal – quanto cada um dos espaços onde Portugal se encontra presente (ou os actores específicos dentro desses espaços) possuem interesses relevantes a gerir junto dos demais. Desde logo a União

Europeia que, no quadro de um mundo crescentemente multipolar e interdependente – ou seja, interpolar – vê a sua política externa cada vez mais apostada no estabelecimento de relações estruturadas e ditas estratégicas com actores relevantes no plano internacional, em particular actores que sejam essenciais no sentido de permitir à UE não só assegurar os seus interesses mais imediatos, mas também prosseguir um projecto de modelação das relações internacionais. Neste particular, entre os países lusófonos, o destaque vai para o Brasil (eleito “Parceiro Estratégico” pela União Europeia), embora o papel desempenhado pelos PALOP (em particular por Angola) seja igualmente relevante em função do peso específico que estes possuem no continente africano.

Neste enquadramento, e como refere Ian Lesser, «Portugal, e numa dimensão menos significativa, a Espanha, serão os líderes naturais da promoção dos interesses europeus no quadro alargado do Atlântico» [35], em particular junto da América do Sul e da África Ocidental. Nesse sentido, Portugal não só beneficia de uma UE global, como pode contribuir para esse carácter global possua uma maior extensão. Na verdade, se Portugal é periférico numa UE a olhar para o seu umbigo, já será central numa UE aberta à América do Norte, à América Latina e a África. Mais ainda, num contexto de aposta europeia na gestão estratégica dos mares e oceanos como forma de promover a sua afirmação geopolítica, Portugal pode ser o interlocutor crucial (e indispensável) neste domínio junto de outras regiões e parceiros marítimos, desempenhando um papel fundamental no quadro de instituições de governação, sobretudo perante a emergência de um conjunto de desafios associados à gestão dos mares e oceanos que possuem natureza eminentemente transnacional e que,

logo, não dispensam um quadro de cooperação no plano internacional.

De facto, pelas razões já anteriormente mencionadas – e que se podem resumir aludindo ao carácter universalista do país (por vocação histórica) e à sua identidade simultaneamente europeia, atlântica e lusófona –, Portugal tem condições para se estabelecer enquanto promotor privilegiado de uma articulação não só (do ponto de vista político) entre as estratégias de projecção internacional da Europa e aquelas dos países que integram o espaço do Atlântico Sul (sobretudo, países os lusófonos), mas também (do ponto de vista económico) entre o mercado europeu e os vários mercados da região – nomeadamente, o Mercosul e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (ou, uma perspectiva de futuro aprofundamento estratégico, o(s) mercado(s) da Lusofonia).

Naturalmente, este potencial estratégico é multiplicado na medida em que, por sua vez, os actores da região atlântica meridional com os quais Portugal conhece uma relação privilegiada (e, no plano ideal, devidamente articulada) possuem igualmente interesse em desenvolver uma relação de cooperação reforçada com os espaços de integração regional e estratégica nos quais Portugal participa dos quais aqueles não fazem parte. Com efeito, quer o Brasil, quer os Estados africanos, vêm no relacionamento com os principais actores do hemisfério norte – em particular, os Estados Unidos e a União Europeia – uma plataforma onde se jogam inúmeros interesses vitais para as suas estratégias de consolidação nacional e de afirmação. Neste contexto particular, Portugal, pela sua relação com os Estados Unidos e em virtude do lugar que ocupa no seio da União Europeia e da NATO [36], não só vê a sua posição reforçada dentro destas organizações fruto da sua implantação em

espaços de interdependência com outros actores relevantes, como também se reforça juntos destes últimos frutos da posição que detém naquelas instituições.

Pelo que antes se disse, na perspectiva que temos vindo a seguir, interessa a Portugal aprofundar a cooperação política no seio da UE, da NATO e da CPLP, isto é, nas organizações que constituem o seu triângulo estratégico mundial, trabalhando numa agenda que atribua plano de destaque aos assuntos do mar, onde o país pode (e deve) ocupar uma posição de liderança e interlocução. Ademais, ao valorizar conjuntamente estas organizações, trabalhando activamente no seio de cada uma no sentido de conquistar uma posição de relevo dentro delas e, simultaneamente, no sentido de garantir que cada uma delas – fruto de uma articulação determinada e de uma visão estrategicamente consistente e ambiciosa – reforçam o seu peso no Sistema das Relações Internacionais, Portugal aumenta consideravelmente o seu potencial geopolítico, assegurando centralidade geográfica e política, ganhando autonomia e espaço de manobra.

V. CONCLUSÕES E REFLEXÕES FINAIS

Portugal vive hoje um contexto político, económico e financeiro particularmente difícil que lhe impõe desafios com uma dimensão extraordinária. Os múltiplos desajustamentos económicos acumulados nas quatro últimas décadas, que fragilizam a capacidade de resposta do país face às exigências da globalização competitiva e sua posição no quadro europeu, conhecem um agravamento profundo por força da crise financeira que emergiu no final da década de Dez, gerando instabilidade social e ampliando as repercussões decorrentes de uma orientação política desprovida de consistência e

estratégia. É neste enquadramento que argumentámos ao longo deste breve excuroso que será da capacidade de Portugal conseguir, no 1.º Quartel do século XXI, articular os pólos essenciais da sua geopolítica – Portugal, Europa, África e Brasil – que depende o reforço não só do seu peso internacional, mas também do seu potencial económico num mundo progressivamente multipolar e multilateral, razão pela qual esta se assume, como temos vindo a aduzir, enquanto a questão (ou a resposta) estratégica fundamental nos primeiros 25 anos do novo século.

Do ponto de vista do posicionamento do país no quadro das relações internacionais, a capacidade de Portugal fazer a articulação de Europa, África e Brasil, introduzindo vectores de compensação que equilibrem o peso do vector de modernização que se situa sobre o continente europeu, conferir-lhe-á, por um lado, espaço de manobra em termos estratégicos e uma autonomia que se afigura crucial num mundo crescentemente complexo e, por outro, uma relevância internacional que resulta, precisamente, da vantagem comparativa proporcionada pelo papel singular do país no quadro das instituições relevantes dentro do seu espaço geopolítico de referência (sobretudo, a União Europeia, a NATO e a CPLP) e, em função disso, pela sua importância enquanto vértice de interdependências formadas (ou cuja formação é indispensável) no quadro de uma rede global. Do ponto de vista económico, essa maior autonomia proporcionada pelo exercício de articulação analisado, bem como o correspondente fortalecimento da amplitude do espaço de manobra em termos estratégicos, será crucial para efeitos de aproveitamento do potencial da economia portuguesa, desde logo mediante a conquista de uma maior diversidade em termos de acesso a mercados,

fontes de investimento e recursos que projectem o seu desenvolvimento.

Como julgamos ser correcto concluir a partir dos elementos que procurámos expor ao longo deste artigo, o plano estratégico que aqui é advogado pode ser desenvolvido a partir de dois alicerces vitais: o mar e a Lusofonia. Enquanto a Lusofonia é o elemento que coloca Portugal no centro de uma rede de interdependências entre vários espaços geopolíticos de relevo, o mar é o elemento que pode contribuir decisivamente para aprofundar a importância do papel que o país tem a desempenhar nessa rede.

