

# 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** | *Nota Editorial* | Conhecer o Mar  
*Nuno Vieira Matias...ver aqui»*
- Página 3** | Estratégia do Atlântico: desafios e oportunidades  
*Maria Fernandes Teixeira...ver aqui»*
- Página 14** | A NATO e o poder marítimo: reflexão sobre os atuais desafios do exercício do poder marítimo à luz da nova estratégia marítima da Aliança Atlântica  
*Sérgio Alves de Carvalho...ver aqui»*
- Página 26** | A vigilância marítima: instrumento da Segurança no quadro da Defesa europeia (PCSD) e da Política Marítima integrada (PMI).  
*António Rebelo Duarte...ver aqui»*
- Página 48** | A Estratégia Nacional para o Mar e os Meios Navais Portugueses  
*Ana Cláudia Manuelito...ver aqui»*
- Página 73** | A short reflection on research and fishing cultures performing knowledge together  
*Alison Laurie Neilson et al...ver aqui»*
- Página 83** | Monitorização, Controlo e Fiscalização da Pesca  
*António Mateus Anjinho Mourinha ...ver aqui»*

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 Matias  
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 Editorial | Conhecer o Mar

Os laços que ligam o mar aos marinheiros são reconhecidamente fortes; tão fortes que até se chegam mesmo a transformar em nós. Foi o que aconteceu com o vínculo que me atou ao mar e à maritimidade portuguesa. Por isso, fico sempre sensibilizado com as iniciativas que, felizmente com frequência, vou testemunhando na sociedade portuguesa relacionadas com diversos temas do domínio do mar. Particularmente tocantes têm sido as acções do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa o qual, como que dando corpo à inspiração do Infante D. Henrique homenageado no seu espaço, tem promovido o conhecimento do mar e da sua investigação. É um esforço digno de louvor e de reconhecimento para com o seu Director, Professor João Carlos Espada, e para com a sua excelente equipa de colaboradores, ampliada com a integração do Instituto de Estudos Europeus, onde o saudoso Amigo Ernâni Lopes atara ao mar, entre outros, o Professor Lopes Rodrigues e a Doutora Sónia Ribeiro.

É prova dessa muito diversificada e meritória actividade o estabelecimento da Linha de Investigação em Assuntos Marítimos, desde o ano passado, que visa promover o conhecimento dos Assuntos do Mar, a produção científica de elevada qualidade e a divulgação da investigação realizada, tanto em âmbito nacional, como internacional. Nessa iniciativa insere-se a publicação deste segundo número da Revista Científica Electrónica *Maria Scientia* para o qual foram seleccionados seis trabalhos de entre o diversificado conjunto já disponível. Quatro orientam-se para áreas de estratégia marítima e dois para questões relacionadas com as pescas.

O tema “Estratégia do Atlântico: desafios e oportunidades”, da Mestre Maria Fernandes Teixeira, analisa criticamente a Estratégia do Atlântico, proposta pela Comissão Europeia e lançada na reunião de Lisboa, aflorando questões institucionais e jurídicas da pretensão Comunitária de actuar em áreas marítimas de diversificadas jurisdições.

O trabalho “A NATO e o poder marítimo”, do Mestre Sérgio Alves de Carvalho, faz uma reflexão sobre os actuais desafios do exercício do poder marítimo à luz da nova estratégia marítima da Aliança Atlântica, expondo a natureza e o alcance das respostas dos principais actores internacionais, face aos novos desafios colocados pelos oceanos e retirando daí algumas ilações.

No ensaio “A vigilância marítima: instrumento da Segurança no quadro da Defesa europeia (PCSD) e da Política Marítima Integrada”, o Vice-almirante Rebelo Duarte realça a importância fulcral da Segurança Marítima para a Europa, sobretudo no quadro dos cenários previsíveis que mais acentuam essa valorização.

A Dra. Ana Cláudia Manuelito (mestranda) investigou sobre “A Estratégia Nacional para o Mar e os Meios Navais Portugueses” procurando responder à pergunta “São os meios navais portugueses suficientes para a operacionalização da acção estratégica nos domínios da “defesa nacional, segurança, vigilância, e protecção dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional?”. Vale a pena ler as respostas.

Os dois textos finais abordam a problemática das pescas. O intitulado “Uma breve reflexão sobre o modo como investigadores e pescadores podem cooperar pelo conhecimento” tem a autoria de Alison Laurie

Neilson (Postdoctoral Research Fellow) da Universidade dos Açores e de mais dois investigadores dessa Região e é resultado de um Workshop envolvendo comunidades diversas como as piscatórias, de investigadores, de comerciantes de pescado, etc. Segue-se, a encerrar, o artigo “Monitorização, controlo e fiscalização da pesca” da responsabilidade do Comandante António Mourinha. Foca-se essencialmente no controlo e na fiscalização da pesca, mas aborda também a situação dos recursos haliêuticos e das suas medidas de gestão,

incluindo questões de legislação e de decisão processual.

Recomendo, pois, a leitura desta interessante revista e também desafio ao seguimento atento do programa Linha de Investigação em Assuntos Marítimos que promove o conhecimento essencial a uma nova ligação de Portugal ao mar com laços que se quer tão fortes quanto os nós dos marinheiros.

NUNO VIEIRA MATIAS, Alm.



## Estratégia do Atlântico: desafios e oportunidades

*Atlantic Strategy: new perspectives for Portugal and Europe?*

*Maria Fernandes Teixeira*

Coordenadora-Adjunta da Linha de Investigação em Assuntos Marítimos *Maria Scientia* do IEP-UCP. Professora Convidada do IEP-UCP/Área Científica de Estudos Europeus. Mestre em Estudos Europeus, Investigadora

| [maria\\_fernandespt@yahoo.com.br](mailto:maria_fernandespt@yahoo.com.br)

---

### Resumo

Neste artigo, procuramos analisar a Estratégia do Atlântico, proposta pela Comissão Europeia e lançada oficialmente, em Lisboa, em novembro último. Nesta breve análise crítica pretender-se-á aflorar os potenciais constrangimentos à implementação prática deste instrumento político, bem assim como ao cumprimento pleno dos seus objetivos. Procurar-se-á ainda analisar as potencialidades abertas por este instrumento em concreto e pelo objeto, o Oceano Atlântico, tanto para a União Europeia no seu conjunto como para os cinco Estados-membros atlânticos, entre os quais se encontra Portugal. Observamos igualmente a complexidade executiva de uma estratégia que exige e pressupõe uma multiplicidade e uma heterogeneidade de atores, inclusive extracomunitários.

**Palavras-chave:** Estratégia do Atlântico, Oceano Atlântico, União Europeia

### Abstract

In this paper we intend to analyze the EU Atlantic Strategy, proposed by the European Commission and officially launched in Lisbon, in November 2011. In this brief critic analysis, we will try to issue the potential obstacles to the concrete implementation of this strategy, as well as of its objectives. We will try to evaluate the opportunities opened, for the EU and for its five Atlantic member states (Portugal included), by this political instrument and also by the object itself, the Atlantic Ocean. We will also focus on the executive complexity of a strategy that demands the collaboration of several and very heterogeneous players, including partners outside Europe.

**Key words:** Atlantic Strategy, Atlantic Ocean, European Union

## I. Introdução

A comumente designada Estratégia do Atlântico [1] é um documento da autoria da Comissão Europeia, datado de 21 de novembro de 2011, que se afigura um “subproduto” da Política Marítima Europeia Integrada [2][3][4], especificamente orientada para o conhecimento, proteção e exploração das potencialidades do Oceano Atlântico. Este instrumento estratégico foi lançado oficialmente em Lisboa, aquando da realização da Conferência do Atlântico a 28 e 29 de novembro, em Lisboa [a]. O facto de este ato oficial ter decorrido no nosso País denota bem a importância, impacto e potenciais benefícios que esta Estratégia terá para Portugal. Na verdade, apenas cinco Estados Membros da União Europeia estão diretamente relacionados com o Oceano Atlântico – Portugal, Espanha, Irlanda, Reino Unido e França.

Não obstante, o Oceano Atlântico é determinante para a Europa no seu conjunto, por uma multiplicidade de razões que exporemos em seguida. Na Estratégia do Atlântico, uma só frase, resume, em nosso entender de forma clara, a relevância estratégica, para a União Europeia, deste que é o segundo maior oceano do Planeta: “The Atlantic is Europe’s lifeline for trade” [1, p 6]. No entanto, a relevância do Atlântico para a UE é não só económica, mas também social, como salientou, no seu discurso, aquando da referida conferência de lançamento da Estratégia em Lisboa, a Comissária para os Assuntos Marítimos e para as Pescas, Dra. Maria Damanaki [5] [b]: “(...) O Atlântico desempenha um papel crítico na história e identidade da Europa. É de vital importância para o comércio da UE e contém potenciais enormes para o futuro desenvolvimento da Europa. Era tempo de agir e oferecer novas perspectivas para esta bacia. A Estratégia

Marítima para a Região do Atlântico é a nossa resposta. Demonstra que o Atlântico não é, de modo nenhum, periférico para os interesses e decisões da Europa. [O Atlântico] promove a coesão territorial e o comprometimento dos parceiros internacionais, em todos os lados do Atlântico, nomeadamente através da criação de emprego e inovação nos setores marítimos e zonas costeiras, ao mesmo tempo que respeita a sustentabilidade dos recursos”.

## II. Um domínio de intervenção por justaposição

Partimos deste excerto do discurso da Comissária Maria Damanaki para abordar uma primeira questão, relacionada com a partilha de competências nesta matéria. Aplica-se a esta Estratégia a “regra” aplicável à Política Marítima Europeia Integrada – estamos num domínio de competência partilhada entre a União e os Estados-membros, devendo portanto prevalecer a aplicação do princípio da subsidiariedade. Na verdade, apenas é competência exclusiva da União, de acordo com a alínea d) do Artigo 3.º do informalmente designado Tratado de Lisboa [6], a “Conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da Política Comum de Pescas”. Ora, sendo, como referido, uma estratégia definida pela Comissão Europeia num domínio em que os tratados não lhe conferem competência exclusiva (a não ser num pequeno segmento desta, como vimos), a capacidade de intervenção poderá ser limitada e, mormente, não ser consensual. Assente no princípio da subsidiariedade, como exige a letra dos tratados, a Estratégia do Atlântico insere-se, pois, num domínio de intervenção por justaposição, que visa complementar e auxiliar as ações dos Estados-membros nesta matéria. No âmbito da Estratégia, a Comissão

criou o “Fórum do Atlântico” [f], que deverá arrancar em breve e incluirá visitas aos cinco Estados Membros atlânticos para auscultar opiniões e recolher propostas, numa clara estratégia de “bottom-up”. A existência deste Fórum pode ser considerada a aplicação prática do princípio da subsidiariedade e o sinal de que a União pretende ouvir e trabalhar o mais perto possível das comunidades locais, em particular as dos cinco países atlânticos.

Quando atentamos sobre a letra do documento em análise verificamos que, logo no ponto 1., a Comissão justifica a sua intervenção neste domínio por duas ordens de razões. A primeira é a necessidade de promover a “coesão territorial”. É sabido que esta é uma responsabilidade comunitária introduzida formalmente pelo Tratado de Lisboa e corroborada pela Estratégia Europa 2020 [c], [d]. No caso concreto da Estratégia do Atlântico, pode dizer-se que a sua tradução prática espelha-se no facto de o instrumento estratégico em análise visar “ajudar as comunidades que vivem e trabalham na costa atlântica a lidar com novas realidades económicas”.

A segunda razão apontada para a definição de uma estratégia centralizada num domínio de competências partilhadas é a “dimensão internacional” subjacente ao objeto em causa e a responsabilidade da UE na “administração dos oceanos do Mundo”. “Em termos globais, esta Estratégia irá cobrir as costas, e as águas territoriais e sob jurisdição dos cinco Estados Membros da União Europeia com uma linha de costa atlântica (...), bem como as águas internacionais que chegam até às Américas, África e até ao Oceano Índico e ao Oceano Ártico”, lê-se [1, p 2].

Ora, pode afirmar-se que nenhuma destas duas razões apontadas está diretamente relacionada com a conservação dos recursos

biológicos do mar, única competência exclusiva da UE neste campo, como vimos, mormente porque a Comissão não diferencia as zonas do Atlântico onde pretende aplicar esta Estratégia e, mais, refere claramente a necessidade de intervenção nas zonas costeiras e suas comunidades. Não se pretende, no presente artigo, analisar detalhadamente esta questão, mais do foro jurídico e por isso mesmo a merecer análise mais avalizada pelos peritos competentes, mas importa referir que não é pacífico nem consensual que a UE possa arrogar-se o direito de definir orientações estratégicas para os territórios e costas sob jurisdição dos seus cinco Estados Membros atlânticos sob a égide destes dois argumentos, nomeadamente sob a justificação da dimensão internacional do oceano. A evolução do Direito do Mar, ao nível mundial, tem caminhado no sentido oposto, de conceder mais responsabilidade aos Estados sobre as suas águas territoriais e inclusive sobre o fundo do mar, em particular no quadro nas Nações Unidas [e]. Há mesmo autores que, baseando-se na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e no estabelecimento das zonas económicas exclusivas (ZEE), fazem uma interpretação restritiva dos poderes sobre os recursos existentes nestas zonas [7] [8] [9].

### III. Recursos biológicos do mar: estará em causa uma disputa de poder?

Por outro lado, afigura-se evidente, pelo próprio discurso da Comissária Damanaki já citado, que uma das razões práticas principais para a definição de uma estratégia comunitária para o Atlântico se prende com a exatável riqueza dos seus recursos e usos potenciais, como por exemplo as minerais do fundo do mar e o aproveitamento da energia

eólica *offshore*, das ondas, marés, correntes e termal a partir deste Oceano. Ora, a subjetividade do conceito de “recursos biológicos do mar”, aliado à existência de acordos internacionais a que os Estados-membros e a União estão vinculados e a própria dificuldade de definição da esfera e limites de ação de cada parte no campo das competências partilhadas [10], podem tornar muito difícil a resolução de uma eventual disputa judicial pelo poder sobre os referidos recursos, num cenário hipotético em que os Estados membros atlânticos não aceitam o que consideram ser uma ingerência comunitária em territórios e competências que não são supraestaduais. Encontramo-nos, no caso concreto, perante uma questão de soberania, pois é de território, ainda que marítimo, que estamos a falar. A questão não é, pois, despicienda, particularmente numa época em que os Estados Membros veem cada vez mais a sua capacidade de intervenção e decisão, em áreas chave da Economia e das Finanças nacionais, regulamentada e determinada ao nível supraestadual. Tendo em conta, como já referido, o potencial económico elevadíssimo de alguns dos recursos que estarão sedeados nos territórios marítimos dos cinco Estados Atlânticos, é incontornável levantar a questão da conflituosidade potencial, ainda que apenas no plano teórico.

Poderá estar em causa neste caso, do ponto de vista teórico e jurídico, a problemática do primado do direito internacional sobre o direito comunitário, por analogia com o primado do direito comunitário sobre o direito nacional, que poderá muito bem colocar-se no quadro de uma eventual futura disputa pelos recursos biológicos do mar. Uma vez mais, não existe consenso, havendo autores com interpretações diferentes sobre qual o quadro jurídico prevalecente [11] [12].

A título comparativo, refira-se que, embora seja precoce fazer análises objetivas e cabais, é notório que assistimos hoje, no quadro da atual crise do Euro, a uma tendência para o reforço das competências supraestaduais, nomeadamente ao nível da governação económica, financeira e orçamental, e não o contrário. É cedo, como dizíamos, para saber se esta tendência se vai manter, até porque o crescente descontentamento social pode ditar mudanças políticas imprevisíveis, como a História bem nos ensina; mas não deixa de ser relevante ter em atenção a evolução desta tendência.

#### IV. Pertinência da ação comunitária

Não obstante as razões que possam levar os Estados Membros atlânticos a enjeitar uma intervenção supraestadual no Atlântico, afigura-se claro que, em algumas áreas, este nível de intervenção deverá ser mais eficaz do que as intervenções nacionais, regionais ou locais. Na verdade, a generalidade dos domínios em que a Comissão se propõe intervir são áreas que requerem elevadíssimo investimento, o que impossibilita a intervenção singular de uma indústria ou Estado. Há mesmo áreas em que apenas uma intervenção multi-nacional em parceria, da UE com os Estados Unidos, permite avançar no conhecimento do Oceano. No documento em análise, a Comissão dá o exemplo da monitorização da temperatura e salinidade do Oceano, que é já hoje feita conjuntamente pela Europa e Estados Unidos, através do Programa Argo. A Comissão pretende, futuramente, estender este sistema de observação do Oceano a níveis mais profundos do mesmo, bem como a outros parâmetros, o que, como reconhece, tem de ser feito igualmente com parceiros [1, p 4].

Uma das áreas onde é evidente o benefício de uma ação concertada a nível supraestadual é a da vigilância e segurança marítimas, prevenção e resposta rápida em caso de catástrofes e emergências, combate ao tráfico ilegal e outras atividades criminosas em alto-mar. Estas ações já estão em curso, nomeadamente pelo trabalho desenvolvido pela Agência Europeia de Segurança Marítima, e novamente reforçadas nesta Estratégia, pela dimensão e importância, para a Europa, da costa e espaço atlânticos, por onde circulam as mercadorias transacionadas entre dois dos maiores blocos comerciais do Mundo – Europa e Estados Unidos. Como se ilustra no documento em análise, as economias norte-americana e europeia contribuem para cerca de metade do PIB mundial e para quase um terço das trocas comerciais [1, pp 6 e 7].

Outra problemática para o desenvolvimento dos setores marítimos em toda a Europa, que poderá beneficiar de uma intervenção comunitária, prende-se com a carga burocrática e administrativa associada ao transporte de mercadorias por via marítima entre os portos europeus, que deverá melhorar com diversas iniciativas delineadas ao nível da UE, nomeadamente no âmbito do projeto das autoestradas do mar e o fomento do transporte marítimo de curta distância.

Da mesma forma, a proposta que visa a integração dos dados europeus existentes sobre o meio marinho e a sua disponibilização a todos os investigadores e de mais interessados é uma iniciativa que poderá beneficiar a generalidade dos Estados e, em particular, pequenas equipas de investigadores e pequenas empresas, como se faz notar no documento [1, p 5].

Depois, veja-se o caso da gestão das pescas no Atlântico, que não é mais do que um “subcapítulo” da reforma da Política Comum

de Pescas [13] [h] em curso; ou o fomento da aquacultura, cujo desenvolvimento atual se confronta com questões que só uma intervenção de âmbito alargado pode porventura resolver. “(...) A escassez de espaço no Atlântico atualmente limita a expansão [desta atividade]. No entanto, com a continuação da investigação, as novas tecnologias e soluções de engenharia inovadoras irão permitir à indústria avançar mais para offshore”, refere o documento, a este propósito [1, p 2]. Esta questão prende-se com o ordenamento espacial do espaço marítimo, assente no princípio da abordagem baseada no ecossistema, princípio que norteia de resto toda a Política Marítima Europeia Integrada. O ordenamento espacial do espaço marítimo é igualmente determinante para o desenvolvimento de duas áreas que a Estratégia elenca como promissoras, em termos económicos: a primeira, a energia eólica offshore, produzida em grandes “quintas”. O Atlântico é o território marítimo da Europa com ventos mais fortes, pelo que se assume como espaço privilegiado para o desenvolvimento deste tipo de fonte de energia, prevendo-se que, em 2020, cerca de 20 por cento da capacidade instalada de produção de energia eólica offshore europeia esteja localizada na bacia do Atlântico. A outra área apontada como promissora é a da energia das ondas e das marés, merecendo já carácter de prioridade ao nível da concessão de bolsas e licenças. A energia obtida a partir de correntes e de fontes termais são igualmente referidas como possibilidades a explorar [1, pp 3 e 4].

## V. Múltiplos parceiros, múltiplas vozes

Para além da questão relacionada com a esfera das competências, outro

desafio/constrangimento identificado é a multiplicidade dos intervenientes existentes/esperados aos mais diversos níveis: internacional, comunitário, nacional, regional e local. Poderíamos ainda acrescentar um outro nível/tipo de interveniente – o setorial, que muitas vezes espelha níveis de interesses que dificultam uma abordagem global das questões dos oceanos e mares. A Estratégia refere ainda a importância de dois tipos de atores em particular: a indústria privada (seja de áreas emergentes ou de setores tradicionais) e a sociedade civil, a quem se pedirá participação ativa e contributos concretos, nomeadamente através do já referido Fórum do Atlântico.

Além dos cinco Estados Membros atlânticos, há ainda a considerar a posição (potencialmente divergente) dos outros Estados Membros que usam as suas águas. Neste contexto, a Estratégia alerta para a importância de se analisar e prever o impacto de uma possível (e provável) adesão da Islândia à União Europeia.

Saliente-se igualmente o peso das regiões, um ator com voz a nível comunitário forte e, em particular as regiões ultraperiféricas, como as ilhas, que tendencialmente ganharão peso e importância na exploração e utilização das novas fontes de energia limpas derivadas do Oceano.

No que respeita aos atores internacionais, importará prever a existência de interesses divergentes e igualmente a heterogeneidade de parceiros em causa, o que deverá exigir abordagens distintas. De facto, estamos a referir-nos a países em vias de desenvolvimento, como são os do continente africano, e a países desenvolvidos, como os Estados Unidos ou o Canadá. De acordo com o documento comunitário em análise, deverá existir cooperação internacional nos domínios da observação do Oceano, partilha de dados,

monitorização do meio marinho, investigação, redução da poluição e emissões dos navios, segurança na navegação, segurança portuária, luta contra a pirataria e pesca ilegal, não regulamentada e não declarada. Ora, é claramente perceptível que os parceiros internacionais do continente africano terão evidentes dificuldades em colaborar na maioria destas ações, sendo no entanto o seu papel determinante em algumas, como seja a luta contra a pirataria. Nestes casos, a Comissão pretende “construir capacidade [de intervenção] nos Estados costeiros”, estando a ser estudadas as necessidades para determinar que medidas, no âmbito do instrumento para a estabilidade, poderão reduzir a pirataria, assaltos à mão armada no mar e a captura de reféns no Golfo da Guiné” [1, pp 6 e 7].

Em suma, o equilíbrio da contribuição de cada parceiro deverá ser ajustado em função das capacidades estruturais de cada um, sendo que no caso dos parceiros desenvolvidos há que clarificar a existência, ou não, de interesses divergentes, seja em algumas áreas de investigação/conhecimento do Oceano seja na questão da redução da poluição e das emissões de navios, tema tradicionalmente de difícil consenso com o parceiro norte-americano.

Igualmente o fator financeiro pode ser considerado um constrangimento potencial. A Estratégia do Atlântico refere claramente que não haverá verbas extraordinárias para a sua implementação, devendo todas as ações propostas ser financiadas por programas já existentes. Tendo em conta que uma interpretação mais restrita da importância desta Estratégia considerará que a mesma só interessa/beneficia os Estados Membros atlânticos, poderão afigurar-se dificuldades neste campo. Da mesma forma, a Comissão determina que não haverá criação de novas

estruturas para implementar a Estratégia, aplicando-se o princípio de “smart governance”, que passa pela utilização das estruturas já existentes, algo plenamente justificável no contexto de crise económico-financeira que a Europa atravessa. Igualmente, espera-se que este facto não venha a constituir um entrave à implementação prática da estratégia definida para o Atlântico.

## VI. Objetivos e eixos estruturais

Em linha com a Estratégia Europa 2020, a Estratégia do Atlântico define como objetivos-mor o “crescimento sustentável e a geração de empregos” [1, p 2]. Na realidade, estimam-se a criação de 296 mil empregos nas atividades ligadas à produção de energia eólica offshore até 2030 e de 450 mil empregos nas atividades ligadas ao aproveitamento da energia das ondas e das correntes até 2050 [g].

Contudo, da análise do documento estratégico, diríamos que este enceta ainda dois outros objetivos fulcrais, para a União: o combate às alterações climáticas e a redução da dependência energética da UE. De resto, reconhece-se na Estratégia que a mitigação dos efeitos das alterações climáticas é uma parte integrante de todas as políticas comunitárias [1, p 3].

Em nosso entender, o objetivo da redução da dependência energética da União, simultaneamente ambiental e económico, é ainda de extrema importância geopolítica, na medida em que a redução significativa da dependência de fontes de energia fósseis, cujos produtos são maioritariamente exportados, poderá alterar os equilíbrios políticos no quadro do sistema de relações internacionais.

Igualmente relevante parece-nos o facto de a Estratégia reconhecer a importância do trinómio investigação-inovação-tecnologia para o seu desenvolvimento e concretização plenas, bem como para o cumprimento dos objetivos acima referidos. Este trinómio está, no caso vertente, altamente dependente do bom funcionamento de dois eixos angulares. Em termos de investimento, tendo em conta os elevados montantes requeridos para algumas das operações de investigação e prospeção que importa fazer no Atlântico, é essencial que haja financiamento misto, materializado nos eixos público-privado ou público-público (de múltiplas fontes/países).

Da mesma forma, é essencial o eixo academia-indústria, sem o qual o referido trinómio dificilmente se traduzirá em outputs positivos para o desenvolvimento do sector. A Estratégia refere, neste contexto, a importância dos clusters, sejam estes físicos ou virtuais. “Clusters regionais de indústrias marítimas com estabelecimentos de ensino poderão assegurar uma força de trabalho qualificada e promover a mobilidade laboral entre setores. (...) O advento das novas tecnologias permite que massa crítica de indústrias e investigadores em localizações geograficamente distantes possam criar clusters virtuais. A presente Estratégia deve focar-se no encorajamento ao desenvolvimento destes clusters através de projetos de cooperação territoriais” [1, p 8].

Parece-nos particularmente feliz a defesa deste conceito de “cluster virtual”, que denota o cariz inovador e atual da Estratégia do Atlântico, cujos autores revelam conhecimento e capacidade para tirar partido das novas tendências e realidades, ditadas pelas novas tecnologias e formas de comunicação e, em última análise, pela globalização.

De salientar de igual modo o facto de a Estratégia do Atlântico denotar uma forte aposta na inovação e exploração das diversas potencialidades conhecidas ou em fase de estudo, pela comunidade científica, no Atlântico, seguindo as orientações da Estratégia Europa 2020. Em termos concretos, são referidos a exploração das matérias-primas e minerais dos fundos dos mares, como os nódulos polimetálicos, exploração essa que se deve fazer de forma segura e seguindo os requisitos internacionais, como é a apanágio da União.

Em termos sociais, a Comissão propõe algumas intervenções com vista a um “crescimento socialmente inclusivo”. Embora possa ser discutível, como referido acima, a pertinência da intervenção comunitária neste campo de competência partilhadas, importa salientar a atual e elucidativa análise que é deixada nesta Estratégia acerca das mudanças em curso, em termos sociais, nas comunidades costeiras. “Muitas comunidades precisam de fazer face ao declínio do emprego nas pescas e na construção naval, à mudança do turismo de massas para climas quentes e à tendência para pessoas mais velhas escolherem as zonas costeiras para passar a reforma. O desafio será assegurar a criação de novos empregos geradores de valor acrescentado na costa e, ao mesmo tempo, que aqueles que procuram emprego na nova economia possuam as qualificações adequadas” [1, p 7]. A Estratégia destaca o papel do turismo na revitalização de algumas comunidades costeiras, desde que estas sejam capazes de atrair turistas todo o ano, de modo a garantir a geração de empregos de qualidade. Igualmente importantes e promissores são os setores da náutica e a indústria de cruzeiros, que deverão merecer atenção da parte da Estratégia e do seu futuro plano de ação, previsto para o final de 2013.

## VII. Conclusões

A Estratégia do Atlântico apresenta-se, face ao exposto, em nosso entender, como um documento estratégico ambicioso, que aponta para a necessidade de conhecimento do Oceano, nomeadamente das suas zonas mais profundas, e igualmente para a necessidade de construção de um diálogo performativo no domínio internacional, com múltiplos e heterogéneos parceiros. No plano interno/comunitário, reconhece a importância social do Atlântico; na senda dos documentos comunitários basilares recentes, assenta na inovação, nas novas tecnologias e aponta objetivos ambiciosos no plano do emprego e do desenvolvimento económico de algumas áreas inovadoras, em particular no domínio da energia.

Não obstante, pode encetar alguns constrangimentos à sua implementação prática, nomeadamente de cariz financeiro e jurídico-institucional. Estes constrangimentos podem não ser despididos, no momento atual e atendendo ao facto de que esta estratégia é apenas uma, entre outras [14] que a Direção-Geral dos Assuntos Marítimos [i] tem vindo a promover no âmbito da Política Marítima Integrada, que só envolve diretamente cinco Estados Membros. Apenas o conhecimento do aguardado Plano de Ação respetivo e, mormente, da execução prática da Estratégia do Atlântico poderá permitir perceber se, no equilíbrio das forças e “fraquezas” deste instrumento político comunitário, prevalecerão umas ou outras.

## Referências e Bibliografia

- [1] EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

Developing a Maritime Strategy for the Atlantic Ocean Area. COM(2011) 782 final, Brussels, 21.11.2011.

[2] COMISSÃO EUROPEIA, Uma Política Marítima Integrada para a União Europeia. COM(2007) 575 final, Brussels, 10.10.2007.

[3] \_\_, Documento que Acompanha a Comunicação da Comissão Uma Política Marítima Integrada para a União Europeia [Plano de Acção]. SEC(2007), 1278/2, 10.10.2007.

[4] \_\_ Resumo da Avaliação de Impacto, Documento que Acompanha o Documento Prospectivo e o Plano de Acção para uma Política Marítima da União Europeia; Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. SEC(2007) 1280, Bruxelas, 10.10.2007.

[5] DAMANAKI, Maria, A Strategy for the Atlantic. SPEECH/11/816, Lisbon, 28.11.2011.

[6] CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. 6655/08. Bruxelas, 15 de Abril de 2008.

[7] DIAS, Alveirinho J. Portugal e o Mar, Importância da Oceanografia para Portugal. Coleção OmniCiência, 4, Apenas Livros, Lisboa, Outubro 2004. J. Alveirinho Dias defende que “de acordo com as normas de direito internacional, Portugal tem direitos soberanos sobre a ZEE e sobre a Plataforma Continental (no conceito jurídico) para prospeção e explorar, conservar e gerir todos os recursos naturais vivos e não vivos, do fundo do mar e do seu subsolo, e das águas sobrejacentes, bem como sobre todas as outras atividades que tenham por fim o estudo e a exploração económica da zona, tais como produção de energia a partir da água, das correntes e do vento”[p 4]. O autor salienta

igualmente que Portugal detém o mesmo tipo de soberania (total) sobre os recursos minerais da área marítima sobre jurisdição nacional [p 17].

[8] GONÇALVES, Maria Eduarda. Ciência e Tecnologia e o Novo Direito do Mar. Série Estudos e Documentos sobre Ciência e Tecnologia, 3, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnologia, Lisboa, 1985. Interpretação semelhante da Convenção das ONU faz Maria Eduarda Gonçalves, que fala, quer em “soberania plena dos Estados costeiros sobre um mar territorial” quer em “direitos soberanos de carácter funcional” “para fins de exploração, gestão e conservação dos recursos” na ZEE respetiva e na plataforma continental. De acordo com a autora, e à luz da referida convenção, apenas são considerados comuns os fundos marinhos situados para além dos limites da jurisdição nacional, a chamada Zona Internacional, onde, (e apenas aqui), os recursos minerais são considerados património comum da Humanidade [pp 7 e 8]. A autora assinala ainda que, ao abrigo da referida convenção internacional, o Estado é soberano até na autorização de projetos de investigação realizados por estrangeiros nas suas águas, sendo legítimo que o faça em função da “satisfação dos interesses locais, utilizando o seu consentimento como instrumento da obtenção de contrapartidas nos domínios económico e financeiro, científico e tecnológico [pp 13 e 14]. Embora estas considerações tenham sido escritas há mais de 20 anos, faz-se notar que pressupõem já o reconhecimento do enorme potencial económico por explorar dos oceanos.

[9] GONÇALVES, Maria Eduarda. A Política Comum de Pesca da Comunidade Económica Europeia. Um exemplo de Dinâmica Comunitária no Contexto Internacional. Coleção Temas e Problemas, Série Política,

Moraes Editores, Lisboa, 1981. pp. 67 a 72; 80 e 81. Ver também pp. 107 a 109, onde a autora refere a “Cláusula CEE” que a Comunidade fez questão de introduzir na Convenção, por forma a garantir os seus poderes sobre certos domínios. De notar, contudo, que a UE participa na Convenção apenas como uma parte especial, na medida em que só a pode cumprir parcialmente e que os Estados-membros da UE são também signatários da Convenção a título individual, porquanto existem diversas matérias objeto do referido texto da ONU que são da sua competência exclusiva.

[10] RIDEAU, Joel. *Droit Institutionnel de L’Union et des Communautés Européennes*. 3eme Edition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1999. Segundo Joel Rideau, o conceito de competência partilhada deve ser entendido como permitindo aos Estados-membros agir nas áreas e na medida em que a Comunidade não exerceu as suas competências com vista a cumprir os objetivos dos tratados. O autor acrescenta ainda que, em alguns casos, esta noção de competência partilhada não implica uma substituição da Comissão pelo Estado, mas uma ação de complementaridade ou paralela de uma e de outro. Esta última interpretação do conceito de competência partilhada foi por diversas vezes aplicada pelo TJCE em matérias de política externa e de segurança comum (PESC), nomeadamente no caso de acordos internacionais [pp. 475 e 476]. No Tratado de Lisboa consta uma Declaração sobre a delimitação de competências que dedica um parágrafo às competências partilhadas. Neste salienta-se que os Estados podem atuar quando a União não o tenha feito ou tenha decidido não agir. Assim, e face a estas disposições, é notória a dificuldade de definir a esfera de ação de cada ator (Estado-membro e União), o que nos leva ao pressuposto de que a execução com sucesso desta Estratégia,

como de resto em toda a Política Marítima Integrada, exige que os Estados-membros e a Comissão Europeia estejam de acordo.

[11] Esta questão é abordada pela Professora Maria Eduarda Gonçalves, que defende que, se a UE se constitui como parte da Convenção da ONU, o seu conteúdo assumirá a qualidade de direito comunitário. Vide Gonçalves, 1981, p 93.

[12] Joel Rideau faz uma análise menos linear desta problemática. O autor baseia-se na jurisprudência do TJCE para assinalar a ambiguidade e complexidade da relação entre o direito internacional e o direito comunitário, e a hierarquia subjacente [pp 199 a 234]. Em primeiro lugar, a situação varia, segundo o autor, em função de se tratarem de convenções/acordos internacionais assinados pelos Estados-membros antes ou depois da sua adesão à União. Ora, constata-se que há, em relação à Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, situações diferentes, (na generalidade, os Estados-membros mais antigos ratificaram a Convenção da ONU após a sua adesão à UE e os novos países-membros já faziam parte da referida Convenção quando entraram na União). Do ponto de vista genérico, o TJCE tem permitido às Comunidades aplicar o princípio do controle dos acordos internacionais, quer de forma direta (preventiva) quer indireta (a posteriori), ao abrigo do artigo 300.º do Tratado CE (Note-se que, no âmbito do Tratado de Lisboa, este artigo é substituído pelo Artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, figurando com uma redação ligeiramente diferente). Contudo, como assinala Rideau, ambas as situações são de difícil execução, em particular nos casos de controlo indireto, nomeadamente pelo disposto na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Não obstante, nestes casos, a União pode fazer uso

do artigo 231.º do Tratado CE, que prevê a possibilidade de anulação de um ato impugnado (No Tratado de Lisboa, este passa a ser o artigo 264.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Mas, uma vez mais, a jurisprudência não tem sido linear e, ao abrigo do ponto 7 do artigo 300.º do Tratado CE, o Tribunal tem considerado que os acordos internacionais vinculam a União.

[13] COMISSÃO EUROPEIA, Reforma da Política Comum de Pescas, COM(2011) 417 final, Bruxelas, 13.07.2011

[14] A Direção-Geral dos Assuntos Marítimos tem já em curso instrumentos específicos:

para o Mar Báltico [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperate/baltic/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/index_en.cfm)]

e para o Mediterrâneo [[http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea\\_basins/mediterranean\\_sea/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/mediterranean_sea/index_en.htm)]

e projetos, orientações ou estudos para as regiões do Ártico [[http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea\\_basins/arctic\\_ocean/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/arctic_ocean/index_en.htm)],

do Mar Negro [[http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea\\_basins/black\\_sea/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/black_sea/index_en.htm)]

e do Mar do Norte [[http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea\\_basins/north\\_sea/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/north_sea/index_en.htm)]

## Webgrafia

[a] [http://www.fem.pt/lac/Portugues/princ\\_pt.htm](http://www.fem.pt/lac/Portugues/princ_pt.htm)

[b] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/816&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

[c] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

[d] [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/europe2020/index\\_pt.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/europe2020/index_pt.cfm)

[e] United Nations Organization, 10.12.1982; disponível em [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)

[f] Vision paper Atlantic Forum: <https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/content/2622>

[g] DG MARE, The Atlantic Forum Process and Outcomes, Dublin, 07/02/2012: <http://atlanticarea.ccdr-n.pt/marine-economy-conference-dublin-2012/the-components-of-the-eu-atlantic-area-strategy-dg>

[h] [http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_en.htm)

[i] [http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs\\_fisheries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/index_en.htm)

[» voltar ao Sumário](#)



# A NATO e o poder marítimo: reflexão sobre os atuais desafios do exercício do poder marítimo à luz da nova estratégia marítima da Aliança Atlântica

*NATO and seapower: reflection on the current challenges of the exercise of seapower in the light of the new maritime strategy of the Atlantic Alliance*

Sérgio Alves de Carvalho

Mestre/doutorando em Estudos Europeus, IEP-UCP; Investigador

| sergio.alves.carvalho@gmail.com

---

## Resumo

No 1.º Quartel do Século XXI, são múltiplos os desafios que possuem uma inexorável dimensão marítima, exigindo dos Estados a capacidade para desenvolver uma ação no mar tão determinada e eficaz quanto adaptada às circunstâncias que presentemente condicionam o exercício do poder marítimo. Com base nesta premissa, este artigo analisará as principais características da nova Estratégia Marítima da NATO na perspetiva de, através delas, expor a natureza e o alcance das respostas dadas pelos principais atores internacionais face aos novos desafios colocados pelos oceanos, procurando com este exercício tirar algumas ilações sobre as adaptações estratégicas que os Estados se veem, hoje, obrigados a empreender no sentido de acomodar o exercício do poder marítimo ao atual mundo globalizado e pós-moderno. Como se concluirá, num contexto de forte interdependência económica e política, a eficácia do exercício do poder marítimo depende, cada vez mais, da existência de estratégias de articulação e colaboração entre os vários atores internacionais.

**Palavras-chave:** Poder marítimo; NATO; Globalização; Interdependência; Geopolítica do Atlântico

## Abstract

In the 1st quarter of the XXI Century, many emerging challenges have an inescapable maritime dimension. This requires States to develop determined and effective maritime strategies adapted to the circumstances currently constraining the exercise of seapower. Based on this premise, this paper succinctly analyzes the main features of the new NATO Maritime Strategy, seeking to use them in order to explain the nature and extent of the answers whereby major international actors address the new challenges posed by the oceans. This will allow us to draw conclusions on the strategic adjustments that States are today required to undertake in order to accommodate the exercise of seapower to a globalized and postmodern world. As we conclude, in a context of strong economic and political interdependence, the effectiveness of the exercise of seapower increasingly depends on the existence of strategies for cooperation and collaboration among the various international actors.

**Key words:** Seapower; NATO; Globalization; Interdependence; Geopolitics of the Atlantic

## I. Introdução

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 setores 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 atividades que, ocorrendo em ambiente marinho ou sobre ele se manifestando, representam uma séria ameaça ao valor económico e ambiental dos oceanos[1].

Com 90% do comércio mundial a ser feito pelo mar, os oceanos são cruciais para alimentar a economia global, proporcionando verdadeiras autoestradas que permitem o transporte de mercadorias vitais a um comércio internacional cada vez mais intenso e globalizado[2]. Mais do que isso, os oceanos garantem os recursos sobre os quais se encontra ancorado um conjunto significativo de sectores de atividade, que vão desde o turismo às pescas, passando pela construção naval e pela exploração de energias offshore [3], sem esquecer a janela de oportunidades proporcionada pela «quarta descoberta do mar», i.e. o desenvolvimento do conhecimento sobre o fundo do mar e o início da exploração dos seus (ainda, em grande parte, desconhecidos) recursos [4].

Contudo, para lá desta crucial função económica, os mares e oceanos prestam ainda um contributo inestimável para o funcionamento equilibrado do planeta, desempenhando um papel insubstituível na modulação do clima e na regulação dos seus ciclos hidrológicos, funções cuja manutenção

pode estar em causa num contexto em que o impacto produzido pelas alterações climáticas nos oceanos 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 [5] contribuem para que o 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.

Neste contexto, o exercício do poder marítimo – pensado enquanto o poder do Estado no mar [6] ou, por outras palavras, como o resultado da utilização do ambiente marinho pelo Estado tendo em vista a promoção dos seus interesses – conhece uma multiplicidade de desafios que convocam uma adaptação estratégica por parte das marinhas que, hoje, olham os ensinamentos de Alfred T. Mahan mais (ou sobretudo) enquanto expressão da relação intemporal existente entre a promoção dos interesses do Estado e a gestão e domínio do mar do que propriamente enquanto cartilha capaz de orientar as principais decisões estratégicas que importa fazer num contexto radicalmente diferente daquele vivido por Mahan [7].

Como pretendemos argumentar neste artigo, a nova Estratégia Marítima da NATO pode ser vista como uma das mais recentes expressões das adaptações estratégicas que os atores internacionais vêm empreendendo na perspetiva de responder aos novos desafios que o exercício do poder marítimo conhece numa idade marcada pela globalização e pela emergência de um mundo de características

pós-modernas, nomeadamente em dois aspetos: na crescente necessidade de promover uma cooperação internacional entre os Estados na resposta a ameaças comuns que surgem no domínio marítimo; e na importância conferida ao desenvolvimento e mobilização de forças com valências multifuncionais.

Nesse sentido, a breve reflexão que se segue visa, necessariamente de forma sucinta, analisar as principais características da nova Estratégia Marítima da NATO na perspectiva de, através delas, expor a natureza e o alcance das respostas gizadas pelos principais atores internacionais – no caso, através de uma abordagem coletiva – face aos novos desafios colocados pelos mares e oceanos, procurando com este exercício tirar algumas ilações sobre as adaptações estratégicas que os Estados se veem, hoje, obrigados a empreender no sentido de adaptar o exercício do poder marítimo ao mundo globalizado e pós-moderno do 1.º Quartel do Século XXI. Como se argumentará no final, o documento estratégico analisado corrobora a ideia de que, num contexto de forte interdependência económica e política, a eficácia do exercício de um poder marítimo crescentemente complexo e multidimensional depende, cada vez mais, da existência de estratégias de articulação e colaboração entre os vários atores internacionais.

## II. Os oceanos no 1.º quartel do século XXI: velhos e novos desafios

Ao longo de mais de seis décadas, as vastas áreas marítimas que servem a comunidade global (os apelidados «world's maritime commons») têm constituído, com algumas exceções de tempo e lugar, uma ampla zona de paz e uma via de prosperidade para toda a

humanidade. Durante este período, o comércio marítimo mais do que quadruplicou em termos de volume, cifrando-se hoje em mais de 90% do comércio mundial – incluindo perto de 60% de todas as exportações de petróleo. Estes fluxos de comércio marítimo são hoje sustentados por uma frota de cerca de 50.000 navios mercantes de vários tipos e dimensões, incluindo uma nova geração de superpetroleiros e navios de contentores, bem como grandes navios de cruzeiro [8].

Indiscutivelmente, e apesar de sucessivos ciclos de abrandamento económicos e do crescimento sustentado de novas potências (tais como Brasil, China e Índia), o último meio século foi marcado por uma duradoura prosperidade das democracias industrializadas do mundo ocidental, tendência em grande medida associada ao facto de, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os espaços marítimos do mundo – que cobrem mais de 70% da superfície do planeta – terem sido, em geral, um domínio seguro para o comércio.

