



BOLETIM DO
INSTITUTO D. JOÃO DE CASTRO
NOVA SÉRIE | 2015 | N.º 8

R ⊕ T E I R ⊕ S

Tributo a Adriano Moreira

Fronteiras na Europa

**Construção europeia e saídas
para a crise**

Europa, Portugal e o Mar

Plataformas continentais

O futuro de África

Descolonização de Angola



BOLETIM DO
INSTITUTO D. JOÃO DE CASTRO

R ⊕ T E I R ⊕ S

NOVA SÉRIE | ANO 2015 | N.º 8

BOLETIM DO
INSTITUTO D. JOÃO DE CASTRO
RΘTEIROS
NOVA SÉRIE | ANO 2015 | N.º 8

Conselho editorial

Adriano Moreira
Maria Regina de Mongiardim
José Fontes

Director

António Carlos Rebelo Duarte

Editor

Raúl Alves Fernandes

Propriedade

Instituto D. João de Castro

Redacção e Administração

Rua D. Francisco de Almeida, 49
1400-117 Lisboa
Telefone: 213 032 150
Fax: 213 032 160
e-mail: geral@idjc.pt / site: www.idjc.pt

Execução gráfica

J.M.G. - Artes Gráficas e Publicidade, Lda.
jmgpublicidade@net.sapo.pt

Número de Registo

112874

Depósito Legal

212775/05

Índice

NOTA DA DIRECÇÃO

Conjuntura europeia	5
----------------------------------	----------

DESTAQUE

Homenagem ao Professor Adriano Moreira	7
<i>Artur Neves Pina Monteiro</i>	
A espuma da memória na raiz do tempo	13
<i>Carlos Ascenso André</i>	
Um humanista	21
<i>Carlos Ascenso André</i>	

ENSAIO

A movimentação das fronteiras na Europa	25
<i>Maria Regina Mongiardim</i>	
A construção europeia e as saídas para a crise	39
<i>Vitor Martins</i>	

DOSSIÊ

A Europa, Portugal e o Mar: da valia estratégica à perspectiva de desenvolvimento	57
<i>António Rebelo Duarte</i>	
O Estado, a União Europeia e as responsabilidades no Mar	127
<i>Victor Manuel Bento e Lopo Cajarabille</i>	

ACTUALIDADE

Tutela Administrativa e Poder Local	145
<i>José Fontes e Nuno Terenas</i>	
O papel das ilhas na formação das Plataformas Continentais	155
<i>Pedro Quartín Graça</i>	

Subsídios para uma história do pensamento naval - Estratégia e doutrinas marítimas	169
<i>João Abel da Fonseca</i>	
A reemergência da Rússia: Entre carências sociais e ambições geoestratégicas	185
<i>Fontes Ramos</i>	
 ARQUIVO	
Do estado da arte na África em 2014 aos desafios para o futuro	243
<i>Fátima Moura Roque</i>	
Descolonização de Angola: o fim do tabu	257
<i>Alexandra Marques</i>	

Conjuntura europeia

Estamos perante mais uma edição do nosso Boletim anual, desta feita o “Roteiros 2014”. Ele fica a dever-se à dupla generosidade dos nossos conferencistas, que além das sumarentas comunicações com que nos brindaram, se dispuseram igualmente a trazer à estampa os textos de suporte das suas intervenções. Bem hajam.

Mas o nosso agradecimento estende-se ainda aos nossos associados, convidados e demais colaboradores, que deram vida aos nossos serões culturais, disponibilizando, nalguns casos, trabalhos apresentados noutros fora e que, de pronto, aquiesceram a que os mesmos enriquecessem a nossa publicação. Bem hajam, também.

Uma melhor compreensão da conjuntura geopolítica e geoestratégica europeias pode ser ajudada por uma breve visita ao quadro global e pólos de poder que inevitavelmente as influenciam. Eis o que se poderá resumir substantivamente deste número dos Roteiros e que facilmente descortinarão depois de ver o elenco temático que o compõe.

Um fenómeno surge com algum potencial de ameaça para a Europa e para o Ocidente, para além do exacerbamento do orgulho nacionalista por parte da Rússia, pensando na conflitualidade e a incerteza que agitam o mundo árabe-muçulmano no M-O, mas que realmente se vão estendendo desde a África tropical até às fronteiras da Índia, bordejando toda a bacia mediterrânica, colocando também, de algum modo, a paz internacional em jogo.