De facto, como nos parece fácil de concluir, a capacidade de Portugal se especializar numa área em que, no quadro das organizações de referência nas quais o país se encontra presente, lhe seja reconhecida especial competência pelos seus parceiros (sendo útil ao todo) pode traduzir-se num potencial estratégico acrescido. Beneficiando da maior zona económica exclusiva da UE e a quinta maior do mundo, e possuindo uma especial sensibilidade para as questões do mar, ditada por razões geográficas e históricas, Portugal poderá aproveitar a crescente importância do mar em termos económicos, ambientais e de segurança mar para, especializando-se na sua gestão multifuncional, amplificar a importância estratégica do país, tanto no quadro da Europa, como no contexto das relações com os países da orla atlântica.

No domínio da segurança das Zonas Económicas Exclusivas e da segurança marítima nos espaços de transição, Portugal pode potenciar o seu papel num contexto em que a segurança marítima destes espaços se assume como uma dimensão essencial da relação do país com os arquipélagos de Cabo Verde, de S. Tomé e Príncipe, com o Brasil, Angola, África do Sul e até com Marrocos, sobretudo atendendo que todos estes Estados

são parceiros naturais numa comunidade de defesa transatlântica, num momento em que a NATO procura consolidar a sua posição na segurança internacional e num contexto em que novas ameaças como o terrorismo, a pirataria e todo o tipo de tráficos ilícitos, valorizam uma aposta na segurança marítima.

No plano da exploração científica do mar, Portugal tem igualmente a oportunidade de rentabilizar um domínio colectivo que possui um potencial económico bastante significativo, agregando de uma série de sectores de actividade, e que pode constituir um cluster que vai da construção naval às comunicações, do turismo à exploração submarina, às novas energias das marés e das ondas. Em todos estes sectores existe um enorme potencial por explorar [37], assim como um extenso quadro de oportunidades em termos de cooperação científica, ambiental e económica com o exterior, nomeadamente com o Brasil, com os países africanos de expressão portuguesa e com Timor.

Hoje, mais do que nunca, sobretudo face ao processo de extensão da plataforma continental apresentada nas Nações Unidas, Portugal tem a oportunidade de demonstrar a sua capacidade científica e tecnológica e de reforçar o seu posicionamento enquanto importante nação marítima, fazendo do mar – o seu mais antigo e constante aliado – um elemento crucial nas considerações geopolíticas nacionais que, aliado à Lusofonia, pode (deve) contribuir para a afirmação do país no 1.º Quartel do Século XXI.

REFERÊNCIAS

- [1] SEIXAS DA COSTA, F. - A European vocation. In: Vasconcelos, A, Seabra, M. (Eds). Portugal: A European Story. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais e Principia; 2000. p. 7.
- [2] SEABRA M. - The Portuguese-Spanish Relationship. In: Vasconcelos, A, Seabra, M. (Eds). Portugal: A European Story. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais e Principia; 2000. p. 189.
- [3] SAER. - A Economia no futuro de Portugal. Lisboa: Edições Sol; 2009.
- [4] A discussão teórica sobre a taxonomia e proposta de elaboração de uma estratégia de posicionamento global de Portugal com base em vectores de modernização e vectores de compensação do posicionamento estratégico de Portugal – tese inicialmente apresentada como hipótese de trabalho pelo Prof. Ernâni Rodrigues Lopes - foi desenvolvida e aprofundada em sede de tese de mestrado em Estudos Europeus no IEE/UCP: RIBEIRO, S. – Vectores de compensação no posicionamento estratégico de Portugal, Dissertação de mestrado, Instituto de Estudos Europeus: Universidade Católica Portuguesa; 2010 2000 (ed. policopiada)
- [5] A expressão é do Prof. Adriano Moreira, cuja visão, a par do incansável trabalho do Prof. Ernâni Lopes, serve de inspiração a este artigo: MOREIRA, A. O mar no conceito estratégico nacional. In: Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico. Lisboa: Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica Edições Culturais da Marinha; 2008. pp. 45-53. LOPES, E. Uma exigência do futuro: valorizar o binómio mar/Lusofonia. Lisboa: conferência de encerramento do congresso Os Mares da Lusofonia; 2008.
- [6] KEOHANE, R e NYE, J. - Power and Interdependence (4th Edition). New York: Longman; 2011.
- [7] RODRIGUES LOPES, E. - Portugal e a União Europeia. In: Visões de Política Externa Portuguesa. Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa / Instituto Diplomático do MNE; 2006. pp. 38-39.

- [8] SEVERIANO TEIXEIRA, N. - O 25 de Abril e a política externa portuguesa. In: *Relações Internacionais*. 2004; 1, p. 11.
- [9] HANSON, E. - *The Information Revolution and World Politics*. Plymouth: Rowman & Littlefield; 2008.
- [10] Estas actividades incluem o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, o tráfico de drogas, pessoas e armas, a pirataria, a poluição, a sobreexploração de recursos e a destruição de ecossistemas marinhos.
- [11] TEIXEIRA, M. - Os oceanos e os mares europeus como móbil da relevância da União Europeia no mundo global do século XXI: a capacidade performativa da Política Marítima Europeia. Dissertação de mestrado, Instituto de Estudos Europeus: Universidade Católica Portuguesa; 2010. p. 4.
- [12] DOUGLAS-WESTWOOD - *Marine Industries Global Market Analysis*. Irish Marine Institute; 2005.
- [13] Falamos, por exemplo, de problemas associados à instabilidade vivida em cidades crescentemente povoadas (algumas das quais em regiões, elas próprias, instáveis), bem como ao crescimento das perturbações a que estão sujeitas as populações por acção das alterações climáticas – tempestades, destruição de terrenos aráveis, inundações (o que, por sua vez, potencia a disseminação de doenças, migração, conflitos sociais e crises regionais).
- [14] Comunicação intitulada «Uma política marítima integrada para a União Europeia» - COM(2007) 575 («Livro Azul»), de Outubro de 2007.
- [15] Pitta e Cunha, T. *Portugal e o Mar*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos; 2011. p. 9.
- [16] Vieira Matias, N. *O Mar: Um Oceano de Oportunidades para Portugal*. Cadernos Navais. 2005; 13, pp. 3-28.
- [17] Fonseca, A. e Duarte, R. *Diplomacia do Mar*. In: Vieira Marias, N. et al. (Coord). *Políticas Públicas do Mar*. Lisboa: Esfera do Caos; 2010. pp. 203-228.
- [18] Desde logo, é no Sul que as taxas de crescimento económico são mais significativas. A persistência desta tendência traduzir-se-á através do aumento da influência de actores emergentes, tais como a Nigéria ou Angola (além, naturalmente, do já referido Brasil) e da criação de novos padrões de integração e interdependência política e económica.
- [19] Segundo dados da Organização Mundial do Comércio divulgados em 2010, o Brasil é hoje o terceiro maior exportador de produtos agrícolas do mundo, apenas ultrapassado pelos EUA e pelo bloco constituído pela UE. Do ponto de vista energético, o Brasil tem condições para se tornar um dos principais produtores de gás e petróleo nas próximas décadas. As mais recentes descobertas ao largo da costa brasileira colocam as reservas provadas do país em cerca de 40 biliões de barris de petróleo, com os especialistas a preverem que novas descobertas são ainda possíveis. Mediante um desenvolvimento tecnológico aplicado à exploração destes recursos, o Brasil pode futuramente figurar entre os 10 principais produtores mundiais de energia, a par de Nigéria e Venezuela.
- [20] Ao contrário da região do Médio Oriente, o espaço do Atlântico Sul é relativamente menos instável, estando praticamente livre de conflitos regionais de grande escala, de tensões resultantes da proliferação de armas (em particular, armas nucleares) e de um sentimento anti-Occidente generalizado.
- [21] À cabeça de todos, o Brasil, mas também os países da África Ocidental. A este respeito,