Contudo, o ambiente marítimo que está a emergir nesta segunda década do Século XXI pode não ser tão pacífico e user-friendly como vinha sendo até aqui. Na verdade, a explosão do comércio marítimo, bem como a pressão exercida sobre algumas das rotas preferenciais, pontos de passagem e portos marítimos, juntamente com o aumento das atividades ilícitas no mar – que compreendem não só o tráfico de seres humanos, a pirataria, o terrorismo e o transporte secreto de armas de destruição em massa, mas também um conjunto de outras atividades de impacto ambiental que colocam em causa os ecossistemas marinhos – parecem exigir uma nova visão no que respeita à segurança e defesa marítima que envolva, nomeadamente, uma abordagem mais ampla capaz de assimilar as conexões hoje existentes entre os riscos que incidem sobre os espaços

geográficos sujeitos a uma maior pressão e as potenciais consequências para a estabilidade política, económica e social de todos quantos beneficiam do atual mundo globalizado e interdependente.

Com efeito, se não eficazmente resolvidas, estas ameaças podem (isolada ou conjuntamente) representar um impacto significativo, quer sobre o comércio internacional, a fiabilidade do abastecimento energético, ou o sector das viagens e turismo, quer – no caso das ameaças de natureza ambiental – sobre recursos essenciais de toda a humanidade, conduzindo a uma erosão no comércio internacional e na confiança dos vários atores internacionais, com consequências imprevisíveis em termos de prosperidade e segurança nacional [9]. Assim, e embora a segurança e defesa marítimas não deixem, como não podem deixar, de compreender as tradicionais dimensões de dissuasão de ameaças e de desenvolvimento de capacidades mobilizáveis num quadro de confronto aberto [10], a verdade é que, hoje, os desafios marítimos – pela sua diversidade, complexidade, imprevisibilidade e interdependência – vão além de uma conceção estreita de defesa que, nomeadamente, se circunscreva ao domínio dos conflitos interestaduais, sobretudo face ao advento de um mundo de características pós-modernas marcado, entre outros aspetos, pela emergência de atores não estaduais capazes de empreender conflitos de natureza não convencional [11].

### III. O papel da NATO no quadro dos desafios marítimos emergentes

Face ao que foi antes referido, na medida em que as fontes das ameaças são presentemente mais diversificadas, assim como são

diversificados os próprios propósitos que as fundamentam, os desafios marítimos de hoje são suscetíveis de colocar em causa não só a capacidade de manter o domínio dos mares, mas também o bem-estar económico, a proteção do ambiente, bem como a integridade das diferentes sociedades [12]. Por esse motivo, num contexto em que a emergência de uma constelação de ameaças assimétricas obriga à ampliação do conceito de segurança marítima de modo a abranger a capacidade de evitar o uso dos espaços marítimos para atividades ilegais e assegurar a circulação de pessoas e o fluxo de recursos vitais sobre os mares do mundo, prevalece a necessidade de promover novas respostas que, conquanto tenham que possuir uma inexorável natureza nacional, não podem dispensar, pelo seu próprio carácter global, uma abordagem coletiva e coordenada.

Por outras palavras, o quadro de ameaças hoje conhecido exige uma nova forma de pensar a segurança marítima e o exercício do poder marítimo, requerendo uma abordagem estratégica que coloque ênfase nas dimensões intersectorial, cooperativa e plurifacetada da gestão dos atuais desafios marítimos: intersectorial, no sentido em que seja capaz de envolver um vasto leque de instituições (marinha, guarda costeira, polícia, governo, empresas) e capacidades (instrumentos militares, políticos e económicos); cooperativa, no sentido em que seja capaz de forjar iniciativas bilaterais, regionais ou multilaterais; plurifacetada, no sentido em que seja capaz de conter as raízes das ameaças marítimas no mar, bem como em terra. Neste contexto, não só as políticas nacionais e a estrutura das forças navais se veem obrigadas a um esforço de adaptação às novas realidades e exigências, como também assoma a necessidade de repensar as formas de cooperação internacional.

Tratando-se de uma aliança composta por muitas nações com vincado orgulho nas suas tradições marítimas, com fortes interesses na manutenção dos fluxos de comércio internacional e com uma significativa capacidade naval, a dimensão marítima da segurança ocupa um lugar central na NATO desde o momento da sua criação. De muitas maneiras, a NATO é, em essência, uma aliança marítima: o Oceano Atlântico e os mares Mediterrâneo, Báltico e Negro unem, geográfica e estrategicamente, os aliados, representando uma parte essencial do seu património comum e de uma noção de destino partilhado – de tal forma que não é possível pensar numa qualquer forma de abordagem global da segurança marítima sem equacionar o papel que a Aliança Atlântica tem a desempenhar.

Por estas razões, a secção seguinte irá analisar a nova Estratégia Marítima da NATO na perspectiva de ver nela a expressão do ajustamento estratégico – prosseguido num contexto coletivo – exigido pelos novos desafios marítimos em matéria de segurança, alimentando a expectativa de, com isso, conseguir revelar elementos que permitam tirar ilações sobre as características do exercício de poder marítimo no 1.º Quartel do Século XXI.

#### IV.A nova Estratégia Marítima da NATO

Lançada em Janeiro de 2011 na sequência da aprovação do novo Conceito Estratégico [13], a Estratégia Marítima da NATO [14] procura dar uma resposta à necessidade de reformular a natureza e o alcance do contributo das forças marítimas da Aliança Atlântica no apoio à promoção dos objetivos da organização num novo contexto estratégico. Marcando uma clara evolução face à

abordagem prevalente no decurso da Guerra Fria, altura em que a contribuição da NATO para a segurança marítima abrangia quase exclusivamente no domínio da defesa coletiva, este novo documento assume de forma clara a pretensão da organização assumir uma gama mais ampla de tarefas no domínio marítimo, envolvendo não só as tradicionais funções de dissuasão e defesa coletiva, mas também esforços de diplomacia marítima, operações de gestão de crises e a promoção de intervenções de monitorização, reforço e reposição da segurança marítima.

No que diz respeito às funções de dissuasão e defesa coletiva, a nova abordagem não deixa de reconhecer que estas continuam a representar o principal objetivo da dimensão marítima da NATO, tal como estribado no artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte [15], ficando claro que os recursos navais colocados ao serviço da aliança visam, essencialmente, prosseguir esse desígnio [16]. Ademais, num contexto em que as ameaças possuem uma natureza crescentemente global, a capacidade de mobilizar forças militares em teatros distantes ganha maior destaque, razão pela qual a Aliança coloca uma forte ênfase no desenvolvimento de capacidades altamente preparadas, suscetíveis de serem rapidamente mobilizadas sempre que (e onde) necessário.

Contudo, este documento estratégico vai muito além da dimensão de dissuasão e defesa coletiva. Acompanhando um dos aspetos mais vincados pela organização no seu novo Conceito Estratégico [17], a nova Estratégia Marítima da NATO coloca uma forte ênfase no papel que a dimensão marítima da aliança poderá desempenhar no exercício de funções de gestão e resolução de crises [18]. De facto, embora reconhecendo que as principais componentes da gestão e resolução de crises têm lugar em terra, a nova abordagem não deixa de sublinhar que as forças marítimas podem desempenhar um

papel fundamental no apoio a essas operações [19].

Além deste, outro aspeto encontra-se em harmonia com o novo Conceito Estratégico da aliança, nomeadamente a pretensão de utilizar a dimensão marítima da aliança enquanto veículo de desenvolvimento de quadros de cooperação em matéria de segurança com outros atores relevantes, isto é, forjando um plano de diplomacia marítima reputado necessário num quadro de crescente dispersão geográfica dos desafios enfrentados pelos aliados e num contexto no qual as fronteiras de segurança de cada um se encontram posicionadas em geografias cada vez mais distantes [20].

Finalmente, naquele que talvez seja o aspeto mais inovador desta nova abordagem estratégica, o documento estabelece que, como parte de um esforço mais amplo que visa lidar com as múltiplas (e novas) ameaças à segurança que surgem no ambiente marítimo, as forças marítimas da NATO têm um papel importante a desempenhar na manutenção de um ambiente marítimo estável e seguro, atendendo às suas capacidades únicas e às atividades que estão aptas a desenvolver no alto mar [21]. Para o efeito, prevê-se que, em harmonia com o disposto na lei internacional, a contribuição da NATO no domínio da segurança marítima abranja um conjunto de ações que vão desde a realização de missões de vigilância, patrulhamento e partilha de informações no apoio à aplicação da lei até à promoção de operações de interdição do aproveitamento criminoso de espaços marítimos, passando pela prevenção de atividades ilícitas levadas a cabo através de ambiente marinho e, não menos importante, pelo apoio à proteção de infraestruturas energéticas e linhas de comunicação que ameacem a segurança energética dos aliados [22].

## V. Ilações: os emergentes desafios do exercício do poder marítimo

Através de uma breve análise da nova Estratégia Marítima da Aliança Atlântica e seus principais elementos caracterizadores, procurámos revelar alguns dos aspetos mais significativos que marcam a linha de adaptação estratégica que os Estados se veem obrigados a promover no 1.º Quartel do Século XXI no que diz respeito ao exercício do poder no mar, adaptação exigida pelo advento de um mundo crescentemente globalizado, interdependente e de características pós-modernas que, como já referido, traz consigo a emergência de novos e exigentes desafios que se perfilam no ambiente marítimo.

Em bom rigor, e de forma desassombrada, a primeira ilação que poderemos tirar da nova Estratégia Marítima da NATO é que o documento confirma a importância que o mar possui no início do Século XXI, bem como a relevância que o ambiente marítimo parece apto a conservar e aprofundar nas décadas que se perfilam no horizonte [23]. De facto, ao não hesitarem em promover o lançamento de uma nova estratégia marítima nos meses imediatamente subsequentes à aprovação do novo Conceito Estratégico da Aliança, os aliados deram um claro sinal de que partilham a convicção de que muitos dos desafios que enfrentam no dealbar do novo século têm uma inelutável dimensão marítima, bem como de que o mar desempenha um papel significativo no caminho que importa trilhar de modo a permitir que a Aliança assegure os seus interesses estratégicos.

Em segundo lugar, parece igualmente correto assinalar que a simples aprovação do

documento confirma o facto de o pensamento estratégico em matéria de segurança e defesa no domínio marítimo manter uma importância insofismável no novo século. Num contexto em que o mar, enquanto ambiente físico e humano, parece talhado para continuar a influenciar decisivamente o futuro do planeta e da humanidade, em que o valor dos recursos por si proporcionados tem tendência a crescer e em que o seu lugar enquanto principal meio de transporte de mercadorias parece inamovível, o documento estratégico que analisámos exprime de forma clara, a nosso ver, o reconhecimento por parte dos aliados da necessidade que existe, hoje como antes, de os Estados desenvolverem uma capacidade para fazer face aos desafios conhecidos no domínio marítimo em matéria de segurança e defesa, sem a qual os seus interesses e objetivos, bem como as principais fruições do ambiente marítimo, poderão ficar comprometidos.

Em terceiro lugar, a nova Estratégia Marítima da NATO, ao substituir de forma substancial a precedente abordagem estratégica no domínio marítimo que vigorava desde 1984, exprime a convicção de que o contexto político, económico, tecnológico e até mesmo jurídico no dealbar do Século XXI coloca desafios diferentes em matéria de segurança e defesa no mar, obrigando por isso a uma redefinição do pensamento estratégico que estrutura a forma de responder a esses mesmos desafios. De facto, num mundo profundamente marcado pela globalização competitiva, com características crescentemente multipolares e pontuado por uma evolução tecnológica que coloca recursos cada vez mais desenvolvidos nas mãos de cada vez mais atores, o modo como a gestão do mar em matéria de segurança e defesa (através da mobilização e organização das forças marítimas) é pensada e realizada sofre a influência de uma evolução na própria

forma como o mar e a sua governação são equacionados, processo que – simplificando e sistematizando um raciocínio cuja complexidade não se compagina com o alcance deste artigo – se pode sumariar em três aspetos mobilizadores dessa transformação.

Desde logo, a noção de que o oceano aberto (o alto mar) é um espaço desregulado começa a encontrar-se sob uma enorme pressão no mundo globalizado do Século XXI. Esta circunstância deve-se às crescentes preocupações a respeito, por um lado, da progressiva escassez dos recursos marinhos (que acompanha a intensificação da sua procura e exploração) e, por outro, das utilizações marítimas ditas «malignas» ou prejudiciais para o ambiente marítimo e para as sociedades que este envolve (v.g. tráfico de drogas, descargas poluentes, pirataria, etc), estando associada a estas preocupações a ideia de que é necessário promover uma regulação e policiamento das várias utilizações do mar [24].

Depois, fruto do desenvolvimento da capacidade de monitorização do mar (trazido pela evolução tecnológica) e, também, das pretensões dos Estados em verem aumentada a extensão marítima sob controlo, as distâncias tendem a perder importância enquanto critério fundamental para efeitos de fixação da lei do mar e de administração dos espaços marítimos. Com os mares a conhecerem um processo de «encolhimento», não só literal (sobretudo, as áreas de alto mar sofrem uma contração fruto do alargamento das plataformas territoriais), mas também metafórico (já que a globalização tem por efeito o encurtamento das distâncias e a redução das geografias), parece emergir uma tensão significativa entre a soberania marítima estribada no direito internacional [25] e a própria natureza dos espaços marítimos – inteiros, não sujeitos a

descontinuidades, dificilmente passíveis de se adequarem à imposição de limites ou circunscrições. Neste contexto, é expectável que se registre uma evolução na forma de equacionar a soberania marítima [26]: já não tanto em termos de controlo e de independência face às demais jurisdições, mas sobretudo enquanto grandeza relativa (e não absoluta), inclusiva (e não exclusiva), como algo que pode/deve ser sujeito a partilha e conjugação, sob pena do mar se tornar um espaço de disputa e confronto [27] e de profusão de ameaças não suscetíveis de serem eficientemente contidas por um Estado isoladamente.

Por fim, e estritamente relacionado com o aspeto antes referido, encontra-se o facto de o mar caminhar para ser olhado cada vez mais como um bem comum e sujeito a tutela e proteção por parte da generalidade das sociedades, independentemente das suas geografias [28]. Isto significa igualmente o abandono da ideia antes perfilhada de um oceano alheio a qualquer jurisdição nas áreas do alto mar e, logo, livre para qualquer utilização e para a utilização de qualquer um, em detrimento de uma ideia de oceano enquanto recurso da humanidade e, logo, olhado como área de soberania partilhada e concertadamente regulado no que diz respeito às suas utilizações presentes e futuras [29].

Nesta linha de raciocínio, olhando a nova Estratégia Marítima da NATO, é possível encontrar um conjunto de elementos que permitem subscrever a ideia de que, hoje, se observa uma evolução importante na forma de traçar o pensamento estratégico em matéria de segurança e defesa no domínio marítimo, correspondendo a uma adaptação do exercício do poder marítimo face aos desafios emergentes no 1.º Quartel do Século XXI. De facto, quer através da atribuição de funções às forças navais aliadas que vão muito além da defesa coletiva em conflitos

convencionais, quer através da previsão de missões que não se circunscrevem ao espaço regional de referência da Aliança Atlântica (caso da operação «Ocean Shield»), quer ainda através do grande empenho na dimensão de diplomacia marítima, são dados sinais de uma transformação no exercício do poder marítimo como forma de assegurar, no mar, os principais interesses dos aliados.

Contudo, talvez o principal aspeto a reter a partir da leitura da nova Estratégia Marítima da NATO seja a própria existência – que o documento corporiza – de um compromisso alargado e efetivo no desenvolvimento de uma estratégia comum no domínio do mar que, a par de outras ideias e iniciativas recentes [30], exprime uma visão segundo a qual se reconhece que, num contexto de crescente interdependência económica e política entre os principais atores internacionais, os desafios em matéria de segurança e defesa no mar possuem uma natureza inexoravelmente comum e, logo, não dispensam estratégias de articulação e colaboração entre os vários atores, condição de eficácia do exercício de um poder marítimo cada vez mais complexo e multifacetado.

---

## Referências

[1] Estas atividades incluem o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, o tráfico de drogas, pessoas e armas, a pirataria, a poluição, a sobre-exploração de recursos e a destruição de ecossistemas marinhos.

[2] 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.

[3] Douglas-Westwood. *Marine Industries Global Market Analysis*. Irish Marine Institute; 2005. SAER. *O Hypercluster da Economia do Mar: Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa*. Lisboa: SaeR/ACL; 2009.

[4] Vieira Matias, N. *A nova descoberta do mar*. Conferência na Academia das Ciências de Lisboa, 9 de Outubro; 2008.

[5] 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 ação das alterações climáticas – tempestades, destruição de terrenos aráveis, inundações (o que, por sua vez, potencia a disseminação de doenças, migrações, conflitos sociais e crises regionais).

[6] Vieira Matias, N. *Portugal - que poder no mar?* *Revista de Marinha*; 2011. No presente artigo, apesar de se utilizar a expressão «poder marítimo», que na realidade engloba mais do que a dimensão estritamente militar do poder exercido no mar, a análise que empreendemos privilegiará precisamente essa dimensão militar, o que acontece em razão de as características do objeto de estudo – a Estratégia Marítima da NATO – se prestarem sobretudo a esse tipo de enquadramento.

[7] Vieira Matias, N. Alfred Tayher Mahan, *O poder do Estado no Mar*. In: Garcês, A.P., Martins, G. O. (Eds.). *Os Grandes Mestres da Estratégia – estudos sobre o poder da guerra e da paz*. Coimbra: Almedina; 2009. pp. 449-470. Silva Ribeiro, A. *Mahan e as marinhas como instrumento político*. *Revista Militar*; 2011.

[8] Veja-se, sobre esta matéria, a análise rigorosa e sistematizada de Armando José Dias Correia. Correia, A. *O Mar no Século XXI*. Lisboa: Fedrave; 2010.

[9] Por exemplo, a existência de espaços marítimos não vigiados e não convenientemente governados pode permitir a profusão de refúgios para grupos de atores não estaduais envolvidos em atividades ilícitas capazes de produzir impacto não só sobre a segurança dos Estados em terra (v.g. terrorismo ou proliferação de armas), como também sobre a segurança de populações e ativos nacionais no mar (v.g. as ações de pirataria ou situações semelhantes à do ataque terrorista contra o USS Cole da Marinha dos EUA, no Iémen, em 2000). Além disso, as próprias ameaças que incidem sobre o ambiente e ecossistemas marinhos, conjugadas com os efeitos das alterações climáticas, podem produzir um conjunto de riscos para as economias dos Estados e, em particular, para a segurança e bem-estar das populações residentes nas zonas costeiras, produzindo consequências incertas.

[10] Cenário que não pode ser excluído, sobretudo face à emergência de novas potências navais, como China e a Índia, e à permanente proliferação da tecnologia militar. Como sublinhado pela nova Estratégia Marítima dos EUA, «while war with another great power strikes many as improbable, the near-certainty of its ruinous effects demands that it be actively deterred using all elements of national power», razão pela qual «defending our homeland and defeating adversaries in war remain the indisputable ends of seapower». Aliás, a guerra da Geórgia no Verão de 2008 proporcionou um recente e vívido exemplo da mobilização de meios navais no contexto de um conflito armado em continente europeu.

[11] Tangredi, S. *Globalization and Maritime Power*. Honolulu: UPP; 2004. Till, G. *Seapower: A guide for the twenty first century* (2nd Edition). New York: Routledge; 2009.

[12] Naturalmente, muitos destes desafios não possuem uma natureza exclusivamente marítima e, logo, não podem ser geridos através de uma resposta de dimensão exclusivamente marítima. Da mesma forma, muitos destes desafios não possuem – pelo menos, não exclusivamente – uma natureza militar e, portanto, requerem uma combinação de instrumentos militares e de outros instrumentos não militares. Além disso, estas são ameaças que possuem carácter global e que, portanto, necessitam de uma resposta coordenada, desde logo na medida em que nenhum Estado possui capacidade e recursos suficientes para resolvê-los sozinho. Eles também fornecem uma boa ilustração da globalização da segurança, que é a necessidade de os Estados para enfrentar as ameaças na origem, muitas vezes em teatros distantes, a fim de defender sua própria segurança.

[13] Aprovação conseguida na Cimeira de Lisboa de Novembro de 2010. Disponível online no sítio oficial da NATO.

[14] Disponível online no sítio oficial da NATO.

[15] Refere o documento que «collective defence and deterrence, including nuclear deterrence, remain the essential political-military cornerstone of NATO's solidarity and mutual commitment».

[16] Contudo, é importante referir que, com a emergência de novas ameaças assimétricas provenientes de atores não estaduais, o conceito de defesa coletiva passou a ganhar um significado mais alargado, facto que contribuiu para o aparecimento de novas tarefas no domínio marítimo, tal como ilustrado pela «Operation Active Endeavour». Baseada no Artigo 5.º do Tratado de Washington, esta operação foi lançada na sequência dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 enquanto uma entre as oito

medidas de defesa coletiva adotadas no apoio aos EUA, tendo como principal objetivo a deteção e dissuasão de ameaças terroristas através da presença marítima da Aliança no Mediterrâneo.

[17] «Crises and conflicts beyond NATO's borders can pose a direct threat to the security of Alliance territory and populations. NATO will therefore engage, where possible and when necessary, to prevent crises, manage crises, stabilize post-conflict situations and support reconstruction». NATO. Conceito Estratégico. 2010; p. 6.

[18] NATO. Estratégia Marítima. 2011; p. 4.

[19] Estas funções podem englobar, segundo o documento: o controlo de linhas de comunicação e do espaço marítimo estratégico de referência numa determinada região, a promoção de ataques de precisão marítima no apoio a operações terrestres, a mobilização de forças anfíbias para operações em terra, bem como o desenvolvimento de bases marítimas de apoio logístico e condução das operações em terra; a condução de missões de assistência humanitária e ajuda de emergência; o embargo de armas, dissuasão, imposição de paz e interdição do acesso a áreas sensíveis em terra e no mar.

[20] NATO. Estratégia Marítima. 2011; pp. 4-5. A respeito desta matéria, importa sublinhar o papel que Portugal pode desempenhar enquanto interlocutor privilegiado dos países lusófonos, indispensáveis no contexto de um diálogo e cooperação fundamentais face aos desafios e oportunidades que hoje assomam na região Atlântico Sul. Carvalho, S. O mar e a Lusofonia: a(s) resposta(s) à questão estratégica fundamental de Portugal no 1.º Quartel do Século XXI. Revista Maria Scientia. 2011; n.º 1, pp. 83-100.

[21] É neste domínio que se inserem as cada vez mais indispensáveis missões de dissuasão e combate à pirataria. Exemplo disso mesmo é

a operação «Ocean Shield», lançada em 17 de Agosto de 2009 com o propósito de proporcionar um contributo de longo termo da NATO para os esforços de combate à pirataria na região do Corno de África e no Golfo de Áden. Tal como anteriores operações da Aliança, a operação «Ocean Shield» visa dissuadir, perturbar e proporcionar defesa contra atividades de pirataria verificadas na região. No entanto, o mandato da operação inclui regras mais robustas de envolvimento, bem como novas funções de apoio ao desenvolvimento e aprofundamento de capacidades regionais no combate ao fenómeno da pirataria.

[22] NATO. *Estratégia Marítima*. 2011; p. 5-6.

[23] Ao ponto de alguns autores se referirem ao Século XXI como «o século do mar» – a expressão é de Francis Vallat, presidente do Cluster Marítimo Francês, proferida no recente «Les 7e Assises de l'économie maritime et du littoral», realizado em Dunkerque, a 29 e 30 de Novembro de 2011.

[24] Sobretudo num contexto em que o desenvolvimento tecnológico vem, cada vez mais, fomentando a expansão das atividades marinhas, envolvendo domínios tradicionais como a pesca, mas abrangendo igualmente sectores tão diferentes quanto a produção energética, a investigação científica e o turismo. Em paralelo, as alterações climáticas vêm contribuindo para a abertura de passagens em espaços oceânicos até aqui inacessíveis (em particular, no Ártico), permitindo o acesso à exploração de novos recursos e à utilização de novas rotas marítimas. Kraska, J. *Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics*. New York: Oxford University Press; 2011.

[25] Em particular, as regras estabelecidas na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar.

[26] Till, G. *Seapower: A guide for the twenty first century* (2nd Edition). New York: Routledge; 2009; p. 354-355.

[27] Como é sabido, a consolidação e expansão da globalização vem contribuindo para o desenvolvimento e prosperidade de muitas nações. Contudo, essa tendência coloca hoje desafios importantes à estabilidade mundial, fruto da crescente competição por recursos e capital que se acentua em virtude da pressão exercida pelos poderes emergentes: as elevadas expectativas alimentadas por parte das populações desses países, conjugadas com a cada vez mais feroz competição por recursos que são cada vez mais escassos e valiosos, podem certamente conduzir as nações a procurar exercer um controlo cada vez mais incisivo sobre áreas marítimas cada vez mais alargadas, facto que, por si só, pode potenciar a existência de conflitos. Till, G. *Maritime Strategy in a Globalizing World*. Orbis. 2007; Vol. 51, n.º 4.

[28] Associado a este facto encontra-se a circunstância de a globalização estar a contribuir para o aparecimento de fatores com características eminentemente globais. Além de se projetar uma alteração significativa dos padrões de migração humana, da saúde, da educação, da cultura, e das formas de conflito (suas repercussões são geograficamente imprevisíveis), fatores como a proliferação de governos fracos e/ou corruptos, a insatisfação e alienação de milhões colocados à margem dos benefícios da globalização, o extremismo religioso, o nacionalismo e a explosão demográfica, contribuem para exacerbar tensões e fomentar conflitos, a mesmo tempo que um número crescente de atores transnacionais, reforçados por um acesso ao palco global sem precedentes, vêm-se detentores de uma capacidade para causar perturbações sistémicas como forma de aumentar o seu poder e influência.

[29] Ideia perfilhada, desde logo, pelo relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos: «O Oceano – Nosso Futuro».

[30] Veja-se o apelo do Almirante Mullen dos EUA para o desenvolvimento de uma «Marinha de 1000 navios» à escala global, bem como a recente «A Cooperative Strategy

for 21st Century Seapower» dos EUA, onde é feita a apologia de cooperação com parceiros internacionais tendo em vista a resposta a um conjunto de desafios comuns.

[» voltar ao Sumário](#)



## A vigilância marítima: instrumento da Segurança no quadro da Defesa europeia (PCSD) e da Política Marítima integrada (PMI)

*Maritime surveillance: an instrument of security within the European Defence Policy (CSDP) and the Integrated Maritime Policy (IMP)*

António Rebelo Duarte

Vice-almirante

| jalbmartins@iol.pt

### Resumo

A Segurança Marítima é uma questão crucial para a Europa, cuja importância, em função de cenários prospectivos, tenderá a crescer. Mais de 90% dos dados e conhecimento do domínio marítimo e navegação que o cruza, deve-se à cooperação naval através da informação transmitida pelos navios, embora um grande número de pequenas embarcações ilegais escapem aos actuais sistemas de detecção e controlo, evidenciando a necessidade de uma maior monitorização das acessibilidades aos pontos nodais nevrálgicos, nomeadamente estreitos, áreas portuárias e instalações nucleares costeiras. O aumento da insegurança no mar provocado pelas ameaças emergentes torna necessário aperfeiçoar os sistemas de segurança, a nível europeu e nacional, mediante a elaboração de políticas marítimas integradas, partilha de informação de modo mais efectivo e transparente e coordenação de uma resposta colectiva face aos novos desafios da segurança. Apesar das múltiplas iniciativas já em marcha, é necessário desenvolver esforços no sentido de melhorar a coordenação e integração do grande número e diversidade de sistemas actualmente em uso, incluindo os mais económicos e tecnologicamente menos sofisticados, ou seja, os mais disseminados.

**Palavras-chave:** Vigilância marítima, PCSD, Política Marítima Integrada .

### Abstract

The Maritime Security is an essential issue for the oncoming years to Europe, and there is no doubt on its growing importance in the future accordingly the emerging threat scenarios. Over 90% of current ship data relies on the ships co-operating and transmitting. Small and illegal vessels currently escape detection. More terrestrial and satellite-based radar, electro-optic, and infra red monitoring are required at key nodes such as straits, ports and nuclear installations.

Increasing maritime insecurity call the attention to the need to improve European and national securities by integrating maritime policy making, sharing information more effectively and transparently and coordinating a collective response to security challenges. Despite many useful initiatives are being launched or already underway, there is a real need to make graduated improvement efforts, in order to better co-ordinate and integrate the amalgam of systems, including those are affordable and not technologically difficult.

**Key words:** Maritime Security, CSDP, Integrated Maritime Policy

## 0. Nota pré-introdutória (caso-guia)

O tema da “Vigilância Marítima” pode suscitar legítimas dúvidas quanto à sua importância e substancialidade.

Tentaremos dissipá-las e afirmar a oportunidade e importância desta temática, usando para o efeito um caso exemplificativo do nosso objecto (de busca e salvamento marítimo ou vulgo serviço SAR – Search and Rescue, mas que poderia ser de terrorismo ou pirataria), ficcionado realisticamente, dado fazer parte do quotidiano das estruturas e órgãos dedicados, em geral, à segurança marítima, como os MRCC’s (Centros Regionais de Coordenação Marítima).

Há cerca de 10 anos atrás, imagine-se o Polar (nome fictício de um veleiro de 15 metros), a largar do Funchal com destino a Portimão.

O MRCC Lisboa, que, juntamente com o de Santa Maria, é operado sob a responsabilidade da Marinha, na cobertura da vasta área SAR internacionalmente atribuída ao país, recebeu um fax dando conta da não chegada do iate, no tempo aprazado, ao destino algarvio.

Os operadores do Centro registaram o alerta e abriram um processo SAR, onde inseriram a informação, nomeadamente da embarcação, recolhida mecanicamente de fontes avulsas ao seu dispor.

A última posição conhecida, por recurso ao sistema AIS (Automated Identification System), foi combinada com a sua velocidade máxima (recolhida na BdD dos navios), a fim de determinar a posição estimada em tempo real.

Os operadores contactaram com diversas entidades para se certificarem da não entrada do Polar noutra qualquer porto ou ancoradouro, e, de seguida, emitiram um

aviso à navegação, radiodifundindo a notificação do desaparecimento.

Procedeu-se, então, ao cruzamento do presumível plano de navegação do iate com a informação meteorológica e, após a procura de informação sobre tráfego marítimo provável na vizinhança da área estimada, foi estabelecido o contacto com dois navios próximos, que nada avistaram, levando o operador a estabelecer um Datum e a iniciar uma operação com o navio e meio aéreo (helicóptero da FAP) afectos ao serviço SAR, com monitorização subsequente do posicionamento desses meios, através de contactos-rádio.

Passadas 18 horas, o navio avistaria uma balsa salva-vidas e notificava, por rádio, o MRCC e o aéreo, confirmando a suspeição de os tripulantes, um casal de turistas, terem sido surpreendidos pela tempestade, com tempo apenas para se lançarem ao mar – que de imediato engoliria a embarcação – e emitirem um sinal de ajuda (pedido de socorro May-Day, via rádio) que ninguém recebeu, devido à avaria que a intempérie provocara no equipamento transmissor.

Hoje, o final feliz poderia conseguir-se de forma mais segura e fiável, com recurso às novas tecnologias, sistemas de informação mais disseminados e fluxo informacional mais caudaloso e partilhado.

O MRCC dispõe, agora, entre outros, de um sistema de última geração – “Blue Eye” – com a capacidade de integrar e fundir as diferentes fontes de dados, informação e conhecimento disponíveis, e, a partir dessa base, disponibilizar diversos serviços de apoio à decisão operacional. E como processaria o caso de há uma década?

Após a recepção do fax, esta informação é inserida, de imediato, no sistema, que abre logo um processo SAR e recolhe automaticamente as informações sobre o

navio em causa (última posição conhecida, tripulação, todo o seu percurso anterior, diferentes tipos de contacto, listagem dos portos onde poderá estar localizado, dos MRCC's vizinhos que possam ter recebido um eventual May-Day, dos navios navegando na zona da última posição conhecida do veleiro, etc.).

De seguida, o sistema notifica os operadores sobre a zona muito provável em que a tempestade teria apanhado o navio na rota para Portimão. Também de forma rápida e automática, difunde um aviso à navegação na região de 100% de probabilidade da localização do veleiro.

O MRCC executa uma espécie de check list de acções sugeridas pelo Blue Eye, incluindo as comunicações com todas partes interessadas – Polar, MRCC'S e autoridades portuárias vizinhas, navegação nas proximidades da última posição, etc.,

Todas as acções empreendidas pelos operadores e ficheiros relacionados com o processo SAR, são automaticamente registados e anexados no sistema, decidindo o MRCC a escolha dos meios a empenhar, cuja notificação, por mensagem, é processada, também de modo automático.

O Blue Eye notifica, então, o MRCC, da confirmação do emprego dos meios e estabelece o contacto permanente entre as partes, acompanhando o posicionamento desses meios em tempo quase real.

Entretanto, vai actualizando o plano de busca mediante incorporação automática dos novos cálculos de deriva da embarcação em causa e das áreas já percorridas pelos meios empenhados na sua busca.

Com a resolução da situação comunicada pelo navio SAR, o sistema Blue Eye regista a recepção da mensagem, desmobiliza os restantes meios envolvidos e cancela os avisos à navegação.

Finalmente, o responsável das operações no MRCC Lisboa recebe, por e-mail, a notificação emitida pelo próprio sistema, reportando o ponto da situação e culminando com um comunicado, gerado automaticamente, para os OCS's com o relato do incidente.

Este Blue Eye não descansa. Já está a alertar o MRCC para uma nova situação: a de um navio pesqueiro que deixou de reportar a sua posição MONICAP há 125 minutos, quando se encontrava a cerca de 15 milhas da costa.

## I. Introdução

Apesar de não vir merecendo grande relevância no horizonte estratégico da UE, a Segurança Marítima, muito mais do que possa parecer à primeira vista, é uma questão fulcral para a Europa, sendo certo que a tendência futura, de acordo com os cenários previsíveis, aponta para o recrudescimento dessa importância.

E porquê a relevância da Segurança Marítima e daquele que constitui o seu principal pilar instrumental, a Vigilância Marítima? Atentem-se nalgumas das seguintes estatísticas:

- a) cerca de 95% do comércio mundial é transportado por via marítima;
- b) 25% desse tráfego geral realiza-se por navios que arvoram bandeiras europeias;
- c) à volta de 40% dessas frotas e respectiva navegação são controladas por empresas europeias;
- d) há muitas embarcações pequenas que não estão sujeitas aos controles formais;
- e) cerca de 90% do comércio externo da União e mais de 40% do seu comércio interno dependem do transporte marítimo;

- f) a Europa importa, por via marítima, 90% do petróleo que consome;
- g) as empresas europeias controlam 40% da marinha mercante mundial;
- h) mais de 2/3 das fronteiras europeias são marítimas;
- i) dos 27 membros da UE, apenas 5 têm Marinhas de Guerra (MG) de grande dimensão (UK, FR, SP, IT, GE), havendo mais 3 (NL, GR, PT) com razoável componente oceânica e mais 4 (SV, DA, PO, RO) com alguma capacidade oceânica;
- j) existe uma quantidade razoável de meios (navios costeiros e ribeirinhos) dispersos pelas MG, Guardas Costeiras (GC) e forças similares.

A razão substancial desta preocupação com a segurança deduz-se desse quadro de relações comerciais e fluxos económicos e da extensão da fronteira marítima europeia. De facto, a UE tem de assegurar, em permanência, as condições favoráveis aos abastecimentos vitais e garantir as exportações indispensáveis, cuidando da segurança marítima em todo o espaço oceânico circundante.

Acresce que a imigração ilegal por via marítima e o narcotráfico internacional são preocupações quotidianas para os Estados membros (E-M's), casos também dos ilícitos de pesca e de poluição, entre outras actividades criminosas ou infractoras. O próprio terrorismo transnacional tem alvos muito apetecíveis no mar e nas infra-estruturas portuárias.

Uma tal dimensão marítima da segurança europeia estende-se muito para além da vizinhança territorial. O caso da pirataria no Corno de África é bem elucidativo, já que obrigou à constituição de uma força naval própria para defender os interesses europeus

na região, por cujos espaços de convergência da navegação (pontos focais) passa grande parte do tráfego marítimo relacionado com o petróleo, tornando-os especialmente sensíveis quando situados em áreas de instabilidade política. Também as actuais divergências com o Irão na esfera do nuclear, envolvendo ameaças sobre o estreito de Ormuz, podem levar, no limite, a operações navais de grande envergadura, as quais, a ocorrerem, não oferecerão à UE grande espaço para o alheamento.

Neste quadro de ameaças e riscos nas águas jurisdicionais do conjunto de parceiros europeus, incumbe, a cada um dos E-M's, a responsabilidade pela vigilância e controlo desses espaços e perigos. Também a Política Marítima Integrada (PMI) europeia valoriza a vigilância marítima e preconiza a implementação gradual de uma rede integrada dos sistemas de localização de navios.

Têm alguma expressão as acções em curso e os projectos de cooperação inter-estatal no campo da troca de informação sobre o conhecimento do quadro situacional marítimo, a designada MDA ("Maritime Domain Awareness"). Entre essas acções, destacam-se algumas operações multinacionais no combate à imigração ilegal por via marítima, patrocinadas pela Agência Europeia para a Gestão e a Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex). Paralelamente a Agência Europeia de Segurança Marítima (EMSA – "European Maritime Security Agency"), sediada em Lisboa, tem desempenhado um papel interessante, especialmente, na prevenção de acidentes marítimos e poluição marinha e, mais recentemente, na disseminação da informação sobre movimentos de navios.

## II. Base conceptual

À primeira vista, a vigilância marítima pode parecer uma tarefa sensível e complexa. Todavia, um olhar mais atento e perspicaz permitirá concluir que, mais do que a complexidade, o seu calcanhar de Aquiles reside essencialmente noutras variáveis, como a dimensão geográfica dos dispositivos e estruturas, a proliferação de sistemas e a cultura de procedimentos.

Há um grande número de sistemas locais, regionais, nacionais, internacionais, sectoriais, civis e militares, que operam em "stand alone" e, portanto, com limitações em termos de eficácia global. Não há nada mais intrinsecamente complexo no domínio da vigilância marítima, do que o desafio colocado pela quantidade de sistemas ainda não interligados e operados em paralelo. Daí que, como um primeiro passo, se recomende a adopção de definições comuns para as diferentes classes e níveis de gestão da informação, numa área desta natureza e de uma matéria que nem sempre permite o suficiente conhecimento e a melhor divulgação junto das opiniões públicas.

Porque nos interessa especialmente o significado e conteúdo do fluxo informacional, recorremos ao designado modelo das três camadas, que nos ajuda a clarificar a propriedade, protecção e distribuição desse acervo, assim como a prevalência da aplicação do princípio-chave da "necessidade de partilhar" sobre o da "necessidade de saber".

O primeiro nível do fluxo informacional que importa considerar é o dos "dados", definidos como o "conjunto de elementos dinâmicos dos navios", nomeadamente a identificação (IMO ou n.º MMSI), o carimbo de tempo, a posição, o rumo e a velocidade. Chama-se a isto um "rasto", uma "pista", revelada pelo actual Sistema Automático de Identificação (AIS – "Automated Identification System") ou o de

Identificação e Seguimento de Longo Alcance (LRIT – "Long Range Identification and Tracking"), para uso conjunto com o AIS no futuro próximo, dos quais se exclui qualquer componente potencialmente sensível. Este conjunto de dados deve estar disponível para todos os envolvidos na vigilância marítima, sem qualquer exigência do armador, e ser disponibilizado a título gratuito e partilhado por todos os interessados, sem restrições.

O segundo nível é o da "informação". Requer um manuseamento por pessoal qualificado e é composta por uma colheita ou fusão de diversos tipos de dados ou de conjuntos de dados e decomponível em diferentes sub-níveis, por razões de ordenamento e propósitos de gestão. Juntamente com a fusão, a correlação e a validação são partes importantes do processo de construção da informação. As suas fontes, para além dos referidos "dados", são a via satélite, estações terrestres e imagens radar, infra-vermelhos e sensores visuais, de navios e aviões. A partilha e disseminação da informação podem ser alcançadas sem restrições, mas a protecção deve ser limitada no tempo e assegurar-se em relação a dados mais sensíveis e reservados (a designada "comprehensive data").

O terceiro nível é o do "conhecimento", que sintetiza dados (conjuntos) e informações. Sendo o mais abrangente, representa o mais alto patamar no desenvolvimento de uma imagem reconhecida ou quadro situacional de vigilância marítima. Requer o uso de todas as fontes e bases de dados (BdD) e actores, civis e militares, intervenientes na problemática marítima. A sua protecção deve seguir princípios semelhantes à protecção das informações e ser obrigatória, embora, na prática, apenas uma pequena parcela de conhecimento precise de confidencialidade. A necessidade de partilhar e a necessidade de comunicar deve ser a norma, lembrando que o conhecimento do domínio marítimo é a condição prévia para a Segurança.

### III. Contexto e enquadramento

No plano estratégico, a Estratégia Europeia de Segurança (ESS – “European Security Strategy”) limita-se a referir as principais ameaças à segurança no mar. A mais recente proposta, visando uma Estratégia Marítima para a Área do Oceano Atlântico[1] (EMAOA), veio colocar a tónica em dois alvos prioritários – Economia Azul e Energia Verde – confluente no desenvolvimento sustentável, dedicando, igualmente, alguma atenção aos instrumentos de vigilância marítima. Atribui, por outro lado, à Comissão Europeia, a função de ponte entre as orientações estratégicas e o desenvolvimento da acção holística, alargada e transversal, mediante o apoio às medidas indispensáveis para aproveitar o contributo do Mar ao serviço do crescimento económico da Europa. Menos conseguida aparece a vertente operacional, onde as operações com meios pesados para empregar “onde, quando e como necessário”, no sentido de defender os interesses estratégicos da União, têm evidenciado défices de entendimento e de ambição, apesar do sucesso da operação “Atalanta” ao largo das costas da Somália.

De facto, a inexistência de um conceito estratégico marítimo da UE representa uma lacuna séria e uma vulnerabilidade perigosa, pois, na prática, resume-se a algumas peças soltas, sem visão global nem acordos bilaterais ou multilaterais de constituição de forças navais e anfíbias, ou seja, sem alcance estratégico regional.

Por outro lado, há que notar as reduções nos meios navais da maioria dos E-M, que têm vindo a ser realizadas, desde os anos noventa, após o final da guerra-fria. Acresce que a actual crise está já a fazer dilatar no tempo alguns programas de renovação naval e vai certamente eliminar outros. Os cortes atingem também um outro importante elemento de apoio às operações navais, que são os aviões

de patrulha marítima (MPA’s – “Maritime Patrol Aircraft”).

Esta conjuntura adversa naturalmente que extravasa o âmbito da segurança e vigilância marítimas, com projecção de efeitos, mais graves e amplos, sobre as estruturas e capacidades de defesa europeia, fragilizadas pela crise que vem afectando a zona euro desde 2009, para não ir mais atrás, e que poderá trazer algum impacto sobre as relações transatlânticas, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) europeia e a própria NATO. Esta situação é agravada pelo facto de os investimentos em equipamento militar naval serem sempre relativamente mais onerosos, em função da longevidade dos meios e da tecnologia empregue, sabendo-se, de antemão, que o processo de edificação ou restabelecimento de capacidades navais é demorado e exige planeamento a longo prazo, o que significa que, mesmo que a crise abrande ou seja ultrapassada a curto prazo, o que não é nada líquido, os sistemas de forças navais só poderão ser recuperados lentamente.

Importa referir que todos os E-M’s dispendo de Marinhas com componente oceânica, pertencem também à NATO, com excepção da Suécia, cuja capacidade é limitada. Em caso de necessidade, se os países tiverem que optar entre a atribuição de meios à NATO ou à UE, muito provavelmente, na maioria dos casos, a prioridade voltar-se-á para a Aliança. Quer isto dizer que, qualquer situação de crise que envolva a utilização de um número elevado de meios navais combatentes, não poderá ser enfrentada pela União, e, mesmo a sua simples participação, poderá ser problemática. Provavelmente, a intervenção ficará a cargo dos EUA, NATO ou forças multilaterais de diversa proveniência.

A necessidade desse emprego de meios coloca-se hoje com mais acuidade porque o ambiente marítimo é caracterizado por uma

maior insegurança, devido às ameaças e riscos que dele podem emergir, nomeadamente, e como já referido atrás, o terrorismo, a pirataria e a imigração ilegal, a evidenciar a exigência de uma melhoria da segurança dos E-M's e da UE. Particularizando para o nível europeu, essa melhoria poderá ser prosseguida através da integração das diversas políticas marítimas nacionais, nomeadamente no domínio da partilha de informações, em moldes mais eficazes e transparentes, acompanhada de um esforço de coordenação mais alargado que torne credível uma resposta de alcance colectivo e à altura dos desafios que confrontam a segurança neste início de século.

Ainda neste contexto europeu, regista-se um considerável elenco de iniciativas nesse âmbito da segurança marítima, contudo, a sua multiplicidade e dispersão não permitem extrair os resultados e benefícios com a eficácia desejada, reavivando a necessidade de uma estratégia prosseguindo a racionalização dos meios e a coordenação e integração daquelas acções, nomeadamente ao nível dos sistemas tecnologicamente acessíveis e disponíveis, a nível nacional e regional, sabendo que a partilha de informações é a chave da estratégia de conjunto.

Reitera-se a questão da duração e dos efeitos da actual crise da UE na medida em que deixam interrogações, por enquanto, sem resposta consistente, prevalecendo uma grande dose de incerteza, a juntar à do ambiente internacional, que promete uma evolução com grandes mudanças, pressionadas pela globalização competitiva e sem excluir a possibilidade de conflitos locais e regionais, com alto grau de imprevisibilidade. Uma coisa é certa, os reflexos no âmbito da segurança e defesa europeia serão tanto mais profundos quanto mais prolongada for a crise e afectarão consideravelmente o nível de ambição da

União como actor global. Acresce que a atenuação dos efeitos negativos na PCSD resultará, em grande medida, da posição que o Reino Unido decidir ou for instado a adoptar, por força da sua auto-exclusão do acordado "Pacto Orçamental", previsto aprovar por 25 E-M's no Conselho Europeu de fins de MAR2012.

Face à dependência, num sentido lato, do uso do mar, a segurança marítima, que deveria constituir uma preocupação fundamental da União, poderá vir a subtrair-se do seu domínio em situações de maior gravidade, o que reconduz à deseabilidade da manutenção do elo transatlântico e da inerente divisão do trabalho estratégico ao nível da segurança e estabilidade globalmente consideradas, a assumir por europeus e americanos.

#### IV. Tendências – segurança marítima e economia

Mesmo num quadro recessivo, ainda que moderado, em que a Europa parece mergulhar, há expressões tão simples como expansão, escala e importância do comércio marítimo, que não sofrem desgaste em termos de sentido e actualidade. Para além dos dados avançado nas notas introdutórias, adita-se alguma informação mais específica, relativa ao comércio marítimo:

- este tipo de comércio duplicou todas as décadas desde 1945, formando uma infra-estrutura internacional de transporte substancial;
- a tonelagem de navios construídos duplicou desde 1990;
- 93.000 navios são tripulados por 1.250.000 marítimos, comerciando entre 8.000 portos.

No que se refere às ameaças que impendem sobre esse comércio internacional, à semelhança do que se passa com os demais

fluxos comerciais, também têm aumentado. Segundo o International Maritime Bureau (IMB), entre 1995-2005:

- a) 3284 marinheiros foram mantidos como reféns;
- b) 617 foram ameaçados a bordo do próprio navio;
- c) 483 pessoas ficaram feridas;
- d) 349 foram mortos;
- e) 208 assaltados;
- e) 112 sequestrados ou tomados como reféns;
- f) 164 estão desaparecidos, presumidamente mortos;
- g) um número desconhecido deles sofreram lesões tão graves que os incapacitaram para o regresso ao mar.

Se estas situações tivessem ocorrido com o pessoal dos transportes terrestres europeus, o protesto popular e a ressonância mediática seriam, comparativamente, muito maiores, porque os episódios ocorreriam perto da vista e da razão. A esta especificidade da “lonjura”, alia-se o facto de os correspondentes custos de segurança marítima serem mínimos, agora comparados aos da segurança aérea, apesar do conhecimento público das tentativas da Al-Qaeda de infiltrar terroristas e explosivos na Europa por via marítima.

A MDA, proporcionada pela “imagem em claro” do palco marítimo, aparece como a condição sine qua non da segurança marítima, a qual, por sua vez, depende da vigilância e troca de informação pela comunidade internacional. As actuais capacidades para alcançar essa “moldura aberta do domínio marítimo e em tempo real” estão em processo de desenvolvimento, ainda que com uma dupla limitação: insuficiência de meios e fraca coordenação.

Pese embora o episódio do 11SET2001 e a subsequente adopção do Código Internacional de Segurança Portuária e da Navegação (ISPS Code – “International Ship and Port Security Code”), a verdade é que o público, regra geral afectado pelo distanciamento marítimo, não percepção tais vulnerabilidades, aliás compreensível tendo em conta que o terrorismo marítimo (caso de Mumbai, na Índia) e a pirataria naval (na Somália, Golfo da Guiné e Estreito de Malaca), são avaliados como incidentes e problemas longínquos e aparentemente fora das preocupações da maioria dos cidadãos. Os assuntos marítimos só ressoam mais fortemente quando se situam à vista de costa, ilustrados pela poluição do litoral ou por outros casos de acidentes marítimos nas proximidades (como os recentes naufrágios da traineira “Virgem do Outeiro” ao largo da Póvoa e do navio de cruzeiro “Costa Concórdia” junto à ilha italiana de Giglio na Sardenha). Todos os outros raramente são merecedores de notícia.

No capítulo económico, o ambiente de crise com perspectivas recessivas, como já foi chamada a atenção, está a aprofundar a redução dos orçamentos e do ritmo de desenvolvimento dos programas militares europeus e, conseqüentemente dos meios e capacidades navais das respectivas MG’s. Não obstante, e à medida que os sistemas militares de CIS (Sistemas de Comunicações e Informações) de configuração específica se tornam mais dispendiosos, as tecnologias, civis e militares, tenderão a convergir, o que é um bom prenúncio, devido ao facto de ficarem mais acessíveis. Dado o aumento dos volumes de comércio e do congestionamento marítimo, com especial acuidade relativamente ao principais destinos e pontos focais de congestionamento, tem crescido a pressão no sentido do aproveitamento da tecnologia actualmente disponível para uma maior proactividade no controlo do tráfego

marítimo, em nome da eficiência e da segurança (na dupla face “safety” e “security”).

Admitem-se possíveis resistências a um novo “paradigma” de transparência do fluxo informacional, devido ao preconceito de invasão da tradicional liberdade de navegação e sigilo de intenções. Todavia, a tendência vai claramente no sentido de alterar tais atitudes, porque já não é tida por correcta, nem aceitável, a prática do “laissez faire”, face aos riscos acrescidos que impendem, hoje, sobre as actividades marítimas.

Compreende-se que, comparativamente à jovem e concorrente indústria da aviação, o mundo marítimo, com o lastro dos seus séculos de história e tradição (incluindo a dificuldade de comunicação e sigilo comercial), tenha demorado mais a adaptar-se às modernas conjunturas. Só que, o poder e a opinião pública começam a interiorizar o risco político de negligência ao nível da segurança dos cidadãos perante a relativa vulnerabilidade do transporte e fronteiras marítimas, tanto mais que os satélites transformaram as comunicações marítimas e a navegação dos nossos dias, fazendo com que, nesta era da informação, a segurança repouse, não no sigilo, antes na desejada transparência. De facto, os sucessivos e mediáticos eventos globais estão a mudar as atitudes e o domínio marítimo está começando a beneficiar de uma maior integração do processo de formulação de políticas, bem como de uma maior clareza, viabilizada por uma mais eficaz vigilância e troca de informações, embora o caminho a percorrer seja, ainda, longo. É, no entanto, encorajador verificar algum progresso comportamental em sede de vigilância marítima na UE, acicatado pelo rescaldo de tragédias de eventos de grande visibilidade, que têm ajudado a alterar as mentalidades dos intervenientes no mundo marítimo.

Mas a vigilância marítima tem um outro leit motiv. Os efeitos de segunda ordem das alterações climáticas e o previsível esgotamento dos hidrocarbonetos em terra, induzem desenvolvimentos ao nível das energias alternativas no mar (plataformas eólicas, dispositivos de aproveitamento das marés e de captação da energia das ondas, etc.) e um aumento do acesso aos hidrocarbonetos nos fundos marinhos (alcançando já o “deep offshore”) como resultado do derretimento da calote polar, colocando em causa a liberdade de navegação. Preocupações ambientais e ecológicas também estão a incentivar a regulamentação suplementar no domínio marítimo e a restrição de acessibilidade a espaços anteriormente de mar aberto e livre.

Por estas e outras razões, é legítimo afirmar que, em termos gerais, a tendência no domínio marítimo está a manifestar-se ao nível da monitorização e regulação, de proximidade e em permanência, actividades que por sua vez dependem crescentemente de duas tarefas básicas – a vigilância eficaz e a troca de informações expedita e alargada.

## V. Finalidade e planos de intervenção

O “terreno” oceânico, conotado com a velha ideia de “mares”, mudou muito. De um espaço aberto onde a liberdade era a regra, tornou-se um meio patrimonial comum, e, como tal, benigno para uma humanidade mundializada, mas, também, frágil e necessitado de uma protecção e gestão de alcance global.

A UE tem responsabilidades em torno de 14.500 mil km<sup>2</sup> de mar e 70.000 km de costa. A necessidade de regulamentação e controle dos mares aumentou por razões do meio ambiente, economia, segurança e salvamento marítimo. É do interesse dos E-M’s e da UE, a

prosecução das orientações estabelecidas na PMI, segundo uma abordagem integrada civil/militar da estratégia para o mar, em ordem a proteger o domínio marítimo da UE e os respectivos interesses, bem como as questões relativas a prejuízos, riscos e ameaças. Daí que a vigilância marítima se assuma como a pedra angular dessas políticas, e seja chamada a intervir e corresponder a necessidades próprias de sectores e actividades que se relacionam com o mar.

No plano jurisdicional, compreende-se bem a função da Vigilância Marítima se nos lembrarmos dos agentes e meios que operam nos espaços marítimos sob controlo nacional e do papel de facilitador que aquela lhes pode assegurar, com tanta maior eficácia quanto a base cooperativa em que se materialize.

No plano da investigação oceanográfica, os cientistas, reguladores e entidades comerciais precisam de observações e dados confiáveis, assim como de aceder e interpretar informação reunida e distribuída interdisciplinarmente (atmosfera marinha, química, biologia, física, geologia marinha, etc.). As próprias MG's também têm uma longa tradição de aproveitamento desses dados oceanográficos para a guerra de sub-superfície (submarina e anti-submarina). Cada país, com os seus mares territoriais (MT) e zonas económicas exclusivas (ZEE) é parte de uma dinâmica global, num sistema ligado por ventos inconstantes, correntes sazonais e espécies migratórias. A análise dos processos que governam o estado actual e o comportamento futuro dessas águas não podem esgotar-se nos dados obtidos apenas a nível nacional. A cooperação através das fronteiras é necessária, uma vez que os processos atmosféricos influenciam o oceano e as correntes que, por sua vez, afectam a diversidade e a distribuição de organismos marinhos, com impacto nas práticas de pesca e saúde do ecossistema.

No plano dos meios, muitos milhares de embarcações de pesca e de lazer operam em águas da UE. Os navios de pesca pertencentes à União são mais de 15 milhões, sendo controlados dentro do seu espaço através do Sistema de Monitorização de Navios (VMS – "Vessel Monitoring System"), e também fora das águas europeias, quando empenhados em determinadas pescarias, mas as pequenas embarcações de pesca (menos de 15m de comprimento) estão isentas dessa obrigação de informar a respectiva posição. Também as embarcações particulares de lazer raramente são objecto de relatórios e controles, embora esta lacuna possa vir a ser colmatada no âmbito da iniciativa de cooperação e controlo e-fronteiras [2], cujo sucesso dependerá sempre da capacidade de confirmação da identidade dos contactos no mar, procedimento essencial ao reforço da segurança global.

No plano do tráfego geral, a maioria dos navios mercantes é de registo franco (as chamadas "bandeiras de conveniência"), e embora muitos sejam de propriedade europeia, existem empresários e navios de diferentes registos, dificultando ainda mais o cumprimento e conformidade com os padrões internacionais de segurança. Em geral, os navios de registo são, possivelmente, os "entes" mais independentes sobre a terra, mudando com frequência de identidade e assumindo qualquer nacionalidade – ou "bandeira" – o que lhes permite beneficiar de um regime de favor e estatuto flexível, ambos adversários dos sistemas de controlo oceânico. Esta tendência cria problemas potenciais de ameaças ambientais e de actividades ilegais e criminosas, porque o controle pelo Estado de pavilhão é ineficaz ou inexistente. A exploração terrorista da navegação mercante pode tornar-se um campo fértil para infligir danos e perdas a nações terceiras, sendo importante ressaltar a sua natureza de ameaça potencialmente

catastrófica, porque a principal característica do transporte marítimo é a sua capacidade de transportar grandes quantidades de carga numa única viagem aos grandes centros de população. Já quanto ao tráfico ilegal, este pode processar-se por meio de navios mercantes ou navios de pequeno porte, em qualquer caso difíceis de detectar, pensando essencialmente nas migrações de ilegais, tráfico de estupefacientes, contrabando de armas e outros produtos. Na UE, a já citada agência "Frontex" é responsável pelo combate à imigração ilegal por via marítima, que, em 2008, envolveu cerca de 100 mil pessoas, amontoadas em pequenas embarcações com trânsitos muito longos, como por exemplo, entre Tripoli e a Sicília, ou entre o Senegal e as Ilhas Canárias. Os narcóticos, esses requerem técnicas diferentes, por exemplo duas ou três transferências de carga entre diferentes tipos de navios antes do destino final, nomeadamente de pesca, iates, lanchas, navios mercantes e até mesmo plataformas submersíveis.

Finalmente, no plano do comércio marítimo internacional, é conhecida a sua cobertura a nível planetário, em larga medida sob bandeiras europeias, assim como se sabe da existência de muitas embarcações propriedade de europeus espalhadas pelo globo. Acresce que em muitos E-M's são significativas as actividades marítimas, além do comércio, tais como a pesca, o turismo científico, pesquisa e exploração do leito do mar, não sendo de estranhar uma certa tensão entre exploração, interesses comerciais e partilha de informações. O facto dessas actividades não se confinarem a águas territoriais europeias ou ZEE's, mas ocorrerem em águas longínquas, impõe ainda uma maior carga de responsabilidade ao nível da protecção e controle por parte dos E-M's. Esta faceta permite concluir, realçando um aspecto muito importante: a Europa não deve estabelecer um sistema fechado de vigilância

marítima, no que respeita à troca de dados com o mundo exterior.

Na intersecção destes múltiplos planos de intervenção, depara-se, em suma, com uma crescente sobreposição de actividades sob imensos riscos e ameaças, escondendo, em muitos casos, ilicitudes e negócios irregulares, o que torna a vigilância marítima uma necessidade premente, a requerer a participação das diversas partes e organizações interessadas, com vista à obtenção de benefícios comuns e vantagens mútuas.

## VI. Linhas de orientação e desenvolvimentos recentes no quadro da PCSD

Para a vigilância marítima é particularmente relevante o reforço dos intercâmbios entre a PMI europeia e os actores da PCSD, dada a necessidade de articulação e confluência ao nível das responsabilidades civis e militares e respectivos campos de acção, ingrediente de qualquer sistema de vigilância e controlo.

Porque a vigilância marítima é inseparável dos demais elementos do domínio marítimo, a UE, dado o seu peso económico no transporte e comércio marítimos, deve acompanhar as melhores práticas e os países mais avançados, a fim de superar insuficiências e vulnerabilidades do seu sistema de segurança, sob pena de se tornar destinatária de normativos e calendários impostos por terceiros e poder defrontar com cenários de fecho ou limitações de acesso a importantes mercados externos. Mas também é importante sublinhar que, nessa abordagem colectiva, o papel da UE deve ser a de um facilitador, propondo a adopção de padrões e procedimentos propiciadores do desmantelamento de barreiras, da promoção da cooperação e da redução do desperdício e duplicação, ao fim e ao cabo, de custos. A

filosofia básica subjacente à requerida troca de informações, não deve ser no sentido da prevalência das actuais práticas restritivas, mas, ao invés, pautar-se pela “necessidade de partilhar”, decorrente de um claro requisito de “se conhecer”, embora se admita uma aplicação mais parcimoniosa nos casos que requeiram uma sensível e prioritária protecção das informações imposta por imperativos de soberania nacional. No entanto, o uso de modo arbitrário ou excessivamente “defensivo” deste critério mais restritivo, deve ser a excepção e não a regra, porque potencia limitações injustificadas e prejudiciais ao fluxo informacional. Este princípio de maior abertura deve ter expressão máxima, particularmente, no tocante à responsabilidade de “partilha de informações” que salvam vidas, nomeadamente no âmbito das operações de Busca e Salvamento (SAR – “Search and Rescue”), internacionalmente cometidas aos vários E-M’s. Há também algumas iniciativas e conceitos que poderão ser desenvolvidos, de modo mais consistente e gradual, com efeito benéfico para a vigilância marítima, nomeadamente no domínio da identificação de pontos nacionais de contacto (POC’s) de alto nível e de projectos-piloto de organizações regionais, para além de um esforço comum de consensualização ao nível das definições e conceitos e de padronização de procedimentos, como forma de resolver necessidades funcionais e atenuar os indesejáveis atritos e conflitualidades próprias do ambiente competitivo.

Neste propósito de articulação da vigilância Marítima com a PCSD, tem interesse referir alguns desenvolvimentos nos planos do direito originário e derivado e institucional, que enformam essa ligação.

Com o Tratado de Lisboa [3] (TL) foi criado o Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE), que incorporou, em 2011, o Estado-Maior

Militar (Military Staff) da UE e a Direcção de Planeamento e implementou a Gestão de Crises, a fim de permitir que as componentes civis e militares da UE adoptassem uma abordagem mais ampla e integrada à gestão de crises.

A Declaração da Comissão “Rumo à integração da vigilância marítima: um ambiente comum de partilha de informação para o domínio marítimo da UE” [4], constituiu a pedra basilar para uma melhor percepção do quadro situacional e uma vigilância marítima mais eficaz, ao estabelecer os princípios orientadores da sua integração, mediante a adopção de um “Ambiente de Partilha de Informação Comum” (CISE – “Common Information Sharing Environment”), incluindo a definição dos termos envolvidos. Entre esses princípios, destacam-se o pedido de interligação dos respectivos sistemas de informações a todas as comunidades de utilizadores e a necessidade de um quadro técnico não hierárquico para efeitos de interoperabilidade e futura integração. Ambos poderão proporcionar uma maior partilha de informação e assegurar a necessária interoperabilidade dos sistemas de vigilância, confluindo na elaboração de uma “imagem aberta” mais autêntica e de padrões mais eficientes e eficazes. A Comissão Europeia publicou, ainda, outra Declaração relativa ao progresso verificado na PMI [5], em OUT2009, visando a incidência das questões marítimas nas políticas social, ambiental e económica, a partir de registos de evolução desde 2007. Apesar de tudo, a limitada integração até agora conseguida oferece espaço para uma promissora evolução ao nível da dupla abordagem regional e funcional e constitui uma excelente oportunidade para o subsequente desenvolvimento da Vigilância Marítima, sob tutela da PMI.

As conclusões do Conselho Europeu sobre a PMI, de NOV2009 [6], avocaram a ideia de

uma abordagem integrada à vigilância marítima (IMS – “Integrated Maritime Surveillance”), através do já referido ambiente de partilha de informação comum, o CISE.

As Presidências rotativas da UE também têm tido um papel impulsionador importante, nomeadamente ao nível da identificação dos possíveis elementos de reforço da segurança marítima na Europa [7], nomeadamente: 1) a visão estratégica do domínio marítimo; 2) o reconhecimento de sua necessidade a nível político e institucional; 3) a maior compreensão desse domínio com base na troca de informações, mútua confiança e força de vontade política; 4) e a abordagem conjunta civil-militar na resolução dos problemas afins. Não sendo inédito, concluiu-se que um “quadro situacional” marítimo mais autêntico e a troca de informações, são factores fundamentais para o desenvolvimento de uma PMI e a realização de operações (detectar, decidir e agir) de segurança marítima.

Entretanto, foi criada [8] uma estrutura conjunta do Conselho e da Comissão, com a participação da EDA, sob a direcção da ARAEPS e vice-presidente da Comissão, com a incumbência de proceder à elaboração de uma Estratégia de Segurança Marítima, harmonização dos desenvolvimentos civis e militares neste campo e procura da melhor relação custo-eficácia do sistema de Vigilância Marítima.

## VII. Redes e instrumentos

Os sistemas de vigilância marítima já em funcionamento ou a implementar, operam a partir de redes existentes por toda a Europa que servem de apoio à segurança marítima, em particular, e à segurança e defesa, em geral. Muitas baseiam-se em grupos e reuniões para troca de informações, com o objectivo de reforçar as condições de

fiabilidade e confiança. Passemos algumas dessas redes em revista, dada a sua importância no contexto euro-atlântico e mediterrânico.

O CHENS (“Chiefs of European Navies”), é um grupo informal [9] que reúne os chefes das marinhas europeias para tratarem de questões relativas à segurança e defesa. A Vigilância Marítima é uma das suas principais preocupações.

O ChanCom (“Channel Command”) é uma adaptação do antigo Comando Superior Aliado do Canal e reúne informalmente os Chefes das Marinhas da Bélgica, França, Alemanha, Holanda, Reino Unido, do MCC Northwood, do EMUE e do SACT. Espanha, Itália e Portugal participam como observadores. A Vigilância Marítima é também um dos temas da sua agenda operacional.

O NACGF (“North Atlantic Coast Guard Fórum”) é um grupo informal criado em 2007, que junta todos os E-M’s da UE a norte da França inclusive, abrangendo o Mar Báltico e os Estados Unidos, o Canadá, a Islândia, a Noruega e a Rússia. A sua criação inspirou-se no modelo utilizado pelo PCGF (“Pacific Coast Guard Fórum”). Os representantes vêm das Guardas Costeiras ou Marinhas nacionais, incluindo uma forte representação dos correspondentes Ministros dos Transportes, que se ocupam dos aspectos relacionados com a segurança marítima (na dupla faceta “safety” e “security”), sendo a vigilância marítima um tema de elevada prioridade na sua agenda informal.

O Processo de Barcelona e o “Diálogo 5+5” constituem as redes mediterrânicas que integram os E-M’s da UE e os Estados do Sul do Mediterrâneo, para lidarem com os diversos desafios políticos e práticos no Mediterrâneo. Durante uma reunião recente, todos os Estados costeiros concordaram no estabelecimento de “pontos de ligação e de

contacto" parecidos com os dos Centros de Coordenação Nacionais estabelecidos pelo Frontex. Na região do Mar Negro – uma região já muito importante sob o ponto de vista da segurança marítima – estão ocorrendo uma série de iniciativas de cooperação, o que é promissor para desarmar os "conflitos dormentes" na área, e que estão na origem dos inúmeras situações de ilegalidade no mar, para já não mencionar o risco de acções terroristas. A UE desempenha um importante papel, quer no apoio aos E-M's na região, quer no estabelecimento de sinergias entre todas as iniciativas empreendidas (Black Sea Synergy, Black Sea Harmony, BlackSeaFor, etc), promovendo o diálogo com os dois principais Estados interessados da região extra-União (Rússia e Turquia), essenciais para o efeito.

O V-RMTC ("Virtual Regional Maritime Traffic Center") é uma rede, de natureza virtual, que liga os centros de operações de todas as marinhas participantes fornecendo informações não classificadas sobre navios mercantes com mais de 300 toneladas, uma conquista significativa para a segurança marítima no Mediterrâneo, que sairá reforçada com a perspectiva de se associar ao "Diálogo 5+5".

Sabemos que do outro lado do Atlântico (EUA e Canadá) também existem problemas, preocupações e obstáculos em tudo idênticos, fazendo todo o sentido que as soluções ensaiadas sejam partilhadas e objecto de franca troca de experiências e cooperação. Também a relação com a Federação Russa é vital, dado tratar-se de um vizinho no Atlântico Norte, Mar Báltico e Mar Negro. Regista-se a sua abertura à coordenação, havendo já um primeiro link estabelecido para o mar Báltico; assim como a Turquia, um vizinho muito importante e com o qual a coordenação e cooperação são cruciais para alcançar um patamar de maior eficiência ao nível da segurança, recordando-se o seu

estatuto de membro da NATO, parte do Processo de Barcelona, parceira da V-RMTC e disposição de assumir uma responsabilidade geral pela vigilância no Mar Negro.

No plano instrumental há que referir um conjunto de projectos-piloto e programas que estão a ser celebrados no âmbito de acordos técnicos, visando satisfazer os requisitos da segurança marítima e alimentar os fluxos de "dados, informação e conhecimento" captados pelos sistemas e que transitam pelas diversas redes da vigilância marítima.

Realça-se o acordo [10] alcançado entre as três agências europeias – EMSA, Frontex e CFCA ("Community Fisheries Control Agency"), para o desenvolvimento do intercâmbio de informação e fomento da cooperação mútua no domínio da vigilância marítima, tendo em vista: a) a melhoria da protecção das fronteiras externas marítimas e o combate à imigração ilegal, bem como a criminalidade transfronteiriça; b) o aumento da segurança marítima e a protecção do ambiente marinho; c) o aperfeiçoamento da organização da coordenação operacional do controlo e inspecção das actividades de pesca pelos E-M's. De assinalar, ainda, o consenso conseguido entre os 26 E-M's para reforçar a cooperação entre aquelas três agências (num primeiro passo para a troca de informações globais operacionais). A Frontex e a CFCA terão acesso às informações coligidas pela EMSA, através da assinatura da SafeSeaNet (da EMSA) e, possivelmente, da CleanSeaNet. Trata-se de uma evolução importante, lembrando que essas agências possuem uma grande diversidade de tipos de dados e que terão de definir que classes de informação tencionam disponibilizar e receber, presumindo-se que a EMSA tenha mais a oferecer à Frontex do que vice-versa.

Há também dois projectos-piloto a correr entre as três agências (EMSA-Frontex-CFCA) e a França, Espanha e Itália [11]. O primeiro

tem a ver com o teste da viabilidade técnica de troca de informações do sistema de relato do pescado dos navios (VMS), via SafeSeaNet e o outro visa testar, entre Estados vizinhos, a troca de imagens radar dos locais costeiros via SafeSeaNet. Todas estas iniciativas devem ser incentivadas e as suas experiências partilhadas com outros interessados, para benefício mútuo, sendo certo que tais acordos poderiam ser estendidos a outras agências, como o SATCEN, o Centro de Satélites da UE que disponibiliza, actualmente, dados de imagens de satélite e dados de análise das missões e operações da PCSD.

Uma referência, ainda, para outras iniciativas no campo operacional, como as que decorrem sob a supervisão do programa “Informação de Vigilância e Reforço da Segurança de Fronteiras”, ou a égide do programa de demonstração MARBORSUR (“Maritime Border Surveillance”) [12], com perspectiva de uma solução de “sistema de sistemas” para a vigilância de fronteiras, com especial ênfase nas fronteiras marítimas alargadas da UE, como parte do sistema “European Border Surveillance System” (EUROSUR). Aliás, este demonstrador MARBORSUR deve abordar a aquisição, fusão, exploração e a partilha de informações relevantes para a vigilância marítima, incluindo todos os meios de detecção climática e o rastreamento dos pequenos navios e embarcações. À sombra destas iniciativas também estão a decorrer mais dois projectos-piloto – BlueMassMed, para o Mediterrâneo; Maritime Surveillance North (MARSUNO), para as bacias marítimas do Nordeste europeu –, visando aumentar a confiança regional, a partilha de informações e a cooperação, em ordem a conseguir acções preventivas mais eficazes.

O resultado da integração dos projectos-piloto lançados pela Comissão Europeia será crucial para o desenvolvimento pleno da PMI, na medida em que incorporam componentes civis e militares, combinação susceptível de

superar preconceitos, transpor obstáculos e fomentar a confiança. Para o seu sucesso muito contribuirão os E-M’s, enquanto actores principais na vigilância marítima e através do seu envolvimento pleno no processo.

A culminar este ponto, assinala-se a publicação, em 2010, do primeiro conceito de Operações de Segurança Marítima da UE, elaborado pelo seu órgão de staff militar (EMUE), curiosamente ou talvez não, o ano em que a NATO aprovou a sua Estratégia Marítima. Esse conceito foi enriquecido mais recentemente com a “Campanha de Sinergias da Capacidade de Activação de Rede” da EDA, contributo adicional para o apoio à Vigilância Marítima.

## VIII. Contribuição das Marinhas para a Vigilância Marítima

Num contexto tão complexo e perturbado, o primeiro objectivo da vigilância marítima, repetimo-lo, é o de ajudar a estabelecer uma “imagem aberta” (quadro situacional) de “quem é quem”.

As Marinhas têm muitas capacidades para oferecer, desde submarinos e satélites, dos conhecimentos aos sistemas de rede e dados. As Forças Navais podem disponibilizar um apoio valioso para as agências civis, europeias e nacionais, e, quando apropriado, conduzir operações, de rotina ou de contingência, no âmbito da segurança marítima. Tradicionalmente, desempenham um papel importante na segurança marítima, em geral, e nos esforços de contra-pirataria e terrorismo, em particular. Além das tradicionais acções militares de combate até às missões de apoio à política externa do Estado e da respectiva acção diplomática, dissuasão e presença avançada – um dos papéis principais de uma Marinha desenvolve-se no plano da protecção dos navios mercantes e dos

interesses económicos de um país. Actualmente, com alguns especialistas a estimar que 10 a 15% da actividade marítima é ilegal, as acções realizadas com meios militares no combate à pirataria e outras missões de segurança marítima, são vistas por alguns como tarefas fundamentais de imposição da lei internacional (“mandatory tasks”). Mas, mesmo para os países com guardas costeiras, que tradicionalmente realizam missões policiais no mar, está, actualmente, muito esbatida a linha de fronteira entre as missões militares e de interesse público desempenhadas pela Marinha e as de natureza policial realizadas pela guarda costeira. A maioria dos analistas concordam que as MG’s devem desempenhar um papel mais alargado na luta contra a pirataria e nas operações de segurança marítima. Estima-se que esta tendência se venha a consolidar no futuro, com meios mais efectivos e num cenário de maior complexidade.

Na UE, o envolvimento das Marinhas na segurança e vigilância marítima difere entre os E-M’s, por razões geográficas, históricas ou legais. Nalguns países, como a Suécia, elas assumem um papel limitado em águas domésticas, noutros, como a França, a Armada é predominante com 25% da actividade anual dedicada a tais missões. Isto não significa que as MG’s devam necessariamente ser os actores predominantes, mas tão-somente consideradas como parceiros relevantes nas tarefas nacionais de vigilância marítima, atentos os requisitos da eficiência e relação custo-benefício na obtenção e utilização das capacidades e meios navais e marítimos.

Algumas MG’s, como a portuguesa, têm meios dedicados em tempo integral à vigilância marítima, controlo das pescas, combate à poluição e ao exercício da autoridade do Estado no mar, participando, também, rotineiramente, em programas

científicos no mar. Em geral, realizam tarefas delineadas pelos centros de operações marítimas, órgãos vocacionados para a já anteriormente referida responsabilidade SAR e a detecção de comportamentos anómalos ou suspeitos que possam indiciar potenciais ameaças.

A avaliação rigorosa das tendências e anomalias no cenário marítimo requer experiência e conhecimento, o que reforça a valia da capacidade naval, única, na localização, seguimento e antecipação das acções de um potencial inimigo, constituindo, por isso, um excelente suporte à MDA.

Quando os centros de operações marítimas civis não estão directamente co-localizados com os seus equivalentes navais, devem manter com estes uma relação estreita e com links permanentes, circunstância que tem levado vários países europeus a optarem pelo estabelecimento dos seus Centros Nacionais de Informação Marítima (Inter-Agências) dentro dos respectivos comandos operacionais da Marinha, dada a evidente facilidade de coordenação e a utilização mais eficaz dos meios de patrulhamento marítimo (entre outros, corresponde ao modelo do RU, Itália e, em larga medida, Portugal).

Efectivamente, a Marinha portuguesa dispõe de um Centro de Operações (“COMAR”), onde se encontram localizados simultaneamente, o Centro de Coordenação de Busca e Salvamento (MRCC Lisboa) e o Comando das Operações Navais (CN), com o propósito de assegurar a gestão da informação relevante, que posicione o decisor operacional num estado de “superioridade de informação”, habilitando-o assim a tomar a melhor decisão.

A cooperação interdepartamental desenvolve-se entre a Marinha e a Força Aérea portuguesa (FAP), e estende-se às diversas agências e departamentos públicos competentes. Essa cooperação foi reforçada

através de regulamentação própria [13], que, entre outras disposições, criou o Centro Nacional Coordenador Marítimo, dirigido pela Marinha e sediado no Alfeite.

Em nível superior encontra-se o Conselho Coordenador Nacional (CCN), presidido pelo Ministro da Defesa Nacional (MDN) e composto por 5 ministros e 12 dirigentes de entidades militares, policiais, inspectivas, de saúde ou ligadas a actividades económicas relacionadas com o mar. Esse órgão coordenador define também as metodologias de trabalho e acções de gestão, visando uma melhor coordenação e mais eficaz execução do poder de Autoridade Marítima.

O contributo das Marinhas também se mede pelos sistemas e sensores que guarnecem as suas unidades navais e estações costeiras. Numa breve referência, a nível dos Sistemas de Colheita de Dados as Marinhas europeias utilizam sistemas interoperáveis de redes de dados para compilar o que é conhecido como o "quadro oceânico" RMP ("Recognized Maritime Picture") obtido através do Sistema de Comando, Controlo e Informações (MCCIS – Maritime Command, Control and Information System), classificado em termos de segurança, portanto apenas acessível aos países da NATO, e que na sua versão actual permite gerir o seguimento de mais de 5.000 alvos. O processamento e a operação do hardware e software estão sob protecção, graduada em função dos diferentes níveis de classificação de segurança, o que significa que, para efeitos práticos, não podem ser conectados directamente a outros sistemas mais abertos, e, portanto, ainda não permite uma disseminação dos dados que circulam neste sistema a toda a comunidade de vigilância marítima.

Nestas circunstâncias, ainda não se vislumbra um sistema específico (separado e dedicado) à vigilância marítima para as missões e operações no âmbito da PCSD. No espaço

europeu, as Marinhas devem continuar a contribuir activamente para os sistemas federados, passando de meros utentes para fornecedoras também de informações obtidas pelos seus sistemas de vigilância da navegação não classificados sem qualquer interacção com os seus sistemas classificados de combate. No domínio não-militar, mas conexo com o anterior, devido à larga participação de países europeus e ao facto de ambas as estruturas tecnológicas se encontrarem em processo de integração de outro tipo de informações oriundas do LRIT e imagens de satélite, merecem destaque os seguintes sistemas: a) Sistema de Informação de Salvamento e Segurança Marítima (MSSIS [14] – "Maritime Safety and Security Information System") que compila informação AIS fornecida por estações costeiras e distribui a diferentes organizações nacionais, como as Marinhas, Guardas Costeiras e departamentos ministeriais (como o dos transportes); b) SafeSeaNet da EMSA, de crescente importância e que está num processo de integração, juntamente com a CleanSeaNet e o LRIT, no novo sistema STIRES (Sistema Relé e Informação de Seguimento do SafeSeaNet ("SafeSeaNet Tracking and Information and Relay").

Actualmente os dados AIS são fornecidos pelos países da UE através da SafeSeaNet, resultando que, em vários casos, a mesma informação é fornecida à SafeSeaNet e ao MSSIS por diversas agências nacionais e ficando a pool de dados AIS disponível para as nações participantes de forma semelhante à do MSSIS. O já mencionado Acordo de Cooperação tripartido (EMSA - Frontex – ACCP), abre a possibilidade de incorporação de dados de navios de pesca dos Sistema de Monitorização de Embarcações da CFCA (VMS). Como nota complementar, diga-se que a compilação de dados AIS, por um ou outro sistema, com ou sem outros sistemas cooperativos de detecção, constitui o que é

chamada a imagem aberta (em claro, branca). Consiste, basicamente, de todos os navios comerciais com mais de 300 TAB ou envolvidos no comércio internacional, e que são obrigados a dispor do AIS (Classe A). Estima-se que os navios equipados com o AIS constituam cerca de 35% do tráfego marítimo. Os principais contribuintes para esse quadro situacional aberto são as estações de radar costeiras, que podem cobrir até às 40 NM da costa, sob propriedade e operação de organizações governamentais como a Marinha, a Guarda Costeira ou outros operadores portuários. Os contactos que só aparecem em sensores não-cooperativos e que não respondem ao questionário electrónico, constituem o “quadro negro”. Depois de eliminados os navios com silêncios justificados (por exemplo, com falhas no sistema), já se poderão identificar as ameaças e tráfico ilegal, nomeadamente a imigração ilegal, contrabando de drogas ou de outros produtos, piratas ou terroristas. Infelizmente e como já sublinhado anteriormente, mais de 70% do total de contactos de origem não-cooperativa correspondem a embarcações com menos de 300 TAB ou traineiras de menos de 15m de comprimento – o que significa que o tráfego ilegal é facilmente ocultado. O contingente da “imagem suja” será reduzido se os novos sistemas, tais como a classe B do AIS, forem tornados obrigatórios para as embarcações com menores tonelagens. O desenvolvimento tecnológico nesta área está a incidir na detecção de sinais AIS através de receptores via satélite. Um desses sistemas, pertencente à Guarda Costeira dos EUA, já está parcialmente operacional, enquanto um outro está a ser desenvolvido pela Agência Espacial Europeia (ESA – “European Space Agency”). Como essa tecnologia usa os mesmos sinais de AIS originados nos navios, há um claro potencial de junção destes dados adicionais com os existentes no MSSIS e SafeSeaNet, assim aumentando a área coberta

das regiões costeiras para quase todo o oceano. Outros sensores baseados em satélites, tais como o Radar de Abertura Sintética ou as imagens de infravermelhos e electro-ópticas, já estão a ser exploradas, como rotineiramente demonstrado pela CleanSeaNet da EMSA. Quando co-localizados na mesma plataforma de satélite, os sistemas AIS, SAR e de imagens fornecerão a vantagem adicional de interconexão facilmente realizável.

## IX. Considerações finais

A necessidade de uma exploração colectiva dos espaços marítimos é evidente, pois nenhum país ou agência tem a capacidade de alcançar, por si só, uma adequada compreensão do quadro situacional, a designada MDA (Maritime Domain Awareness). Esta contribui directamente para atingir objectivos estratégicos, nomeadamente: a) garantir a segurança dos E-M's europeus; b) capacitar a detecção e interdição antecipadas; c) propiciar a segurança do acesso e a liberdade de acção global (regiões-chave, linhas de comunicação, etc.); d) reforçar as alianças e parcerias, em concertação de esforços face a desafios comuns; e) inverter comportamentos incorrectos detectados na navegação mercante.

Não sendo economicamente suportável uma vigilância marítima eficaz e completa nas múltiplas acessibilidades à UE, resta a alternativa da troca universal de informações relativas à identificação e posicionamento das embarcações (à semelhança do que já acontece para a aviação internacional), partilha essa que viabilizará: a) a distinção de padrões, alterações, anomalias e ameaças potenciais; b) o alerta aos parceiros marítimos para comportamentos suspeitos e ameaças potenciais; c) o desenvolvimento do conceito

orgânico de “apoiado/apoiantes” no combate às diversas e emergentes ameaças.

A Vigilância Marítima deve ser permanente e em todo o mundo, embora a acção possa ser local ou regional, dependendo da distância à costa e da natureza da ameaça (por exemplo, o SAR é, em regra, uma questão local, enquanto o tráfico de narcóticos ou a imigração requerem um tratamento de âmbito regional). Daqui decorre a necessidade de uma rede global articulada ao nível dos dados que importam ao quadro situacional (“imagem aberta”) e uma adequada focagem a nível regional. Para atingir um tal desiderato poderão ser designados centros regionais responsáveis e todos os intervenientes (NMCC’s, E-M’s, agências) a funcionar em rede e disponibilizando toda a sua informação ao conjunto, devendo a organização ser escolhida em função da missão e em ordem a conseguir a melhor resposta aos requisitos operacionais (contempla, preferencialmente, uma opção pela organização regional).

Definimos, atrás, três camadas de intercâmbio: “dados”, “informações” e “conhecimento” (alguns países preferem apenas dois – “não classificado” e “classificado”), podendo, em regra, admitir-se o seguinte critério: primeiro nível (dados) – não classificado e partilhado através de uma rede básica comum; segundo (informações) – partilhado a nível NMCC ou RCC, dependendo dos acordos, bilaterais ou multilaterais, firmados entre os E-M’s; terceiro (intelligence e conhecimento) – a nível do NMCC.

As redes MARSUR e EUROSUR poderão facilitar os segundo e terceiro níveis de intercâmbio.

No plano tático, é necessário construir um quadro situacional em tempo real, compilado com recurso a sensores locais (radar, visual, dados electro-ópticos e AIS), e enriquecido

com informação regional sobre os corredores de acesso.

Hoje, aos centros de coordenação marítima regional (MRCC’s) compete fundir as imagens fornecidas pelos centros locais e proceder à recolha das informações obtidas por navios e MPA’s, para além daquelas obtidas através de radares costeiros ou provenientes de outros centros nacionais. Num primeiro tempo, o MRCC procederá à troca livre de “dados” com outros congéneres, mas as trocas de “informação” e de “conhecimento” deverão situar-se ao nível dos centros nacionais de coordenação marítima (NMCC’s), excepto se existir um acordo assinado entre os E-M’s numa bacia particular. Num segundo momento, mediante acordo entre esses Estados, quer a “informação, quer o “conhecimento” poderão ser objecto de partilha a nível dos MRCC’s para finalidades regionais. Numa última fase, estes MRCC’s poderão encarregar-se do intercâmbio global de “dados”, “informação” e “conhecimento”.

## X. Notas Conclusivas

A Segurança Marítima, como pilar da Segurança e Defesa europeia, é uma questão essencial para a Europa, tendendo no futuro a crescer de importância.

Num quadro de ameaças e riscos nas águas jurisdicionais da UE e do conjunto dos seus E-M’s, incumbe, individualmente, a cada um destes a responsabilidade pela vigilância e controlo desses perigos, tarefas valorizadas pelas políticas europeias afins (PCSD e PMI).

A Vigilância Marítima deve ser permanente e em todo o mundo, embora a acção possa ser local ou regional, dependendo da distância à costa e da natureza da ameaça.

A visão ou quadro situacional (MDA) para a vigilância marítima mundial só é exequível

através de uma rede global de parcerias de intercâmbio de informação de base regional marítima. A MDA não requer apenas o uso de um ou vários dos sistemas de informação e comunicação, mas também uma ampla colaboração entre os vários protagonistas e agentes, cujas contribuições são fulcrais para uma efectivo conhecimento do domínio marítimo.

O contributo das Marinhas e Guardas Costeiras é relevante para a Vigilância Marítima, através das missões realizadas com meios militares no combate à pirataria e outras de segurança marítima, vistas por muitos como acções fundamentais de imposição da lei internacional nos espaços marítimos.