a título de exemplo, veja-se o papel que o Brasil tem desempenhado no quadro das negociações na ronda de Doha, bem como a sua campanha pela reforma das instituições internacionais – em particular das Nações Unidas e do seu Conselho de Segurança (onde o Brasil pretende ter assento permanente).

[22] Basta pensar na forte presença da China em África e, do outro lado do Atlântico, nas tentativas da Venezuela em afirmar-se como vértice de um “modelo sulista” em matéria, quer de política interna, quer de política externa. Contudo, o Brasil não deixa de ser um dos players mais significativos a este respeito, como provam as iniciativas brasileiras no Grupo dos Vinte ou no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, isto embora Brasília pareça interessada em manter as relações de cooperação com o Norte numa via paralela.

[23] Marques Bessa, A. Uma visão geopolítica do Atlântico. In: Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico. Lisboa: Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica Edições Culturais da Marinha; 2008. pp. 21-31.

[24] Com mais de 260 milhões de falantes, a língua portuguesa é, como língua nativa, a quinta mais falada no mundo: a mais falada no hemisfério sul e a terceira mais falada no mundo ocidental. Além de Portugal, a língua portuguesa é oficial em Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Macau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e, desde 13 de Julho de 2007, na Guiné Equatorial, sendo também falada nos antigos territórios da Índia Portuguesa (Goa, Damão, Ilha de Anjediva, Simbor, Gogolá, Diu e Dadrá e Nagar-Aveli) e em pequenas comunidades que fizeram parte do Império Português, quer na Ásia (caso de Malaca), quer na África Oriental (caso de Zanzibar). A língua portuguesa possui estatuto oficial na União Europeia, no Mercosul, na União Africana, na Organização

dos Estados Americanos, na União Latina, na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e na Associação dos Comitês Olímpicos de Língua Oficial Portuguesa.

[25] Carneiro, A. Uma Visão Geopolítica do Espaço da Língua Portuguesa. Nação e Defesa. 2006; 114, p. 110.

[26] Machete, R e Vicente, A. Língua e Cultura na Política Externa Portuguesa: O Caso dos Estados Unidos da América. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento; 2010.

[27] Nye, J. Soft Power: The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs; 2004. Segundo o autor, o conceito consiste, resumidamente, na capacidade de um actor internacional influenciar as relações com outros actores, condicionando os seus comportamentos, através de elementos de persuasão e atracção – elementos esses que, essencialmente, radicam na cultura, na língua, nos valores, instituições, práticas sociais e atitudes.

[28] Carneiro, A. Uma Visão Geopolítica do Espaço da Língua Portuguesa. Nação e Defesa. 2006; 114, p. 133.

[29] Neves, F. Para uma crítica da razão lusófona: 11 teses sobre a CPLP. In: Neves, F. (ed). A globalização societal contemporânea e o espaço lusófono: mitideologias, realidades e potencialidades. Lisboa: Universidade Lusófona; 2000. p. 11.

[30] Barbosa, A. Espaço Afro-Ibero-Latino-Americano: geopolítica, geoestratégia e importância para a Lusofonia. Linha de Investigação “Europa, Segurança e Migrações” - Working Papers; 2008. p. 4. A este respeito, vejam-se as conclusões do estudo coordenado por Carlos Reis subordinado ao tema A Internacionalização da Língua Portuguesa. Para uma política articulada de promoção e difusão: a) “a

Língua Portuguesa constitui um instrumento de afirmação estratégica dos espaços onde ela se fala, que transcende a estrita dimensão da esfera linguística; b) a projecção internacional da Língua Portuguesa não corresponde neste momento à dimensão do seu universo de falantes; c) uma política de língua deve congrega também a intervenção de outros países no quadro da CPLP". Nesta perspectiva, não surge por acaso a campanha conjunta dos países lusófonos no sentido de fazer do português uma das línguas oficiais das Nações Unidas.

[31] A Lusofonia é um espaço de confluência de diversas organizações regionais, das quais seus Estados-membros fazem parte, nomeadamente o Mercosul (Brasil), União Europeia (Portugal), Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (Angola e Moçambique), Comunidade Económica dos Países da África Central (Angola e São Tomé e Príncipe), Comunidade Económica dos Estados de África do Oeste (Cabo Verde e Guiné Bissau) e União Africana (PALOP).

[32] Carneiro, A. Uma Visão Geopolítica do Espaço da Língua Portuguesa. Nação e Defesa. 2006; 114, p. 117.

[33] São eles as Nações Unidas, a NATO, o Conselho da Europa, a União Europeia, a Organização dos Estados Ibero-americanos e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

[34] Pereira, R. A vertente europeia-continental e a vertente atlântico-global na política externa portuguesa. Nação e Defesa. 2007; 116, pp. 107-115.

[35] Lesser, I. Southern Atlanticism Geopolitics and strategy for the other half of the Atlantic Rim. The German Marshall Fund Paper Series. 2010; p. 16.

[36] Embora a projecção da NATO para lá da sua zona de conforto e de intervenção tradicional seja controversa e conheça dificuldades de diversa natureza, não é despidendo pensar que – no âmbito de uma redefinição das suas parcerias estratégicas – a NATO procure criar quadros de diálogo e cooperação com actores relevantes do Atlântico Sul tendo em vista a salvaguarda de interesses comuns.

[37] SAER. O Hypercluster da Economia do Mar: Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa. Lisboa: SaeR/ACL; 2009.

[» voltar ao Sumário](#)



How Legal is Article 76's Continental Margin?

Paulo Neves Coelho

Mestre em Direito Público, Responsável em exercício pela Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar

|

Resumo

A interpretação e aplicação do artigo 76º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, constitui uma tarefa complexa, uma vez que nos seus preceitos estão contidos conceitos científicos. As Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of the Continental Shelf, elaboradas pela Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), constituem a base para a CLPC emitir as respectivas recomendações e orientam os Estados costeiros que pretendem apresentar uma submissão à CLPC tendo em vista a delimitação do limite exterior da plataforma continental para além das 200 milhas náuticas.