---

### Glossário de acrónimos

- AIS - Automated Identification System
- BlueMassMed - EU pilot project for Mediterranean Maritime Surveillance
- CFCA - Community Fisheries Control Agency
- CHENS - Chiefs of European Navies
- CIS - Communications and Information Systems
- CISE - Common Information Sharing Environment
- CleanSeaNet - Satellite-based oil spill detection
- CSDP - Common Security and Defence Policy
- EDA - European Defence Agency
- EMSA European Maritime Safety Agency
- ESA - European Space Agency
- EUCCIS - EU Command and Control Information System
- EUROSUR - European Border Surveillance System
- EUSC - European Union Satellite Centre
- FRONTEX - European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders of the MSs of the EU
- IALA - International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities
- IMB - International Maritime Bureau
- IMO - International Maritime Organisation
- IMP - Integrated Maritime Policy
- ISPS - International Ship and Port Security
- LRIT - Long Range Identification and Tracking
- MAOC(N) - Maritime Analysis & Operations Centre Narcotics
- MARBORSUR - Maritime Border Surveillance
- MARSUNO - Maritime Surveillance North
- MARSUR - Maritime Surveillance
- MDA - Maritime Domain Awareness
- MCCIS - Maritime Command & Control Information System (NATO)
- MPA - Maritime Patrol Aircraft
- MS - Member State of the European Union
- MSSIS - Maritime Safety & Security Information System
- NACGF - North Atlantic Coast Guard Forum
- NMCC - National Maritime Coordination Centres
- RCC - Regional Coordination Centres
- RMP - Recognised Maritime Picture

- SafeSeaNet - EMSA's Merchant Shipping Information network
- SAR - Search and Rescue/Synthetic Aperture Radar, depending on context
- STIRES - Safe Sea Net Traffic Information Relay & Exchange System
- TTW – Territorial Waters
- VMS - Vessel Monitoring System
- V-RMTC - Virtual Regional Maritime Traffic Centre

## Referências

- [1] “Developing a Strategy for the Atlantic Ocean Area” (lançamento público da “Estratégia Integrada Europeia para o Mar – 2020”, traduzida na criação do Fórum Atlântico, aquando da realização da Conferência do Atlântico, no Centro de Congressos de Lisboa, 28 e 29NOV2011);
- [2] SEC 499, de 07ABR2009;
- [3] Entrado em vigor em 13NOV2009 (data da última ratificação nacional depositada em Roma);
- [4] COM (2009) 538 final, de 15OUT2009;
- [5] Declaração “Uma Política Marítima Integrada – um Relatório de Progresso”, de 15OUT2009;
- [6] Conclusões do Conselho Europeu sobre a PMI, de 16NOV2009;
- [7] Seminário subordinado ao título “Políticas Marítimas para uma Europa próspera e segura”, em 28-29JAN2010, Madrid, durante a presidência espanhola;
- [8] Estas matérias foram objecto de discussão e acordo na Reunião Ministerial de Defesa, e aprovadas na Reunião Ministerial formal, em ABR2010, no Luxemburgo;
- [9] O EMUE, a NATO e os EUA são observadores, e os comandantes das

operações em curso, como a “Atalanta”, também se fazem representar;

[10] Acordo tripartido de Cooperação, datado de 25NOV2009;

[11] A EMSA, em 18FEV2010, assinou um acordo de serviço nível 1 com a Guarda Costeira italiana, para fornecer o servidor regional para o Sistema de Identificação Automática (AIS – Automated Identification System) para o Mediterrâneo;

[12] Do programa do 7º Quadro da DG Empresa e Indústria;

[13] Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12DEZ;

[14] Implementado mediante recurso a um software desenvolvido pelo Centro de Pesquisas Volp (do Departamento de Transportes dos EUA);

## Bibliografia

- Relatório Final (2010) da Equipa “Pen Wise” para o Comité Director da European Defence Agency (EDA), de 15MAR2010;
- Cajarabille, V/Alm. Victor Lopo (2012). “A actual crise europeia – a segurança e defesa europeias”, Seminário Instituto de Estudos Superiores Militares, FEV2012;
- Duarte, António Rebelo (2008). “A Europa da segurança e defesa”. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha & Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica. ISBN 978-989-8159-02-1;
- Esteves, Assunção, Pizarro, Noémia (2008). “O Tratado de Lisboa”. Chamusca: Edições Cosmos. ISBN 978-972-762-297-9;
- Jones, Seth G. (2007). “The rise of european security cooperation”. New York: Cambridge University Press. ISBN 0-521-68985-6;
- FRENCH, Julian Lindey (2004). The revolution in security affairs: hard and soft security dynamics in the 21st century. In

European Security, 13:1-15. Frank Cass. ISBN 0966-2839;

Comissão Europeia, Comunicação (2011) 782 final, Bruxelas, 21NOV2011 – "Developing a Maritime Strategy for the Atlantic Ocean Área";

Comissão Europeia, Comunicação (2009) – "Towards the integration of maritime

surveillance: A common information sharing environment for the EU maritime domain", de 15OUT2009 (COM(2009)538 final);

Comissão Europeia (2009). Relatório de Progresso "Integrated Maritime Policy – A Progress Report", de 15OUT2009;

[» voltar ao Sumário](#)



# A Estratégia Nacional para o Mar e os Meios Navais Portugueses

## *The National Strategy for the Sea and the Portuguese Naval Means*

Ana Cláudia Manuelito

Mestranda em Relações Internacionais: Segurança e Defesa. Mestranda do Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica Portuguesa.

| manuelito.ac@gmail.com

---

### Resumo

Portugal é, sem dúvida, um país com fortes tradições marítimas. Os portugueses e o mar têm uma relação “imemorial que imediatamente nos transporta para o passado” (Cunha, 2011). Não obstante o passado histórico, deve-se, hoje, olhar para este ‘mar oceano’ como uma janela de esperança. É este o ímpeto. Sendo que o uso do mar é feito através da segurança e autoridade do Estado, da defesa militar e do apoio à política externa e desenvolvimento económico, científico e cultural (Diretiva de Política Naval, 2011), importa encontrar a sinergias que consigam sustentar o desenvolvimento destas dinâmicas. A ENM é, na sua essência, a concretização escrita de um dever nacional.

Este ensaio tem como pergunta de partida, “São os meios navais portugueses suficientes para a operacionalização da ação estratégica nos domínios da ‘defesa nacional, segurança, vigilância e proteção dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional?’ e visa a análise dos meios navais que atualmente Portugal dispõe, sugerindo-se a aposta em certos domínios e elaborando-se uma visão prospectiva daqueles que serão os desafios colocados ao país num futuro próximo.

**Palavras-chave:** Estratégia Nacional para o Mar; Meios Navais Portugueses; Segurança Marítima

### Abstract

Portugal is, unquestionably, a country with great maritime traditions. The Portuguese and the sea have an “immemorial relationship which automatically leads us to the past” (Cunha, 2011). In spite of the historical past, we should, nowadays, face this “sea-ocean” as a window of hope. This is the impetus. The sea is used through security and the authority of the State, military defense and with the support of the foreign policy, economic, scientific and cultural development (Naval Policy Directive, 2011). Therefore, it matters to find synergies that are able sustain these dynamics. The National Strategy for the Sea is, in its own essence, the written materialization of a national duty.

This essay starts with the following question: Are there enough Portuguese naval means for the operation of the strategic action in the domains of ‘national defense, security, surveillance and protection of the maritime resources with national sovereignty and jurisdiction?’ and it aims to analyze the current Portuguese naval means, suggesting to develop certain domains, and also to elaborate a prospective view about the challenges for Portugal in a near future.

**Key words:** National Strategy for the Sea; Portuguese Naval Means; Maritime Security

## I. Introdução

Portugal é, sem dúvida, um país com fortes tradições marítimas. Os portugueses e o mar têm uma relação “imemorial que imediatamente nos transporta para o passado” (Cunha, 2011). Não obstante o passado histórico, deve-se, hoje, olhar para este ‘maroceano’ como uma janela de esperança. É este o ímpeto. Sendo que o uso do mar é feito através da segurança e autoridade do Estado, da defesa militar e do apoio à política externa e desenvolvimento económico, científico e cultural (Diretiva de Política Naval, 2011), importa encontrar a sinergias que consigam sustentar o desenvolvimento destas dinâmicas.

A ENM (Estratégia Nacional para o Mar) é, na sua essência, a concretização escrita de um dever nacional.

Este ensaio tem como pergunta de partida, “São os meios navais portugueses suficientes para a operacionalização da ação estratégica nos domínios da ‘defesa nacional, segurança, vigilância e proteção dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional?’ e visa a análise dos meios navais que atualmente Portugal dispõe, sugerindo-se a aposta em certos domínios e elaborando-se uma visão prospectiva daqueles que serão os desafios colocados ao país num futuro próximo.

## II. A evolução do conceito de estratégia e a sua conexão com a ENM

Quando se fala de estratégia, aborda-se um mar imenso devido à abrangência e complexidade que o conceito tem vindo a adquirir. É um termo amplo, estendendo-se pelos mais variados domínios. Tradicionalmente, o termo estratégia era maioritariamente empregue nas questões da

guerra, especialmente na Grécia Antiga, sob o prisma de uma única unidade política. A “estratégia [é] a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos” (Couto, 2007). Atualmente, não é possível observar a realidade por esse único prisma. Tem-se verificado uma evolução considerável do conceito, fruto da própria evolução do paradigma internacional, onde as organizações internacionais ou alianças, numa perspectiva multilateral, deixam de lado o fator uno como regra adjacente à tipologia adotada pelos diferentes atores estratégicos.

Importa hoje olhar a estratégia como um mecanismo presente em diversas esferas e, principalmente, sob o desígnio multilateral, ou seja, “à luz dos fins de uma organização (...) num ambiente agónico” (Couto, 2007), balizada por objetivos e gerida pelos meios e recursos disponíveis, sendo certo que não existe na ENM uma alusão expressa aos meios navais disponíveis atualmente, apesar de ser necessário “procurar e encontrar as melhores formas de alcançar os objetivos propostos” (Ribeiro [et al.]: 2008).

Como nos alude Cabral Couto (2007), o paradigma atual é ilustrado pela conceção da proliferação e viragem civilizacional, estando-se perante uma nova abordagem do sistema internacional, que em muito deriva do aparecimento de novos atores internacionais, os quais, para além dos Estados, desempenham papéis vários na ordem internacional. Esta visão é partilhada por vários académicos, como Nuno Severiano Teixeira, que define a cena internacional pela “proliferação de [novos] atores internacionais com crescente peso” (Teixeira, 2010).

Naquilo que concerne à ENM, pense-se que os diferentes organismos e tutelas do Estado são esses mesmos atores. Ora, com objetivos e

formas de atuação diferentes, não obstante o seu intento comum que é a exequibilidade da própria ENM, importa inferir qual o seu grau de conexão de modo a, multilateralmente, desempenharem o seu papel sem que se sobreponham pelo caminho. É este um dos desafios colocados ao projeto.

Cabral Couto (2007) aponta também para uma “sociedade em rede” derivada da própria evolução da tecnologia e das comunicações. Hoje vive-se uma “geografia dos fluxos” enquanto ontem vivia-se uma “geografia dos lugares”. Tendo em conta este sistema estratégico globalizado, são criados pólos de atratividade que se tornam pontos críticos, ou seja, se algo falha, perde-se o controlo total. Aqui também se pode efetuar um paralelismo entre a teoria estratégica e a ENM, onde nela são definidos os “factores críticos de sucesso” que sem eles não seria exequível.

Relativamente aos instrumentos que cumprem qualquer estratégia, importa frisar a força, a qual é sobejamente importante mas que pode tomar diferentes perspetivas e análises. Hoje, quando se fala de força, esta não é abordada exclusivamente enquanto força militar dotada de capacidades mas também de outros tipos (económica, política), sendo fundamental a alteração da relação que se tem com a outra parte. E esta força, ausente da ENM, seriam os meios e recursos navais que Portugal dispõe para fazer face aos desafios e oportunidades que lhe são colocados neste universo agónico. Será este um tópico de reflexão no decorrer do presente ensaio.

Sumariando, julga-se necessário um alargamento concetual do termo estratégia que abarque todo o universo agónico. Tendo em conta que a visão clássica da estratégia correspondia a um sistema em que os Estados são os únicos atores, tem-se que evoluir concetualmente para o paradigma atual em

que a estratégia “abrange toda a procura consciente de alcançar objetivos, sejam estes militares, económicos, políticos, diplomáticos ou outros” (Ribeiro [et al.]: 2008) por interpelação de atores variados, tornando o universo agónico cada vez mais complexo.

### III. Um olhar crítico sobre a ENM

A ENM, aprovada em Conselho de Ministros a 16 de Novembro de 2006 é, primeiro que tudo, um instrumento político. Este documento é um ponto de partida para o desenvolvimento de políticas efetivas e concretas que estejam relacionadas, direta ou indiretamente, com os assuntos marítimos.

Sob esta perspetiva, é importante analisar aqueles que são os seus pontos fortes e debilidades. No que diz respeito aos primeiros, é sobejamente entendido que a ENM consubstancia-se pela tentativa de resolver uma lacuna há muito persistente em Portugal – uma verdadeira falta de orientação estratégica e política dos domínios marítimos. Em segundo lugar, é de engrandecer o esforço verificado na ENM de interligação dos diferentes atores nestes domínios, como a comunidade académica, a sociedade civil e as instituições governativas e outras. Julga-se premente a elaboração das sinergias necessárias a um maior envolvimento de todos aqueles que se inscrevem nos domínios marítimos, de modo a facilitar o desenvolvimento de medidas e ações concretas e a definir, conjuntamente, o rumo a seguir nestas matérias. Um terceiro ponto a realçar é o sucesso da CIAM, bem como da EMAM, significando simultaneamente a prossecução de uma das ações prioritárias definidas na ENM.

Relativamente às suas debilidades, destaca-se o fraco impacto que a mesma teve e continua

a ter na opinião pública, pese embora os esforços que têm sido desenvolvidos pela EMAM. Esta estrutura tem preconizado um conjunto de iniciativas com vista a uma maior aproximação da sociedade civil aos assuntos marítimos. Por exemplo, projetos como o “Professores d’Abord”, o “Kit do Mar” ou o “Passaporte do Mar” são exemplos paradigmáticos daquilo que se pode fazer ao nível da sensibilização da comunidade para com o mar. Por outro lado, ao nível do eixo do conhecimento, também se tem verificado passos consideráveis. O colégio Pedro Arrupe, em Lisboa, em coordenação com a EMAM, elaborou o seu programa educativo fundado nas temáticas relacionadas com o mar. Constatou-se um crescente número de iniciativas académicas também ao nível universitário, como o programa “Estudos Avançados do Mar” da Universidade Católica Portuguesa [1].

Uma outra debilidade da ENM é o facto de não manifestar as prioridades portuguesas no que diz respeito à posição do país ao nível externo. É certo “que [se] exige a Portugal a definição clara e urgente de uma estratégia nacional para o mar que responda aos desafios internacionais e promova os objetivos nacionais neste domínio” (ENM, 2011:5) mas não se define o caminho a tomar sobre a orientação de Portugal, sobretudo no âmbito da NATO e UE. “O Tratado de Lisboa aborda competências partilhadas e exclusivas” [2]; isso é um sinal efetivo que Portugal não está, nem poderia estar, sozinho nestes caminhos. Por vezes é difícil para Portugal definir o que pretende fazer no plano uni e multilateral. Mas, de acordo com Maria Ana Martins, ao nível da proteção ambiental marinha, “Portugal foi o único país a apresentar propostas concretas sobre esse tema” [3]. E esse foi um passo importante.

Por outro lado, importa a qualquer Estratégia, tendo em vista a sua operacionalização, analisar quais os meios e recursos que o país dispõe no momento da sua elaboração ou, no mínimo, no curto período subsequente, pois uma estratégia deve ser “balizada por objetivos e gerida pelos meios e recursos disponíveis”. No entanto, não existe nenhuma alusão expressa na ENM acerca dos instrumentos necessários à sua prossecução. Para além disso, importa prospetivar, a curto-médio prazo, aqueles que são os meios e recursos que o país necessita para desenvolver a ENM, de modo a não se cair no erro de se elaborar documentos demasiadamente ambiciosos e sem perspetiva de exequibilidade.

Uma última nota deve ser dada ao facto de existir uma clara preocupação com uma “política de racionalização e qualificação dos recursos humanos”, que, como Maria Ana Martins alude, “a reestruturação do novo ministério” é um incentivo ao desenvolvimento das sinergias ideais, sendo preciso “juntar as pessoas e as áreas conexas e modo a desenvolver um trabalho coerente” [4]. No entanto, resta saber se a sua reestruturação significa realmente uma maior cooperação entre todos os atores envolventes nos assuntos marítimos ou se se optou por esta via tendo em vista uma lógica economicista e sem planeamento sustentado.

#### IV. Dos meios navais portugueses à operacionalização da ENM

De modo a compreender em que moldes a ENM será operacionalizada, julga-se necessária uma breve reflexão acerca do cenário económico-financeiro português, bem como sobre dos meios navais que o país dispõe atualmente.

De acordo com o relatório de proposta do Orçamento do Estado para 2012, o Ministério da Defesa Nacional receberá 2 216 M€, verificando-se um decréscimo de 3,9% face à estimativa de 2011 [5].

Por outro lado, o Ministro da Defesa Nacional, em entrevista para o Jornal i declarou que, ainda em 2012, prevê-se uma “redução de 4000 efetivos nas Forças Armadas e de 10% das despesas associadas” [6], sendo que Portugal tem cerca de 43000 militares no ativo, pertencendo 10540 ao ramo da Marinha (Ward [et al.], 2011).

No que diz respeito aos meios navais portugueses, a frota é modestamente satisfatória para responder aos desafios e oportunidades colocados a Portugal.

Definido sumariamente o cenário com o qual Portugal se confronta, importa analisar as hipóteses de operacionalização da ENM [7] atendendo aos meios e recursos que o país dispõe atualmente.

**Medida 1** – ‘Clarificar, onde necessário, as competências atribuídas às entidades que se relacionem com os assuntos do mar, garantindo a eficácia do sistema da autoridade marítima’

Esta medida tem como pano de fundo a necessidade de responder aos desafios nacionais que se relacionem com a segurança marítima através do esforço de cada entidade no “âmbito interdepartamental” (Matias, N. V. [et al.], 2011), de modo a clarificarem-se as competências atribuídas a cada organismo, em especial do sistema da autoridade marítima. Esse mesmo sistema é composto por uma panóplia de representantes institucionais, com o objetivo final: “o exercício da autoridade do Estado português nas zonas marítimas sob a sua

soberania ou jurisdição e no alto mar”[8]. A sua eficácia passa também pelo envio de “mensagens poderosas para agressores potenciais” (Conway, 2007), pois subentende a ideia da projeção do poder do país pela coordenação e interligação de todas as forças marítimas, de modo a limitar a atuação de possíveis adversários.

A chave mestra para a operacionalização desta medida passa também pela melhoria da integração e da interoperabilidade dos diferentes intervenientes, que apesar de possuírem objetivos, meios e capacidades diversas uns dos outros, deverão trabalhar em conjunto para a defesa do território nacional.

Em conclusão, o desafio é “obter um maior grau de coordenação entre o pessoal de cada serviço” (Conway, 2007), de modo a criar as sinergias e clarificar as competências de cada um.

**Medida 2** – ‘Incentivar a coordenação dos meios existentes nas diferentes entidades com competências atribuídas pelo sistema de autoridade marítima, otimizando a sua utilização e eficácia’

A coordenação dos meios existentes nas diversas entidades é uma realidade expressa em várias áreas de atuação, como é o caso da autoridade marítima. Em Portugal, a segurança marítima é garantida, quer pelo Sistema de Autoridade Marítima, quer pela Marinha. Deste modo, prevê-se uma “segurança marítima integrada”[9].

Esta coordenação deve ser encarada sob a ótica sinérgica entre os meios (frota) e os recursos (humanos e financeiros), tal como se rege a Marinha através do seu conceito de “duplo uso”. Este conceito consensualiza-se pela projeção da Marinha

com funções militares e missões de serviço público. Aqui persiste uma “lógica de economia de esforço e de escala, bem como o desenvolvimento de sinergias, por partilha de conhecimentos e de recursos” (Monteiro, Mourinha, 2010), pelo que este conceito, malgrado eventuais imperfeições, pode e deve ser transferido para outras realidades. Tem como finalidade promover a coordenação da atuação de diferentes esferas do interesse nacional, entre elas, a defesa militar e o apoio à política externa portuguesa, bem como funções de soberania marítima e apoio ao desenvolvimento económico e científico.

Os meios navais portugueses, sob a ótica do conceito de “duplo uso”, têm capacidade para atuar em diferentes cenários, confluindo na salvaguarda do interesse nacional. Mas, por vezes, é difícil para a sociedade portuguesa compreender a importância da promoção do interesse nacional tendo em conta a ausência de um “sentimento de existência de uma ameaça direta, que seria decisivo para manter vivo o imperativo de defesa, tendo sido substituído por preocupações essencialmente sociais”, (Rodrigues, 2004). Exemplo paradigmático dessa realidade foram os longos debates em relação à aquisição de submarinos. Os submarinos da classe “Tridente” proporcionam a Portugal capacidades únicas, em articulação com outros meios navais e aéreos. Por outro lado, do ponto de vista estratégico, são uma considerável mais-valia para o país na garantia da defesa das águas portuguesas (Área Militar, 2009). Assim, é importante sensibilizar a opinião pública para a necessidade dos submarinos, sendo que estes se justificam definitivamente, pela urgência de um “controlo robusto da área marítima interterritorial sob jurisdição portuguesa”

(Melo, 2010) e pela garantia da segurança territorial através do efeito de dissuasão provocado pelo submarino, imprimindo no adversário uma noção de incerteza relativamente ao seu local de ação em território nacional.

**Medida 3** – ‘Identificar as principais áreas de risco, promover o investimento na adequação de meios necessários para a sua minimização e combate eficaz e implementar um sistema de observação e alerta de catástrofes naturais’

Na linha da ENM, no que concerne à identificação das principais áreas de risco, pode-se, pelo menos, ter a ideia de que a comunidade internacional, e sobretudo países com grandes territórios marítimos como é o caso de Portugal, enfrentam um conjunto de ameaças relacionadas com o mar.

Por um lado, destaca-se a insegurança marítima que afeta, mesmo que de uma forma indireta, o turismo português e o abastecimento de recursos energéticos como o petróleo e o gás natural dos quais dependemos fortemente. Por outro lado, há que considerar que cerca de 95% da navegação internacional passa, pelo menos, por um dos nove choke points (Cajarabille, 2011). É ponto assente que as comunicações marítimas são intensas e que, no caso português, aproximadamente 60% das exportações e 70% das importações decorrem por via marítima, incluindo a totalidade do petróleo e dois terços do gás natural (Cajarabille, 2011).

Atendendo a este panorama de ameaças e riscos, é imperativo que se faça uma distinção analítica entre os desafios e riscos convencionais e os não-convencionais, ou assimétricos, que permita avaliar se o país

tem efetivamente os meios navais suficientes.

Apesar do princípio internacionalmente aceite que qualquer Estado se encontra sob a eminência de ameaças e riscos decorrentes do “ambiente agónico”, e tendo em conta que Portugal está inserido, quer na NATO, quer na UE, qualquer ameaça sentida por estas organizações é também motivo de preocupação para o país. Portugal tem conseguido afastar o perigo clássico das suas fronteiras, mostrando a sua vocação de nação voltada para a cooperação, projectando internacionalmente uma imagem que lhe permite evitar rivalidades e obsta à criação de inimigos diretos (Rodrigues, 2004).

Pese embora esse afastamento, é necessário que Portugal aposte, efetivamente, nos seus meios navais para fazer face a potenciais ameaças convencionais por dois motivos em particular – o primeiro é que, para que Portugal tenha voz e força nas organizações internacionais de que faz parte, é necessário que participe nelas com a partilha de meios navais, caso contrário tornar-se-á um país “apêndice”, sem participação efetiva e sem capacidade operacional para apoiar terceiros na resolução de conflitos. Apesar da necessidade de reforço e modernização dos seus meios navais, é do entendimento dos especialistas que Portugal dispõe dos meios navais modestamente suficientes para fazer face a ameaças convencionais. Como alude Fuzeta da Ponte ([s.d.]), “o núcleo mínimo de meios de superfície oceânicos portugueses, previstos como necessários, cifra-se em cerca de 6 fragatas e 10 a 12 corvetas” requisito que Portugal satisfaz atualmente.

Se durante o século XX as forças navais estavam destinadas a operar, sobretudo,

em missões de águas oceânicas, em consequência do clima de hostilidade entre os dois blocos militares, hoje a realidade é substancialmente diferente. As forças navais atuais têm um maior empenhamento e enfoque nas áreas próximas do litoral, em resultado da explosão de diferentes tipos de ameaças não convencionais ou assimétricas.

É, porventura, neste vértice que se situa a ênfase da nova operacionalidade dos meios navais nacionais, por várias razões: em primeiro lugar, porque os navios de patrulha e fiscalização não abundam em Portugal e porque a longevidade de operacionalidade dos navios de alternativa/substituição não suprem essa insuficiência; em segundo lugar, porque são também poucas as lanchas de fiscalização. Além disso, acresce os atrasos na definição do projeto e a adaptação dos navios da classe “Viana do Castelo” que demorou muitos anos e, em consequência, promoveu o seu envelhecimento.

Por outro lado, tendo em conta que Portugal é uma porta de entrada na Europa, são constantes as ameaças, como a imigração ilegal e o tráfico de armas e de droga pelo que a vigilância e a fiscalização marítima são fundamentais para a defesa do território nacional. Paralelamente, o conhecimento do mar implica um investimento proporcional em meios operacionais, nomeadamente em navios dotados de equipamento científico adequado, como é o caso dos navios hidro oceanográficos (Cajarabille, 2011) e os que hoje estão em serviço têm aproximadamente quinze anos de utilização. Refira-se a propósito que a Marinha tem atualmente uma dezena de corvetas e outra de patrulhas da classe “Cacine”, que deverão ser substituídas

dentro de alguns anos, pelos patrulha-  
oceânicos, com um mínimo de requisitos  
militares, mas na sua maioria requisitos de  
navio civil. (Costa, 2002).

Como já foi referido, Portugal dispõe de  
uma Marinha sob a égide do “duplo uso”  
e, como tal, as missões são em maior  
número para as Forças Armadas navais,  
pese embora essas mesmas missões de  
serviço público sejam consequência do  
extensíssimo território marítimo  
português. Por outro lado, deve ter-se em  
consideração que “2/3 das UAM atribuídas  
às capitânias, para fiscalização e exercício  
das funções de autoridade do Estado,  
através da Polícia Marítima, em águas  
interiores e águas costeiras, têm mais de  
vinte anos de serviço” (Paulo, 2007).

Razões não faltariam para afirmar que  
deveria existir uma verdadeira aposta e  
um investimento considerável nas forças  
navais, de modo a operacionalizar-se a  
ENM. Mas pense-se que o maior desafio é,  
talvez, consciencializar a opinião pública  
de que esse é um desígnio de todos os  
portugueses, apesar de a Segurança e a  
Defesa de um Estado não ser foco de  
grande atenção na sociedade civil.

No que concerne à implementação de um  
“sistema de observação e alerta de  
catástrofes naturais”, tal sistema é  
fundamental, pela probabilidade de se  
registarem novos acidentes deste cariz.

A ENM deveria considerar de forma  
evolutiva a criação de meios, táticas e  
recursos que permitam operacionalizar  
uma política de vigilância e socorro por  
parte dos meios navais disponíveis, com  
um forte pendor civil, fazendo jus ao  
conceito de “duplo uso”, reforçando o  
sentimento de interacção entre o desafio  
da consciencialização da sociedade civil

para a importância do mar e dos seus  
meios de defesa e o aproveitamento civil  
desses mesmos meios. Tal interacção  
permitiria elevar o sentimento da  
necessidade do reforço nessa área em  
relação directa com a sua dupla utilidade.

**Medida 4** – ‘Promover a salvaguarda do  
interesse nacional em matérias de defesa  
nacional, segurança e vigilância no contexto  
internacional’

Tendo em conta a alteração de paradigmas  
entre o final do século XX e o início do  
século XXI, houve a necessidade de  
reformular aquele que era o interesse  
nacional português, adaptando-o às novas  
realidades circundantes.

O interesse nacional define-se em  
diferentes esferas nacionais – na defesa  
nacional, na segurança e na vigilância. E  
esse interesse nacional, no plano  
internacional, é defendido essencialmente  
sob a correlação das alianças do país onde  
Portugal, ao cumprir as suas  
responsabilidades, muito tem a ganhar. O  
desafio colocado, talvez desde sempre, é a  
necessidade do país, especialmente nos  
fora internacionais, defender o seu  
interesse nacional através de uma única  
voz e sob uma única estratégia de ação.

A defesa nacional, segurança e vigilância  
caracteriza-se por uma dinâmica  
interdependente ao nível das forças e  
meios, quer ao nível interno, quer ao nível  
externo. É nesta perspetiva que Portugal  
deve concentrar os seus esforços no  
sentido de definir qual o rumo a seguir  
para a salvaguarda do interesse nacional.  
Interligando esta problemática com a  
questão dos meios navais portugueses, o  
raciocínio é simples – quantos mais meios  
navais disponíveis, maior o peso do país

na NATO e na UE e maior também é o grau de autonomia ou independência nacional; quanto menos forem os meios navais, menor o peso do país nas alianças e maior a dependência face aos outros países da aliança ou no plano internacional.

Relativamente à vigilância e à segurança internacional, Portugal não dispõe de meios suficientes para fazer face a potenciais ameaças não convencionais ou assimétricas. Os meios navais têm fraca autonomia e reduzida capacidade para enfrentar condições adversas em alto mar e encontram-se, em muitos casos, em fim de vida, sem que se vislumbre soluções imediatas ou de curto prazo para suprir esta lacuna.

Por esses motivos crê-se que deve ser nestas áreas, da cooperação internacional e no reforço da operacionalização em território nacional, que deve ser feito o esforço de dotação de mais meios que permitam dar corpo a uma ENM, criando o sentimento de unidade nacional e de utilidade civil e militar nacional.

Em jeito de conclusão, pode afirmar-se que a defesa do interesse nacional não deve ser desenvolvido sob a égide da “lógica de fortaleza” (Teixeira, 2010), tendo em mente a cooperação e a interligação com as alianças em que Portugal está inserido e que, nos domínios da vigilância, busca e salvamento e do combate às ameaças não convencionais ou assimétricas que comprometem a segurança nacional, muito falta ainda fazer, por forma a garantir os meios necessários para o efeito.

#### **Medida 5 – ‘Concluir o projeto de extensão da plataforma continental’**

O projeto de extensão da plataforma continental foi submetido às NU em maio

de 2009 [10], tendo sido feita em abril de 2010 a primeira apresentação da submissão portuguesa à CLEPC.

Foi criada a EMEPC, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º9/2005, de 17 de janeiro, com o objetivo de preparar uma proposta de extensão da plataforma continental.

A conclusão do projeto está prevista para 2013/2014, data em que as NU se pronunciarão sobre esta questão.

A definição de uma ENM, consubstanciada por medidas exequíveis no quadro financeiro e económico nacional que preveja o reforço e a modernização dos meios navais operacionais e o estabelecimento de planos e programas que promovam a interligação entre a utilidade civil e militar dos investimentos, dando corpo ao conceito de “duplo uso”, é fundamental para a prossecução dos objectivos para a extensão da plataforma continental e para afirmar Portugal como um país capaz de assegurar a segurança nacional, cooperar de forma efectiva no plano internacional e assegurar as necessidades da sociedade civil.

## **V. Projeções**

Apesar do risco associado à elaboração de projeções, importa ainda assim prever quais as necessidades que se colocarão a Portugal a prazo. De acordo com Armando Correia, (2010), os dois maiores desafios marítimos futuros são: o aumento da complexidade do litoral e o crescimento da competição oceânica. O primeiro diz respeito, especialmente, às consequências da atividade humana junto à costa, que poderá ter como fim o desenvolvimento de conflitos armados como consequência do aumento da população

mundial, pois a sua maioria tende a viver no litoral. Já o crescimento da competição oceânica passa em grande parte pela exploração, por vezes abusiva, dos recursos marinhos, bem como pelo controlo das rotas comerciais marítimas e como salvaguarda dos seus interesses económicos, de segurança e de defesa (Matias, 2004).

Hoje, a ordem internacional pauta-se, em grande medida, pela incerteza e, como tal, é fundamental repensar a segurança do mar, em termos macro e de cooperação. As ameaças atuais são mais difusas, difíceis de prever e com fortes implicações no quadro da segurança internacional, pelo que se entende como imperativa a formulação de uma autoridade marítima integrada e a manutenção da cooperação internacional. Desse modo, julga-se necessário que Portugal defina aqueles que são os seus objectivos e capacidades ao nível da cooperação internacional, dispondo-se a partilhar meios e recursos sem nunca perder, no entanto, o mínimo de controlo exigível e o sentido de soberania nacional, alijando receios, quicá infundados, sobre a possibilidade de diminuição dessa mesma soberania.

Atende-se ao facto de que boa parte da cooperação a que se alude neste contexto reside na troca de informações vitais para a segurança dos Estados envolvidos, nomeadamente através da troca de informações sobre as atividades e movimentos dos criminosos (Cajarabille, 2011). Por fim, deve entender-se de uma vez por todas que Portugal, à semelhança de outros países europeus, não tem condições para ambicionar um poder naval isoladamente eficaz contra as novas ameaças e necessidades nacionais e internacionais. O quadro económico-financeiro não o permite e, também por isso, o caminho é a cooperação.

Um outro desafio com o qual Portugal se depara é a dificuldade da opinião pública compreender que a aposta nas Forças Armadas em muito contribui para a defesa do interesse nacional e que essa aposta projeta internacionalmente o país, como um Estado capaz de defender aquilo que é seu e de ter uma voz ativa na resolução dos problemas. Esta dificuldade pode ser colmatada através da sensibilização e de projetos específicos virados para a opinião pública, como é o caso dos citados supra, desenvolvidos pela EMAM mas sobretudo na aposta de uma ENM que envolva todos os sectores da sociedade civil, como a educação e a investigação/a ciência, por exemplo, em estreita cooperação com as Forças Armadas, em especial com a Marinha, e torne efetivo o sentimento de pertença ao mar, aos seus recursos, potencialidades, perigos e importância nacional.

Paralelamente, a renovação da frota naval portuguesa aparece como um imperativo nacional já que, para ameaças convencionais os meios navais existentes parecem ser consideravelmente suficientes, pelo menos na opinião dos especialistas, mas para ameaças não-convencionais ou assimétricas fica aquém do mínimo exigível. Torna-se, assim, necessário um investimento nos meios navais, quer na vertente da salvaguarda do interesse nacional, segundo um prisma militar, mas também na vigilância, busca e salvamento e, como é natural, em meios navais virados para a ciência e investigação e ainda no reforço da marinha comercial, incluindo o seu suporte em termos de segurança da sua ZEE. O valor das Forças Armadas mede-se muito mais em termos de capacidades do que em termos de dimensão e essa tendência continuará a acentuar-se com os desenvolvimentos tecnológicos (Rodrigues, 2004).

A ENM, como qualquer outra estratégia, só pode ser executável através da otimização e

racionalização de custos, recorrendo quer ao conceito de “duplo uso” da Marinha, quer em função de uma visão de segurança marítima integrada. Caso contrário, ficam comprometidos à partida quaisquer investimentos ou esforços que venham eventualmente a ser realizados.

O reforço e a modernização dos meios navais existentes e a definição de medidas que conduzam à criação de novos recursos deverá ser enquadrada, sempre, num quadro global de ligação entre os diversos intervenientes de uma ENM (no plano civil e militar), onde o conceito de “duplo uso” e a visão de futuro tornem unidas as Forças Armadas e a sociedade civil, sob a égide de uma bandeira e de um Estado.

### Glossário de acrónimos

- CIAM – Comissão Interdepartamental para os Assuntos do Mar;
- CLEPC – Comissão de Limites para a Extensão da Plataforma Continental;
- EMAM – Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar;
- EMEPC – Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental;
- ENM – Estratégia Nacional para o Mar;
- FRONTEX – Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia;
- NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte;
- NU – Nações Unidas;
- UAM – Unidades Auxiliares da Marinha;
- UE – União Europeia;
- ZEE – Zona Económica Exclusiva.

### Referências

- [1] Programa avançado em Estudos do Mar. Site da Universidade Católica Portuguesa. Disponível em <http://www.iep.lisboa.ucp.pt/resources/Documentos/Programas%20Avan%C3%A7ados/P AEMAR2011.pdf> [Consult. 23 novembro de 2011]
- [2] Excerto da entrevista cedida pela Dra. Maria Ana Martins, membro da EMAM.
- [3] Ibidem
- [4] Ibidem
- [5] (2011) Relatório do Orçamento do Estado para 2012. Direção Geral do Orçamento. Disponível em <http://www.dgo.pt/oe/2012/proposta/Relatorio/Rel-2012.pdf> [Consult. 3 de novembro de 2011]
- [6] Agência Lusa (2011). OE 2012. Ministério da Defesa já anunciou impacto ‘significativo’ nas verbas. Site do Jornal i. Disponível em [http://www.ionline.pt/dinheiro/oe-2012-ministerio-da-defesa-ja-anunciou-impacto-significativo-nas-verbas-abandono-missoes-?quicktabs\\_sidebar\\_tabs=2](http://www.ionline.pt/dinheiro/oe-2012-ministerio-da-defesa-ja-anunciou-impacto-significativo-nas-verbas-abandono-missoes-?quicktabs_sidebar_tabs=2) [Consult. 12 outubro de 2011]
- [7] Este ensaio centrar-se-á exclusivamente na ação estratégica n.º 8
- [8] Artigo 14.º Lei n.º 34/2006. D. R. I. Série
- [9] Varela, António José Dionísio (2010). Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo. Discussão Pública. Segurança e Defesa. Site da Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar. Disponível em <http://www.emam.com.pt/images/stories/poem/4%20-%20autoridademar%EDtima.pdf> [Consult. 20 de outubro 011]

[10] Agência Lusa (2011). Portugal oficializa proposta de extensão da plataforma continental. Site do Jornal Público. Disponível em <http://www.publico.pt/Sociedade/portugal-oficializa-proposta-de-extensao-da-plataforma-continental-1380002> [Consult. 25 outubro de 2011]

---

## Bibliografia

Cajarabille, V. (2011) *Segurança e Defesa no Mar*, Lisboa, Academia das Ciências de Lisboa, Instituto de Estudos Académicos para Sêniores

Conway J. T. [et al.] (2007) *Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI*, In Taylor P. ed. *Perspectivas sobre Estratégia Marítima*, Simpósio Internacional de Poder Marítimo na Escola de Guerra Naval

Correia, A. J. D. (2010) *Portugal e os desafios do século XXI*, Lisboa, I Congresso Nacional de Segurança e Defesa

Costa, C. N. L. (2002) *O poder naval. As três vertentes*, Lisboa, Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXXXII

Cunha, T. P. (2011) *Portugal e o Mar*. [s.l.], Ensaios da Fundação

Matias, N. V. (2004) *O poder naval e o serviço público*. Lisboa, Cadernos Navais, 10

Matias, N. V. [et al.] (2011) *Política Públicas do Mar. Para um conceito estratégico nacional*. Lisboa, Esfera do Caos

Melo, G. (2010) *A importância dos submarinos para Portugal*, Lisboa, Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXL

Monteiro, N. S., Mourinha, A. A. (2010) *A Marinha de Duplo Uso e a Pós-Modernidade na utilização do poder marítimo*, Lisboa, Anais do Clube Militar Naval, Vol. III

Paulo, J. S. (2007) *Cem Lanchas para dinamizar a indústria naval*, Lisboa, Revista Militar

Ponte, F. [s.d.] *A defesa das linhas de comunicação marítimas*, Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais

Rodrigues, R. (2004) *O quadro ambiental interno da estratégia naval portuguesa: os recursos, as instituições e a sociedade*. Lisboa, Cadernos Navais, 10

Ward, A. [et al.] (2011) *The Military Balance 2011*, Londres, The International Institute for Strategic Studies

---

## Webgrafia

Agência Lusa (2011). OE 2012. Ministério da Defesa já anunciou impacto 'significativo' nas verbas. Site do Jornal i. Disponível em [http://www.ionline.pt/dinheiro/oe-2012-ministerio-da-defesa-ja-anunciou-impacto-significativo-nas-verbas-abandono-missoes-?quicktabs\\_sidebar\\_tabs=2](http://www.ionline.pt/dinheiro/oe-2012-ministerio-da-defesa-ja-anunciou-impacto-significativo-nas-verbas-abandono-missoes-?quicktabs_sidebar_tabs=2) [Consult. 12 outubro de 2011]

Agência Lusa (2011). Portugal oficializa proposta de extensão da plataforma continental. Site do Jornal Público. Disponível em <http://www.publico.pt/Sociedade/portugal-oficializa-proposta-de-extensao-da-plataforma-continental-1380002> [Consult. 25 outubro de 2011]

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA DEFESA NACIONAL 2009 (2009). Site do Ministério da Defesa Nacional. Disponível em <http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/CF0F2CE1-881A-408D-8391-81BBFF2FB431/0/AnuarioEstat%C3%ADstico2009.pdf> [Consult. 17 de novembro 2011]

DIRECTIVA DE POLÍTICA NAVAL (2011). Site da Marinha Portuguesa. Disponível em

[http://www.marinha.pt/PT/NOTICIASEAGENDA/DOCTRINA/Pages/dpn\\_2011.aspx](http://www.marinha.pt/PT/NOTICIASEAGENDA/DOCTRINA/Pages/dpn_2011.aspx)  
[Consult. 22 de outubro 2011]

ESTRATÉGIA NACIONAL PARA O MAR (2006). Site da Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar. Disponível em [http://www.emam.com.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=48&Itemid=112](http://www.emam.com.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=112)  
[Consult. 5 de outubro 2011]

FRAGATA CLASSE VASCO DA GAMA (TIPO MEKO) (2009). Site da Área Militar. Disponível em <http://www.areamilitar.net/DIRECTORIO/nav.aspx?nn=1> [Consult. 3 novembro de 2011]

MEIOS OPERACIONAIS. Site da Marinha. Disponível em <http://www.marinha.pt/pt/amarinha/meiosoperacionais/pages/meiosoperacionais.aspx>  
[Consult. 24 de outubro 2011]

PROGRAMA AVANÇADO EM ESTUDOS DO MAR. Site da Universidade Católica Portuguesa. Disponível em <http://www.iep.lisboa.ucp.pt/resources/Documents/Programas%20Avan%C3%A7ados/PAEMAR2011.pdf> [Consult. 23 novembro de 2011]

RELATÓRIO DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2012 (2011). Site da Direção Geral do Orçamento. Disponível em <http://www.dgo.pt/oe/2012/proposta/Relatorio/Rel-2012.pdf> [Consult. 3 novembro de 2011]

SUBMARINO DE ATAQUE (SSK) CLASSE TRIDENTE (TIPO-U214). Site da Área Militar. Disponível em <http://www.areamilitar.net/DIRECTORIO/nav.aspx?nn=28> [Consult. 3 novembro de 2011]

Varela, António José Dionísio (2010). Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo. Discussão Pública. Segurança e Defesa. Site da Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar. Disponível em <http://www.emam.com.pt/images/stories/poem/4%20-%20autoridademar%EDtima.pdf>  
[Consult. 20 de outubro 2011]

---

## Agradecimentos

Gostaria de endereçar o meu profundo agradecimento ao Vice-Almirante Víctor Lopo Cajarabille pelo apoio prestado no decorrer da investigação e pela dinâmica de debate levada a cabo nas sessões da disciplina de Estratégia Geral e Marítima. Uma palavra também de gratidão à Dra. Maria Ana Martins, responsável pela área jurídica da EMAM, que gentilmente me concedeu uma entrevista com vista a uma melhor elucidação do tema, bem como ao Professor Doutor António Paulo Duarte, pela total disponibilidade e cooperação demonstradas ao longo de toda a investigação. Por fim, mas não menos importante, um especial e sincero agradecimento à família (em particular à Mãe, pela compreensão das minhas constantes ausências no seio familiar e ao padrinho Francisco, pelas profícuas contribuições), bem como aos amigos, Isabel Costa e José Carlos Fidalgo, pela intensidade do debate que proporcionaram e pela constante crítica construtiva que se consubstanciou num contributo fundamental para a realização deste ensaio.

[» voltar ao Sumário](#)

# A NATO e o poder marítimo: reflexão sobre os atuais desafios do exercício do poder marítimo à luz da nova estratégia marítima da Aliança Atlântica

*NATO and seapower: reflection on the current challenges of the exercise of seapower in the light of the new maritime strategy of the Atlantic Alliance*

Sérgio Alves de Carvalho

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

| sergio.alves.carvalho@gmail.com

## Resumo

No 1.º Quartel do Século XXI, são múltiplos os desafios que possuem uma inexorável dimensão marítima, exigindo dos Estados a capacidade para desenvolver uma ação no mar tão determinada e eficaz quanto adaptada às circunstâncias que presentemente condicionam o exercício do poder marítimo. Com base nesta premissa, este artigo analisará as principais características da nova Estratégia Marítima da NATO na perspetiva de, através delas, expor a natureza e o alcance das respostas gizadas pelos principais atores internacionais face aos novos desafios colocados pelos oceanos, procurando com este exercício tirar algumas ilações sobre as adaptações estratégicas que os Estados se veem, hoje, obrigados a empreender no sentido de acomodar o exercício do poder marítimo ao atual mundo globalizado e pós-moderno. Como se concluirá, num contexto de forte interdependência económica e política, a eficácia do exercício do poder marítimo depende, cada vez mais, da existência de estratégias de articulação e colaboração entre os vários atores internacionais.

**Palavras-chave:** Poder marítimo; NATO; Globalização; Interdependência; Geopolítica do Atlântico

## Abstract

In the 1st quarter of the XXI Century, many emerging challenges have an inescapable maritime dimension. This requires States to develop determined and effective maritime strategies adapted to the circumstances currently constraining the exercise of seapower. Based on this premise, this paper succinctly analyzes the main features of the new NATO Maritime Strategy, seeking to use them in order to explain the nature and extent of the answers whereby major international actors address the new challenges posed by the oceans. This will allow us to draw conclusions on the strategic adjustments that States are today required to undertake in order to accommodate the exercise of seapower to a globalized and postmodern world. As we conclude, in a context of strong economic and political interdependence, the effectiveness of the exercise of seapower increasingly depends on the existence of strategies for cooperation and collaboration among the various international actors.

**Key words:** Seapower; NATO; Globalization; Interdependence; Geopolitics of the Atlantic

## I. Introdução

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 setores 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 atividades que, ocorrendo em ambiente marinho ou sobre ele se manifestando, representam uma séria ameaça ao valor económico e ambiental dos oceanos[1].

Com 90% do comércio mundial a ser feito pelo mar, os oceanos são cruciais para alimentar a economia global, proporcionando verdadeiras autoestradas que permitem o transporte de mercadorias vitais a um comércio internacional cada vez mais intenso e globalizado[2]. Mais do que isso, os oceanos garantem os recursos sobre os quais se encontra ancorado um conjunto significativo de sectores de atividade, que vão desde o turismo às pescas, passando pela construção naval e pela exploração de energias offshore [3], sem esquecer a janela de oportunidades proporcionada pela «quarta descoberta do mar», i.e. o desenvolvimento do conhecimento sobre o fundo do mar e o início da exploração dos seus (ainda, em grande parte, desconhecidos) recursos [4].

Contudo, para lá desta crucial função económica, os mares e oceanos prestam ainda um contributo inestimável para o funcionamento equilibrado do planeta, desempenhando um papel insubstituível na modulação do clima e na regulação dos seus ciclos hidrológicos, funções cuja manutenção

pode estar em causa num contexto em que o impacto produzido pelas alterações climáticas nos oceanos 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 [5] contribuem para que o 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.

Neste contexto, o exercício do poder marítimo – pensado enquanto o poder do Estado no mar [6] ou, por outras palavras, como o resultado da utilização do ambiente marinho pelo Estado tendo em vista a promoção dos seus interesses – conhece uma multiplicidade de desafios que convocam uma adaptação estratégica por parte das marinhas que, hoje, olham os ensinamentos de Alfred T. Mahan mais (ou sobretudo) enquanto expressão da relação intemporal existente entre a promoção dos interesses do Estado e a gestão e domínio do mar do que propriamente enquanto cartilha capaz de orientar as principais decisões estratégicas que importa fazer num contexto radicalmente diferente daquele vivido por Mahan [7].

Como pretendemos argumentar neste artigo, a nova Estratégia Marítima da NATO pode ser vista como uma das mais recentes expressões das adaptações estratégicas que os atores internacionais vêm empreendendo na perspetiva de responder aos novos desafios que o exercício do poder marítimo conhece numa idade marcada pela globalização e pela emergência de um mundo de características

pós-modernas, nomeadamente em dois aspetos: na crescente necessidade de promover uma cooperação internacional entre os Estados na resposta a ameaças comuns que surgem no domínio marítimo; e na importância conferida ao desenvolvimento e mobilização de forças com valências multifuncionais.

Nesse sentido, a breve reflexão que se segue visa, necessariamente de forma sucinta, analisar as principais características da nova Estratégia Marítima da NATO na perspetiva de, através delas, expor a natureza e o alcance das respostas gizadas pelos principais atores internacionais – no caso, através de uma abordagem coletiva – face aos novos desafios colocados pelos mares e oceanos, procurando com este exercício tirar algumas ilações sobre as adaptações estratégicas que os Estados se veem, hoje, obrigados a empreender no sentido de adaptar o exercício do poder marítimo ao mundo globalizado e pós-moderno do 1.º Quartel do Século XXI. Como se argumentará no final, o documento estratégico analisado corrobora a ideia de que, num contexto de forte interdependência económica e política, a eficácia do exercício de um poder marítimo crescentemente complexo e multidimensional depende, cada vez mais, da existência de estratégias de articulação e colaboração entre os vários atores internacionais.

## II. Os oceanos no 1.º quartel do século XXI: velhos e novos desafios

Ao longo de mais de seis décadas, as vastas áreas marítimas que servem a comunidade global (os apelidados «world's maritime commons») têm constituído, com algumas exceções de tempo e lugar, uma ampla zona de paz e uma via de prosperidade para toda a

humanidade. Durante este período, o comércio marítimo mais do que quadruplicou em termos de volume, cifrando-se hoje em mais de 90% do comércio mundial – incluindo perto de 60% de todas as exportações de petróleo. Estes fluxos de comércio marítimo são hoje sustentados por uma frota de cerca de 50.000 navios mercantes de vários tipos e dimensões, incluindo uma nova geração de superpetroleiros e navios de contentores, bem como grandes navios de cruzeiro [8].

Indiscutivelmente, e apesar de sucessivos ciclos de abrandamento económicos e do crescimento sustentado de novas potências (tais como Brasil, China e Índia), o último meio século foi marcado por uma duradoura prosperidade das democracias industrializadas do mundo ocidental, tendência em grande medida associada ao facto de, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os espaços marítimos do mundo – que cobrem mais de 70% da superfície do planeta – terem sido, em geral, um domínio seguro para o comércio.

Contudo, o ambiente marítimo que está a emergir nesta segunda década do Século XXI pode não ser tão pacífico e user-friendly como vinha sendo até aqui. Na verdade, a explosão do comércio marítimo, bem como a pressão exercida sobre algumas das rotas preferenciais, pontos de passagem e portos marítimos, juntamente com o aumento das atividades ilícitas no mar – que compreendem não só o tráfico de seres humanos, a pirataria, o terrorismo e o transporte secreto de armas de destruição em massa, mas também um conjunto de outras atividades de impacto ambiental que colocam em causa os ecossistemas marinhos – parecem exigir uma nova visão no que respeita à segurança e defesa marítima que envolva, nomeadamente, uma abordagem mais ampla capaz de assimilar as conexões hoje existentes entre os riscos que incidem sobre os espaços

geográficos sujeitos a uma maior pressão e as potenciais consequências para a estabilidade política, económica e social de todos quantos beneficiam do atual mundo globalizado e interdependente.

Com efeito, se não eficazmente resolvidas, estas ameaças podem (isolada ou conjuntamente) representar um impacto significativo, quer sobre o comércio internacional, a fiabilidade do abastecimento energético, ou o sector das viagens e turismo, quer – no caso das ameaças de natureza ambiental – sobre recursos essenciais de toda a humanidade, conduzindo a uma erosão no comércio internacional e na confiança dos vários atores internacionais, com consequências imprevisíveis em termos de prosperidade e segurança nacional [9]. Assim, e embora a segurança e defesa marítimas não deixem, como não podem deixar, de compreender as tradicionais dimensões de dissuasão de ameaças e de desenvolvimento de capacidades mobilizáveis num quadro de confronto aberto [10], a verdade é que, hoje, os desafios marítimos – pela sua diversidade, complexidade, imprevisibilidade e interdependência – vão além de uma conceção estreita de defesa que, nomeadamente, se circunscreva ao domínio dos conflitos interestaduais, sobretudo face ao advento de um mundo de características pós-modernas marcado, entre outros aspetos, pela emergência de atores não estaduais capazes de empreender conflitos de natureza não convencional [11].

### III. O papel da NATO no quadro dos desafios marítimos emergentes

Face ao que foi antes referido, na medida em que as fontes das ameaças são presentemente mais diversificadas, assim como são diversificados os próprios propósitos que as fundamentam, os desafios marítimos de hoje

são suscetíveis de colocar em causa não só a capacidade de manter o domínio dos mares, mas também o bem-estar económico, a proteção do ambiente, bem como a integridade das diferentes sociedades [12]. Por esse motivo, num contexto em que a emergência de uma constelação de ameaças assimétricas obriga à ampliação do conceito de segurança marítima de modo a abranger a capacidade de evitar o uso dos espaços marítimos para atividades ilegais e assegurar a circulação de pessoas e o fluxo de recursos vitais sobre os mares do mundo, prevalece a necessidade de promover novas respostas que, conquanto tenham que possuir uma inexorável natureza nacional, não podem dispensar, pelo seu próprio carácter global, uma abordagem coletiva e coordenada.

Por outras palavras, o quadro de ameaças hoje conhecido exige uma nova forma de pensar a segurança marítima e o exercício do poder marítimo, requerendo uma abordagem estratégica que coloque ênfase nas dimensões intersectorial, cooperativa e plurifacetada da gestão dos atuais desafios marítimos: intersectorial, no sentido em que seja capaz de envolver um vasto leque de instituições (marinha, guarda costeira, polícia, governo, empresas) e capacidades (instrumentos militares, políticos e económicos); cooperativa, no sentido em que seja capaz de forjar iniciativas bilaterais, regionais ou multilaterais; plurifacetada, no sentido em que seja capaz de conter as raízes das ameaças marítimas no mar, bem como em terra. Neste contexto, não só as políticas nacionais e a estrutura das forças navais se veem obrigadas a um esforço de adaptação às novas realidades e exigências, como também assoma a necessidade de repensar as formas de cooperação internacional.

Tratando-se de uma aliança composta por muitas nações com vincado orgulho nas suas tradições marítimas, com fortes interesses na

manutenção dos fluxos de comércio internacional e com uma significativa capacidade naval, a dimensão marítima da segurança ocupa um lugar central na NATO desde o momento da sua criação. De muitas maneiras, a NATO é, em essência, uma aliança marítima: o Oceano Atlântico e os mares Mediterrâneo, Báltico e Negro unem, geográfica e estrategicamente, os aliados, representando uma parte essencial do seu património comum e de uma noção de destino partilhado – de tal forma que não é possível pensar numa qualquer forma de abordagem global da segurança marítima sem equacionar o papel que a Aliança Atlântica tem a desempenhar.

Por estas razões, a secção seguinte irá analisar a nova Estratégia Marítima da NATO na perspectiva de ver nela a expressão do ajustamento estratégico – prosseguido num contexto coletivo – exigido pelos novos desafios marítimos em matéria de segurança, alimentando a expectativa de, com isso, conseguir revelar elementos que permitam tirar ilações sobre as características do exercício de poder marítimo no 1.º Quartel do Século XXI.

#### IV.A nova Estratégia Marítima da NATO

Lançada em Janeiro de 2011 na sequência da aprovação do novo Conceito Estratégico [13], a Estratégia Marítima da NATO [14] procura dar uma resposta à necessidade de reformular a natureza e o alcance do contributo das forças marítimas da Aliança Atlântica no apoio à promoção dos objetivos da organização num novo contexto estratégico. Marcando uma clara evolução face à abordagem prevalente no decurso da Guerra Fria, altura em que a contribuição da NATO para a segurança marítima abrangia quase

exclusivamente no domínio da defesa coletiva, este novo documento assume de forma clara a pretensão da organização assumir uma gama mais ampla de tarefas no domínio marítimo, envolvendo não só as tradicionais funções de dissuasão e defesa coletiva, mas também esforços de diplomacia marítima, operações de gestão de crises e a promoção de intervenções de monitorização, reforço e reposição da segurança marítima.

No que diz respeito às funções de dissuasão e defesa coletiva, a nova abordagem não deixa de reconhecer que estas continuam a representar o principal objetivo da dimensão marítima da NATO, tal como estribado no artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte [15], ficando claro que os recursos navais colocados ao serviço da aliança visam, essencialmente, prosseguir esse desígnio [16]. Ademais, num contexto em que as ameaças possuem uma natureza crescentemente global, a capacidade de mobilizar forças militares em teatros distantes ganha maior destaque, razão pela qual a Aliança coloca uma forte ênfase no desenvolvimento de capacidades altamente preparadas, suscetíveis de serem rapidamente mobilizadas sempre que (e onde) necessário.

Contudo, este documento estratégico vai muito além da dimensão de dissuasão e defesa coletiva. Acompanhando um dos aspetos mais vinculados pela organização no seu novo Conceito Estratégico [17], a nova Estratégia Marítima da NATO coloca uma forte ênfase no papel que a dimensão marítima da aliança poderá desempenhar no exercício de funções de gestão e resolução de crises [18]. De facto, embora reconhecendo que as principais componentes da gestão e resolução de crises têm lugar em terra, a nova abordagem não deixa de sublinhar que as forças marítimas podem desempenhar um papel fundamental no apoio a essas operações [19].

Além deste, outro aspeto encontra-se em harmonia com o novo Conceito Estratégico da aliança, nomeadamente a pretensão de utilizar a dimensão marítima da aliança enquanto veículo de desenvolvimento de quadros de cooperação em matéria de segurança com outros atores relevantes, isto é, forjando um plano de diplomacia marítima reputado necessário num quadro de crescente dispersão geográfica dos desafios enfrentados pelos aliados e num contexto no qual as fronteiras de segurança de cada um se encontram posicionadas em geografias cada vez mais distantes [20].

Finalmente, naquele que talvez seja o aspeto mais inovador desta nova abordagem estratégica, o documento estabelece que, como parte de um esforço mais amplo que visa lidar com as múltiplas (e novas) ameaças à segurança que surgem no ambiente marítimo, as forças marítimas da NATO têm um papel importante a desempenhar na manutenção de um ambiente marítimo estável e seguro, atendendo às suas capacidades únicas e às atividades que estão aptas a desenvolver no alto mar [21]. Para o efeito, prevê-se que, em harmonia com o disposto na lei internacional, a contribuição da NATO no domínio da segurança marítima abranja um conjunto de ações que vão desde a realização de missões de vigilância, patrulhamento e partilha de informações no apoio à aplicação da lei até à promoção de operações de interdição do aproveitamento criminoso de espaços marítimos, passando pela prevenção de atividades ilícitas levadas a cabo através de ambiente marinho e, não menos importante, pelo apoio à proteção de infraestruturas energéticas e linhas de comunicação que ameacem a segurança energética dos aliados [22].

## V. Ilações: os emergentes desafios do exercício do poder marítimo

Através de uma breve análise da nova Estratégia Marítima da Aliança Atlântica e seus principais elementos caracterizadores, procurámos revelar alguns dos aspetos mais significativos que marcam a linha de adaptação estratégica que os Estados se veem obrigados a promover no 1.º Quartel do Século XXI no que diz respeito ao exercício do poder no mar, adaptação exigida pelo advento de um mundo crescentemente globalizado, interdependente e de características pós-modernas que, como já referido, traz consigo a emergência de novos e exigentes desafios que se perfilam no ambiente marítimo.

Em bom rigor, e de forma desassombrada, a primeira ilação que poderemos tirar da nova Estratégia Marítima da NATO é que o documento confirma a importância que o mar possui no início do Século XXI, bem como a relevância que o ambiente marítimo parece apto a conservar e aprofundar nas décadas que se perfilam no horizonte [23]. De facto, ao não hesitarem em promover o lançamento de uma nova estratégia marítima nos meses imediatamente subsequentes à aprovação do novo Conceito Estratégico da Aliança, os aliados deram um claro sinal de que partilham a convicção de que muitos dos desafios que enfrentam no dealbar do novo século têm uma inelutável dimensão marítima, bem como de que o mar desempenha um papel significativo no caminho que importa trilhar de modo a permitir que a Aliança assegure os seus interesses estratégicos.

Em segundo lugar, parece igualmente correto assinalar que a simples aprovação do documento confirma o facto de o pensamento estratégico em matéria de segurança e defesa

no domínio marítimo manter uma importância insofismável no novo século. Num contexto em que o mar, enquanto ambiente físico e humano, parece talhado para continuar a influenciar decisivamente o futuro do planeta e da humanidade, em que o valor dos recursos por si proporcionados tem tendência a crescer e em que o seu lugar enquanto principal meio de transporte de mercadorias parece inamovível, o documento estratégico que analisámos exprime de forma clara, a nosso ver, o reconhecimento por parte dos aliados da necessidade que existe, hoje como antes, de os Estados desenvolverem uma capacidade para fazer face aos desafios conhecidos no domínio marítimo em matéria de segurança e defesa, sem a qual os seus interesses e objetivos, bem como as principais fruições do ambiente marítimo, poderão ficar comprometidos.

Em terceiro lugar, a nova Estratégia Marítima da NATO, ao substituir de forma substancial a precedente abordagem estratégica no domínio marítimo que vigorava desde 1984, exprime a convicção de que o contexto político, económico, tecnológico e até mesmo jurídico no dealbar do Século XXI coloca desafios diferentes em matéria de segurança e defesa no mar, obrigando por isso a uma redefinição do pensamento estratégico que estrutura a forma de responder a esses mesmos desafios. De facto, num mundo profundamente marcado pela globalização competitiva, com características crescentemente multipolares e pontuado por uma evolução tecnológica que coloca recursos cada vez mais desenvolvidos nas mãos de cada vez mais atores, o modo como a gestão do mar em matéria de segurança e defesa (através da mobilização e organização das forças marítimas) é pensada e realizada sofre a influência de uma evolução na própria forma como o mar e a sua governação são equacionados, processo que – simplificando e

sistematizando um raciocínio cuja complexidade não se compagina com o alcance deste artigo – se pode resumir em três aspetos mobilizadores dessa transformação.

Desde logo, a noção de que o oceano aberto (o alto mar) é um espaço desregulado começa a encontrar-se sob uma enorme pressão no mundo globalizado do Século XXI. Esta circunstância deve-se às crescentes preocupações a respeito, por um lado, da progressiva escassez dos recursos marinhos (que acompanha a intensificação da sua procura e exploração) e, por outro, das utilizações marítimas ditas «malignas» ou prejudiciais para o ambiente marítimo e para as sociedades que este envolve (v.g. tráfico de drogas, descargas poluentes, pirataria, etc), estando associada a estas preocupações a ideia de que é necessário promover uma regulação e policiamento das várias utilizações do mar [24].

Depois, fruto do desenvolvimento da capacidade de monitorização do mar (trazido pela evolução tecnológica) e, também, das pretensões dos Estados em verem aumentada a extensão marítima sob controlo, as distâncias tendem a perder importância enquanto critério fundamental para efeitos de fixação da lei do mar e de administração dos espaços marítimos. Com os mares a conhecerem um processo de «encolhimento», não só literal (sobretudo, as áreas de alto mar sofrem uma contração fruto do alargamento das plataformas territoriais), mas também metafórico (já que a globalização tem por efeito o encurtamento das distâncias e a redução das geografias), parece emergir uma tensão significativa entre a soberania marítima estribada no direito internacional [25] e a própria natureza dos espaços marítimos – inteiros, não sujeitos a descontinuidades, dificilmente passíveis de se adequarem à imposição de limites ou

circunscrições. Neste contexto, é expectável que se registre uma evolução na forma de equacionar a soberania marítima [26]: já não tanto em termos de controlo e de independência face às demais jurisdições, mas sobretudo enquanto grandeza relativa (e não absoluta), inclusiva (e não exclusiva), como algo que pode/deve ser sujeito a partilha e conjugação, sob pena do mar se tornar um espaço de disputa e confronto [27] e de profusão de ameaças não suscetíveis de serem eficientemente contidas por um Estado isoladamente.

Por fim, e estritamente relacionado com o aspeto antes referido, encontra-se o facto de o mar caminhar para ser olhado cada vez mais como um bem comum e sujeito a tutela e proteção por parte da generalidade das sociedades, independentemente das suas geografias [28]. Isto significa igualmente o abandono da ideia antes perfilhada de um oceano alheio a qualquer jurisdição nas áreas do alto mar e, logo, livre para qualquer utilização e para a utilização de qualquer um, em detrimento de uma ideia de oceano enquanto recurso da humanidade e, logo, olhado como área de soberania partilhada e concertadamente regulado no que diz respeito às suas utilizações presentes e futuras [29].

Nesta linha de raciocínio, olhando a nova Estratégia Marítima da NATO, é possível encontrar um conjunto de elementos que permitem subscrever a ideia de que, hoje, se observa uma evolução importante na forma de traçar o pensamento estratégico em matéria de segurança e defesa no domínio marítimo, correspondendo a uma adaptação do exercício do poder marítimo face aos desafios emergentes no 1.º Quartel do Século XXI. De facto, quer através da atribuição de funções às forças navais aliadas que vão muito além da defesa coletiva em conflitos convencionais, quer através da previsão de missões que não se circunscrevem ao espaço

regional de referência da Aliança Atlântica (caso da operação «Ocean Shield»), quer ainda através do grande empenho na dimensão de diplomacia marítima, são dados sinais de uma transformação no exercício do poder marítimo como forma de assegurar, no mar, os principais interesses dos aliados.

Contudo, talvez o principal aspeto a reter a partir da leitura da nova Estratégia Marítima da NATO seja a própria existência – que o documento corporiza – de um compromisso alargado e efetivo no desenvolvimento de uma estratégia comum no domínio do mar que, a par de outras ideias e iniciativas recentes [30], exprime uma visão segundo a qual se reconhece que, num contexto de crescente interdependência económica e política entre os principais atores internacionais, os desafios em matéria de segurança e defesa no mar possuem uma natureza inexoravelmente comum e, logo, não dispensam estratégias de articulação e colaboração entre os vários atores, condição de eficácia do exercício de um poder marítimo cada vez mais complexo e multifacetado.

---

## Referências

- [1] Estas atividades incluem o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, o tráfico de drogas, pessoas e armas, a pirataria, a poluição, a sobre-exploração de recursos e a destruição de ecossistemas marinhos.
- [2] 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.
- [3] Douglas-Westwood. Marine Industries Global Market Analysis. Irish Marine

Institute; 2005. SAER. O Hypercluster da Economia do Mar: Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa. Lisboa: SaeR/ACL; 2009.

[4] Vieira Matias, N. A nova descoberta do mar. Conferência na Academia das Ciências de Lisboa, 9 de Outubro; 2008.

[5] 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 ação das alterações climáticas – tempestades, destruição de terrenos aráveis, inundações (o que, por sua vez, potencia a disseminação de doenças, migrações, conflitos sociais e crises regionais).

[6] Vieira Matias, N. Portugal - que poder no mar? Revista de Marinha; 2011. No presente artigo, apesar de se utilizar a expressão «poder marítimo», que na realidade engloba mais do que a dimensão estritamente militar do poder exercido no mar, a análise que empreendemos privilegiará precisamente essa dimensão militar, o que acontece em razão de as características do objeto de estudo – a Estratégia Marítima da NATO – se prestarem sobretudo a esse tipo de enquadramento.

[7] Vieira Matias, N. Alfred Tayher Mahan, O poder do Estado no Mar. In: Garcês, A.P., Martins, G. O. (Eds.). Os Grandes Mestres da Estratégia – estudos sobre o poder da guerra e da paz. Coimbra: Almedina; 2009. pp. 449-470. Silva Ribeiro, A. Mahan e as marinhas como instrumento político. Revista Militar; 2011.

[8] Veja-se, sobre esta matéria, a análise rigorosa e sistematizada de Armando José Dias Correia. Correia, A. O Mar no Século XXI. Lisboa: Fedrave; 2010.

[9] Por exemplo, a existência de espaços marítimos não vigiados e não convenientemente governados pode permitir a profusão de refúgios para grupos de atores não estaduais envolvidos em atividades ilícitas capazes de produzir impacto não só sobre a segurança dos Estados em terra (v.g. terrorismo ou proliferação de armas), como também sobre a segurança de populações e ativos nacionais no mar (v.g. as ações de pirataria ou situações semelhantes à do ataque terrorista contra o USS Cole da Marinha dos EUA, no Iémen, em 2000). Além disso, as próprias ameaças que incidem sobre o ambiente e ecossistemas marinhos, conjugadas com os efeitos das alterações climáticas, podem produzir um conjunto de riscos para as economias dos Estados e, em particular, para a segurança e bem-estar das populações residentes nas zonas costeiras, produzindo consequências incertas.

[10] Cenário que não pode ser excluído, sobretudo face à emergência de novas potências navais, como China e a Índia, e à permanente proliferação da tecnologia militar. Como sublinhado pela nova Estratégia Marítima dos EUA, «while war with another great power strikes many as improbable, the near-certainty of its ruinous effects demands that it be actively deterred using all elements of national power», razão pela qual «defending our homeland and defeating adversaries in war remain the indisputable ends of seapower». Aliás, a guerra da Geórgia no Verão de 2008 proporcionou um recente e vívido exemplo da mobilização de meios navais no contexto de um conflito armado em continente europeu.

[11] Tangredi, S. Globalization and Maritime Power. Honolulu: UPP; 2004. Till, G. Seapower: A guide for the twenty first century (2nd Edition). New York: Routledge; 2009.

[12] Naturalmente, muitos destes desafios não possuem uma natureza exclusivamente marítima e, logo, não podem ser geridos através de uma resposta de dimensão exclusivamente marítima. Da mesma forma, muitos destes desafios não possuem – pelo menos, não exclusivamente – uma natureza militar e, portanto, requerem uma combinação de instrumentos militares e de outros instrumentos não militares. Além disso, estas são ameaças que possuem carácter global e que, portanto, necessitam de uma resposta coordenada, desde logo na medida em que nenhum Estado possui capacidade e recursos suficientes para resolvê-los sozinho. Eles também fornecem uma boa ilustração da globalização da segurança, que é a necessidade de os Estados para enfrentar as ameaças na origem, muitas vezes em teatros distantes, a fim de defender sua própria segurança.

[13] Aprovação conseguida na Cimeira de Lisboa de Novembro de 2010. Disponível online no sítio oficial da NATO.

[14] Disponível online no sítio oficial da NATO.

[15] Refere o documento que «collective defence and deterrence, including nuclear deterrence, remain the essential political-military cornerstone of NATO's solidarity and mutual commitment».

[16] Contudo, é importante referir que, com a emergência de novas ameaças assimétricas provenientes de atores não estaduais, o conceito de defesa coletiva passou a ganhar um significado mais alargado, facto que contribuiu para o aparecimento de novas tarefas no domínio marítimo, tal como ilustrado pela «Operation Active Endeavour». Baseada no Artigo 5.º do Tratado de Washington, esta operação foi lançada na sequência dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 enquanto uma entre as oito

medidas de defesa coletiva adotadas no apoio aos EUA, tendo como principal objetivo a deteção e dissuasão de ameaças terroristas através da presença marítima da Aliança no Mediterrâneo.

[17] «Crises and conflicts beyond NATO's borders can pose a direct threat to the security of Alliance territory and populations. NATO will therefore engage, where possible and when necessary, to prevent crises, manage crises, stabilize post-conflict situations and support reconstruction». NATO. Conceito Estratégico. 2010; p. 6.

[18] NATO. Estratégia Marítima. 2011; p. 4.

[19] Estas funções podem englobar, segundo o documento: o controlo de linhas de comunicação e do espaço marítimo estratégico de referência numa determinada região, a promoção de ataques de precisão marítima no apoio a operações terrestres, a mobilização de forças anfíbias para operações em terra, bem como o desenvolvimento de bases marítimas de apoio logístico e condução das operações em terra; a condução de missões de assistência humanitária e ajuda de emergência; o embargo de armas, dissuasão, imposição de paz e interdição do acesso a áreas sensíveis em terra e no mar.

[20] NATO. Estratégia Marítima. 2011; pp. 4-5. A respeito desta matéria, importa sublinhar o papel que Portugal pode desempenhar enquanto interlocutor privilegiado dos países lusófonos, indispensáveis no contexto de um diálogo e cooperação fundamentais face aos desafios e oportunidades que hoje assomam na região Atlântico Sul. Carvalho, S. O mar e a Lusofonia: a(s) resposta(s) à questão estratégica fundamental de Portugal no 1.º Quartel do Século XXI. Revista Maria Scientia. 2011; n.º 1, pp. 83-100.

[21] É neste domínio que se inserem as cada vez mais indispensáveis missões de dissuasão e combate à pirataria. Exemplo disso mesmo é

a operação «Ocean Shield», lançada em 17 de Agosto de 2009 com o propósito de proporcionar um contributo de longo termo da NATO para os esforços de combate à pirataria na região do Corno de África e no Golfo de Áden. Tal como anteriores operações da Aliança, a operação «Ocean Shield» visa dissuadir, perturbar e proporcionar defesa contra atividades de pirataria verificadas na região. No entanto, o mandato da operação inclui regras mais robustas de envolvimento, bem como novas funções de apoio ao desenvolvimento e aprofundamento de capacidades regionais no combate ao fenómeno da pirataria.

[22] NATO. *Estratégia Marítima*. 2011; p. 5-6.

[23] Ao ponto de alguns autores se referirem ao Século XXI como «o século do mar» – a expressão é de Francis Vallat, presidente do Cluster Marítimo Francês, proferida no recente «Les 7e Assises de l'économie maritime et du littoral», realizado em Dunkerque, a 29 e 30 de Novembro de 2011.

[24] Sobretudo num contexto em que o desenvolvimento tecnológico vem, cada vez mais, fomentando a expansão das atividades marinhas, envolvendo domínios tradicionais como a pesca, mas abrangendo igualmente sectores tão diferentes quanto a produção energética, a investigação científica e o turismo. Em paralelo, as alterações climáticas vêm contribuindo para a abertura de passagens em espaços oceânicos até aqui inacessíveis (em particular, no Ártico), permitindo o acesso à exploração de novos recursos e à utilização de novas rotas marítimas. Kraska, J. *Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics*. New York: Oxford University Press; 2011.

[25] Em particular, as regras estabelecidas na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar.

[26] Till, G. *Seapower: A guide for the twenty first century* (2nd Edition). New York: Routledge; 2009; p. 354-355.

[27] Como é sabido, a consolidação e expansão da globalização vem contribuindo para o desenvolvimento e prosperidade de muitas nações. Contudo, essa tendência coloca hoje desafios importantes à estabilidade mundial, fruto da crescente competição por recursos e capital que se acentua em virtude da pressão exercida pelos poderes emergentes: as elevadas expectativas alimentadas por parte das populações desses países, conjugadas com a cada vez mais feroz competição por recursos que são cada vez mais escassos e valiosos, podem certamente conduzir as nações a procurar exercer um controlo cada vez mais incisivo sobre áreas marítimas cada vez mais alargadas, facto que, por si só, pode potenciar a existência de conflitos. Till, G. *Maritime Strategy in a Globalizing World*. Orbis. 2007; Vol. 51, n.º 4.

[28] Associado a este facto encontra-se a circunstância de a globalização estar a contribuir para o aparecimento de fatores com características eminentemente globais. Além de se projetar uma alteração significativa dos padrões de migração humana, da saúde, da educação, da cultura, e das formas de conflito (suas repercussões são geograficamente imprevisíveis), fatores como a proliferação de governos fracos e/ou corruptos, a insatisfação e alienação de milhões colocados à margem dos benefícios da globalização, o extremismo religioso, o nacionalismo e a explosão demográfica, contribuem para exacerbar tensões e fomentar conflitos, a mesmo tempo que um número crescente de atores transnacionais, reforçados por um acesso ao palco global sem precedentes, vêem-se detentores de uma capacidade para causar perturbações sistémicas como forma de aumentar o seu poder e influência.

[29] Ideia perfilhada, desde logo, pelo relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos: «O Oceano – Nosso Futuro».

[30] Veja-se o apelo do Almirante Mullen dos EUA para o desenvolvimento de uma «Marinha de 1000 navios» à escala global, bem como a recente «A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower» dos EUA, onde é

feita a apologia de cooperação com parceiros internacionais tendo em vista a resposta a um conjunto de desafios comuns.

[» voltar ao Sumário](#)



## A short reflection on research and fishing cultures performing knowledge together

*Uma breve reflexão sobre o modo como investigadores e pescadores podem cooperar pelo conhecimento*

*Alison Laurie Neilson*

Postdoctoral Research Fellow, University of the Azores

| aneilson@uac.pt (author for contact)

*Carlos de Bulhão Pato*

| carlosbulhaopato@gmail.com

*Laurinda Sousa*

UMAR-Açores

| laurindasousa@sapo.pt

---

### Abstract

This reflection explores a workshop that was held in the Azores which brought together individuals from fishing communities across the nine islands, associations, and people involved in buying and selling of fish; and researchers, both local and from a variety of countries. The participatory nature of this workshop supports opportunities for engaging broader perspectives within decision-making but simultaneously challenges normative approaches to university and community interactions. We discuss the approach taken and consider the effects on knowledge construction about fisheries.

**Key words:** participation, knowledge construction, university-community partnerships, postcolonial analysis

### Resumo

Esta reflexão explora um workshop que teve lugar nos Açores onde se reuniram pessoas das comunidades piscatórias de todas as nove ilhas, associações, pessoas envolvidas na compra e venda de pescado e investigadores, tanto locais como de uma variedade de países. O carácter participativo deste workshop é um ponto de partida para outras oportunidades envolvendo perspectivas mais amplas no campo da tomada de decisões, desafiando ao mesmo tempo abordagens normativas às interações entre a universidade e a comunidade. Discutimos a abordagem realizada e consideramos os seus efeitos sobre a construção do conhecimento na área das pescas.

**Palavras-chave:** participação, construção do conhecimento, parcerias universidade-comunidade, análise pós-colonial

## I. Introduction

The use of the phrase “performing knowledge” is based on the concept of social construction of knowledge. Berger and Luckmann [1] suggest that humans come to know the world initially by experiencing it as real, children are socialized to the world of their parents and all secondary socialization of knowledge complements their primary socialization. Steinberg [2] created a detailed account from the year 1450 to show how the ocean has been continually socially constructed and reconstructed by experiences and the narratives that explain those experiences within changing cultures and societies. It is easy to imagine how diverse groups of people may construct the world differently but as they interact with divergent groups, even with their primary socializations affecting their understandings, they begin to modify how they understand the world. In this way, we suggest that researchers and fishers can create knowledge that fits well within differing cultures of knowledge; that they can perform knowledge together.

In dealing with multiple ways that individuals understand reality, we need to remember that living that reality will be multiple as well. These understandings affect how academic disciplines determine appropriate methods to research and report on “reality”; and how policy writers determine appropriate ways to manage “reality”. As such, the workshop and this reflection will cross disciplines as well as ontologies; and, we believe that it is possible and indeed necessary for sustainability of fisheries, that people integrate, synthesis and sometimes assimilate from differing knowledge systems [3]. Ontological differences between fishers and managers have been shown to support the conflicts that occur after rejected knowledge articulations

[4]. The lack of understanding of different realities for multiple stakeholders creates difficult situations for management of fisheries, however, engaging stakeholders fully in ways that privilege their way of knowing, means that there are multiple points from which to learn. Rather than being limited by unidirectional methods of education and knowledge transmission with “expert” teaching “non-expert” and needing to understand multiple knowledge systems, participatory approaches based on principles of adult education (everyone has something to teach, we can learn from everyone), draw on the power of all the participants and their ways of understanding reality. In this way, the task of communicating well between divergent worldviews is shared and working with multiple worldviews becomes accomplishable.

The idea for this conference was informed by writings about ethical issues around the use of local knowledge by researchers and educators [5-6], research done here in the Azores [7], and evolved from attending a series of European meetings concerned with sustainability of coastal fisheries and fish populations. In the III Fish Congress (Angra do Heroísmo, 23-25 September 2010) fishing communities and associations expressed the need for greater discussion of important issues such as the Common Fisheries Policy and management of local fish stocks. A few months later local scientists met to share information about projects related to the biology, conservation and economic issues of the sea, fishing and fishing communities in the Azores (Conhecer o mar dos Açores, fórum científico de apoio à decisão. Horta, 19-20 January 2011). Many topics were relevant to fishers and fishing communities, who unfortunately did not attend the meeting. This lack of involvement of fishing communities in meetings of researchers meant

that there was an absence of important perspectives and a lack of critique of assumptions commonly held but not articulated. For instance, in a meeting in Greenwich, UK in April, presentations chiefly focused on how individual fishing communities are harmed by common fisheries policies without critique of the policy or the role of researchers in maintaining a system that does harm to the very fisheries identified as most sustainable [8] ('It's Not Just About the Fish' Social and cultural perspectives of sustainable marine fisheries, Greenwich, UK 4-5 April 2011).

Underlying much public discourse of fisheries as well as these meetings is the dominant legacy of the Tragedy of the Commons [9]. Garrett Hardin's metaphor for management of common resources – in which he claimed all people would over-exploit these “free” commons, such as fish in the ocean as only private ownership of the resource would overcome the urge to be selfish – is regularly summoned without critical reflection on how he developed this powerful idea. In fact, this conventional wisdom that promotes privatization of resources has been challenged repeatedly by amongst other things, pointing out that he failed to consider the effects of colonial rule that destroyed long sustained communal land and marine-tenure systems and he ignored multiple examples of communal systems that have proven to prevent over-exploitation of the commons [10].

The other powerful, but largely invisible narrative at work is that of “over-fishing”. How is it that “over-consumption” is not spoken of as Europeans have continued to eat fish at the same or increased levels since the enactment of policies created with the expressed intent of sustaining fish for future generations? While we do not want to negate the real possibility of over-exploitation of fish,

we fear that other important activities protected by powerful interests such as oil exploration and drilling, marine traffic, military exercises, etc., can be ignored because of the ease of blaming the fisher. In exploring the powerful discourse of overfishing in the Mekong River, Friend and Arthur [11] found a lack of evidence to reliably claim overfishing but this story is so singularly tempting and requires simpler arguments than exploring centralization, capitalization and “marketization” of neoliberal management systems [12].

## II. Objective: A participatory event

Following a principle of participation was sparked by a desire to be environmentally just to the communities most closely connected with fisheries and who are likely to feel the greatest negative impact of collapsed fish stocks and the EU Common Fisheries Policy. It is unlikely that anyone who is scapegoated as the chief cause of reduced fish stocks is going to silently accept weak or faulty arguments of their culpability. Furthermore, fishers have knowledge of the ocean and fish stocks via direct experience, family history as well as empirical knowledge from practical and sometimes scientific observations. Additionally, some Azorean fishers and other members of fishing communities regularly attend meetings and sit on the European Commission's South Western Waters Regional Advisory Councils ([www.ccr-s.eu](http://www.ccr-s.eu)) and other important associations related to fishing in the EU. In this way, this event aimed to tap into the wealth of experience and knowledge within communities along with the experiences and knowledge gained via local and international research in order to support sustainable fisheries in the Azores. We understood that diversity of knowledge,

and disagreements between perspectives exist within the communities and indeed, there is no one voice of Azorean fishers (not even one per island or per fishing village). We sought to hear multiple voices, rather than hear from only one or two who would speak on behalf of others.

Our goals included to share information from other countries with local communities; to share local experiences with researchers; to have fishers and others from local communities discuss international and local examples; to explore the specifics of what is considered important and the concerns of how these may be affected by future reduction in fisheries, modifications of fishing, tourism and other possible changes to the local economy/life; and, to explore how research could be directed toward further understanding and conserving the wealth of coastal communities (heritage, natural). We sent out an open call for interested scientists from other countries and invited researchers who would bring much to a participatory forum of this nature, by way of having experience at EU fisheries and other policy forums; experience collaborating with fishing communities; experience as fishers; interest in comparisons across the EU; and, interest in participatory research and community development

### III. Event developed by consultation with fishing communities

In February when the Regional Secretariat of Science, Technology and Communications opened the call for proposals to fund conferences and other meetings, we had already begun discussing the idea of this event with fishers and fishing organizations. When we received notice of funding in May,

we began in-depth consultations to develop the exact program. We sought the involvement of organizations and individuals from all islands and from various sectors of fisheries: fishers, on-land fishing support (gamelas, nets, book-keeping), associations, fish buyers, etc. We had face-to-face meetings on four islands, using telephone and email to reach people on the others. Many people suggested additional individuals and organizations to invite as well as shared their perspectives on topics to be discussed and the need for this type of dialogue between different islands and sectors. During this time, we also heard personal narratives from individuals about their experiences of feeling excluded because of their gender in the past, and how they learned to overcome internal constraints, as well as those of others in their community in order to speak up on issues. We were conscious of gender issues as locally much work was being done by various associations including UMAR-Açores to make women's work in fisheries more visible, but much policy and public sentiment about fisheries continues to proceed as if fisheries only involved men [13]. We invited at least one person from each island with support for travel and accommodations.

From this consultation with locals as well as discussions with other researchers, we identified five topics to be discussed:

1. Fishing Policies – the lack of a clear policy and strategy for fisheries of the Azores;
2. Commercialization of fish products – Opportunities to increase direct sales, improving transport and marketing of high quality fish, with a view to obtaining better prices;
3. Education and Training: access to education and relevance of education for young fishermen seeking credentials for

fishing, the problem of young people leaving the fishery and their communities when they complete their training;

4. Partnerships for monitoring and management science - such as fishermen and researchers working together to implement marine parks (e.g., Caneiro dos Meros, in Corvo and the Condor Bank) and other issues related to management of stocks;

5. Fishing tourism – Opportunities and challenges for tourism of traditional fishing.

#### IV. Facilitation and other participatory interactions

*“A very good thing was to mix participants – from university, fisherwoman and people from the fisheries organizations. Other countries can really learn from that!”*

Kirsten Monrad Hansen and Thomas Højrup  
(Denmark)

Researchers and local fishing communities discussed relevant issues via facilitated roundtable discussions. Unlike panel presentations and debates which allow only a few people to speak, each person within a roundtable had an opportunity to express their views, listen carefully to other people and ask questions of each other in order to improve understanding of complex issues and of diverse or conflicting perspectives. Recorders conferred with speakers to ensure that they wrote down the correct words (Later, in the compiling of the report, these notes were double-checked with facilitators and others to make sure all sentiments were presented accurately). In order to leave as much time as possible for discussions between participants, presentations during the plenary sessions were limited to sharing overviews of each roundtable to the rest of the

participants. The plenary sessions on the first day sparked much discussion that drove further interaction the next day when additional participants arrived and roundtables changed composition.

Some of the participants told us that they had initially doubted the effectiveness of such a mixture of people for discussions – they had expected the language barriers to be too great, and perspectives to be too divergent, but the level of communication and interactions surprised them as it was far greater than they had experienced in other conferences.

*“The roundtables we had were of vital importance, because we had the chance to talk to some representatives of fishing industry, and fishers communities (as José Fernandes), and hear from their own experience and work, which are the main problems, and how they are trying to solve them.”*

Klaus Schriewer and Gabriel López  
(Spain)

In addition to the strong desire to make their voices heard and to hear one another, language obstacles were largely overcome by the facilitators with the help of translators at each table. Facilitation also ensured that all, rather than a few loud and persistent voices had an opportunity to be heard. The technique of "brainstorming" followed by a SWOT analysis proved effective for focusing on the topics of greatest interest (SWOT = Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats).

While giving participants greater choice of specific roundtable on the first day, may have improved some opportunities, the organization of participations into specific roundtables ensured mixing between sectors and islands for diverse interactions. Additionally, the second day was planned for participants to move freely between roundtables as they chose. The discussion on

fishing-tourism was enriched on the second day of roundtables and discussions held in the Centro Social e Paroquial of São Mateus da Calheta with the participation of local agents with direct experience, including member of AMPA – Associação das Mulheres de Pescadores e Armadores da ilha Terceira who have started a pilot project in fishing tourism.

Participants from Friday's roundtables welcomed additional people to help continue discussions and add further perspectives. The afternoon started with informal conversations sparked by the roundtable summaries written on large sheets of paper as well as the bilingual displayed research posters. Participants moved between the tables based on the same five themes as Friday. After a period of exploring, participants choose roundtables based on their interest and three round table discussions emerged. Much energy and interest was created around the large roundtable group which focused on policies as well as commercialization, spending much of the time discussing individual transferable quotas.

## V. Traveling to where knowledge is made

Although we gathered as many people as we could from all the islands for the two days of roundtable discussions on the island of Terceira, the reality of fishing life meant that many people who wanted to participate in the workshop could not travel as they needed to fish. Additionally, the issues surrounding fisheries in the Azores have specific implications that differ among islands and in fact, there are important conflicts between islands regarding fishing grounds and fishing efforts of different fleets. For these reasons, the visiting researchers and some members of

fishing communities, traveled to the island of São Miguel to interact with two different fishing communities: Ribeira Quente and Rabo de Peixe. Having spent two days in discussions with various people from different parts of fishing communities, the visitors were in a good position to ask informed questions and discuss the issues on the ground.

The informal meeting with the women from the fisheries association, Ilhas em Rede in Rabo de Peixe, involved some of the most fulfilling and genuine exchanges of the entire conference. The meeting took place at the Sindicato dos Pescadores (Fishermen's Union); a place that highlights fishing and fishing culture which dominates life in Rabo de Peixe. Decorated with various gear from different types of fishing, the space itself evokes a sense of the sea and small-scale fisheries in the Azores, which immediately attracted the attention of the researchers, some of whom are also fishers in their home countries and set the tone for a lively meeting, with much exchange of questions and opinions.