Elaborada por cientistas, as Guidelines atribuem um peso excessivo aos conceitos geocientíficos, os quais, num número significativo de situações, são desfavoráveis aos Estados costeiros. O objectivo deste artigo é analisar um dos mais importantes princípios contidos nas Guidelines, que relaciona a interpretação do artigo 76º com as estruturas geológicas da margem continental geológica dos Estados costeiros, e demonstrar que esta perspectiva não se conforma com uma interpretação adequada das disposições relevantes da Convenção.

Palavras-chave: Direito do Mar; Artigo 76º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; Plataforma Continental; Margem Continental

Abstract

The interpretation and application of article 76 of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea is complex as it contains in its provisions scientific concepts. The Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of the Continental Shelf, elaborated by the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), form the basis for the Commission to make their recommendations and provide directions to coastal States which intend to make a submission to the CLCS regarding the delineation of their outer limit of their continental shelf beyond 200 nautical miles.

Made by scientists, the Guidelines reflect an excessive weight of geoscientific concepts, which in a significant number of situations are unfavorable to the submitting States. The purpose of this paper is to analyze one of the most significant tenets contained in the Guidelines, which links the interpretation of article 76 to the geological settings of the coastal States' geological continental margin, and to demonstrate that this view does not conform to an adequate interpretation of the relevant provisions of the Convention.

Key words: Law of the sea; Article 76 of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea; Continental Shelf; Continental Margin

I. INTRODUCTION

In the early fifties, during the preparatory works taken by the International Law Commission (ILC) for the 1958 Geneva Convention on the Continental Shelf, a long debate occurred to find out which term should be adopted to refer to the seabed area that constitutes the natural prolongation of the land territory of the coastal State. The term “continental shelf” was assumed as the most adequate one as it was already familiar and a consolidated geological term.

This designation has proven not to be completely appropriate for a uniform interpretation of article 76 of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). The inconveniences arising from the use of the term “continental shelf”, instead of “submarine areas” [1 p. 275; 2 p. 141] or “submarine shelf” [1 p. 272] [1], identified during the works of the ILC from 1951 onward, are substantial. Some of the particular aspects regarding the interpretation of the term “continental shelf” already considered by the ILC [2 p. 141] [2] have not yet been overcome nowadays by some geoscientists that deal with the application of article 76.

Recent legal doctrine follows the considerations already expressed by the ILC recognizing that article 76 is characterized by the incorporation of legal-scientific terms [3 p. 332]. Not only the term “continental shelf”, but most of the scientific-technical terms incorporated in this provision have acquired a meaning that departs significantly from their geo-scientific, ordinary meaning. This is expressly admitted by the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS, or the Commission), which recognizes in paragraph 1.3. of the Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of the Continental Shelf [3] (Guidelines):

“Clarification is required in particular because the Convention makes use of scientific terms in a legal context which at times departs significantly from accepted scientific definitions and terminology.”

However, many of the provisions contained in the Guidelines are not as cautious as this one regarding this matter. Paragraph 6.1.7. and the first part of paragraph 6.3.5. may be pointed out as examples of this situation. They state that

Paragraph 6.1.7.: *«Although article 76 refers to the continental shelf as a juridical term, it defines its outer limit with a reference to the outer edge of the continental margin with its natural components such as the shelf, the slope and the rise as geological and geomorphological features.»*

Paragraph 6.3.5. (first part) *“Article 76, paragraph 1, defines the breadth of the continental shelf with a reference to the edge of the geological continental margin. (...)»*

These provisions have been referred to in several *fora* as the regulatory basis to impose the location of the features that constitute the continental margin as defined in article 76 of UNCLOS in the coastal States’ geological continental margin. Following this principle, features such as the base of the continental slope and the foot of the continental slope must always be located within the geological continental margin.

Assumed as true, those provisions may lead also to the conclusion that the term “continental margin” referred to in article 76, paragraphs 3 and 4, also referenced to the geological continental margin of the coastal State because of its link to the same term used in paragraph 1 of that article.

Dissenting from the stated in paragraphs 6.1.7 and paragraph 6.3.5. (first part) of the

Guidelines, this paper aims to demonstrate that the outer limit of the continental shelf (OLCS) as indicated in article 76, paragraph 1, is defined with a reference to the legal continental margin [3], which in most cases (if not all) is different from the geological continental margin.

1. Scientific and Technical Guidelines and Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf

In order to overcome the vagueness of UNCLOS considering the practical details and methodologies that may grant coastal States the necessary tools to prepare their submission, the Commission designed the Guidelines

«[w]ith a view to ensuring a uniform and extended State practice during the preparation of scientific and technical evidence submitted by coastal States.» [3 paragraph 1.4].

The Guidelines is the most developed set of rules to be followed for the preparation of the submission. However, it must be highlighted that the Guidelines and the Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf [6] (Rules of Procedure) are not legally binding to coastal States as they are not an integral part of the Convention [7 p. 129] [4]. It is of the coastal States' convenience to adopt them as long as they do not conflict with UNCLOS and/or the principles of International Law as they are widely accepted by the international community.

Despite the fact of not being mandatory to the coastal States, the Rules of Procedure state that the provisions of the Guidelines shall be observed by the Commission during the preliminary analysis [6 Annex III, III, 5, 1] of the submission, its examination [6 Annex III, IV, 9, 1] and in the preparation of the recommendations [6 Annex III, V, 11, 1]

issued by the CLCS. This situation highlights the importance of the provisions of the Guidelines because the CLCS is self-bounded to them. Different interpretations of the Guidelines by the coastal States and by the Commission may force coastal States, in certain circumstances, to accept a delineation of the outer limit of its continental shelf less favorable than it should be under a correct interpretation of the provisions of the Convention.

2. Scientific Continental Margin and Scientific Continental Shelf

The continental shelf in its scientific sense refers to the shallow rim near the coastline that is part of the submerged prolongation of the continental masses and is an integral part of a wider area designated as submerged continental margin. The continental margin also includes other physiographic areas of the seabed between the coastline and the deep ocean.

The nature of the crust is another point that shall be taken into consideration. In general, there are two types of crusts on Earth: continental crust and oceanic crust. Geologically, continental crust and oceanic crust are, respectively, associated to continents and to oceans. At the global scale, the continental margins have an extreme diversity, when considering variables such as physiography, chemical composition and geological structure, among others. Such diversity reflects the variety of geodynamic processes that have occurred in the past. To that extent, the interpretation of article 76 of the UNCLOS is a challenge, since, as has been expressed, it describes a framework for classification and simplification of the geological continental margins from the scientific point of view, which is not directly applicable to the different geological settings.

Continental margins and plate tectonics

Geological phenomena on the surface and interior of the Earth have been studied under a model named plate tectonics. According to this model, the surface of the Earth is divided into a set of rigid blocks, called tectonic plates, which move in relation to each other. Depending on the relative motion of two plates, three types of boundaries may be found [8 pp.7-13]: (1) divergent, when neighboring plates move away from each other; (2) convergent, when they collide, or (3) conservative, if the movement is parallel to the border.

These types of boundaries correspond to the typical morphological structures on the surface of the globe. Divergent plate boundaries correspond to the large undersea mountains known as mid-ocean ridges, conservative boundaries often result on transform faults, and, finally, converging boundaries correspond to the major ocean trenches.

Continental margins are classified as active when they correspond to a plate boundary and passive when they do not.

Active margins are generally narrow, geologically and topographically complex and may be flanked by large ocean trenches. They always have seismic and volcanic activity. The western side of the South American Continent is a classic example of an active convergent margin. On the other hand, the Red Sea may be indicated as an active divergent margin.

Passive margins are characterized by tectonic stability, have a simpler morphology, and are generally more extensive than active margins. They consist of thick sequences of marine sediments that slope gently towards the sea floor. From the perspective of its composition they are generally defined as the submerged portions of the continental masses in nature and usually include three physiographic

areas, discussed in more detail below: the continental shelf, the continental slope and the continental rise. The board of the Northwest European continent, corresponding to the North Sea, and the continental margin of Australia may be pointed out as examples of passive margins.

Physiographic domains of the passive continental margins

The passive continental margins profile was the model adopted along the discussions that took place during the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, as reflected in a number of documents [9 p. 443, 10 p. 1010, 11 p.136, 12 p. 9] and is represented in a three dimensional perspective in Figure 1.

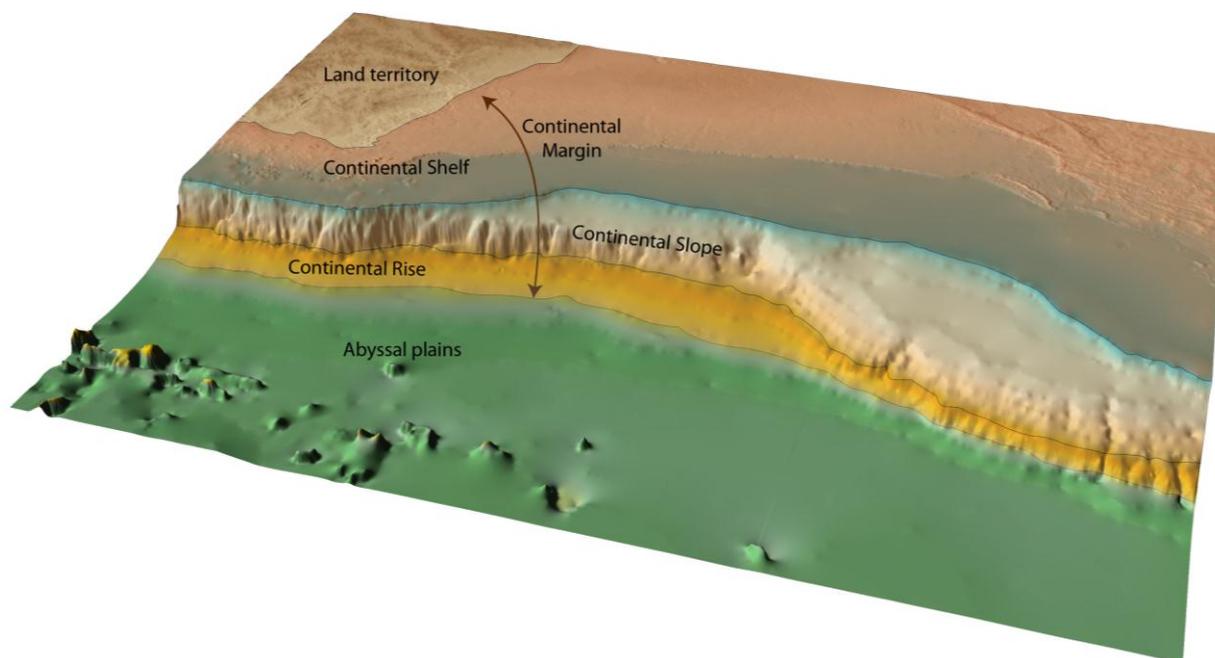
A passive continental margin is usually composed by the following physiographic domains [13 p. 227 228]: (1) the continental shelf, which is an area usually flat that extends from the coast line to depths of about 200 meters where the shelf break occurs; (2) the continental slope, consisting of a steeply sloping area that extends down to a transitional area where depositional sediments tend to accumulate; (3) this transitional area is the continental rise; finally (4) the abyssal plains, which are the flat areas normally situated below 5.000 meter deep.

3. Legal Continental Margin and Legal Continental Shelf

Legal Continental Margin

For the geosciences the concept of the continental margin is always associated to the idea of continental crust. It does not make sense to refer to the continental margin of an oceanic island because "continental margin" must always be related to a continent whose subsoil is composed by continental crust. If the island is oceanic in its geological nature, it does not make sense to add to one of its submerged features the prefix "continental".

Figure 1 – Elements of a typical passive continental margin



It is irrelevant to the geosciences the legal and policy related issues deriving from the width of the continental margin. For the geosciences the observations focus on the facts occurred on the Earth, and conclusions are taken from the scientific knowledge acquired from the interpretation made under scientific principles. The resulting studies seek to know the genesis of the margins and of the plate tectonics and to explain the resulting phenomena, such as seismic activity, or the possible existence of natural resources.

The determination of the outer edge of the continental margin (OECM), as it is referred to in article 76 of UNCLOS, has a completely different purpose. It aims to determine the OLCS, which entitles the coastal State to a set of rights and duties as they are established in international law.

Those who interpret article 76 of UNCLOS on the basis of geoscientific canons tends to consider that the continental margin will always be composed by continental crust. Hence, since the continental shelf is closely

linked to the continental margin there will not be a part of the continental shelf that is not continental crust. This view is endorsed by many geoscientists who study and write about the processes of extension of the continental shelf, either within their States of origin, or in the framework of international bodies, such as the CLCS.

The best way to understand the differences between the scientific continental margin and the legal continental margin is to apply to an abstract model the rules contained in article 76 of UNCLOS and to assess if the results obtained overlap with what is understood as the geological continental margin. The same exercise shall be performed to the scientific and the legal continental shelf.

The first part of article 76 paragraph 1 states that

«The continental shelf of a coastal State comprises the sea-bed and the subsoil of the submarine areas that extend beyond its territorial sea throughout the natural prolongation of its land territory to the outer edge of its continental margin...»

Some important elements may be taken from this part of the provision. First, the continental shelf comprises the sea-bed and the subsoil of the submarine areas situated beyond the territorial sea of the coastal State. Second, it constitutes the natural extension of the land territory of that State. Third, the outer limit of the continental shelf is the outer edge of the continental margin [5]. At this moment it is already possible to identify important differences between scientific and legal concepts. Only in very particular situations the outer edge of the scientific continental shelf coincides with the outer edge of the scientific continental margin. In this case, what is a rule in international law is an exception in Nature. It should also be highlighted that between the baselines from where the breadth of the territorial sea is measured (baselines) up to the 12 nautical miles (M) the legal continental shelf does not overlap with the legal continental margin because this area corresponds to the territorial sea. From the baselines around the world up to 12 M, which is the domain where the scientific continental shelf is normally present, there is no legal continental shelf, as sea-bed and subsoil are part of other maritime zone, the territorial sea [14 article 2, paragraph 2].