After a presentation of the activities and the outcomes from the two days of roundtable discussions on Terceira Island, everyone introduced themselves and their connection to fishing and their concerns about the sustainability of this livelihood. Informal translation bridged language barriers but passion and vehemence of speech and gestures communicated much as well. Sitting in a circle, the women spoke enthusiastically of their relationship with fishing – most of them daughters, mothers and wives of fishermen - their concerns and the role that the Associação Ilhas em Rede has played in their lives.

The topic of transferable quota and the risk of disappearance of small coastal communities

attracted significant attention and was discussed in reference to the situation in Denmark. The importance of this risk for the Azores was evident and the ways that the women are important for the defence and maintenance of fishing activity was highlighted. There was a discussion of how to contradict the concentration of wealth by the purchase of individual quota by big companies. The example was given of a community that created a cooperative which raised money to buy quota and thus guaranteed the right to fishing and continued activity in that community to remain alive and active. There was recognition of the temptation for small owners to succumb to potential high offers from buyers for quota, but the women quickly pointed out that this money would not last forever and that "without boats, without quota, without the right or possibility to fish" small artisanal fisheries would die along with their communities.

## VI. Importance of Process

These meetings provided important opportunities for interactions between different associations, islands, and people from different sectors of the fisheries and community, and between those with different perspectives. It promoted new approaches to problems that are complex and allowed discussion of key issues for the fisheries sector in the region, some of which cut across other fishing communities in Europe.

*"I was surprised to learn that the local stakeholders very rarely had a chance to talk together, and I witnessed a powerful and sometimes emotional debate between fishers and fish buyers - but it was very clear that they needed this talk."*

Jeppe Høst (Denmark)

Many of the interactions occurred because of the facilitation (i.e., moderation of discussions, recording of main ideas, and translation between participants). The opportunity for foreign researchers to share conclusions from their studies of other places may be useful for improving research as well as helpful to the Azorean fishing communities when confronting the same issues. In particular, the discussions within the port and shipyard at Riberia Quente and around the circle in the fishing union building in Rabo de Peixe proved to be very rich, especially because the contact took place in the communities themselves.

This workshop blurred the lines between process and outcome of research, between education and research, and between expert and non-expert [14]. Following principles of participatory inquiry [15] helped embrace complexity and ambiguity in order to disrupt unequal privilege [16] and transcend cultural differences [17]; something particularly important when we realize that researchers as well as fishers have ways of knowing and cultures of how to act on that knowing.

Some local researchers suggested that the University helps organizations and communities to understand political issues; however, lack of public discussions about the Common Fisheries Policy and its local implementations was cited as a reason for the continuing lack of understanding within communities. Furthermore, workshop participants mentioned that in 2011 for the very first time, the communities began to debate trans-national issues although none of the details from nine months of meetings with fishers and their associations were documented. This gap is seen as evolving from the top-down governance in which the importance of participation by the local community and individual fishers is not understood or acknowledged. It also points to

a belief that the fishers are the ones to listen and learn, not speak and teach.

Countering this belief proved unsettling to some expectations since in making space for discussions that come from fishers and families of fishers and other community members; there is less time for the words, assumptions and concerns of the people who normally do the speaking. Underlying the practice of community participation is the need to actively uncover and disrupt the oppressions which have created the situation in which communities do not participate in decision-making. The unequal degree of participation within decision-making is a result of systems in which some people, some perspectives and some discourses are privileged and some are not. For researchers, educators and others interested in environmental justice for fishing communities, a post-colonial analysis and approach of decolonisation is needed to support community participation as social inequities still prevail in this country. This is a sensitive topic to raise as our reflections about university practices challenge all of us involved in the system. Reflective inquiry and questions about praxis are common place within some social sciences, especially education; however this involves ways of knowing that treat knowledge and the knower as highly linked. Researchers who more commonly deal with physical aspects of fisheries or even economic and policy studies do not have a culture of exploring issues of power or political influence of themselves on the subjects of their research (and education and outreach). Furthermore, the University of the Azores was created to help democratize society and to serve the regional needs [18]; this democratization however, supports our ability to be reflective and calls for us to critique when necessary.

We cannot ignore the situation that Portugal has “the most socially polarised higher education system of the EU...with people in the lowest social grouping being 10 times less likely to attend university than people in the highest social grouping” [19] and has a public service that is still dominated by elites and central control with continuing danger of return to more authoritarian regimes [20]. This leads us to reflect on the specific questions, the focus and the process of continuing research; to ask questions about the implications of how as researchers and educators we engage with fishing communities. A pilot project on sustainable transportation in the Azores suggests that traditional top-down management be replaced by more participatory consensual management in other areas as well. They also stress, however, the importance of involving people who have the power to make decisions [21].

The reality of social inequities makes participation difficult as we may inadvertently set people up to be actively ignored after they risk speaking, especially if they share unpopular sentiments that may challenge those in more privileged positions. When engaging with fishers and other fishing community members, we also need to be aware of the dominant narratives that might underlie the institutions and the systems in which we are embedded, such as “Tragedy of the Commons” and overfishing, so that we can at least uncover them for scrutiny. Otherwise community members may be given different overt and covert messages that their perspectives are not valued by us and the collaborations needed for monitoring fisheries and helping to create better commercialisations, tourism and policy will not be forthcoming. This workshop, along with the preparations prior to the workshop and the careful consideration for

communication in facilitated roundtables and during the process of preparing the final report was an attempt to create space in which the realities of the participants could take centre stage and their knowledge systems would be highlighted. While we undoubtedly learned about the various worldviews within fishing communities, the important lesson from this experience is the necessity of acting based on the acknowledgement that the worldviews of all members of fisheries communities are important.

---

## Referências

- [1] Berger, P. L., Luckmann, T. The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge. New York: Doubleday, 1966.
- [2] Steinberg, P. E. The Social Construction of the Ocean. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- [3] Berkes, F., Colding, J., Folke, C. Rediscovery of traditional ecological knowledge as adaptive management. *Ecological Applications*. 2000, 10(5):1251-1262.
- [4] Christensen, A. Fewer fish than frustrations: An Analysis of Multiplicity in Knowledge Articulation. *MAST*. 2009, 8(1): 53-73.
- [5] ] Battiste, M. Post-colonial remedies for protecting Indigenous knowledge and heritage. In: Tripp P, Muzzin L.(Eds). *Teaching as activism. Equity meets environmentalism*, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005. P. 224-232.
- [6] Maurstad, A. Fishing in murky waters – ethics and politics of research on fisher knowledge. *Marine Policy*. 2002, 26(3), 159-166.
- [7] Neilson, A. L., Gabriel, R., Arroz., A., M., Mendonça, E. Eating, jigging or watching? Ocean heritage and sustainable development. In: Rogério Amoêda, Sérgio Lira & Cristina Pinheiro (Eds.) *Heritage and Sustainable Development*, Vol 1. Proceedings of the 2nd International Conference on Heritage and Sustainable Development, Évora, Portugal, 22-26 June. Green Lines Institute: Barcelos, Portugal, 2010. P. 581-587.
- [8] Carvalho, N., Edwards-Jones, G., Isidro, E. Defining scale in fisheries: Small versus large-scale fishing operations in the Azores. *Fisheries Research*. 2011, 109(2-3), 360–369.
- [9] Hardin, G. *The Tragedy of the Commons*. Science, 1968, 162,1243-1248.
- [10] Feeny, D., Berkes, F., McCay, B. J., Acheson. J. M. The tragedy of the commons: Twenty-two years later. *Human Ecology*, 1990, 18(1), 1-19.
- [11] Friend, R. M., Arthur, R. I. Overplaying overfishing: A cautionary tale from the Mekong. *Society & Natural Resources: An International Journal*, 2012, 25(3), 285-301.
- [12] Høst, J. A neoliberal catch: Access rights and the clash of coastal lifemodes. Presentation at the World Small-Scale Fisheries Congress, Bangkok, Thailand, October 18-22, 2010.
- [13] Sousa, L. Women in fisheries in the Azores. How they become visible...Presentation at "It's not just about the fish" Social and cultural perspectives of sustainable marine fisheries. Greenwich, UK, April 4-5, 2011.
- [14] Arnold, R., Burke, B., James, C., Martin, D., Thomas, B. *Educating for a Change*. Toronto, ON: Between the Lines, 1991.
- [15] Reason, P. Three approaches to participatory inquiry. In: Denzin N. K., Lincoln, U. S. (Eds.), *Strategies of qualitative*

inquiry. Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage, 1998. P. 261-291.

[16] Neilson, A. L. *Disrupting privilege, identity, and meaning: A reflexive dance of environmental education*. Rotterdam: Sense Publishers, 2008.

[17] Cajete, G. *Look to the mountain: An ecology of indigenous education*. Skyland, NM: Kivaki Press, 1994.

[18] Reis, P. "A Importância da Universidade dos Açores na Sociedade Açoreana ". <http://sites.google.com/site/espacodepatriciabelle/Home> Retrieved 05 January 2012.

[19] James, R. Social inclusion in a globalised higher education environment: the issue of equitable access to university in Australia. In: Tehmina N., Basit, Tomlinson, S (Eds.) *Social*.

*inclusion and Higher Education*, Bristol: The Policy Press, University of Bristol, 2012. P. 83-107

[20] Rocha, J. A. O., Araujo, J. F. F. E. Administrative reform in Portugal: problems and prospects. *International Review of Administrative Sciences*. 2007, 73,583-596.

[21] Gil, A., Calado, H. Bentz, J. Public participation in municipal transport planning processes – the case of the sustainable mobility plan of Ponta Delgada, Azores, Portugal. *Journal of Transport Geography*, 2011, 19, 1309–1319.

[» voltar ao Sumário](#)



# Monitorização, Controlo e Fiscalização da Pesca

## *Monitoring, Control and Surveillance of Fishery*

*António Mateus Anjinho Mourinha*

Capitão-Tenente

| antoniomourinha@gmail.com

---

### Resumo

O foco central deste artigo são o controlo e a fiscalização da pesca em Portugal. Necessariamente são também abordadas a situação dos recursos haliêuticos em geral e as suas medidas de gestão. São detalhadas essas medidas e a regulamentação aplicável ao caso nacional, no contexto da União Europeia. Depois são tratados os instrumentos utilizados na implementação das medidas de gestão das pescas: o controlo e a fiscalização da actividade. Porque com estes intrinsecamente relacionados, também se abordam os outros dois vectores da acção do Estado, designadamente a legislação e a decisão processual. Defende-se que será do equilíbrio, da articulação e da eficiência destes três vectores que dependerá em última instância a efectividade da acção do Estado no mar. Finalmente é explicitado o modelo nacional para a fiscalização e controlo das actividades de pesca, e, em maior detalhe, a sua aplicação no seio da Marinha Portuguesa.

**Palavras-chave:** Recursos marinhos vivos; Gestão dos recursos; Fiscalização da Pesca

### Abstract

The central issues of this article are the fisheries enforcement and control in Portugal. The fisheries resources status and their management measures are also necessarily examined. Those measures are here detailed, as the applicable regulations to national fisheries in the European Union context. After, there is analysed the fisheries management implementation instruments: the fisheries enforcement and control. And because intrinsically tied with this there is also observed the other two vectors of the State action, namely, the legislation, and, the courts and other decision bodies. It is argued that the effectiveness of the State action at sea depends, in last, of the equilibrium, the harmonious relation and the efficiency of these three vectors. Finally the Portuguese model for the fisheries enforcement and control is described, and in more detail it's application in the Portuguese Navy.

**Key words:** Marine living resources; Resource management; Fisheries enforcement

*"We are called to be the architects of the future,  
not it's victims."*

Richard Buckminster Fuller

## I. Introduction

Num país como Portugal, terceiro consumidor de pescado *per capita* ao nível mundial e o primeiro no seio da União Europeia [1], com largas ligações à actividade da pesca, sejam elas de natureza alimentar, cultural, social ou económica, a sustentabilidade da pesca marítima é uma temática que não se poderá contornar onde quer que se estudem os assuntos marítimos nacionais. Essa sustentabilidade está dependente, entre outras matérias, sobretudo da gestão, do controlo e da fiscalização das actividades de pesca. Abordar estes factores é a tarefa a que nos propomos, fazendo-o sobretudo de uma forma abrangente, mais do que aprofundando as suas especificidades, proporcionando assim ao leitor uma visão holística, mas providenciando também referências para uma pesquisa mais aprofundada.

Desde tempos imemoriais que a pesca tem sido uma fonte importante de alimentos para a humanidade, e, já quando historicamente documentada, também comprovadamente uma fonte de emprego e de riqueza para as populações ribeirinhas nela envolvidas. A humanidade, e essas populações em particular, ao longo dos tempos foram olhando o Mar como uma fonte infindável de recursos marinhos [2], e à medida que o conhecimento e o desenvolvimento das tecnologias ligadas à pesca foram evoluindo, foram pescando cada vez mais, cada vez mais longe, cada vez mais fundo.

Nas últimas décadas do século XIX começou a emergir a ideia de que a captura intensiva de recursos marinhos, ao exaurir zonas costeiras e ribeirinhas destes recursos, poderia afectar prejudicialmente as populações delas

dependentes. Surgiram então preocupações referentes a estas actividades no Mar do Norte, já na altura alvo de uma exploração intensa dos seus recursos haliêuticos, que conduziram à realização de uma conferência entre vários países costeiros contíguos a este Mar, tendo como agenda a política das pescas e a sua fiscalização [3]. Esta conferência terá estado na génese da criação, já no final do século, do Conselho Internacional para a Exploração dos Mares (ICES) [4], instituição que ainda existe na actualidade, e em cujos pareceres a União Europeia hoje em dia continua a fundamentar as suas medidas de gestão das pescas.

Com o decorrer do século XX, sobretudo no período pós-guerra, voltou a dar-se um novo desenvolvimento nas tecnologias da pesca, contudo verificou-se que, mesmo com estas novas capacidades, a partir de dada altura as capturas diminuam, conduzindo à clara evidência de que os recursos marinhos, ainda que renováveis, não eram infinitos e, conseqüentemente, necessitavam de ser apropriadamente geridos, se se quisesse que o seu contributo para o bem estar nutricional, económico e social da crescente população mundial fosse sustentável.

Já no último quartel do século XX, a adopção em 1982 da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (UNCLOS) [5], trouxe uma nova perspectiva para uma melhor gestão dos recursos haliêuticos. O novo regime internacional de direito do mar deu aos estados costeiros direitos e responsabilidades na gestão e no uso dos recursos vivos dentro das suas Zonas Económicas Exclusivas (ZEE), as quais abrangem no total, cerca de 90% das pescarias marinhas mundiais [6].

Esta Convenção aponta para que seja feita uma abordagem à gestão das pescas, tanto nas ZEE dos estados costeiros, como em alto mar,

baseada no conceito de Máxima Produção Sustentável [7]. Este conceito encontra-se associado ao de desenvolvimento sustentável, o qual, ainda que difícil de definir, poderá caracterizar-se sucintamente como a actividade que melhora o bem estar da população humana actual, sem sacrificar o bem estar das gerações futuras [8].

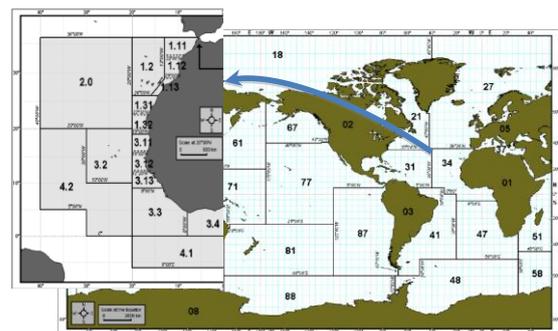
Em Portugal, também a própria Constituição da República avoca de certa forma esta premissa, dispondo no seu artigo 66.º, n.º 2, alínea d), que “incumbe ao Estado (...) promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações” [9].

Não obstante, é praticamente unânime entre os investigadores nesta área e as várias organizações que a monitorizam, que os principais stocks de peixes [10], ao nível global, se encontram em muito más condições. Alguns estudos têm demonstrado nos últimos tempos que mais de 20% dos stocks de pesca se encontram já em colapso, enquanto 40% se encontram sobre-explorados e 35% são completamente explorados, prevendo ainda o risco de um número crescente de stocks virem a colapsar a curto prazo [11]. Este status quo é atribuído nestes estudos sobretudo à sobrepesca e a métodos desajustados de captura, apontando que estes poderão não apenas conduzir a uma baixa produção de pescado e à consequente diminuição dos rendimentos da pesca, mas também eventualmente à destruição de determinados ecossistemas marinhos ao fazê-los perder a sua resiliência, entendida como a capacidade de se adaptarem e recuperarem de agressões externas. A FAO apresenta uma visão, ainda que igualmente preocupante, contudo menos dramática, indicando que dos 600 stocks de pescado marinho por si monitorizados: 3% estão ainda sub-

explorados, 20% encontram-se moderadamente explorados, 52% estão completamente explorados, 17% são sobre-explorados, 7% estão em exaustão, e 1% estão em recuperação [12].

Para a gestão dos stocks de pescado que monitoriza, a FAO subdivide os espaços marinhos mundiais em áreas estatísticas, cada qual com os seus stocks próprios. As áreas estatísticas utilizadas pela FAO são as que se apresentam na figura abaixo. Para Portugal tem relevância sobretudo a área 34, onde se encontram incluídas algumas das águas da ZEE nacional, principalmente as correspondentes ao arquipélago da Madeira.

Esta área é monitorizada, sob os auspícios da FAO, por um organismo específico, a CECAF [13], que emite pareceres relativamente à gestão das pescas nesta águas, os quais são tidos em conta pela União Europeia para o estabelecimento de medidas de gestão nas ZEE dos Estados-Membros abrangidas por esta zona. Dentro da área 34 as zonas que mais em particular incluem águas nacionais, com maior destaque para a Madeira, são as áreas CECAF 34.1.1[14], 34.1.2 e 34.2 (ver fig. 1).



**Fig. 1 – Mapa das áreas estatísticas de pesca monitorizadas pela FAO, cada uma com stocks diferenciados de várias espécies de pescado. Realce para as áreas da CECAF (34).**

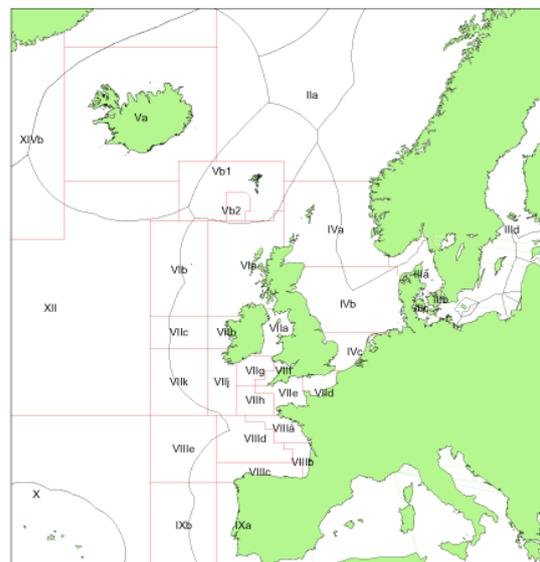
A área 27 da FAO, apesar de abranger as restantes águas da ZEE Portuguesa, uma vez

que é monitorizada concomitantemente pela ICES, sendo sobretudo a esta instituição que a UE recorre no apoio científico à gestão das pescas nesta zona[15], não apresenta consequentemente tanta relevância estatística para as pescas nacionais.

Também com impacto nas medidas da União Europeia nas nossas águas encontram-se os pareceres de uma outra instituição internacional no âmbito da gestão das pescas: a ICCAT [16]. Esta é uma organização internacional que se debruça sobre as medidas de conservação e exploração sustentável dos grandes pelágicos [17] no Atlântico. Tendo em conta o carácter altamente migrador das espécies que monitoriza, a ICCAT para a maior parte destes grandes pelágicos divide o Atlântico simplesmente em duas grandes áreas, considerando duas populações ou stocks distintos, uma para norte dos 50º de latitude Norte e a outra para Sul desta latitude, excepto no que respeita ao atum-rabilho em que a divisão é no sentido da Longitude, situando-se nos 45º de longitude Oeste. As suas posições relativamente às capturas admissíveis dos grandes pelágicos no Atlântico são tidos em conta pela UE aquando do estabelecimento de medidas de gestão referentes a estas espécies para serem seguidas pela frota de pesca europeia nas águas em causa.

A outra instituição internacional que monitoriza e colabora na gestão da pesca nas águas europeias é a já acima referida ICES, instituição centenária e que emite pareceres para as suas áreas estatísticas [18], as quais se limitam ao Atlântico Norte. Estas áreas e os pareceres que a ICES emite para a gestão das capturas são importantes para Portugal, pois, como veremos adiante, são sobretudo as utilizadas pela União Europeia para a definição das políticas referentes à gestão das pescas nesses espaços. Destas áreas, as que

abrangem as águas Portuguesas são a área ICES IX, para as águas do continente, e a ICES X para as águas dos Açores (ver Fig. 2).



**Fig. 2 – Mapa das áreas estatísticas de pesca monitorizadas pela ICES, utilizadas na gestão dos stocks de pescado da União Europeia**

Apesar de ser uma organização completamente distinta da FAO, a ICES trabalha articuladamente com aquela, nomeadamente, seguindo nos pareceres que emite para as suas áreas, as abordagens e princípios conceptuais veiculados pela FAO e pela UN no âmbito da gestão sustentável das pescas.

Essas abordagens e conceitos são particularmente, a Abordagem Ecosistémica, a Abordagem Precaucionária e o já referido conceito de MSY, que de seguida sumariamente se descrevem.

A Abordagem Ecosistémica, que tem sido veiculada em várias instâncias pela UN e pela FAO [19], põe a ênfase sobretudo na utilização de um regime de gestão que mantenha os ecossistemas saudáveis ao mesmo tempo que permite o uso apropriado do meio ambiente pelo Homem, para o

benefício da geração actual e das gerações futuras. A UN (1992b) definiu este conceito como “a gestão dos ecossistemas e dos habitats naturais (...) indo ao encontro das necessidades humanas no uso dos recursos naturais, mantendo ao mesmo tempo a riqueza biológica e os processos ecológicos necessários para sustentar a composição, a estrutura e o funcionamento desses *habitats* ou ecossistemas”.

A Abordagem Precaucionária, também ela subscrita pela UN e pela FAO [20], aponta que (UN, 1995) “os Estados devem ser mais cautelosos quando a informação é incerta, de pouca confiança ou inadequada. A ausência de informação científica adequada não deverá ser usada como uma razão para adiar ou mesmo não tomar medidas de conservação e de gestão”.

O conceito de Maximum Sustainable Yield (MSY), referido na UNCLOS (UN, 1982) e posteriormente abordado noutra documentação e noutros fora sob os auspícios da UN [21], tem o objectivo alargado de atingir a maior produção de pescado possível a longo prazo (conceptualmente um período de tempo infinitamente longo). Sendo um conceito não específico, pode ser aplicado a um ecossistema inteiro, a uma população de pescado diversificado, ou a um único stock de peixe.

A FAO sustenta que para se atingir uma gestão e um desenvolvimento sustentável das pescas será necessária uma melhor governância e alteração das perspectivas dos principais envolvidos (desde logo os pescadores e os governos) para a obtenção de retorno a mais longo prazo. Isto requererá segundo a FAO [22]:

- Melhor consciência dos factores que estarão para além do domínio convencional da gestão das pescas;

- Uma melhor integração da gestão das pescas na gestão global dos espaços marítimos e orla costeira;
- Controlo de actividades em terra que degradam os ecossistemas marinhos (e.g. poluição);
- Um mais forte controlo do acesso aos recursos;
- Instituições e quadros legais mais fortes;
- Maior participação de todos os envolvidos (e.g. Pescadores) nos processos de gestão e controlo das pescas;
- Melhor compilação e partilha da informação sobre as pescas e o seu ambiente;
- Melhor compreensão dos factores socio-económicos das pescas;
- Sistemas mais fortes de monitorização, controlo e fiscalização;[23]
- Medidas para lidar com a incerteza e variabilidade dos recursos naturais e a dinâmica dos ecossistemas; e
- Um mais forte compromisso das comunidades responsáveis pelo uso dos recursos naturais.

Grande parte destes requisitos vão ao encontro da necessidade da diminuição da sobrepesca, desde logo porque a indústria pesqueira tem uma capacidade de pesca que excede bem a taxa a que os ecossistemas conseguem produzir peixe. Esta indústria, considerada ao nível global, é altamente adaptativa e dirigida pelas tendências do mercado, seja local ou mundial. A sua pressão nos recursos encontra-se ainda em crescimento devido a uma tendência global de

aumento do consumo de pescado, a qual se relaciona também com o crescimento contínuo da população humana, com particular incidência nas zonas costeiras.

Adicionalmente muitas frotas pesqueiras são altamente móveis e fazem uso de tecnologias que as tornam bastante eficientes e que dificultam a capacidade dos países costeiros exercerem um controlo efectivo sobre as suas actividades e a pressão que exercem nos recursos piscícolas [24].

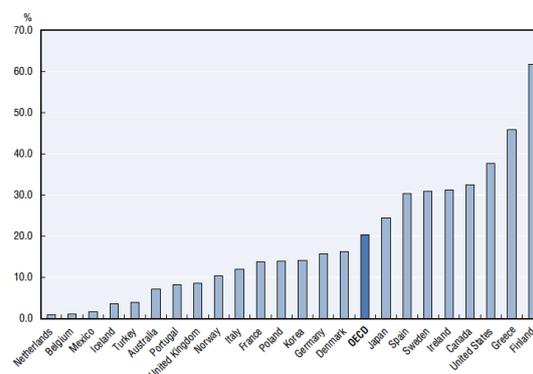
De certa forma em linha com esta perspectiva, Eggert e Greker (2009) apontam seis factores que tornam as práticas e o esforço de pesca actuais insustentáveis:

1. Incentivos inapropriados;
2. Elevada procura por recursos limitados (e por isso caros);
3. Pobreza;
4. Conhecimento inadequado;
5. Governância ineficaz; e
6. Interações danosas entre o sector das pescas e os ecossistemas.

Relativamente aos incentivos ao sector, o primeiro dos pontos assinalados e o mais facilmente mensurável, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD) apresentou o rácio entre esses incentivos e o valor da produção da pesca referente a 2003, verificando-se discrepâncias assinaláveis entre os 23 países analisados (ver fig. 3).

Desde logo há a notar a diferença entre o caso nacional, com as transferências para o sector a atingirem menos de 10% do valor da nossa produção, e o de Espanha (que como adiante veremos é o principal parceiro comunitário com acesso às nossas águas, e o nosso mais directo concorrente no mercado do peixe),

esta com transferências a situarem-se na ordem dos 25% do valor do produto da pesca.



**Fig. 3 – Rácio das transferências financeiras para o sector das pescas versus o valor da produção, em 2003 (Fonte: OECD, 2005).**

Voltando ao panorama global dos recursos da pesca, esta tendência de diminuição dos recursos pesqueiros repercutir-se-á também em Portugal?

Em 1969, escrevia assim o Comandante Sousa e Menezes nos Anais do Clube Militar Naval [25], após análise da evolução das capturas com artes de arrasto num período de 9 anos:

*“As capturas efectuadas em 1967 foram inferiores às efectuadas em 1959, com mais barcos, maior tonelagem de arqueação bruta, e melhor detecção de peixe.*

*Tal facto não pode porém atribuir-se a deficiência técnica dos sistemas de pesca que têm evoluído no bom sentido mas sim à carência de peixe, que se espera seja temporária.”*

Essa tendência manteve-se nos anos seguintes, pois posteriormente, em 1982, os 1<sup>os</sup> Tenentes Sá Leal e Castro Centeno, sobre o mesmo assunto e na mesma publicação, mostravam num quadro com a evolução entre 1970 e 1979, que a um aumento em 17% da tonelagem bruta da frota de pesca nesse período, correspondeu uma diminuição das capturas em 33% [26]. De tal forma que citam

a Secretaria de Estado das Pescas, em 1982 [27]:

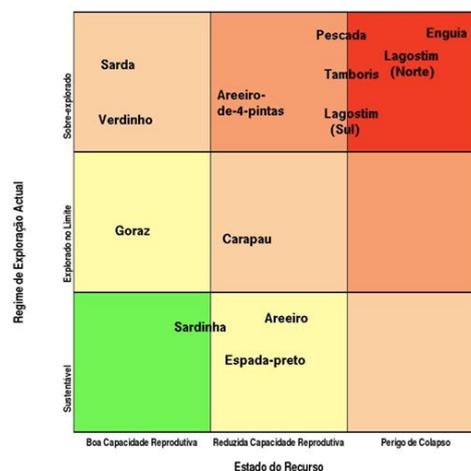
*“O volume da produção (descargas) sofreu uma redução drástica, não só nas pescas distantes, mas ainda mais nas pescas costeiras, em contraste, neste último caso, com a criação da ZEE nacional das 200 milhas, em 1977.”*

Desde essa altura até ao início do século XXI ainda se deu uma quebra nas capturas da ordem dos 22% [28], verificando-se desde aí até 2009 alguma estabilidade, oscilando as descargas de pescado anuais à volta de valores da ordem das 200 000 toneladas, o que permite suprir um consumo per capita de 23 kg, cerca de 40% do consumo nacional de pescado.

Não obstante a estabilidade alcançada, contudo parece difícil recuperarem-se os valores de capturas de outros tempos, pois há espécies que praticamente desapareceram das nossas águas. Um exemplo é o caso do atum nas águas do Sul do Continente, outrora tão frequente junto às costas algarvias, onde era capturado em abundância por armações e que pura e simplesmente desapareceu a partir do início da década de 70 [29].

Outro exemplo, certamente não tão mediático, mas talvez ainda mais importante na cadeia trófica marinha, é o do trombeteiro, também conhecido como apara-lápis, pequeno peixe da família Caproidae que costumava ser muito abundante nas nossas águas, sendo capturado massivamente na década de 80 para a indústria de transformação. A sua importância levou a que chegasse a ser promulgado um *Regulamento da Pesca Costeira de Trombeteiros*, pela Portaria n.º 558/80 [30], contudo este pequeno peixe, muito associado pelos pescadores mais antigos à abundância de pescada, hoje praticamente já não é encontrado nas nossas águas.

Para além disto há ainda espécies alvo de sobrepesca e dentre estas algumas mesmo em risco biológico como a pescada, o lagostim, o tamboril e a enguia (ver fig. 4).



**Fig. 4 – Estado dos principais recursos piscícolas nacionais (Fonte: DGPA, 2007)**

Esta perspectiva muito sumária sobre a evolução dos recursos marinhos nas nossas águas, é o mote certo para introduzirmos o caso nacional na actualidade, em termos de medidas de gestão e de controlo dos recursos da pesca, em que Portugal assume responsabilidades partilhadas com a União Europeia.

## II. A gestão e o controlo das pescas no caso nacional

Abordado que foi, a título de introdução, o panorama global em termos de recursos haliêuticos e de gestão das pescas, com particular ênfase para as matérias e para os organismos relacionados com a gestão das pescas nas águas sob soberania e jurisdição de Portugal, abordemos pois agora como é feita essa gestão em maior detalhe.

Com a entrada, em 1986, de Portugal na então Comunidade Económica Europeia (CEE)

iniciou-se um caminho de transferência progressiva de poderes jurisdicionais, e mesmo dominiais, relativamente aos recursos vivos nas águas sob soberania e jurisdição nacionais. Nessa altura já a CEE exercia poderes jurisdicionais sobre as águas dos Estados-Membros através do exercício de uma Política Comum de Pescas (PCP) assente em dois princípios básicos, a igualdade de acesso às águas comunitárias para todos os pescadores dos Estados-Membros, e a possibilidade de a CEE tomar medidas de gestão das pescas nessas águas tendo em vista a conservação dos recursos [31]. Relativamente ao acesso às águas, era prevista, contudo, a possibilidade de os Estados-Membros poderem ser eles a gerir esse acesso na faixa correspondente ao seu mar territorial [32], ou numa faixa de 6 milhas contadas a partir das linhas de base, naqueles casos onde já havia tradicionalmente frotas estrangeiras a pescar dentro das 12 milhas [33]. Portugal e Espanha, que entraram na CEE na mesma data, beneficiaram de um regime de excepção que, atravessando uma nova PCP estabelecida em 1992 [34], durou até 2003. Esse regime, não obstante permitir a estes dois Estados o controlo e a gestão dos acessos a toda a sua ZEE, contemplava já a implementação de medidas de gestão das pescas, como sejam a definição de TAC [35] e de quotas ou a implementação de requisitos técnicos para a pesca, medidas que seguidamente abordaremos com mais detalhe. Em 2003 terminou esse regime de excepção passando a vigorar o regime de controlo dos acessos apenas para as águas territoriais, à semelhança do que já acontecia para os outros Estados-Membros. A beneficiar ainda de um regime especial ficaram os arquipélagos dos Açores, da Madeira e das Canárias, os quais ficaram ainda a poder limitar os acessos, já não a toda a ZEE, mas até às 100 milhas contadas a partir das linhas de base [36].

Assim, e considerando o momento actual, que tipo de medidas de gestão e de controlo da pesca aplica a União Europeia nas nossas águas e em que áreas? Quem pode cá vir pescar? Que tipo de medidas de gestão no âmbito das pescas pode ainda o Estado Português implementar, em que condições e a quem são aplicáveis? São certamente questões que afloram às mentes dos leitores e que por isso importa abordar.

A actual PCP foi implementada pela Comunidade Europeia em 2002 [37] e estabelece que as competências da União Europeia para tomar medidas, se referem aos seguintes domínios:

- a) À conservação, gestão e exploração dos recursos aquáticos vivos;
- b) À limitação do impacto da pesca no ambiente;
- c) Às condições de acesso às águas e aos recursos;
- d) À política estrutural e à gestão das capacidades da frota;
- e) Ao controlo e à execução;
- f) À aquicultura;
- g) À organização comum de mercado; e
- h) Às relações internacionais.

Para responder à primeira questão detalhemos mais sobre os três primeiros pontos, por serem os que têm mais implicações na gestão das pescas e adicionalmente representarem medidas sobre as quais as actividades de fiscalização incidem, e ainda sobre o quinto ponto, por respeitar à própria actividade de fiscalização da pesca.

No respeitante aos pontos a), b) e c) acima apontados, a União Europeia exerce a sua acção sobretudo através:

a) Da limitação das capturas; esta medida é exercida através do estabelecimento de **TAC** para os diferentes *stocks* de pescado segundo as zonas ICES, CEEAF ou ICCAT, e tendo em conta os pareceres dessas organizações para as áreas e espécies respectivas (*vd* Introdução). Cada zona [38] tem depois o seu **TAC** de uma determinada espécie, ou grupo de espécies, repartido pelos Estados-Membros que aí pescam esse pescado. Essas possibilidades de pesca de uma determinada espécie, numa determinada zona, por um determinado Estado são designadas como **Quotas** de pescas. A soma de todas as **Quotas** de um *stock* dá o **TAC** desse *stock*, ou seja a quantidade máxima de capturas de uma espécie numa zona específica, de forma a manter a sua sustentabilidade, seguidos desejavelmente os princípios de gestão já acima indicados (abordagem ecossistémica, abordagem precaucionária e MSY). Para a maior parte das espécies sujeitas a TAC estas Quotas são anuais [39] e são alvo de uma acérrima negociação por parte dos Estados-Membros, conforme muitas vezes noticiado nos órgãos de comunicação social.

b) Da determinação do número e do tipo de navios de pesca autorizados a pescar: Enquanto medida específica, não aplicada à gestão das frotas, esta medida visa limitar, quando necessário, o esforço de pesca sobre um determinado recurso e/ou sobre uma determinada área. São medidas que têm sido utilizadas sobretudo no âmbito de Planos de Recuperação [40], como o que se encontra em vigor relativamente ao atum rabilho [41].

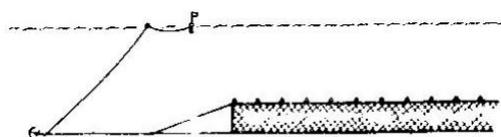


Fig. 5 – Exemplo esquemático de uma rede de emalhar calada

c) Da limitação do esforço de pesca; a limitação do esforço de pesca é efectuada nas águas portuguesas apenas para as pescarias de espécies demersais [42] e para as pescarias abrangidas pelo plano de recuperação da pescada e do lagostim [43]. Esta limitação de esforço abrange apenas as embarcações de pesca com mais de 15 metros de comprimento fora a fora envolvidas nas pescarias referidas. No primeiro caso (espécies demersais) o esforço é medido pelo produto da capacidade (em termos de potencia instalada expressa em *kilowatts*) pela actividade (em termos de dias de pesca), enquanto que no âmbito do plano de recuperação da pescada e do lagostim é medido apenas pela actividade em termos de dias de pesca. Apesar de no primeiro caso não serem especificamente referidas, as artes abrangidas por estas limitações do esforço de pesca são as artes que capturam espécies demersais, designadamente, as redes de emalhar ou de tresmalho de fundo [44], o arrasto de fundo com portas [45] e os palangres de fundo [46].

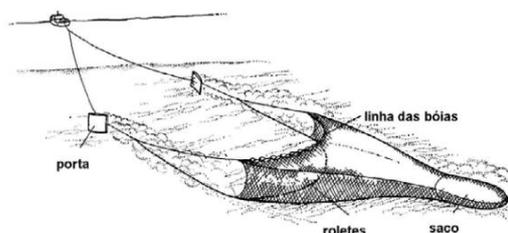


Fig. 6 - Exemplo esquemático de uma arte de arrasto de portas em operação

A divisão pelos países comunitários do esforço de pesca de espécies demersais nas águas Europeias foi implementada através da acção conjugada de dois regulamentos (Comunidade Europeia, 2003 e 2004), e permite-nos desde já responder parcialmente à questão de quem pode vir pescar nas nossas águas.

Enquanto o primeiro destes regulamentos define as pescarias (entre estas a de espécies demersais) e as embarcações a que são impostas limitações do esforço de pesca, o segundo apresenta uma tabela com o esforço de pesca permitido para cada país da União Europeia, em cada uma das pescarias nas áreas ICES e CECAF que abrangem as águas jurisdicionais comunitárias. Para a pesca de espécies demersais na zona ICES IX (correspondente às águas do Continente, ver fig. 2) só existe esforço atribuído a Portugal e a Espanha, ou seja, das embarcações com mais de 15 metros utilizando as artes referidas, apenas as destes dois países podem aí pescar [47]. O mesmo se passa nas zonas CECAF contempladas, enquanto que na zona ICES X apenas Portugal tem esforço de pesca sobre estas espécies.

Fora deste âmbito encontram-se as embarcações que pescam espécies de profundidade ou espécies pelágicas (e.g. pesca de peixe-espada preto com palangre de fundo derivante, pesca da sardinha com artes de cerco, ou pesca de espadarte com palangre de superfície).

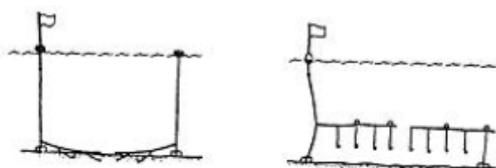


Fig. 7 - Exemplo esquemático de dois tipos de aparelho de palangre de fundo

Nestes casos a solução para saber quem pode ou não pescar nas nossas águas (faixa entre as 12 e as 200 milhas das linhas de base, no Continente, e, faixa entre as 100 e as 200 milhas das linhas de base nas Regiões Autónomas, ou seja as águas onde como vimos a União Europeia pode gerir os acessos) encontra-se nos regulamentos que estabelecem as quotas dos países em cada uma das zonas. Por exemplo, no caso do peixe-espada preto na zona CECAF 34.1.2 (águas da Madeira e das Canárias, ver fig. 1), apenas Portugal tem quota, sendo esta igual ao TAC da União Europeia para essa zona [48]. Nesse caso as embarcações Portuguesas com licença válida para a pesca desta espécie podem pescar nas águas da ZEE Espanhola das Canárias, até ao limite das 100 milhas das linhas de base, mas o contrário já não se verifica. Já no caso da sardinha capturada com artes de cerco a situação é substancialmente diferente, pois como não foi estabelecido um TAC para este peixe (nem consequentemente quotas), nada impede que qualquer embarcação de pesca de qualquer Estado-Membro possa vir pescar essa espécie na faixa entre as 12 e as 200 milhas do Continente.

Para além destas regras de acesso às nossas águas há ainda que considerar o acordo de pesca luso-espanhol, para o caso específico do acesso a embarcações espanholas. Este acordo assinado no Luxemburgo em 2003 [49] e com uma validade de 10 anos, procurou limitar e controlar os acessos às águas da ZEE continental de ambos os países, protelando assim o regime completamente aberto que a política Europeia de pescas já permitia a partir dessa data. Assim, limitaram-se as embarcações que podem ir pescar às águas continentais da ZEE do outro país a 45 embarcações, divididas entre o arrasto (30) e o cerco (15). Este acordo incorporou

ainda dois outros acordos fronteiriços mais antigos: o acordo fronteiriço do Rio Minho [50] e o acordo fronteiriço do Rio Guadiana [51], com autorizações de acesso a mais 44 embarcações para cada um destes acordos. Fora deste acordo ficaram as embarcações de pesca com palangre de superfície [52] (para espadarte, atuns, tintureiras, etc.) e as águas das regiões autónomas [53].

d) Da adopção de medidas técnicas, incluindo:

- i. Medidas relativas à estrutura das artes de pesca, ao número e dimensão das artes de pesca embarcadas, aos seus métodos de utilização e à composição das capturas que podem ser mantidas a bordo aquando da pesca com as referidas artes;
- ii. Zonas e/ou períodos em que as actividades de pesca são proibidas ou limitadas tendo em vista, nomeadamente, a protecção das zonas de reprodução e alevinagem [54];
- iii. Dimensão mínima dos indivíduos que podem ser mantidos a bordo e/ou desembarcados;
- iv. Medidas específicas destinadas a reduzir o impacto das actividades de pesca nos ecossistemas marinhos e nas espécies não-alvo;

As medidas técnicas que se encontram actualmente em vigor foram implementadas maioritariamente em 1998 [55] e não se podem confundir com as regras de livre acesso às águas, pois ao contrário destas vigoram em todas as águas, incluindo no mar territorial e nas águas interiores dos Estados-Membros.

Parte das medidas técnicas (tanto Europeias, como nacionais), tais como a determinação de tamanhos mínimos de captura, a imposição de percentagens mínimas de captura de

espécies-alvo consoante as artes/malhagens utilizadas, e ainda a implementação de um regime de quotas, conduzem a uma prática de **rejeições** de pescado. De facto se o pescador capturar espécimes abaixo do tamanho mínimo deverá devolvê-los ao mar, mesmo que já estejam mortos, o mesmo se passa quanto às quantidades de espécies não-alvo acima da percentagem permitida, ou ainda aquando da captura de espécies com a quota já fechada ou cuja captura é proibida. Esta devolução de pescado ao mar, que se chama rejeição [56], é actualmente alvo de uma polémica candente nos *fora* da União Europeia onde se discute a futura evolução da PCP. Em 1994, Alverson *et al.*, num trabalho seminal sobre esta material, calcularam em cerca de 27 milhões de toneladas o total de rejeições anuais de animais marinhos em todo o mundo [57]. As perdas económicas, ligadas directamente ao acto da rejeição [58] e também aos objectivos de monitorizar ou prevenir rejeições [59], foram estimadas andarem em conjunto na ordem dos biliões de dólares. Por outro lado as rejeições dificultam a gestão das pescas, uma vez que esta é feita com base nas descargas [60] e não na mortalidade efectiva das espécies. É principalmente por estas razões que tem havido muita pressão de várias organizações não governamentais [61] junto da União Europeia para que a nova PCP inclua uma mudança nesta matéria, adoptando políticas semelhantes às implementadas na Noruega desde 2000, onde foram banidas as rejeições. Permeável a estas ideias, a Comissão Europeia apresentou já uma comunicação onde aponta para a implementação da proibição das rejeições na pesca, para 2016 [62].

As artes apontadas como mais produtoras de rejeições são as artes de arrasto, tendo sido estimado na frota portuguesa uma taxa de rejeições no arrasto de crustáceos da ordem dos 60%, e no arrasto de peixe, da ordem dos

30% [63] pelo que esta eventual alteração, a ocorrer, terá um impacto significativo nos procedimentos de pesca deste tipo de artes em Portugal, e, conseqüentemente, na sua fiscalização. Resta-nos aguardar para ver que tendências a União Europeia seguirá na nova PCP, previsivelmente a ser implementada ainda este ano.