Article 76, paragraph 3, defines the domains that are part of the continental margin. It states that

«The continental margin comprises the submerged prolongation of the land mass of the coastal State, and consists of the sea-bed and subsoil of the shelf, the slope and the rise. It does not include the deep ocean floor with its oceanic ridges or the subsoil thereof.»

Comparing the first part of article 76, paragraph 1, with paragraph 3, another difficulty arises from geological and legal concepts. In paragraph 1 it is stated that the continental shelf extends to the outer edge of

the continental margin. On the other hand, paragraph 3 refers to the continental shelf as one of the elements of the continental margin. The only way to solve this contradiction appears to be the consideration of the term “continental shelf”, in paragraph 3, in its geological sense. This conclusion does not imply, as described below, that the term “continental margin”, defined in paragraph 3, is also referred to in this provision in its geological sense.

In order to find what part of the submerged prolongation of the land mass of the coastal State is part of the continental margin it is necessary to resort to the formulae contained in paragraph 4 [14 article 76, paragraph 4] [6], which has the rules to determine the OECM. The first step to perform this task is to calculate the foot of the continental slope (FOS). For the sake of simplicity let's assume that the FOS is the point of the sea-bed profile in the lower area of the continental slope (base of the slope) where the rate of depth in relation to distance from land has its highest variation. FOS points are the references from which the OECM is determined, as it is represented from **Erro! Auto-referência de marcador inválida.** onwards.

The first rule contained in article 76, paragraph 4, subparagraph a), also known as the Gardiner or sediment thickness rule, allows the coastal State to delineate the OECM out to a point where the sediment thickness (“e” in Figure 2; the sediment layer is represented in this figure by the dot shaded area) is at least 1% of the shortest distance (“D” in Figure 2) from that point to the FOS point. As an example, for a sediment thickness of 500 meters, the FOS must not be located at a distance of more than 50.000 meters from that point.

Figure 2 – Determination of the outer edge of the continental margin by the Gardiner or the sediment thickness rule.

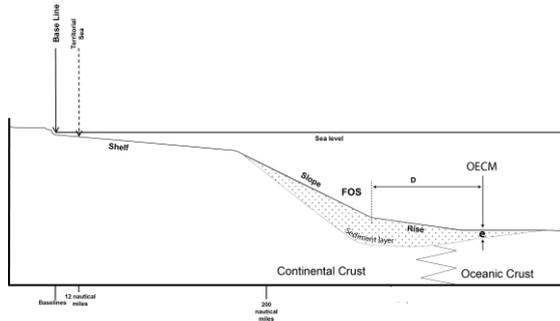
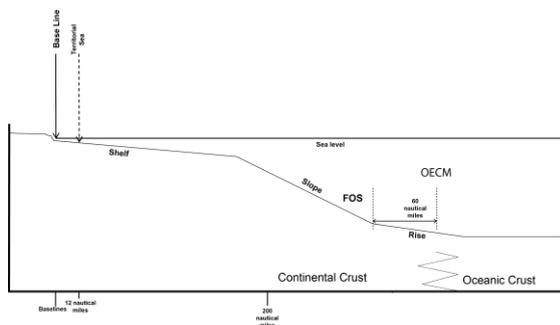


Figure 3 - Determination of the outer edge of the continental margin by the Hedberg or 60 nautical miles distance rule.



The use of the Gardiner rule presupposes that the sediment layer is thick enough to allow its application in a more convenient way than the Hedberg or 60 M distance rule described below. While the application of the Hedberg rule requires bathymetric data, preferably multibeam bathymetric data, the application of the Gardiner rule requires 2D seismic data, whose acquisition is substantially more expensive than the bathymetric data.

The Hedberg rule contained in the same provision of the Convention may be applied where the sediment layer is not thick enough to provide the most favorable OECM. In these circumstances a distance of 60 M shall be

added to the FOS point, as indicated in Figures 2 and 3 show that what effectively contribute to the location of the OECM are the location of the FOS points and the thickness of the sediment layer, if it exists.

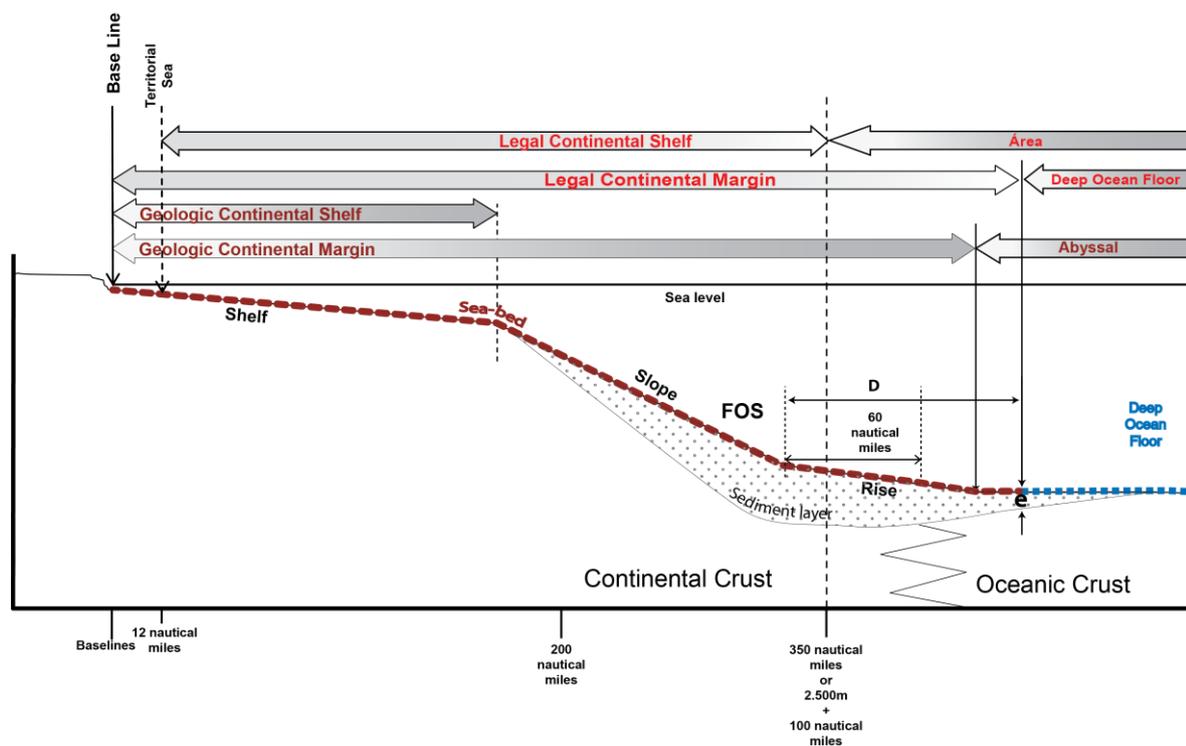
Legal Continental Shelf

The legal continental shelf is determined by reference to the legal continental margin calculated on the basis of the Gardiner or the Hedberg rules [7]. Once established the OECM beyond 200 M, we are now in condition to determine the OLCS. As a rule the OLCS is the OECM [14 article 76, paragraph 1, first part]. If the OECM exceeds 350 M from the baselines, or exceeds 100 M from the 2.500 meter isobaths, then the OLCS will be the most favorable of these two conditions [14 article 76, paragraphs 5 and 6].