Quanto ao último ponto que nos propusemos abordar, o controlo e execução, o grande esforço da União Europeia tem ido no sentido de uniformizar o mais possível o padrão das actividades de fiscalização e de controlo das pescas, assim como a aplicação de medidas coercivas aos infractores. Neste sentido sobretudo três linhas de acção foram seguidas:

- a) A criação da Community Fisheries Control Agency [64] em 2005, com sede em Vigo, tendo como missão organizar a coordenação operacional das actividades de controlo e fiscalização das pescas pelos Estados-Membros, prestar-lhes apoio e estimular a cooperação de forma a assegurarem o cumprimento das regras da PCP de forma efectiva e através da sua aplicação uniforme [65]. Essa missão, na prática, pretende promover elevados padrões comuns nas actividades de controlo, fiscalização e vigilância levadas a cabo pelos Estados-Membros no âmbito da PCP [66].
- b) A criação, através de regulamentação comunitária, de regras e padrões comuns para a execução das actividades de controlo, fiscalização e vigilância da pesca, e para a interpretação das eventuais infracções detectadas. Desta regulamentação, recentemente alterada, há sobretudo a destacar [67]:
  - i. A obrigatoriedade de os inspectores (ou agentes de fiscalização), quando devidamente qualificados para

exercerem essas funções, se fizerem identificar nessa qualidade através da apresentação aos operadores (pescadores, transportadores, comerciantes, etc.) de um cartão oficial emitido pela autoridade nacional ou regional das pescas, antes de efectuarem as suas actividades de inspecção;

- ii. A normalização dos itens a verificar aquando de uma acção de fiscalização da pesca, através da criação de um relatório da fiscalização padrão, de preenchimento obrigatório pelos agentes de fiscalização, com referência a esses *itens*;



Fig. 8 - Bitola Ómega para medição da malhagem das artes

- iii. A diminuição do factor humano através da implementação de instrumentação electrónica para a medição e registo de determinados requisitos técnicos, como as malhagens mínimas, de que é um bom exemplo a obrigatoriedade do uso de uma bitola electrónica [68] para medição das malhagens das artes de pesca (Bitola Ómega: ver Fig. 8);
- iv. A criação de novas listagens com uma tipologia das infracções graves à PCP, mais abrangentes que as anteriormente existentes, estipulando um sistema de pontos a aplicar aos infractores aquando do cometimento destas infracções. Os infractores que atinjam um determinado número de pontos poderão ver as suas licenças suspensas ou mesmo anuladas.

c) A possibilidade de os Estados-Membros efectuarem actividades de fiscalização de pesca nas águas jurisdicionais de outro Estado-Membro. Esta possibilidade, prevista no Artº 28º da versão original do documento que implementa a actual PCP [69], tinha sido já accionada em 2006 através de um regulamento de execução [70]. Posteriormente, em 2011, entrou em vigor nova regulamentação sobre esse assunto. As regras actualmente em prática nesta matéria permitem ainda uma maior liberdade para se realizarem actividades de fiscalização da pesca nas águas das ZEE de outros Estados-Membros, bem como no alto mar e nas águas jurisdicionais de países terceiros, quando incidindo sobre embarcações de pesca comunitárias [71]. Essas regras permitem que sejam feitas fiscalizações fora das águas jurisdicionais do país do navio fiscalizador nas seguintes circunstâncias:

- i. A fiscalização a navios e embarcações de pesca do mesmo pavilhão do navio que efectua a inspecção pode ser feita em quaisquer águas comunitárias desde que fora do mar territorial dos Estados-Membros [72];
- ii. A fiscalização a navios de outros Estados-Membros fora das águas jurisdicionais do país do navio fiscalizador pode ser feita:
  1. Após autorização do Estado-Membro costeiro, a qual deve ser dada no prazo de 12 horas após o pedido. Para o efeito os Estados-Membros costeiros devem ter um ponto de contacto H/24, podendo recusar o pedido apenas por motivos imperiosos, dos quais deve ser dado conhecimento ao Estado que solicita a autorização para fiscalizar, e à Comissão Europeia;

2. No âmbito de um programa específico de controlo e inspecção originado sob os auspícios da União Europeia;
3. Em águas internacionais (mar alto, fora das ZEE);
4. Em águas de países terceiros, em conformidade com eventuais acordos internacionais (este ponto poderá ter interesse específico para Portugal, ao possibilitar sem mais às unidades navais Portuguesas a fiscalização de embarcações comunitárias no âmbito de acordos de cooperação com os PALOP [73]).

Abordada que foi toda esta trama normativa comunitária, que medidas de gestão e regulamentares pode ainda o Estado Português implementar, em que condições e a quem são aplicáveis, é a questão que falta responder.

Antes de encarar esta questão, convém, ainda que muito sumariamente, considerar a relação entre o direito nacional e o direito comunitário, de forma a clarificar hierarquias e precedências entre os diferentes tipos de normas.

O Direito Comunitário é direito internacional, que, por via do ponto 4. do Artº 8º da Constituição da República Portuguesa [74], especificamente dedicado às normas supervenientes da União Europeia, se torna parte integrante da ordem interna.

Trata-se de um direito autónomo pois possui uma origem supranacional e uma finalidade própria, que é a de estabelecer a disciplina jurídica dos interesses comuns dos Estados, podendo as suas normas ser directamente aplicadas pelas jurisdições nacionais quando para isso tenham vocação, ou seja, sempre que produzam um efeito directo ou imediato na esfera jurídica individual, que se exprima na

atribuição aos particulares de direitos ou obrigações que os tribunais nacionais possam ser chamados a reconhecer ou impor. O direito comunitário, sendo supranacional, impede qualquer revogação ou alteração da legislação comunitária pelo direito nacional e garante o primado do direito comunitário em caso de conflito com o direito nacional [75].

De facto, assim sendo, não é muito o que resta aos Estados costeiros para poderem gerir e regulamentar em consonância, mas os art<sup>os</sup> 9<sup>o</sup> e 10<sup>o</sup> do regulamento base da PCP [76] abrem ainda assim algumas janelas para se poder legislar nesta matéria.

Uma dessas janelas refere-se à possibilidade de o Estado-Membro costeiro poder tomar medidas de gestão e regulamentares no seu mar territorial, desde que a União Europeia não tenha adoptado medidas especificamente para essa zona. Contudo, ainda assim estas medidas devem respeitar as seguintes regras:

- a) Não podem ser discriminatórias relativamente a outro Estados-Membros que aí pesquem;
- b) Devem ser compatíveis com os objectivos da PCP; e,
- c) Não podem ser menos estritas que a legislação comunitária em vigor.

Além disso, se essas medidas afectarem navios de outros Estados-Membros, as mesmas carecem de consulta prévia da Comissão Europeia, dos outros Estados-Membros envolvidos e dos Conselhos Consultivos Regionais [77] antes de poderem ser implementadas. No caso nacional apenas as embarcações de pesca espanholas ao abrigo dos acordos do Rio Minho e do Rio Guadiana podem pescar dentro do mar territorial, e para essas o próprio acordo prevê que tenham que cumprir com a regulamentação de pesca do país onde operem, o que obvia os trâmites deste processo de consulta.

A outra oportunidade de estabelecer regulamentação nacional, mesmo para além do mar territorial é a possibilidade de regulamentar apenas para os navios e embarcações de pavilhão nacional. Também neste caso as medidas implementadas devem ser compatíveis com os objectivos da PCP e não podem ser menos estritas que a legislação comunitária em vigor. Ao contrário da anterior, esta possibilidade é muito pouco usada pelos outros Estados-Membros, pois para além de dificultar a fiscalização e o controlo (por haver navios de pesca com regras diferentes na mesma zona de pesca), como as medidas aplicáveis teriam que ser mais restritivas que as comunitárias, iriam introduzir um factor de desvantagem competitiva para os pescadores nacionais face aos pescadores estrangeiros. Já em Portugal são comuns estas medidas mais restritivas, que, fora do mar territorial, são apenas aplicáveis às embarcações nacionais.

Para obter pareceres que sustentem a implementação das medidas nacionais no âmbito da pesca, sobretudo no que respeita à pesca dentro do mar territorial, a tutela [78] recorre ao aconselhamento científico do IPIMAR [79], que tem como missão promover actividades de investigação, experimentação e demonstração no domínio das ciências e tecnologias nas áreas das pescas e recursos do mar e apoiar a definição das políticas sectoriais a nível nacional. A principal pescaria que tem sido alvo de atenção continuada por este Instituto é a pesca de bivalves com ganchorra. De facto tem havido uma monitorização continuada dos recursos através da realização de campanhas de monitorização a bordo de navios do IPIMAR desde 1986. Esta monitorização, para além da verificação do estado dos recursos, tem ainda um importante objectivo no que respeita à segurança alimentar dos consumidores, pois permite detectar a presença de biotoxinas

marinhas [80] ou outras toxinas, presentes em determinados bivalves e em zonas específicas [81], e assim implementar a proibição da sua captura e comercialização.

Para além destas campanhas de monitorização vários outros estudos têm sido desenvolvidos pelo IPIMAR de modo a melhorar a informação científica e a alicerçar cientificamente a legislação que regulamenta principalmente a pequena pesca e a apanha, mas também outros segmentos da frota de pesca nacional. Como exemplo temos, a pesca da língua em Montegordo, Culatra e Fonte da Telha, a pesca da pescada no Algarve (zona da beirinha [82]), a pesca do búzio, canilha e berbigão na Ria Formosa, a pesca com arrasto de vara no Norte e Centro de Portugal, a apanha de bivalves na Ria de Aveiro, a apanha de ouriço na costa norte e no sudoeste alentejano, a pesca de camarão de Quarteira, a pesca de arrasto com portas, etc. [83]

Assim, sustentada pelo organismo nacional de investigação pesqueira, mas também por outros estudos de Universidades nacionais e estrangeiras, temos bastante legislação nacional de pesca, a que há ainda que juntar a regulamentação regional específica das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, e a regulamentação fora da tutela das pescas, mas incidindo sobre a actividade da pesca, como é o caso da legislação referente aos diversos parques e reservas marinhas nacionais.

Esta regulamentação em conjunto é abundante e, considerando as hierarquias e dependências entre normativos comunitário, nacional e regional, apresenta em muitos casos dificuldades de interpretação ou até erros [84], que não facilitam a sua fiscalização, aplicação ou mesmo a sua compreensão pelos pescadores. Esta problemática, alvo inclusive de uma tese de mestrado da Escola Naval (Luz, 2010), será abordada um pouco mais

detalhadamente adiante, fruto da sua interrelação com o controlo e fiscalização da pesca propriamente ditos, que passaremos já de seguida a abordar.

### III. A fiscalização e controlo da pesca

Visitados que foram os principais problemas que a pesca enfrenta, os meandros da sua gestão, e a trama regulamentar que a rege, com incidência nas águas e na frota nacional, debruçemo-nos agora sobre um dos “instrumentos” utilizados na implementação das medidas de gestão das pescas, a fiscalização das actividades de pesca. Começamos pois primeiro por delimitar o que é esta actividade.

#### a) O que é a Fiscalização da Pesca?

Primeiramente importa circunscrever o que é fiscalização genericamente, para depois especificar relativamente à pesca. Para enquadrar a actividade de fiscalização em termos genéricos importa começar por distingui-la de uma outra actividade com a qual muitas vezes se confunde, o policiamento. Uma das principais razões desta confusão prender-se-á com o facto de muitas vezes os agentes que efectuam uma e outra destas actividades serem os mesmos, quando se trata de polícias com competências de fiscalização em matérias específicas, uma vez que a estes também competem as actividades de policiamento nas suas mais diversas formas. As actividades de policiamento são sempre efectuadas por agentes de órgãos de polícia criminal e são enquadradas genericamente pela Lei de Segurança Interna que define as medidas que podem ser tomadas no âmbito destas actividades, agrupando-as em “medidas de polícia” e “medidas especiais de

polícia”, nos termos das leis penais, processuais penais e equiparadas [85]. Nesse sentido normalmente o seu foco é sobre as actividades ilícitas previstas na Lei Penal e demais legislação equiparada, e tipificadas como crimes. Já as actividades de fiscalização, muitas vezes realizadas também por polícias, incidem sobre actividades legais em si mesmas [86], mas visando procedimentos que podem não estar em acordo com a regulamentação aplicável (e.g. pesca comercial). Consistem muito basicamente numa verificação administrativa da forma como uma actividade é realizada. As infracções detectadas nesse âmbito são enquadradas pela legislação específica para a actividade ou para a área em causa, sendo consideradas como ilícitos de mera ordenação social e as medidas coercivas aplicáveis são de natureza contra-ordenacional e não penal. É a legislação específica de cada actividade ou área, que determina quem é competente para exercer as acções de fiscalização sobre ela, designando-se essas autoridades, quando não forem polícias, como agentes de fiscalização [87]. Isto não significa que todos os órgãos de polícia criminal possam fiscalizar todas as actividades, pois só o podem fazer quando a legislação específica que enquadra essa actividade os designa para tal (e.g. a Polícia de Segurança Pública, apesar de ser uma Polícia, não é competente para fiscalizar as actividades de pesca). Por outro lado, também os agentes de fiscalização podem, em determinadas circunstâncias, tomar medidas consideradas como “medidas de polícia” [88], mesmo não sendo polícias. Uma delas é quando a legislação referente à matéria a fiscalizar prevê essas medidas (e.g. a identificação de indivíduos quando estes estejam a praticar pesca lúdica, para efeitos da verificação do licenciamento

[89]). Outra é quando essas medidas também se encontram previstas no Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social, sendo este aplicável subsidiariamente (e.g. apreensão cautelar de material). Ainda quando o Código Penal e o Código do Processo Penal expressamente o permitam (e.g. detenção de indivíduos em flagrante delito [90]).

Aplicando a noção de fiscalização especificamente às actividades de pesca, temos a fiscalização da pesca. É preciso contudo ainda explicitar que “fiscalização da pesca” não é o mesmo que “fiscalização a embarcações de pesca”, sendo a primeira apenas cerca de 40% de uma acção de fiscalização a embarcações de pesca, no conceito em que esta é feita pela Marinha Portuguesa. Com efeito, numa acção de fiscalização a uma embarcação de pesca são várias as matérias fiscalizadas para além da pesca, que vão desde a verificação dos meios de segurança e de navegabilidade, passando pela tripulação da embarcação, até às radiocomunicações de bordo. Este conceito otimiza os custos da fiscalização marítima, ao permitir que uma única entidade, numa mesma acção verifique a conformidade de várias matérias, algumas delas relacionadas com a segurança da navegação, da embarcação e dos seus tripulantes.

- b) A Fiscalização, a Regulamentação e a Decisão Processual.

A fiscalização da pesca assenta portanto na verificação do cumprimento da legislação de pesca pelos pescadores. Mas não se fica por aí, pois pressupõe nessa acção, aquando da detecção de eventuais infracções, a elaboração de documentação e a recolha de meios de prova que permitam uma adequada decisão processual [91] pelas entidades

competentes para tal. Poderemos assim enquadrar a fiscalização entre a legislação [92] e a decisão processual, situando-a a jusante da primeira e a montante da segunda, servindo conseqüentemente de ponto de ligação entre ambas. Nessa situação de ligação entre dois “poderes” esta actividade assume muitas vezes o papel de elo mais fraco, a quem se imputam ao mesmo tempo a ineficácia da acção do Estado e o exagero dessa acção, situações de todo incompatíveis entre si...

Convém por isso olhar para a eficácia e eficiência da acção do Estado como o resultado de um todo, encaixando a fiscalização no seu lugar nesse todo [93]. A eficácia do seu resultado agregado poderá ser avaliada na medida em que se verificar o cumprimento da regulamentação aplicável, enquanto a eficiência se avaliará na medida da optimização dos recursos dispendidos para se atingir esse resultado. Vão de certa forma nesse sentido as teorias racionalistas sobre a observância da lei, como o incontornável modelo apresentado por Gary Becker em 1968 [94], conhecido por “Becker’s model” ou “Optimal penalty model” [95]. É ali defendido que os potenciais infractores reagem sobretudo à probabilidade de serem detectados, à probabilidade de serem condenados e à severidade das medidas coercivas aplicáveis. Nesta perspectiva, o caminho apontado para se atingir uma diminuição nas infracções passaria por um aumento da gravidade das medidas coercivas previstas na lei (Legislação), por um aumento do número e/ou da eficácia [96] das actividades de fiscalização (Fiscalização), ou ainda pelo aumento da probabilidade de o infractor vir a ser condenado em tempo útil (Decisão).

Também nesse sentido vai a perspectiva de Leal & Centeno (1982), onde é apontado

que o resultado final da acção do Estado (numa perspectiva estrita da coercibilidade) será o resultado do produto dos lados do triângulo Legislação/Fiscalização/Tribunais e não da sua soma. Como refinamento desta ideia abstracta apresentamos o resultado da acção do Estado, não como um triângulo, mas como um volume correspondente ao produto dos três vectores referidos (substituindo os tribunais pela Decisão Processual, ver Fig. 9), equivalendo cada vector ao contributo dado por cada uma das componentes. Esse contributo, não havendo perdas significativas em termos de organização e de eficiência, em cada uma dessas componentes deverá aproximar-se também do esforço do Estado, em termos de recursos dispendidos. Logo a eficiência máxima deste modelo implicará um equilíbrio entre os três vectores, que permitirá o melhor output final da acção coerciva do Estado em face dos recursos disponíveis (volume azul na fig. 9). Este princípio tanto é válido para países ricos e com muitos recursos, como para países pobres com poucos recursos. Uma situação desequilibrada, como a exemplificada no volume laranja da fig. 9 (onde reduzimos o tamanho de dois dos vectores a metade), conduz a uma ineficiência da acção coerciva do Estado, pois a uma redução da soma dos três vectores para 66,6% (esforço total do Estado), corresponde uma redução do volume para 25% (resultado total da acção do Estado) [97].

Esta ineficiência poderá conduzir a uma situação de ineficácia, caso se verifique um incumprimento reiterado das normas legais, ou, em alternativa, à utilização de recursos em excesso para se atingir o resultado pretendido. Esta é, naturalmente, uma abstracção que pretende traduzir um

determinado conceito mais do que o quantificar matematicamente.



Fig. 9 - Figura volumétrica exemplificativa da eficiência da ação coerciva do Estado

Em complemento destas visões racionalistas poderemos ainda considerar as teorias normativas, que dão particular ênfase ao papel das normas no contributo (ou não) para o seu próprio cumprimento. Esse é o caso da “complexity critique” [98] que aponta como causa importante da desobediência o facto de as leis muitas vezes serem demasiado numerosas, demasiado difíceis de compreender, demasiado fluidas ou variáveis e demasiado difíceis de aceder. Como apontado por Luz (2010) de forma mais aprofundada, quase todas estas “críticas” se encaixam na situação da legislação das pescas aplicável nas águas nacionais.

Adicionalmente, tem sido apontado por alguns autores que a percepção, por quem é alvo da ação do Estado, da justiça e da honestidade dos procedimentos que lhe são aplicados é um factor importante na observância das regras legais [99]. Este factor tanto pode ser considerado ao nível da Legislação, como ao nível da Fiscalização, como ainda ao nível da Decisão.

E em que situação nos encontraremos em Portugal no que respeita ao cumprimento

da legislação das pescas? Tendo em conta que a maior parte das infracções de pesca são infracções discretas, no sentido de que para além das detectadas no decurso das acções de fiscalização e controlo não se sabe quantas mais foram cometidas [100] (infelizmente o Mar não se queixa...), é difícil ter estatísticas completas sobre a observância da lei nesta actividade. No entanto é ainda assim possível ter alguns dados que apontam para a dimensão desse problema. No que respeita ao pescado não declarado, e que assim não entra de forma correcta nas contas da gestão (nem paga impostos ao Estado), o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas refere num relatório de 2007 [101]:

*“A existência de um elevado número de embarcações polivalentes que não apresentam registos de venda em lota (56% do universo das embarcações contabilizadas nesta categoria na frota do Continente), sugerindo que as vendas directas fora da lota poderão assumir expressão muito significativa neste segmento, como é aliás voz corrente entre os operadores do sector (...)”*

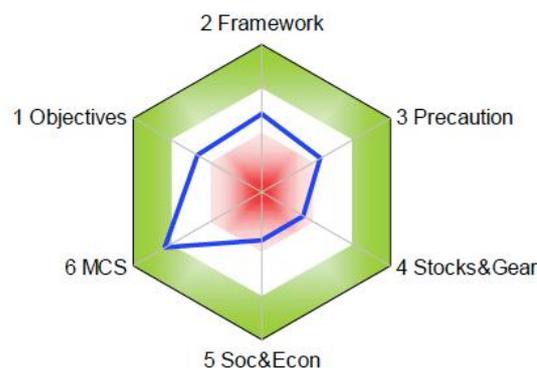
Quanto às infracções efectivamente detectadas, e à sua comparação com os outros países da União Europeia, Pramod et al., em 2008 [102], apontaram que do total de infracções graves à PCP detectadas em 2003, 88% tinham sido cometidas pelas frotas de 5 países: Itália, Espanha, França, Portugal e a Grécia. Neste ranking Portugal aparece em 4º lugar, com 761 infracções graves à PCP, atrás da Itália (3280), da Espanha (2949) e da França (864). Contudo este número deve-se em parte ao tamanho da frota nacional, a 4ª

maior da União Europeia em número de navios e embarcações (apesar de 91% da frota ser constituída por embarcações de CFF inferior a 12 metros). De facto, se considerarmos a relação percentual entre o número de infracções graves e o tamanho da frota os números já não são tão gravosos. Assim, apesar de Itália e Espanha se manterem nos dois primeiros lugares, com respectivamente 23% e 22%, Portugal passa a estar em 10º lugar, atrás de países do norte da Europa, como a Bélgica (18%), a Holanda (14%), a Polónia (11%) ou a Dinamarca (11%), com o número das infracções graves a representarem 8% do número de navios e embarcações de pesca nacionais.

Contudo estes números pioraram em 2004 [103] e em 2006 [104], com Portugal a situar-se nesta escala, respectivamente, em 5º, com as infracções a representarem 17% da frota (1729 infracções) e em 4º, aí representando 15,5% da frota (1352 infracções), neste ano ultrapassando inclusive a Espanha percentualmente em relação à frota, o que nunca tinha acontecido.

Em face destes números poderemos questionar-nos se, na tríade Legislação-Fiscalização-Decisão, conforme acima descrita, será a Fiscalização que falha?

Numa análise externa feita a Portugal, inserida num conjunto de análises publicadas em 2006 pelo University of British Columbia Fisheries Center relativas à avaliação de observância por vários países do Código de Conduta da FAO para umas Pescas Responsáveis [105], a fiscalização aparece como o parâmetro (dos seis avaliados [106]) com melhor cotação. É aliás o único parâmetro que no diagrama de zonamento dessa análise (ver fig. 10) aparece na zona verde.



**Fig. 10 - Análise de Portugal no âmbito da gestão e controlo das pescas, representada pelo polígono a azul [107]**

Para além de olharmos para a nossa análise importa também olharmos comparativamente para as análises de outros países Europeus, elegendo dois dentre eles, um que também tenha historicamente uma taxa elevada de incumprimento das regras de pesca, e outro que tenha um historial de cumprimento, de forma a procurar eventuais semelhanças e divergências. No primeiro caso, o país que emerge como o mais óbvio para nos compararmos é a Espanha, pois para além de ser daqueles que maior taxa de infracções à PCP tem apresentado, é o país vizinho, com bastantes semelhanças sociais e culturais com o nosso. Olhando para o diagrama de Espanha (ver fig. 11) poderemos imediatamente descortinar duas áreas onde se verificam diferenças significativas em relação ao de Portugal: ao nível do estado dos stocks, da composição da frota e das artes, e também (sobretudo) ao nível da vigilância, fiscalização e controlo da pesca. Com efeito, baseando-nos nesta análise e no conceito de eficiência da acção do Estado que descrevemos (e naturalmente nas suas repercussões na eficácia), não será de admirar a baixa taxa de observância da legislação da pesca

pelos pescadores espanhóis, acentuada certamente pelo estado dos seus stocks [108].

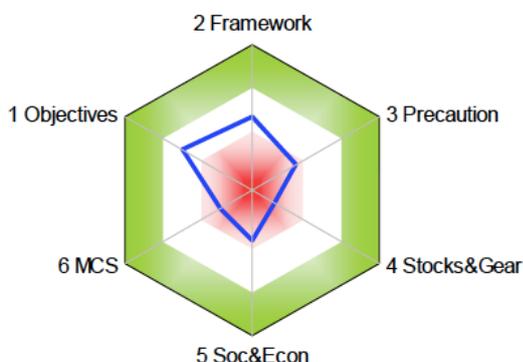


Fig. 11 – Análise da Espanha no âmbito da gestão e controlo das pescas [109]

Para efectuar a comparação pelo oposto, ou seja com um país com uma história de cumprimento da PCP, optamos pelo Reino Unido, país com uma frota com quase o mesmo número de navios da nossa (embora com maior tonelagem) e com taxas de infracções graves nos três anos analisados oscilando entre os 3% e 1% da frota [110]. Surpreendentemente, o diagrama do Reino Unido (ver fig. 12) apresenta maiores semelhanças com o nosso do que o da Espanha, sobretudo ao nível da vigilância, fiscalização e controlo da pesca, onde também se encontra na zona verde.

Desta perspectiva não parece ser a fiscalização, tantas vezes olhada como “o elo mais fraco”, o factor que falha em Portugal, tendo em conta a elevada taxa de incumprimento que o país ainda apresenta. Quais os factores em causa, será algo que importaria investigar, mas cuja análise não cabe nem no âmbito, nem na dimensão deste artigo.

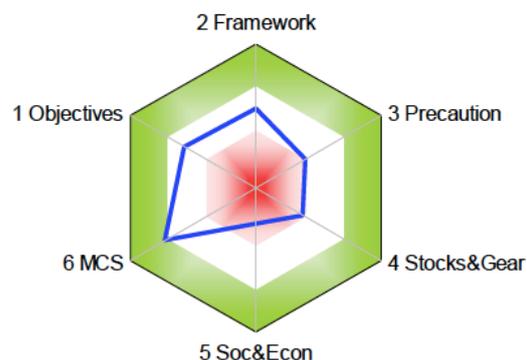


Fig. 12 - Análise do Reino Unido no âmbito da gestão e controlo das pescas [111]

### c) A fiscalização da pesca em Portugal

Vejamos pois agora como se executa o controlo e a fiscalização da pesca em Portugal, começando por apontar a quem compete a sua execução e que estruturas se encontram previstas para a articulação entre essas entidades. Finalmente mostraremos, no ponto seguinte, como se encontra edificada a capacidade de fiscalização da pesca na Marinha Portuguesa, explanando quer as suas estruturas de apoio, quer ainda os princípios e um pouco da metodologia que são seguidos no desempenho desta actividade de serviço público não militar.

O rol dos organismos com competência legal para a realização das tarefas de fiscalização das actividades de pesca encontra-se na leitura conjugada de dois Decretos-Lei. O primeiro, o Decreto-Lei nº 278/87, de 7 de Julho, que institui a regulamentação quadro do exercício da pesca marítima [112], estipula no seu artº 15º que:

*“A fiscalização das actividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, no âmbito da defesa, conservação e gestão dos recursos, é coordenada a nível nacional pela Inspeção-*

*Geral das Pescas [113], nos termos do artigo 15.º-A, competindo a sua execução aos órgãos e serviços dos Ministérios da Defesa Nacional, das Finanças, da Administração Interna, da Economia, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e do Ambiente, no âmbito das atribuições e competências que lhes estejam legalmente conferidas relativamente à inspecção, vigilância e controlo.”*

Não especificando quais os órgãos e serviços em causa este Decreto-Lei deixou assim incompleto o quadro de intervenção na fiscalização e controlo das pescas, até 2001, altura em que é promulgado o Decreto-Lei nº 79/2001, de 5 de Março [114], que, no seu preâmbulo, aponta precisamente o facto de ter vindo preencher essa lacuna:

*“Completa-se, assim, o quadro de intervenção legal e operacional no sector da pesca, dando sequência instrumental às grandes linhas de orientação já definidas no regime jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 278/87, de 7 de Julho”.*

Este regulamento, que veio instituir e regulamentar o Sistema Integrado de informação e apoio à vigilância, Fiscalização e Controlo da Actividade da Pesca, conhecido como SIFICAP indica no seu artº 2º que:

*“1 — O SIFICAP suporta as acções de vigilância, fiscalização e controlo das actividades da pesca.*

*2 — São competentes para o exercício das acções referidas no número anterior as seguintes entidades participantes no SIFICAP:*

- a) Inspecção-Geral das Pescas;*
- b) Marinha;*

- c) Força Aérea;*
- d) Guarda Nacional Republicana;*
- e) Região Autónoma dos Açores;*
- f) Região Autónoma da Madeira.”*

O SIFICAP é entendido erroneamente por muita gente apenas como um sistema informático para compilação e troca de informação relativa às pescas e à sua fiscalização. Contudo, na realidade é muito mais que isso, pois integra todos os meios Humanos e Materiais (navios, aéreos, viaturas terrestres, etc.) das entidades participantes [115]. O SIFICAP tem como órgão central que assegura o seu funcionamento uma Comissão de Programação e Planeamento (CPP) [116], onde têm assento representantes de todas as entidades participantes no sistema, designados como administradores operacionais da entidade respectiva.

A representação da Região Autónoma dos Açores na CPP do SIFICAP é assegurada pela Inspecção Regional das Pescas dos Açores (IRPA), organismo criado nesta região com competências de inspecção nesta matéria. Quanto à Região Autónoma da Madeira, faz-se representar neste órgão pela Direcção Regional das Pescas da Madeira (DRPM). A Força Aérea Portuguesa (FAP) tem como administrador operacional um representante do Comando Aéreo e a Guarda Nacional Republicana (GNR), um representante da Unidade de Controlo Costeiro (UCC). Quanto à Marinha Portuguesa (MP), uma vez que agrega articuladamente 3 estruturas [117] com capacidades e competências na fiscalização no mar e nas águas interiores, é a única entidade que tem dois administradores operacionais na CPP, um representando a estrutura do

Comando Naval e o outro representando as estruturas da Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e da Polícia Marítima (PM).

Para além deste fórum de programação e planeamento operacional no âmbito da fiscalização da pesca, a criação em 2007 do Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM) veio facultar uma nova plataforma de coordenação ao nível operacional entre as entidades que exercem a autoridade do Estado no mar [118]. Ao mesmo tempo este diploma atribui à Marinha [119] competências de coordenação da GNR, no âmbito operacional, em matéria de vigilância e fiscalização das actividades de pesca, sem prejuízo das competências superiores de coordenação que o Decreto-Lei nº 79/2001, de 5 de Março, comete à DGPA [120].

Apontadas que foram as entidades competentes para a Fiscalização e controlo das actividades de pesca, e após visitarmos muito sumariamente as estruturas legais previstas para a sua articulação nesta matéria, olhemos pois brevemente para cada uma delas na sua organização para esta actividade. A Marinha [121], sobretudo pela sua relevância na fiscalização da pesca no mar, mas também pela nossa experiência profissional, será tratada separadamente.

i.A DGRM

Conforme vimos, a DGRM assume, através da sua Direcção de Serviços de Fiscalização da Pesca (DSFP), as competências que a lei cometa à Inspeção-Geral das Pescas. A estrutura desta Direcção de Serviços é a que se apresenta na fig. 13, integrando uma Divisão de Fiscalização, onde pontuam os Inspectores (10 elementos, ver

Quadro 1), e uma Divisão de Sistemas, que gere a componente informática do SIFICAP e que alberga ainda no seu Centro de Controlo e Vigilância da Pesca, o Vessel Monitoring System (VMS) [122] nacional, conhecido por MONICAP [123].



Fig. 13 - Estrutura da Direcção dos Serviços de Fiscalização da Pesca [124]

Descrição	Nº	%
Dirigentes	3	11%
Inspectores	10	37%
Técnico(a) Superior	3	11%
Técnico(a) Informática	3	11%
Assistente Administrativo em Processo Contra-Ordenação (PCO)	2	7%
Assistente Administrativo	1	4%
Técnicos Centro de Controlo e Vigilância da Pesca (CCVP)	5	19%
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100%</b>

Dados actualizados a 30-11-2010

Quadro 1 - Recursos humanos afectos à DSFP [125]

Para além das tarefas específicas decorrentes das actividades operacionais próprias de controlo e fiscalização da pesca, à DSFP compete colaborar no planeamento e programação de missões de vigilância, controlo e fiscalização marítima, aérea e terrestre, e assegurar a ligação da DGRM com a CPP, facultando o apoio necessário ao seu funcionamento.

Adicionalmente cabe-lhe desencadear os procedimentos necessários no âmbito do SIFICAP, com vista à execução das tarefas de fiscalização planeadas em sede da CPP.

#### ii.A FAP

A Força Aérea (FA) executa missões de controlo e fiscalização da actividade de pesca, utilizando aeronaves configuradas especificamente para esse fim, desde 1991. A entidade, dentro da FAP, responsável pela execução dessas missões é o Comando Aéreo (CA), a quem, para além do controlo operacional, compete coordenar o Regime de Esforço disponibilizado, de forma a satisfazer os pedidos da DGRM para a execução de missões na ZEE, nas sub-áreas do Continente, Açores e Madeira. Ao CA compete também, através do seu representante na CPP, a coordenação com outros meios envolvidos em missões do âmbito SIFICAP, de forma a criar sinergias que permitam uma melhor protecção dos recursos do mar. Em termos de recursos humanos, para além dos directamente afectos aos meios aéreos utilizados, a FAP empenha no âmbito do SIFICAP, no CA, 1 Administrador Operacional, na Base Aérea nº 6 (Esquadrilha 502), 4 Coordenadores SIFICAP e 7 Operadores SIFICAP. Os meios aéreos dedicados às missões SIFICAP são os seguintes: 5 aviões CASA C-295M, 2 helicópteros EH-101 (ver fig. 14) e 2 aviões C-212 300.



**Fig. 14- Helicóptero EH-101 e avião CASA C-295M usados no SIFICAP**

#### iii.A GNR - UCC

A Guarda Nacional Republicana (GNR), entidade integrante do Sistema de Autoridade Marítima [126], tem competências na fiscalização da pesca, em terra e no mar, nos termos do Decreto-Lei n.º 278/87 de 7 de Julho [127]. No âmbito dessas competências cabe-lhe participar na fiscalização das actividades de captura, desembarques, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a Autoridade Marítima Nacional (AMN) [128]. Os meios utilizados nesta actividade são genericamente os seguintes: Lanchas de Fiscalização de Águas Interiores (LFA), Lanchas de Vigilância e Intersecção (LVI), Semi-rígidos, Postos de Observação fixos e móveis, Câmaras de visão nocturna, Motos 4x4 e Viaturas diversas (ver fig. 15).



**Fig. 15 - Alguns dos meios utilizados pela UCC na fiscalização da pesca [129]**

#### iv.A IRPA

A IRPA foi criada em 2000 na dependência directa do membro do Governo Regional responsável pelo sector das pescas [130]. Como autoridade regional para o controlo e fiscalização da actividade da pesca na subárea dos Açores da ZEE nacional, tem como missão programar, coordenar e executar, em colaboração com outros organismos e instituições, a fiscalização e o controlo da pesca marítima, da aquicultura e das actividades conexas, desde a produção à comercialização, nesta região autónoma. Com sede no Faial, a IRPA, exerce a sua actividade em todo o território da Região Autónoma dos Açores, possuindo núcleos de inspecção, para além do Faial, nas ilhas de São Miguel, Terceira e Pico, com a organização e a distribuição de recursos humanos que se pode ver na fig. 16.

Para além de várias aplicações informáticas específicas de apoio à gestão e organização interna, em cada uma das ilhas com núcleos inspectivos existem viaturas todo-o-terreno equipadas com diverso material inspectivo, tais como: bitolas electrónicas, binóculos de longo e médio alcance, radar, GPS, máquina fotográfica digital, entre outro equipamento.

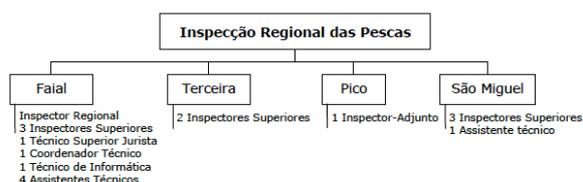


Fig. 16 - Organização e recursos humanos da IRPA [131]

Dada a dispersão do arquipélago, com locais de desembarque e actividade de pesca costeira dispersa, mas bem identificados, a IRPA define objectivos concretos que permitem gerir e direccionar a actividade inspectiva de forma a cobrir as diferentes áreas de competência. Neste sentido são realizadas missões de fiscalização e controlo da actividade da pesca em todas as ilhas, fazendo deslocar regularmente equipas de inspectores às ilhas onde não existem núcleos de inspecção permanentes.

#### v.A DRPM

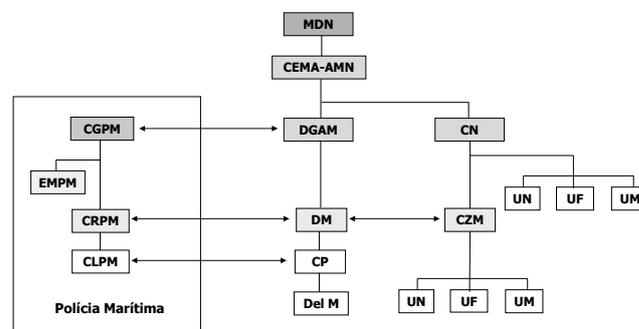
O Serviço de Inspeção de Pescas (SIP) da DRPM assegura a colaboração no planeamento e programação de missões de vigilância, controlo e fiscalização marítima, aérea e terrestre, no âmbito do SIFICAP. Estão-lhe atribuídas as seguintes competências: contribuir para o cumprimento das normas nacionais e comunitárias reguladoras do exercício da actividade da pesca e aquicultura; proceder à recepção, controlo e lançamento das informações dos Diários de Pesca, na base de dados nacional de pesca; efectuar a vigilância e monitorização contínua de embarcações através do MONICAP; e proceder à instrução de processos de contra-ordenação nas matérias da competência da DRPM. Na Região Autónoma da Madeira (RAM), não havendo um corpo de inspectores afectos ao SIP, o controlo da actividade da pesca vem sendo exercido sobretudo pela Marinha [132] e pela GNR [133].

d) A fiscalização da pesca na Marinha Portuguesa

A Marinha exerce actividades no âmbito da fiscalização da pesca, antes de mais nada devido ao facto de ser uma “Marinha de Duplo Uso”. O conceito da Marinha de Duplo Uso está vertido na lei desde o início do século XIX, quando em Alvará Real, de 15 de Novembro de 1802, se determinou que os Patrões-Mores (a quem cabia na altura o exercício das funções de autoridade marítima) fossem propostos e escolhidos de entre os oficiais da Armada [134]. Desde essa altura, consolidou-se nas comunidades marítimas o apreço e a deferência perante a actuação da Marinha em várias matérias de cariz não militar, tendo a legislação nacional, em consequência, vindo a reforçar uma organização dos sistemas e das estruturas do Estado relativas ao exercício da sua autoridade e das suas responsabilidades no Mar assente no modelo de Marinha de Duplo Uso [135]. Nesse paradigma de actuação, a Marinha desempenha tarefas de índole militar em paralelo com tarefas de natureza não militar, ligadas estas sobretudo, à segurança marítima, ao exercício da autoridade pública no mar, à investigação no âmbito das ciências do mar e à promoção e preservação da cultura marítima. Desta forma, e não obstante a defesa militar ser a missão constitucional primária dos ramos das Forças Armadas, a actuação não militar da Marinha, detalhada em inúmeras leis da República, assume um peso bastante significativo no quadro dos empenhamentos quotidianos do ramo [136].

Uma das características-chave do conceito de Duplo Uso é a integração, de forma articulada, de três estruturas orgânicas diferenciadas (ver fig. 17). A primeira, a única destas que reflecte nela o próprio

conceito de Duplo Uso devido à sua aptidão bivalente para a acção militar e não militar, é o Comando Naval [137].



Legenda das siglas desta figura:

MDN- Ministro da Defesa Nacional;  
CEMA- Chefe do Estado-Maior da Armada;  
AMN- Autoridade Marítima Nacional;  
CGPM- Comando-Geral da Polícia Marítima;  
EMPM- Estado-Maior da Polícia Marítima;  
CRPM- Comandos Regionais da Polícia Marítima;  
CLPM- Comandos Locais da Polícia Marítima;  
DGAM- Direcção-Geral da Autoridade Marítima;  
DM- Departamentos Marítimos; CP- Capitánias dos Portos;  
Del M- Delegações Marítimas;  
CN-Comando Naval;  
CZM- Comandos de Zona Marítima;  
UN- Unidades Navais;  
UF- Unidades de Fuzileiros; UM- Unidades de Mergulhadores.

**Fig. 17 - Organograma simplificado do Comando-Geral da Polícia Marítima, da Direcção-Geral da Autoridade Marítima e do Comando Naval [138]**

A segunda, de vocação não militar e ligada principalmente à aplicação e à verificação do cumprimento das leis e dos regulamentos marítimos, é a Direcção-Geral da Autoridade Marítima. A terceira, direccionada para a acção policial nos espaços marítimos e terrestres sob jurisdição da Autoridade Marítima, é o Comando-Geral da Polícia Marítima. Esta integração privilegia pois uma lógica de economia de meios e de partilha de estruturas de apoio e de valências comuns, bem como do desenvolvimento de uma actuação integrada e complementar destinada a garantir uma parcimoniosa utilização dos recursos existentes,

potencializando as sinergias criadas na partilha de conhecimentos, de competências técnicas e de valores institucionais.

A Marinha, através destas estruturas do Comando Naval (CN), da Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e do Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM), garante o exercício da autoridade do Estado nos diversos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, designadamente, entre outras, em matéria de fiscalização da pesca. Para isso utiliza como meios operacionais, quer as unidades navais na dependência do CN, quer também os meios humanos e materiais das estruturas da DGAM e do CGPM, designadamente das Capitánias dos Portos e dos respectivos Comandos Locais da Polícia Marítima. A fórmula encontrada para a actividade de fiscalização assenta numa estrutura articulada, complementar entre si e sinérgica na actuação: a fiscalização nos espaços oceânicos e costeiros é sobretudo efectuada pelas unidades navais do CN, nas zonas marítimas ribeirinhas, onde se encontram algumas das áreas mais sensíveis do ponto de vista biológico (zonas de reprodução e de alevinagem, reservas, etc.) e social [139], as tarefas são repartidas entre aqueles meios e os da PM, justificando-se aqui alguma sobreposição do esforço de fiscalização, enquanto as águas interiores e o domínio público hídrico sob a jurisdição da Autoridade Marítima, são áreas essencialmente fiscalizadas pelos meios da PM.

No que respeita aos meios envolvidos nesta actividade, para além das estruturas de comando e controlo e de apoio logístico, os meios alocados directamente à fiscalização da actividade da pesca são os que seguidamente se apresentam:

#### – No âmbito do Comando Naval:

Meios navais (com empenhamento na fiscalização da pesca)	Tx. afectação à fiscalização da pesca
6 corvetas (FS) das classes "JOÃO COUTINHO" e "BAPTISTA DE ANDRADE";	50 %
3 patrulhas (PBO) da classe CACINE;	90%
1 navio auxiliar (ABU) da classe SCHULTZ XAVIER.	90%
5 lanchas rápidas (PB) da classe ARGUS;	85%
4 lanchas rápidas (PB) da classe Centauro;	85%
2 lanchas da classe ALBATROZ (PB) com capacidade de alagem de artes;	95%
1 lancha da classe RIO MINHO (PBR);	95%

Destes meios acima arrolados, 2 FS, 2 PBO/ABU, 4 PB e 1 PBR estão permanentemente com missão atribuída. [140]

#### – No âmbito da DGAM e PM :

- Para acções no mar e em águas interiores fluviais:
  - 18 Unidades Auxiliares da Marinha (UAM);
  - 15 embarcações em fibra de vidro;
  - 17 semi-rígidos grandes;
  - 27 semi-rígidos médios;
  - 20 semi-rígidos pequenos.
  - 7 embarcações dotadas de aladores que procedem à recolha das artes de pesca cuja utilização configure situações ilegais.
- Para acções em terra, na área de jurisdição da Autoridade Marítima:
  - 52 viaturas todo-o-terreno;
  - 35 carrinhas Kangoo;
  - 51 motos 4X4;
  - 1 viatura de 9 lugares para equipas de intervenção rápida. [141]

As acções de fiscalização da pesca, sobretudo as efectuadas no mar, onde devido ao seu custo não se pode manter permanentemente uma presença dissuasiva, são direccionadas para zonas e tipos de embarcações onde se tenha identificado uma maior probabilidade de práticas ilícitas e de acordo com as prioridades do plano de fiscalização da pesca em vigor. Para isso é efectuado um planeamento aos vários níveis de comando e controlo, tendo como factores, as probabilidades referidas e as condicionantes que decorrem do tipo de embarcações, artes, malhagens, períodos de defeso, zonas de reserva, condições meteorológicas, etc., utilizando em apoio a este planeamento ferramentas como o SIFICAP, o MONICAP, o SIPM [142] e o SADAP [143], esta última como integradora da informação de todas as outras, garantindo a interoperabilidade entre estes sistemas. Subjacente a este conceito de operação encontra-se uma doutrina de nível tático que foi desenvolvida a partir da criação em 2008 do Gabinete de Fiscalização Marítima [144]. Cabe a este Gabinete, inicialmente criado na Esquadilha de Navios Patrulhas e actualmente sediado no CITAN [145], a tarefa de apoiar toda a Esquadra na compilação de legislação e desenvolvimento de documentação de apoio, mas também no suporte à formação, à avaliação dos padrões operacionais e ao treino respectivo, tudo no campo da Fiscalização Marítima, onde se inclui com particular relevo a fiscalização da pesca [146].