4. Article 76's continental margin as a legal concept

As seen above, the continental margin may be understood under two quite different perspectives: the geological and the article 76 perspectives. The drafters of the Convention opted to write article 76, paragraph 4, subparagraph a) by beginning with the sentence "For the purpose of this Convention, the coastal State shall establish the outer edge of the continental margin (...)". This presupposes that there are other purposes apart from this one to define the OECM. It seems to be easily accepted that when a criterion is defined to be applied as a general rule there are situations that can be excluded from that rule. Not all continental rises in the world are 60 M wide counting from the FOS point or are as wide as the 1% sediment thickness formula allows.

Figure 4 – Comparison of legal and scientific terms in a simplified typical profile representing a broad (>200 nautical miles) continental margin.



It is clear for geologists that there are continental margins where a rise is not developed [8]. This fact is not relevant for the application of article 76 because even in the cases where a rise is not developed, the OECM is at least situated 60 M [9] from the FOS points. No matter the existing physical reality, paragraph 3 states that the continental margin comprises the shelf, the continental slope and the continental rise that, in this case, does not exist.

Legal and geological concepts contained in article 76, represented in

Figure 4, generally do not overlap over their entire extension. As referred to before, apart the case of very narrow continental shelf countries, the geological continental shelf is usually confined between the baselines from where the breadth of the territorial sea is measured and the 12 M limit. Within this area, where the geological continental shelf is

usually present, there is no legal continental shelf, as this area is part of the coastal State's territorial sea. Similar examples may be referred to the cases of legal continental margin *vs* geological continental margin and deep ocean floor *vs* abyssal plains.

Figure 4 also highlights that, at a basin scale, the deep ocean floor/abyssal plains are the only concepts that do overlap with each other, no matter the particular reality of that area, when they are considered from the center of the ocean basin in the direction of the land territory of the coastal State. This is very important when considering the identification of the base of the continental slope (BOS).

At this point it seems to be clear that article 76's continental margin is a legal concept. For the delineation of the outer limit of the continental shelf (OLCS), the legal interpretation of the concepts contained in article 76 as "continental margin", shall

prevail and be applied through scientific-technical evidence and methods. The reasoning that supports this view is as follows:

(a) Article 76 is part of an international convention that must be interpreted on the basis of the principles of legal interpretation. This is the main factor for the achievement of the purposes that are inherent to the objectives of its provisions, and of UNCLOS itself as a whole, *i.e.*, to establish the OLCS shelf beyond 200 M in a manner that conforms to international law. The conformity presupposes its compliance with the principles of international law.

(b) Despite the fact that the name of the term “continental margin” enclosed in article 76 may suggest a scientific approach for its interpretation and application, its meaning in the provision is senseless in the context it is presented in and cannot be applied under these circumstances. The same is valid for other concepts. One example of this situation is the case of the concepts contained in article 76 paragraph 6. of “submarine ridges” and “submarine elevations”, which shall be interpreted in an integrated manner with the concept of “oceanic ridge” incorporated in paragraph 3. Once again, it is necessary to recall the principles of treaty interpretation in order to provide them with an effective and coherent meaning that will allow their appropriate application in specific real world cases.

(c) It is important to put forward one central proposition to distinguish legal-scientific terminology. All the terms contained in article 76 are to be given an interpretation that, whilst subsumable in the wording of that article, confers on all provisions thereof a practical and coherent effect. It is not possible to achieve this result if the interpretation is based on the geological concepts.

(d) Finally, article 121, paragraph 2, of UNCLOS states that the territorial sea, contiguous zone, EEZ and continental shelf of an island are determined in accordance with the provisions of UNCLOS that apply to other land territory. As regards the application of article 76 this means that, whatever the nature of the crust of the submerged part of the territory (continental or oceanic), the provisions to be applied are the same as in other land territory [10].

Apart from the substantial differences between civil and international law, the nature of the definition of article 76’s continental margin may be in its essence comparable to the nature of the definition of majority in civil law, as both are defined by law. Majority is not granted to anyone on a case-by-case process depending on each individual’s physical, mental, emotional and psychological development. Law defines an age based on the results of scientific and social studies, upon which each individual will be in its full legal capacity. As Korkunov and Hastings say *«Legal rules, then, are condition rules. Each one consists naturally in the definition of the conditions for applying the rule and the exposition of the rule itself. The first of these two elements is styled hypothesis or supposition, and the second, disposition or order»* [17 p. 176]. In any of the situations there are suppositions and orders. Some in civil law concerning persons, others in international law concerning natural facts that occur in the sea-bed and subsoil that is the natural prolongation of the coastal State. In both cases, when suppositions are fulfilled, legal consequences will arise established by orders. If it is assumed that the concept of majority is a legal concept, the same shall be assumed regarding article 76’s continental margin.

As seen from the above, a similar rationale may be followed with respect to article 76’s continental margin. In its genesis this concept

was taken from supposedly average dimensions and characteristics of passive continental margins. At the time of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, passive continental margins were the better known and widely studied. From this process a legal definition arose for the continental margin, which is intended to be applied as a rule by the coastal States around the world no matter the structure, geochemical composition or width of its geological continental margin.

Taken in consideration the referred to above, it is quite disturbing to realize that the Commission is bound to a document, the Guidelines, that misunderstands in such a basic manner the nature of the concepts of UNCLOS article 76. Despite the fact that a rigorous and restrictive application of paragraph 6.1.7. and the first part of paragraph 6.3.5. has not always been taken by the CLCS, uncertainty remains for submitting States on what will be the views of the subcommission that will consider the submission containing the outer limits of the continental shelf beyond 200 M nautical miles.

More than twelve years have already passed since the publication of the Guidelines [11]. The doctrine, both scientific and legal, has evolved immensely, enough to justify a new revision of this document. However, resorting to a process as this would be the opening of the Pandora's box with unforeseen results that certainly would jeopardize the normal functioning of the CLCS with undesirable results to coastal States.

V. CONCLUSIONS

UNCLOS article 76 contains terms that have a specific meaning in geosciences, such as "continental margin" and "continental shelf". The CLCS takes the term "continental shelf" as a juridical term, but considers that the

OLCS with reference to the continental margin with its natural components, such as the shelf, the slope and the rise.

The natural components of the geological continental margins around the globe do vary significantly and only by chance will their outer edge be the same as the OECM determined in accordance with article 76, paragraph 4. This is due to the fact that the formulae contained in this provision do not take into consideration the particularities of each geological continental margin. It consists in a rule contained in a legal (conventional) provision to be generally applied no matter the type or nature of the geological continental margin in that region. The results of the application of that legal provision are the outer edge of the legal continental margin and the outer limit of the legal continental shelf, which do not necessarily depend on the natural components of the geological continental margin such as the shelf, the slope and the rise as geological and geomorphological features, as referred to in paragraphs 6.1.7. and 6.3.5., first part, of the Guidelines.

REFERÊNCIAS

- [1] «[T]he term "continental shelf" a very good one, as there might be a submarine shelf contiguous to islands, It would in his opinion be better to say "submarine shelf", a term which had, moreover, been employed in certain treaties.».
- [2] Comments on draft articles on the continental shelf and related subjects:

«1. This article explains the sense in which the term "continental shelf" is used for present purposes. It departs from the geological concept of that term. The varied use of the term by scientists is in itself an obstacle to the adoption of the geological concept as a basis for legal regulation of the problem.

...

4. The word "continental" in the term "continental shelf" as here used does not refer exclusively to continents. It may apply also to islands to which such submarine areas are contiguous».

[3] References to the "legal continental margin" have already been made by other authors [4 p. 331, 5 p. 290].

[4] The non bindingness shall only be considered to entities other than the CLCS.

[5] This is a general rule. In some circumstances this general rule is not verified, as it is the case when the outer edge of the continental margin does not extend up to 200 nautical miles (second part of article 76, paragraph 1, and where paragraphs 5 and 6 are applied).

[6] «a) For the purpose of this Convention, the coastal State shall establish the outer edge of the continental margin wherever the margin extends beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured, by either:

i) A line delineated in accordance with paragraph 7 by reference to the outermost fixed points at each of which the thickness of sedimentary rocks is at least 1 per cent of the shortest distance from such point to the foot of the continental slope; or

ii) A line delineated in accordance paragraph 7 by reference to fixed points not more than 60 nautical miles from the foot of the continental slope.

(b) In the absence of evidence to the contrary, the foot of the continental slope shall be determined as the point of maximum change in the gradient at its base.».

[7] No reference is made in this paper regarding the Annex II of the Final Act of the UNCLOS - Statement of Understanding Concerning a Specific Method to Be Used in

Establishing the Outer Edge of the Continental Margin

[8] This fact is also recognized in the Guidelines: Paragraph 5.4.4. «[t]he Commission defines the continental slope as the outer portion of the continental margin that extends from the shelf edge to the upper part of the rise or to the deep ocean floor where a rise is not developed»; Paragraph 5.4.5. «The Commission defines the base of the continental slope as a region where the lower part of the slope merges into the top of the continental rise, or into the top of the deep ocean floor where a continental rise does not exist. (...) [S]econdly, the search for its landward edge should-start from the lower part of the slope in the direction of the continental rise, or the deep ocean floor where a rise is not developed». Paragraph 6.2.1. «Some continental margins consist of three elements - the shelf, the slope and the rise - whereas others show no rise (...)» (emphasis added). Other paragraphs make also references to the non-existence of the continental rise, i.e., paragraphs 6.2.3 and 6.2.4.

[9] If the sediment thickness rule is not more favorable to the coastal State.

[10] This is also known as the principle of crustal neutrality [15 p. 6, 16 pp 180-183].

[11] In 2003 Peter Crocker referring to the work of the Commission mentioned that «[t]wo decades during which our knowledge about the nature of continental margins had increased enormously» [18 p. 65].

BIBLIOGRAFIA

[1] Yearbook of the International Law Commission. 1951. vol. I. New York: United Nations.

[2] Yearbook of the International Law Commission. 1951. vol. II. New York: United Nations.

- [3] Commission on the Limits of the Continental Shelf. The Guidelines of the Commission on the Limits of the Continental Shelf. 1999 (CLCS/11, CLCS/11/Corr. 1, CLCS/11/Corr. 2, CLCS/11/Add. 1 and CLCS/11/Add. 1/Corr. 1). Available from: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_documents.htm#Guidelines
- [4] Antunes, N. M., and Pimentel, F. M. Reflecting on the Legal-Technical Interface of Article 76 of the LOSC: Tentative Thoughts on Practical Implementation In: Antunes, N. M. (Ed.) Estudos em Direito Internacional Público. Coimbra: Almedina. 2004.
- [5] Carleton, Chris. Article 76 of the UN Convention on the Law of the Sea – Implementation Problems from the Technical Perspective. The International Journal of Marine and Coastal Law. 2006.
- [6] Commission on the Limits of the Continental Shelf. The Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf. 2004 CLCS/40 and CLCS/40/Rev. 1. Available from: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_documents.htm#Rules%20of%20Procedure
- [7] Suarez, S. V. The Outer Limits of the Continental Shelf - Legal Aspects of Their Establishment. Berlin: Springer; 2008.
- [8] Condie, K. C. Plate Tectonics and Crustal Evolution. 4th ed. Oxford: Elsevier Science; 1997.
- [9] Hedberg, H. D. Geomorphic Basis for National-International Boundaries on Ocean Floor In: Proceedings of the 2nd American Association of Petroleum Geologists Circum-Pacific Energy and Mineral Resources Conference. Honolulu: 2nd AAPG Circum-Pacific. 1978 pp. 441-464.
- [10] Hedberg, H. D. Ocean Boundaries and Petroleum Resources. Science. 1976; 191. 4231th Series, 1009-1018.
- [11] Hedberg, H. D. Ocean Floor Boundaries. Science. 1979; 204. 4389th Series, 135-204.
- [12] Hedberg, H. D. Ocean Boundaries for the Law of the Sea. MTS Journal. 1976; 10, 5th Series, 6-11.
- [13] Wicander W., Monroe J. S. Essentials of Physical Geology. 5th ed. Belmont: Brooks/Cole; 2009.
- [14] 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea.
- [15] Commission on the Limits of the Continental Shelf. Summary of the Recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf in Regard to the Submission made by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Respect of Ascension Island on May 2008. 2010.
- [16] Brekke, H., e Symonds, P. A. The Ridge Provisions of Article 76 of the UN Convention on the Law of the Sea In: Nordquist, M. H., Moore, J. N., and Heidar, T. H. (Eds). Legal and Scientific Aspects of Continental Shelf Limits Boston: Martinus Nijhoff Publishers; 2004. 169-200.
- [17] Korkunov, N. M., Hastings, W. G. General Theory of Law. Boston: The Boston Book Company; reprinted 2009.
- [18] Crocker P. The CLCS In Proceedings of the 20th anniversary commemoration of the opening for signature of UNCLOS. UN-DOALOS (Ed.). New York: UN-DOALOS; 2003.
- Nota: Todas as imagens constantes neste artigo são da autoria do seu autor.