Relativamente aos procedimentos de planeamento e de operação há que destacar sobretudo aqueles que têm implicações na eficácia e na eficiência da fiscalização, maximizando assim o vector

“fiscalização” no conceito de acção coerciva do Estado, conforme acima descrito. Destes, começaremos por apontar o privilégio por um tipo de fiscalização que maximiza a detecção de infractores, num primeiro ensejo em flagrante na situação de infracção [147], ou posteriormente, no decurso da visita a bordo da embarcação fiscalizada. Este tipo de metodologia, que envolve uma selecção criteriosa dos alvos a fiscalizar baseada numa análise de risco, segue as indicações da União Europeia nesta matéria, expressas pelo Regulamento de Controlo [148] resumidas da seguinte forma no seu preâmbulo:

*“As tecnologias modernas, nomeadamente o sistema de monitorização dos navios, o sistema de detecção de navios ou o sistema de identificação automática, deverão ser exploradas, dado que permitem efectuar uma monitorização eficaz e proceder, de uma forma rápida, a controlos cruzados sistemáticos e automatizados, para além de facilitarem os procedimentos administrativos para [que] as autoridades nacionais e os operadores, possibilitem assim a realização atempada de análises de risco e avaliações globais de todas as informações pertinentes sobre o controlo. É, pois, necessário que o regime de controlo permita aos Estados-Membros combinar a utilização de vários instrumentos de controlo a fim de garantir que o método de controlo seja o mais eficiente possível.”*

Na elaboração dessa análise de risco é utilizado o já referido SADAP, sistema de apoio à decisão integralmente desenvolvido na Marinha e implementado a partir de 2008/2009. Este sistema encontra-se actualmente em utilização no apoio à condução de operações, ao nível superior [149] no CN, na DGAM e no

CGPM, ao nível intermédio [150] nos Comandos de Zona Marítima, Departamentos Marítimos e Comandos Regionais da PM, e ainda ao nível das unidades navais com tarefas de fiscalização, das Capitánias e dos Comandos Locais da PM [151]. A análise de risco efectuada por este sistema é baseada nos históricos da fiscalização efectuada tanto pelas unidades navais, como pela Polícia Marítima, e na informação recebida do MONICAP. Permite assim identificar a maior probabilidade de existência de infracções, tanto em termos geográficos, como em termos temporais (períodos sazonais, semanais ou diários), ou ainda conforme a tipologia dos alvos (tipo de embarcação, tipo de artes em utilização, etc.), facultando a possibilidade de direccionar as actividades de fiscalização para onde exista maior risco de cometimento de infracções.

Por outro lado, como vimos atrás, a percepção da justeza e da equidade de procedimentos por quem é fiscalizado desempenha um papel importante na observância por estes das normas legais aplicáveis [152]. Nesse sentido durante cada fiscalização são adoptados procedimentos rigorosos e padronizados, sendo seguida escrupulosamente uma lista de verificação específica para as embarcações de pesca (existem listas diferentes para outros tipos de embarcações). A verificação dos pontos dessa lista é acompanhada a bordo das unidades navais através de reportes de situação feitos regularmente pela equipa de fiscalização ao comandante, o que assegura um duplo controlo que diminui a probabilidade de ocorrência de erros procedimentais. Adicionalmente, no âmbito das tarefas de apoio do COMAR,

encontra-se disponível 24 horas por dia uma *Hot Line* para apoio aos comandantes das unidades navais no campo da fiscalização marítima.

O correcto desempenho das unidades navais e das suas equipas de fiscalização não depende contudo apenas da utilização dessa lista e do seguimento desta metodologia, ele assenta mormente em quatro outros alicerces: numa formação adequada dos elementos envolvidos, no treino das equipas, na existência de uma organização adequada e de documentação de apoio para consulta expedita durante a acção.

A formação é atingida com a frequência de dois cursos de Fiscalização em Espaços Marítimos, um dedicado às equipas de fiscalização e o outro a quem efectua o planeamento e coordena a actuação dessas equipas. Estes cursos, com a duração de 10 dias úteis cada, foram edificados em 2008 no CITAN, e representam um caso único no panorama nacional, não existindo até à data em Portugal, fora da Marinha, qualquer outra formação especificamente dedicada a estas matérias. Com efeito para se fiscalizar a pesca é necessário conhecer a actividade, as embarcações, as artes e as metodologias de pesca, o pescado, a legislação aplicável, e finalmente os procedimentos exigíveis a quem efectua esta actividade, desde os métodos da fiscalização até à recolha de elementos de prova e elaboração de documentação processual (e.g. auto de notícia). Só assim se conseguem padrões satisfatórios, pois não se pode fiscalizar o que não se conhece...

Para além da formação, as unidades navais são sujeitas a planos de inspecção e treino, onde se verifica a sua capacidade para cumprir os padrões operacionais exigíveis.

Nesses planos, para lá de se verificar a existência a bordo de uma organização adequada para esta actividade (tanto administrativa como operacional), verificam-se e treinam-se no mar todos os procedimentos de uma acção de fiscalização, desde o planeamento, passando pela detecção e selecção dos alvos, e pela inspecção a bordo de uma embarcação, até à elaboração dos autos e outra documentação necessária. A unidade naval só é considerada apta para realizar actividades de fiscalização quando atingir um nível de desempenho global satisfatório.

Considerando a quantidade e a complexidade da legislação aplicável às actividades de pesca e à sua fiscalização, com várias excepções aos casos gerais, legislação aplicável consoante a zona, a região, ou a nacionalidade da embarcação de pesca, alterações sucessivas ao documento original, remissões, etc. tornava-se essencial simplificar o acesso e a consulta de quem fiscaliza, à legislação a aplicar em cada caso específico. Para esse efeito criou-se como documentação de apoio para consulta expedita, uma compilação da legislação aplicável aos espaços e às actividades marítimas, em ambiente Web (utilizável em qualquer computador), na qual se apresenta o normativo em versões consolidadas onde são incorporadas todas as alterações ao documento original, permitindo ainda assim, a quem o queira, o acesso aos originais. Por outro lado, a Marinha, ciente de que, como apontado pelas teorias normativas sobre a observância da lei [153], a complexidade desta, a sua prolixidade, a sua fluidez e a dificuldade ao seu acesso, poderiam ser factores contributivos para uma menor observância dos seus ditames pelos pescadores,

disponibilizou na sua página de Internet o acesso a esta compilação de legislação ao público em geral [154].

#### IV. Conclusão

Com este pequeno périplo pela gestão, controlo e fiscalização da actividade da pesca esperamos ter proporcionado ao leitor uma perspectiva integrada sobre esta matéria, e ao mesmo tempo apontado alguns caminhos para quem quiser embrenhar-se mais profundamente nesta temática. Este panorama apresentado terá certamente permitido ao leitor aperceber-se das várias nuances que envolvem a problemática da exploração dos recursos vivos marinhos, uma das últimas actividades económicas humanas que se baseia na captura de espécies selvagens nos seus ecossistemas naturais. Terá sido ainda perceptível a importância fundamental da sua gestão adequada, implementada através de uma Regulamentação ajustada, suportada por uma Fiscalização eficaz, e amparada por Decisões atempadas e proporcionadas. Mas é também preciso ter noção de que estes três vectores não esgotam as medidas que podem contribuir para a sustentabilidade dos recursos marinhos, sendo necessário referir ainda aqui o papel fulcral que têm nesta matéria, a Investigação Científica, sustentáculo para medidas de gestão adequadas, a Gestão a médio e longo prazo articulando a economia com a ecologia, os Pescadores e os Armadores, desde logo os primeiros beneficiários de uma correcta gestão dos recursos (é preciso que o entendam claramente e desenvolvam esta cultura, auxiliados por uma Formação institucional adequada), o Escoamento do Produto, facultando uma aposta na qualidade mais do que na quantidade e fazendo subir o produtor na escala de valor final do produto, e, finalmente, o Consumidor, que com um

consumo de pescado responsável poderá ter uma palavra importante neste processo.

No que respeita especificamente à Fiscalização, pudemo-nos aperceber de como se encontra estruturada em Portugal, e que, mau grado os dados que apontam para uma elevada taxa de inobservância das leis da pesca que ainda se verificará no nosso país comparativamente aos seus parceiros europeus, é apreciada positivamente e acima de outras matérias em estudos independentes sobre a gestão e o controlo das pescas. Esta situação configurará eventualmente um desajuste, seja no âmbito dos três vectores da acção coerciva do Estado, ou seja em outros domínios da acção do Estado, cujo estudo entendemos pertinente.

Vislumbrámos ainda o papel central da Marinha nesta actividade, como única entidade integrante do SIFICAP a efectuar inspecções a embarcações de pesca em todo o espaço marítimo entre as 12 milhas e as 200 milhas de costa (ZEE), e a que exerce maior esforço no restante espaço marítimo (Mar Territorial e Águas Interiores). Da mesma forma, é a única entidade com formação específica sobre esta matéria e que baseia o seu planeamento de actividades em sistemas de análise de risco, em conformidade com as exigências da União Europeia.

Contudo, é ainda de referir aqui, sob o mote de conclusão, que o panorama de futuro da Fiscalização da Pesca, sobretudo a que é efectuada para além da zona ribeirinha, que a Marinha tem sustentadamente desenvolvido com recurso às Unidades Navais já referidas, prospectiva dificuldades de difícil resolução sem quebras assinaláveis no produto conseguido. Com efeito, no âmbito da capacidade nacional de fiscalização oceânica e costeira, é preocupante a demora na substituição das corvetas pelos navios de patrulha oceânica, e a dos actuais navios-

patrulha pelas novas lanchas de fiscalização costeira, por se tratarem ambos de meios já com mais de 40 anos. Esta preocupação encontrava-se já presente desde meados dos anos 80, conforme atestam artigos dessa data [155], não tendo sido ainda apropriadamente solucionada. Adicionalmente convém não esquecer que este tipo de navios, para além da fiscalização da pesca, desenvolvem concomitantemente a maior parte das restantes actividades de segurança marítima nos espaços marítimos nacionais, otimizando a utilização dos meios navais, e constituindo-se assim como um braço fundamental da acção do Estado no mar para além das zonas ribeirinhas.

O móbil das acções de gestão, controlo e fiscalização da pesca praticamente não é perceptível para grande parte dos cidadãos, pois são actividades de que não se colhem frutos a curto prazo, ou aparentemente não se colhem frutos de todo, cabendo aos nossos filhos e netos colhê-los (ou mais propriamente pescá-los). Mau grado os constantes anúncios de renovado interesse no mar, numa altura em que o presente é avassalador e a cultura do imediatismo predomina, não é incomum ouvirmos quem se questione, olhando apenas para o dia de hoje, se o que se gasta com as actividades de fiscalização da pesca não será tanto ou mais do que o que se perde com a pesca ilegal, e nesse caso para quê fiscalizar? O pressuposto desta questão está, porém, profundamente errado, pois tal como os ganhos não são vislumbráveis a curto prazo, também as perdas que interessa prevenir, por não configurarem saltos bruscos e mediáticos, não são notícia no imediato... Mas o paulatino exaurir dos recursos nem por isso deixaria de prosseguir, infelizmente com reflexos inevitáveis – e seguramente bem visíveis – no futuro.

## Referências

[1] Vd DGPA (2007). Plano Estratégico Nacional para a Pesca 2007-2013, Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Lisboa. DGPA é o acrónimo para Direção-Geral das Pescas e Aquicultura.

[2] Esta noção era partilhada e defendida mesmo por académicos, como Grotius no seu ensaio *Mare Liberum* (Grotius. 1604 apud Potts, T. W., 2003. Sustainability Indicators in Marine Capture Fisheries, Tese de Doutoramento, Universidade da Tasmânia, Hobart) onde defendia a ideia, comum na época, de que os mares eram vastos e inesgotáveis.

[3] Kaye, S, 2001 apud Potts, T. W., Op. Cit.

[4] Á semelhança de outros acrónimos utilizaremos doravante a sigla em inglês: ICES, de International Council for the Exploitation of the Sea.

[5] Vd UN (1982). United Nations Convention on the Law of the Sea, New York. UN é o acrónimo doravante utilizado para United Nations. A versão portuguesa desta convenção encontra-se anexa à Resolução da Assembleia da República nº 60-B/87, de 3 de Abril.

[6] Vd FAO (1999). FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries. Nº 8. Roma, FAO. FAO é o acrónimo de Food and Agriculture Organization, organização mundial dependente da UN, com sede em Roma.

[7] Vd UN (1982), Artºs 61º e 119º. No texto original da CNUDM designada como Maximum Sustainable Yield (MSY), curiosamente traduzido na versão Portuguesa anexa à Resolução da Assembleia da República nº 60-B/87, de 3 de Abril, como "Máximo Rendimento Constante", sendo aí suprimido o conceito de Sustentabilidade, presente na versão original e sempre

subjacente aos estudos e medidas de gestão no âmbito das pescas.

[8] Vd UN (2002). World Summit on Sustainable Development (WSSD), Joanesburgo.

[9] República Portuguesa (2005). Constituição da República Portuguesa (7.ª revisão) anexa à Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de Agosto, Diário da República, I Série, nº 155 de 12/08/2005, p.4642-4686.

[10] Denomina-se stock de peixes, ou stock de pesca a uma determinada população de uma dada espécie (ou grupo de espécies afins) de peixe explorada na pesca, que vive numa área específica, e que pelas suas características se pode considerar uma população distinta das populações da mesma espécie noutras áreas.

[11] E.g. Pauly, D. et al. (2002). Towards Sustainability in World Fisheries, Nature Vol. 418, p. 689–695, ou ainda Worm, B. et al (2006). Impacts of Biodiversity Loss on Ocean Ecosystem Services, Science Vol. 314, p. 787–790.

[12] FAO (2004). Review of the State of World Marine Fisheries Resources, Roma. O significado das designações utilizadas para a exploração dos stocks é o seguinte: Sub-explorados: Pescaria pouco desenvolvida ou nova, da qual se crê ter um potencial significativo de expansão até à sua exploração completa; Moderadamente explorados: Explorados com um nível baixo de esforço de pesca, crendo-se que têm ainda algum potencial de expansão; Completamente explorados: A pescaria está a operar no nível óptimo de produção ou próximo deste; Sobre-explorados: A pescaria está a ser explorada a um nível acima do qual seria sustentável a longo termo, sem capacidade de expansão e com risco de evoluir para a situação de colapso da pescaria; Em exaustão: verificou-se um colapso e as capturas encontram-se bem abaixo dos níveis históricos

independentemente do aumento do esforço de pesca exercido sobre estas; Em recuperação: as capturas estão novamente a aumentar após uma situação de exaustão.

[13] CECAF é o acrónimo para Committee for Eastern Central Atlantic Fisheries.

[14] Esta subdividida ainda nas áreas 34.1.11, 34.1.12 e 34.1.13.

[15] Mais propriamente nas áreas ICES correspondentes.

[16] ICCAT é o acrónimo para International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna.

[17] São espécies pelágicas aquelas que vivem na coluna de água, sobretudo próximo da superfície. Sendo a sardinha, a cavala ou o carapau exemplos de pequenos pelágicos, os grandes pelágicos que frequentam as nossas águas são principalmente o Atum Patudo, o Atum Albacora, o Atum Voador, o Atum Gaiado, o Atum Rabilho e o Espadarte.

[18] Com sede na Dinamarca, foi fundada em 1902, tem 20 países membros, dentre os quais Portugal, representado por 2 delegados no Conselho da ICES, o principal órgão responsável pela definição de medidas e pela tomada de decisão neste organismo. Vd ICES webpage, <http://www.ices.dk>.

[19] E.g. UN (1992b). Convention on Biological Diversity, UN, Nova Iorque, ou UN (2002). World Summit on Sustainable Development (WSSD), UN, Joanesburgo ou ainda FAO (2001). Report of the Reykjavik Conference on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem, FAO, Reykjavik, 1-4 de Outubro de 2001.

[20] E.g. UN (1992a). United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), UN, Rio de Janeiro, ou UN (1995). United Nations Convention on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory

Fish Stocks, UN, Nova Iorque, ou ainda FAO (1995). Code of Conduct for Responsible Fisheries, FAO Fisheries Technical Paper 350. FAO, Roma.

[21] E.g. UN (2002). Johannesburg Declaration of the World Summit on Sustainable Development (WSSD), UN, Joanesburgo.

[22] FAO (1999).

[23] Realce do autor.

[24] FAO (1999).

[25] Vd Menezes, J. S. (1969). Análise de Elementos Estatísticos da Pesca de Arrasto Nacional, in Anais do Clube Militar Naval, Out.-Dez. 1969, pp. 909 a 913.

[26] Vd Leal, R. S. e Centeno, J. C. (1982). Para quê uma ZEE sem peixe? in Anais do Clube Militar Naval, N.ºs. 10 a 12 – Out.-Dez. 1982, Lisboa, p. 881 a 968.

[27] Idem, Ibidem.

[28] De 244 352 Toneladas em 1979, para 190 402 Toneladas em 2001.

[29] Leal, R. S. e Centeno, J. C. (1982).

[30] Idem, Ibidem.

[31] Vd Comunidade Económica Europeia (1983). Regulamento (CEE) n.º 170/83, do Conselho, de 25 de Janeiro de 1983, que institui um regime comunitário de conservação e de gestão dos recursos da pesca, Conselho das Comunidades Europeias, Bruxelas.

[32] Ou seja 12 milhas contadas a partir das linhas de base.

[33] E.g. o caso das águas Inglesas onde vigora esse regime das 6 milhas.

[34] Vd Comunidade Económica Europeia (1992). Regulamento (CEE) n.º 3760/92, do Conselho, de 20 de Dezembro de 1992, que institui um regime comunitário da pesca e da

aquicultura, Conselho das Comunidades Europeias, Bruxelas.

[35] Sigla para Total Allowable Catches, ou em português, Total Admissível de Capturas.

[36] Vd Comunidade Europeia (2003). Regulamento (CE) n.º 1954/2003, do Conselho, de 4 de Novembro de 2003, relativo à gestão do esforço de pesca no que respeita a determinadas zonas e recursos de pesca comunitários, Conselho da União Europeia, Bruxelas.

[37] Vd Comunidade Europeia (2002b). Regulamento (CE) n.º 2371/2002, do Conselho, de 20 de Dezembro de 2002, relativo à conservação e a exploração sustentável dos recursos da pesca, estabelecendo a Política Comum das Pescas, Conselho da União Europeia, Bruxelas.

[38] Ou conjunto de zonas, no caso de os stocks serem comuns.

[39] Excepto no caso das espécies de profundidade, tal como designadas pela Comunidade Europeia (2002b) no anexo I do Regulamento (CE) n.º 2347/2002, do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, para as quais são bianuais.

[40] A União Europeia pode estabelecer planos de recuperação para as pescas que exploram unidades populacionais fora dos limites biológicos seguros. Estes planos normalmente envolvem vários dos tipos de medidas abordados. Para as espécies dentro dos limites biológicos seguros, e tendo em vista a sua manutenção nesses limites podem por sua vez ser estabelecidos planos de gestão. Vd Comunidade Europeia (2002b).

[41] Vd Comunidade Europeia (2009a). Regulamento (CE) n.º 302/2009 DO CONSELHO de 6 de Abril de 2009 que estabelece um plano plurianual de recuperação do atum rabilho no Atlântico

Este e no Mediterrâneo, Conselho da União Europeia, Bruxelas.

[42] Espécies demersais são aquelas que vivem no fundo do mar ou próximo dele, em oposição às espécies pelágicas, que vivem na coluna de água mais perto da superfície. Vd Comunidade Europeia (2003) e Idem (2004) Regulamento (CE) n.º 1415/2004 do Conselho, de 19 de Julho de 2004, que fixa o esforço de pesca máximo anual para determinadas zonas de pesca e pescarias, Conselho da União Europeia, Bruxelas. São excluídas desta limitação do esforço de pesca as pescarias de espécies de profundidade, tal como designadas pela Comunidade Europeia (2002b)

[43] A pescada e o lagostim também são espécies demersais, mas que têm um plano de recuperação dedicado, Vd Comunidade Europeia (2005b). Regulamento (CE) n.º 2166/2005, do Conselho, de 20 de Dezembro de 2005, que estabelece medidas para a recuperação das unidades populacionais de pescada do Sul e de lagostins no mar Cantábrico e a oeste da Península Ibérica, Conselho da União Europeia, Bruxelas.

[44] São artes de pesca passivas (Cf União Europeia, 2011. Regulamento de Execução (UE) n.º 404/2011, da Comissão, de 8 de Abril de 2011, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Conselho, Comissão Europeia, Bruxelas), uma vez que ficam caladas, ou seja poitadas ou fundeadas, no mar, funcionando como armadilha para os peixes que passam e ficam nelas presos. Os tresmalhos distinguem-se das redes de emalhar por terem três panos de rede sobrepostos, com o mais miúdo no meio, visando enredar os peixes nesta arte de pesca. Ver fig. 5.

[45] São artes de pesca activas (Cf Idem, Ibidem), pois movem-se pelo fundo puxadas pela embarcação que as opera, visando

conduzir e manter o pescado no seu saco, no fundo da arte. As portas servem para manter a boca da arte aberta no sentido horizontal, designando-se assim por antigamente serem de madeira e se assemelharem a portas. Ver fig. 6.

[46] São artes de pesca passivas (Cf Idem, *Ibidem*) que utilizam vários anzóis dispostos ao longo de uma linha, a madre, ficando neste caso calados junto ao fundo. Ver fig. 7.

[47] Cf Comunidade Europeia (2004).

[48] Cf União Europeia (2010), Regulamento (UE) n.º 1225/2010, do Conselho, de 13 de Dezembro de 2010, que fixa, para 2011 e 2012, as possibilidades de pesca para os navios da UE relativas a populações de determinadas espécies de profundidade, Conselho da União Europeia, Bruxelas.

[49] Vd Acordo sobre as condições de exercício das frotas Espanhola e Portuguesa nas águas de ambos os países, assinado a 13 de Outubro de 2003, Luxemburgo.

[50] Válido apenas nas águas territoriais de ambos os estados, até 6 milhas para Norte e para Sul da linha de fronteira ou 10 milhas para o caso específico das embarcações de cerco.

[51] Válido apenas nas águas territoriais de ambos os estados, até 15 milhas para Leste e para Oeste da linha de fronteira ou 7 milhas para o caso específico da pesca artesanal.

[52] Espanha, com uma grande frota destas embarcações, mas praticamente sem águas atlânticas onde passem os grandes pelágicos que esses palangreiros capturam, naturalmente não esteve interessada em incluir estas embarcações no acordo.

[53] Na Cimeira de Braga, em 2010, ainda se assinou um Acordo de Pesca Artesanal entre Açores, Madeira e Canárias, que esteve em vigor até final de 2010. Este acordo permitia o

acesso mútuo à zona dentro das 100 milhas da Madeira, dos Açores e das Canárias a algumas embarcações de salto-e-vara (pesca tradicional do atum com canas a partir das embarcações) destas ilhas, a também o acesso às águas das Canárias a algumas embarcações de peixe-espada preto da Madeira. Contudo, devido a vários problemas em negociações subsequentes este acordo não se voltou a efectivar.

[54] Estas são zonas onde os alevins, ou seja os pequenos juvenis do pescado, primeiramente se desenvolvem.

[55] Vd Comunidade Europeia (1998). Regulamento (CE) n.º 850/98, do Conselho, de 30 de Março de 1998, relativo à conservação dos recursos da pesca através de determinadas medidas técnicas de protecção dos juvenis de organismos marinhos, Conselho da União Europeia, Bruxelas.

[56] É importante distinguir as rejeições, do by catch, pois enquanto as primeiras são o pescado que é devolvido ao mar por não se poder ou por não se querer (no caso de não ser economicamente vantajoso) mantê-lo a bordo, já o segundo termo, na abordagem da FAO (Vd Alverson, D.L. et al., 1994. A global assessment of fisheries bycatch and discards, FAO Fisheries Technical Paper N.º 339, FAO, Roma) refere-se a todas as quantidades de espécies não alvo da arte e/ou da malhagem em utilização, que incluem as que a lei permite ainda assim manter a bordo, mais as rejeições.

[57] Vd Alverson, D.L. et al. (1994).

[58] Incluem perdas referentes a rejeições de espécies de valor comercial, de indivíduos de captura proibida (imatuross, com quota fechada, etc.), e custos indirectos da rejeição de espécies sem valor comercial (*Idem*, *Ibidem*).

[59] Incluem as perdas referentes aos gastos com as políticas de gestão relativa às rejeições, com observadores, com a fiscalização, com modificações nos comportamentos de pesca, custos de triagem e de manuseamento do pescado (Idem, Ibidem).

[60] Nas descargas legais, ou seja as que são conhecidas, pois para além destas ainda há que ter em conta um valor não conhecido de capturas não declaradas, que são vulgarmente designadas em Portugal como “fuga à lota”, as quais também baralham as contas em termos de controlo da mortalidade das espécies causada pela pesca.

[61] E.g. Oceana (s.d.), *By-Catch and Discard Management: The Key to Achieving Responsible and Sustainable Fisheries in Europe*, <http://oceana.org/en/eu/home> acedido em Fevereiro 2012, ou a *World Wildlife Fund*, (s.d.). *WWF Webpage*, [wwf.panda.org/what\\_we\\_do/how\\_we\\_work/policy/wwf\\_europe\\_environment/initiatives/fisheries/fisheries\\_policy/](http://wwf.panda.org/what_we_do/how_we_work/policy/wwf_europe_environment/initiatives/fisheries/fisheries_policy/) acedido em Fevereiro de 2012.

[62] Vd Comissão Europeia (2011), *Reform of the Common Fisheries Policy*, COM(2011) 417 final, Comissão Europeia, Bruxelas.

[63] Vd Fernandes, A.C. et al. (2008). *Composição dos desembarques e das rejeições por espécie da frota portuguesa de arrasto de fundo. Relatórios Científicos e Técnicos*, IPIMAR, Série digital n.º 46, <http://ipimar-iniap.ipimar.pt> acedido em Fevereiro de 2012. Contudo outros estudos têm estimado taxas de rejeições ainda maiores e.g. Borges, T.C. et al. (2001). *By-catch and discarding practices in five Algarve (southern Portugal) métiers*, *Journal of Applied Ichthyology*, N.º17, p. 104–114, que indicam rejeições de 62% no arrasto de peixes e 70% no arrasto de crustáceos, ou Monteiro, P., et al. (2001). *Discards of the Algarve (southern Portugal) crustacean trawl fishery*, *Hydrobiologia*, n.º 449, p. 267–277,

que apontam rejeições de 90% no arrasto de crustáceos no Algarve

[64] Renomeada a partir de 1 de Janeiro de 2012 como *European Fisheries Control Agency* doravante aqui designada como EFCA.

[65] Vd Comunidade Europeia (2005a). *Regulamento (CE) n.º 768/2005*, do Conselho, de 26 de Abril de 2005 que estabelece uma Agência Comunitária de Controlo das Pescas, Conselho da União Europeia, Bruxelas.

[66] Cf EFCA (s.d.). *EFCA Webpage*, [http://cfca.europa.eu/pages/home/about\\_mission.htm](http://cfca.europa.eu/pages/home/about_mission.htm) acedida em Fevereiro de 2012.

[67] Vd Comunidade Europeia (2009b). *Regulamento (CE) n.º 1224/2009* do Conselho, de 20 de Novembro de 2009, que institui um regime comunitário de controlo a fim de assegurar o cumprimento das regras da Política Comum das Pescas, Conselho da União Europeia, Bruxelas, e também União Europeia (2011).

[68] Cf Comunidade Europeia (2008). *Regulamento (CE) n.º 517/2008*, da Comissão, de 10 de Junho de 2008, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 850/98 do Conselho, Comissão Europeia, Bruxelas.

[69] Vd Comunidade Europeia (2002b).

[70] Vd Comunidade Europeia (2006). *Regulamento (CE) n.º 1042/2006*, da Comissão, de 7 de Julho de 2006 que estabelece as regras de execução dos n.os 3 e 4 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 2371/2002, do Conselho, Comissão Europeia, Bruxelas.

[71] Vd Comunidade Europeia (2009b).

[72] No regime anterior, de 2006 (cf Comunidade Europeia, 2006), era necessário efectuar-se uma notificação prévia ao Estado costeiro, pro forma que agora já não é preciso.

[73] Sigla utilizada para Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

[74] República Portuguesa (2005).

[75] Vd Campos, J. M. (2001). Manual de Direito Comunitário (2.<sup>a</sup> ed.), Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

[76] Cf Comunidade Europeia (2002b).

[77] Os Conselhos Consultivos Regionais (CCR) foram criados no âmbito da reforma de 2002 da política comum das pescas, com o objectivo de facultar às partes interessadas – pescadores, armadores, transformadores, comerciantes, aquicultores, organizações ambientais e de defesa do consumidor, entre outras – um meio de participar no processo da PCP, mediante a formulação de recomendações. Há 7 CCR.

[78] Normalmente representada pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, futuramente Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM).

[79] Instituto de Investigação das Pescas e do Mar, actualmente integrado no Instituto Nacional de Recursos Biológicos (INRB),

[80] E.g. Paralytic Shellfish Poisoning (PSP: toxinas que provocam intoxicação paralisante), ou Diarrhetic Shellfish Poisoning (DSP: toxinas que provocam intoxicação diarreica).

[81] Vd INRB (2010). Despacho 14515/2010 de 17 de Setembro de 2010, Diário da República, II Série, n.º 182 de 17/09/2010, p.47476-47480.

[82] Zona a Sul de Tavira onde por motivos relacionados com a reprodução da pescada está interdita a pesca com artes de emalhar.

[83] E.g. Fernandes, A.C. et al. (2008), ou Cardador, F. et al. (2009). Effects of changing the exploitation pattern of Norway lobster (*Nephrops norvegicus*) fishery in Alentejo

and Algarve. Relatórios Científicos e Técnicos, IPIMAR, Série digital n.º 48, <http://ipimar-iniap.ipimar.pt> acedido em Fevereiro de 2012.

[84] Vd Luz, J.V. (2010). A Legislação da Pesca Nacional pela Perspectiva do Fiscalizador, Tese de Mestrado, Escola Naval, Almada.

[85] Vd República Portuguesa (2008). Lei n.º 53/2008, de 12 de Agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, Diário da República, I Série, n.º 167 de 29/08/2008, p.6135-6141.

[86] Ou ainda sobre o ordenamento de espaços públicos, como é o caso das reservas marinhas.

[87] Cf República Portuguesa (1982). Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, que institui o Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social, Diário da República, I Série, n.º 249 de 27/10/1982, p. 3552-3563, Art.º 48.

[88] Cf República Portuguesa (2008).

[89] Vd Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Despacho n.º 25109/2006, de 7 de Dezembro de 2006, Diário da República, II Série, n.º 235 de 07/12/2006, p. 28234-28235.

[90] Cf República Portuguesa (2007a). Código do Processo Penal (15.<sup>a</sup> alteração) anexa à Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto, Diário da República, I Série, n.º 166 de 29/08/2007, p. 5844-5954, Art.º 255º.

[91] Aqui designamos como Decisão Processual, todo o processo que após a fiscalização e a detecção de uma presumível infracção, conduz ao estabelecimento de medidas coercivas ou à ilibação dos presumíveis infractores (neste caso inocentes).

[92] Entendida aqui como o produto de um qualquer processo legislativo, independentemente de quem for a entidade que a exara.

[93] Neste caso entendemos este “todo” num sentido estrito, referindo-nos apenas ao

exercício da autoridade do Estado relacionada com a aplicação de medidas coercivas, pois na realidade outros factores na esfera de acção do Estado poderiam ser tidos em conta, como e.g. a formação dos pescadores, a modalidade de atribuição de apoios, a valorização do produto, etc.

[94] G. S. Becker (1968) apud Zaelke, D., Kaniaru, D., and Kruzikova, E. (2005). MAKING LAW WORK: Environmental Compliance & Sustainable Development, Vol. I, Cameron May Ltd., International Law Publishers, London.

[95] Cf Cohen, M. A. (Abril 2000). Empirical Research on the Deterrent Effect of Environmental Monitoring and Enforcement, *Environmental Law Reporter*, n.º 30, p. 10245-10252.

[96] Aqui entendida como a capacidade de detectar os infractores e de incidir a sua acção sobretudo nestes.

[97] Se a mesma redução fosse feita de forma equilibrada entre os três vectores, corresponderia naturalmente também a uma redução da acção total do Estado, mas seria para valores da ordem dos 30% em vez dos 25% apresentados, o que representaria uma melhoria em eficiência, em relação ao caso exposto, de cerca de 20%.

[98] Spence, D. (2001) apud Zaelke, D., Kaniaru, D., and Kruzikova, E., Op. Cit.

[99] Vd Tyler, T. R. (1997). Procedural Fairness and Compliance with the Law. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, Vol. 133(3), p. 219-240. em [http://www.szvs.ch/index\\_e.php](http://www.szvs.ch/index_e.php) acedido em Fevereiro de 2012.

[100] Um pouco à semelhança das infracções de trânsito, quando não resultam em acidentes, já no que respeita aos crimes contra a propriedade ou contra as pessoas tem-se uma ideia muito aproximada de quantos

foram cometidos, mesmo que não sejam identificados os culpados.

[101] Vd Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (2007). Estudo para a Avaliação da Comercialização de Pescado em Portugal Continental, 22 de Outubro de 2007, Lisboa.

[102] Vd Pramod, G. et al. (2008). Sources of Information Supporting Estimates of Unreported Fishery Catches (IUU) for 59 Countries and the High Seas, *Fisheries Centre Research Reports* Vol. 16, nº4, 2008.

[103] Vd Comissão das Comunidades Europeias (2006). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu COM/2006/0387 final: Relatórios dos Estados-Membros sobre comportamentos que infringiram gravemente as regras da política comum das pescas em 2004, Bruxelas, 14.07.2006.

[104] Vd Comissão das Comunidades Europeias (2008). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu COM/2008/0670 final: Relatórios dos Estados-Membros sobre comportamentos que infringiram gravemente as regras da política comum das pescas em 2006, Bruxelas, 4.11.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0670:PT:HTML> acedido em Fevereiro de 2012.

[105] Vd FAO (1995).

[106] Os 6 parâmetros analisados são os seguintes: 1-Objectivos de Gestão; 2-Moldura de Gestão: Informação e Procedimentos; 3-Aplicação da Abordagem Precaucionária; 4-Estado dos Stocks, Composição da Frota e Tipo de Artes; 5-Aspectos Sociais e Económicos da Pesca; 6-Monitorização, Fiscalização, Controlo e Vigilância das Pescas (MCS).

[107] Vd Pramod, G. & Pitcher, T. J. (2006). An Estimation of Compliance of the Fisheries of

Portugal with Article 7 (Fisheries Management) of the FAO (UN) Code of Conduct for Responsible Fishing, Fisheries Centre Research Reports Vol. 12, n.º 2, 2006, p. 55.

[108] Menos peixe, leva a menos capturas, o que acaba por conduzir o pescador, para tentar compensar as menores capturas, ao cometimento de infracções. Este é o ciclo vicioso da pesca ilegal.

[109] Representada pelo polígono a azul, Vd Pramod, G. et al. (2006). An Estimation of Compliance of the Fisheries of Spain with Article 7 (Fisheries Management) of the FAO (UN) Code of Conduct for Responsible Fishing, Fisheries Centre Research Reports Vol. 12, n.º 2, 2006, p. 59.

[110] Cf Pramod, G. et al. (2008), Comissão das Comunidades Europeias (2006) e Comissão das Comunidades Europeias (2008).

[111] Representada pelo polígono a azul, Vd Pramod, G., Pitcher, T. J. & Rojo-Diaz, P. (2006). An Estimation of Compliance of the Fisheries of the United Kingdom with Article 7 (Fisheries Management) of the FAO (UN) Code of Conduct for Responsible Fishing, Fisheries Centre Research Reports Vol. 12, n.º 2, 2006, p. 65.

[112] Vd República Portuguesa (1998). Decreto-Lei nº 278/87, de 7 de Julho, que institui a regulamentação [quadro] do exercício da pesca marítima (republicação) anexa ao Decreto-Lei nº 383/98, de 27 de Novembro, Diário da República, I Série, nº 275 de 27/11/1998, p. 6583-6601.

[113] Nota do autor: órgão entretanto extinto em 2002, passando as suas atribuições para a Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA), esta Direcção-Geral foi entretanto integrada na Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM). Vd República Portuguesa, 2002c.

Decreto-Lei nº 246/2002, de 8 de Novembro, Diário da República I-A Série, nº 258 de 08/11/2002, p. 7159-7167.

[114] Vd República Portuguesa (2001). Decreto-Lei nº 79/2001, de 5 de Março, que institui e regulamenta o sistema integrado de informação e apoio à vigilância, fiscalização e controlo da actividade da pesca, Diário da República, I Série-A, nº 54 de 05/03/2001, p. 1209-1216.

[115] Vd Idem, Ibidem, art.º 5º.

[116] Vd Idem, Ibidem, art.º 6º, nº 4.

[117] Referimo-nos a estruturas operacionais no âmbito da fiscalização e exercício da autoridade de Estado no mar, nomeadamente a estrutura do Comando Naval, a estrutura da DGAM e a estrutura da PM (para melhor compreensão deste modelo Vd Monteiro, N. & Mourinha, A., 2010, A Marinha de Duplo Uso e a Pós-modernidade na Utilização do Poder Marítimo, Anais do Clube Militar Naval, Vol. III, Jul-Set 2010, p. 415-447).

[118] República Portuguesa (2007c). Decreto Regulamentar 86/2007, de 12 de Dezembro, Diário da República, I Série, nº 239, 12/12/2007.

[119] Onde se integra a Autoridade Marítima Nacional (AMN), encontrando-se no texto deste Decreto Regulamentar a designação “Marinha/AMN” para clarificar explicitamente que se considerou esta integração.

[120] República Portuguesa (2007c). Vd Art.º 3º (agora à DGRM).

[121] Incluindo aqui a Polícia Marítima.

[122] Sistema de monitorização da actividade de pesca, de existência obrigatória a bordo de embarcações de pesca de CFF maior que 12 metros, Cf Comunidade Europeia (2009b).

[123] Sistema de MONItorização Contínua da Actividade da Pesca, baseado em tecnologias

de telecomunicações e informação geográfica proveniente do sistema GPS (sigla para Global Positioning System, para mais informação sobre este sistema Vd e.g. Monteiro, L. S., Moore, T., Hill, C., 2005. Analysis of GPS and DGPS Performance at Sea, Proceedings of the 61st Annual Meeting of The Institute of Navigation, Cambridge, MA, June 2005, pp. 783-794.), permitindo acompanhar a actividade das embarcações de pesca, através de representação gráfica sobre carta digitalizada.

[124] Cf Comissão de Programação e Planeamento do SIFICAP (2010). Plano de Actividades 2011 – 2015, DGPA, Dezembro de 2010, Lisboa.

[125] Idem, Ibidem.

[126] Cf República Portuguesa (2002a). Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de Março, que Define a organização e atribuições do Sistema da Autoridade Marítima e cria a Autoridade Marítima Nacional, Diário da República, I Série, 02/03/2002, p. 1750 – 1752.

[127] Cf República Portuguesa (1998).

[128] Cf Comissão de Programação e Planeamento do SIFICAP, Op. Cit.

[129] Idem, Ibidem.

[130] Idem, Ibidem.

[131] Idem, Ibidem.

[132] Incluindo aqui a PM.

[133] Cf Comissão de Programação e Planeamento do SIFICAP, Op. Cit.

[134] Vd Diogo, L. C. (2010). O cargo de Capitão do Porto – Mais de 4 séculos de Autoridade Marítima ao serviço de Portugal e das comunidades ribeirinhas, Revista da Armada, N.º 444, Agosto de 2010, p.4.

[135] Vd e.g. República Portuguesa (2002a), ou República Portuguesa (2002b). Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de Março, que Define a

estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional, Diário da República, I Série, nº 52, 02/03/2002, p. 1752 – 1758, ou ainda República Portuguesa (1994), Decreto-Lei nº 15/94, de 22 de Janeiro, que Define a estrutura, organização e funcionamento do Sistema Nacional de Busca e Salvamento Marítimo, Diário da República, I Série, nº 18, 22/01/1994, p. 322 – 326.

[136] Monteiro, N. & Mourinha, A., Op. Cit.

[137] Vd Mendes, T.A. (2010). O Paradigma da Marinha de Duplo Uso no seio do Comando Naval, Tese de Mestrado, Escola Naval, Almada.

[138] Idem, Ibidem.

[139] A pequena pesca, bastante importante do ponto de vista social depende sobretudo das zonas de pesca ribeirinhas, que também por isso são de acesso limitado às embarcações de maior porte.

[140] Cf Comissão de Programação e Planeamento do SIFICAP, Op. Cit.

[141] Idem, Ibidem.

[142] Sistema de Informação da Polícia Marítima, onde são registadas todas as acções de fiscalização da pesca.

[143] Sistema de Apoio à Decisão na Actividade de Patrulha, que pela sua relevância será adiante abordado com mais detalhe..

[144] Foi então criada uma série de publicações referente à fiscalização da pesca nas zonas marítimas nacionais, a primeira destas publicações de cariz conceptual e as seguintes de natureza descritiva sobre essas zonas marítimas (para informação adicional sobre as Zonas Marítimas e os Departamentos Marítimos Nacionais ver Monteiro, N. & Mourinha, A., Op. Cit.).

[145] Centro Integrado de Treino e Avaliação Naval.

[146] Vd Galocha, J. M. & Cancela, J. G. (2012). As Unidades Navais da Marinha Portuguesa na Fiscalização dos Espaços Marítimos Nacionais, Revista de Marinha, nº 965, Jan – Fev 2012.

[147] E.g. pesca em reservas, pesca em alturas de defeso, pesca a distâncias de costa inferiores às legais, etc.

[148] Vd Comunidade Europeia (2009b), preâmbulo.

[149] Através do Centro de Operações Marítimas (COMAR), que presta serviços de apoio operacional, primeiramente ao nível hierárquico superior da Marinha, mas também aos outros níveis. Vd República Portuguesa (2009), Decreto-Lei nº 233/2009, de 15 de Setembro que decreta a Lei Orgânica da Marinha, Diário da República, I Série, nº 179, 15/09/2009, p. 6435-6444, artº 35º.

[150] Idem, Ibidem, através dos Postos de Comando, que apoiam este nível operacional.

[151] Este sistema encontra-se também em funcionamento em Cabo Verde, onde foi

instalado em 2011, no âmbito da Cooperação Técnico-Militar, no Centro Interagências de Operações de Segurança Marítima (COSMAR) e nas unidades navais da Guarda-Costeira Cabo Verdiana.

[152] Vd Tyler, T. R. (1997).

[153] E.g. a “complexity critique”, Vd Spence, D. (2001) apud Zaelke, D., Kaniaru, D., and Kruzikova, E., Op. Cit.

[154]

[http://www.marinha.pt/Conteudos\\_Externos/lexmar/leg\\_fisc\\_mar\\_internet.htm](http://www.marinha.pt/Conteudos_Externos/lexmar/leg_fisc_mar_internet.htm) .

[155] E.g. Leal, R. S. e Centeno, J. C. (1984). Para quê uma ZEE sem fiscalização? – O jogo do gato e do rato, Anais do Clube Militar Naval, Nªs. 1 a 3 – Jan./Mar. 1984, Lisboa.

---

### Agradecimentos

O autor agradece os valiosos comentários, a uma versão preliminar deste texto, recebidos do Capitão-de-mar-e-guerra Rui Sá Leal.

[» voltar ao Sumário](#)