Este potencial de conflitualidade surge num momento em que é notória uma menor capacidade dos EUA para pesar decisivamente sobre o desenvolvimento do ambiente internacional, a despeito de

continuarem a ser a mais forte economia do planeta e a dispor de um potencial bélico incomparável, agora submetido a uma inequívoca vontade de retracção interventiva, como o ilustram as reticências de voltar a pisar terrenos de más memórias.

Igualmente preocupante é a tendência declinante da Europa, que vem sendo apontada em vários trabalhos prospectivos. Com a consciência de que o futuro raramente é previsível, o que não invalida o mérito do exercício prospectivo, o declínio do Ocidente aparece aí como um incómodo sinal e oportuno alerta. E que falta faz a presença europeia no apaziguamento dos diferendos e na resolução da conflitualidade nas fronteiras próximas, em África, desde os seus vizinhos da margem sul do Mediterrâneo até aos territórios sub-saharianos.

Este pano de fundo está subjacente ao conjunto de artigos dos nossos colaboradores, agora deixados à vossa disposição e leitura. Neles encontrarão um leque variado de objectos, cenários e actores, que vão desde as temáticas da história, geopolítica, geoestratégia, doutrina e do mar, até alguns dos principais protagonistas que se destacam no xadrez regional africano, nas fronteiras europeias e leste europeu, molestados pela reemergente Rússia, bem como da encruzilhada em que a crise da zona euro colocou um projecto de construção antes considerado como o *ex-libris* do século XX. Destaca-se ainda o espaço ocupado com dois tópicos que nos dizem muito, a descolonização passada e a presente disputa com o nosso vizinho ibérico no processo de extensão da Plataforma Continental, que faz destacar a importância de assuntos tão relevantes, quanto mal lembrados, como a autoridade do Estado no mar e as indispensáveis e consequentes estratégias e doutrinas marítimas.

Eis o que julgamos ser um excelente menú cujo valor “gastronómico”, estamos convictos, não defraudará as melhores expectativas dos nossos leitores e amigos. Aos nossos qualificados “chefs”, reiteramos a nossa profunda gratidão pela dádiva de “saberes culinários” com que nos distinguiram. OBRIGADO.

Restelo, 09 de Fevereiro de 2015

A Direcção do IDJC

Homenagem ao Professor Adriano Moreira¹

Artur Neves Pina Monteiro²

Agradeço ao Senhor Professor Adriano Moreira a distinção que nos concedeu ao aceitar hoje esta nossa Homenagem.

Todos os que aqui estamos presentes, de uma forma ou de outra tiveram o privilégio de consigo travar uma relação pessoal, de aprendizagem, ou, no mínimo profissional.

Não é fácil fazer um discurso de homenagem a um Português tão distinto, com um CV tão vasto, uma experiência de vida tão rica, e com uma ligação às FFAA de mais de meio século, o que lhe permitiu ser um observador atento e um ativo influenciador de muitas das reformas a que a nossa Instituição foi submetida ao longo deste tempo.

O Professor Adriano Moreira nasceu em 1922 em Grijó, Trás-os-Montes, terra, segundo o próprio, “extraordinária, de gente com força, gente que sabe o que quer. Gente formidável.” O seu ADN transmontano foi decisivo para o vincar da sua identidade e forma de estar na vida. É assim um herdeiro do espírito e dos valores transmontano, que são também portugueses.

O Professor Adriano Moreira é um Homem de grande carácter, carismático, generoso, educado, tolerante, corajoso, amigo do seu

¹ No dia 15 de Dezembro de 2014, realizou-se, nas instalações de Monsanto das Forças Armadas, uma homenagem presidida pelo General Ramalho Eanes, ao Professor Adriano Moreira, estando presentes os Chefes de Estado-Maior em exercício, e a maior parte dos que exerceram essas funções depois do 25 de Abril, incluindo o último Presidente do extinto Supremo Tribunal Militar.

² General. Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas.

amigo, coerente na forma de estar ao longo da vida e possuidor de um dom da palavra que nos encanta, elucida e alerta. Relembro uma sua expressão “ O poder da palavra desafia a palavra do poder”.

Ainda menino veio viver para Lisboa, em Campolide. Com as dificuldades e nas circunstâncias da época, a família, reconhecendo certamente a sua extraordinária inteligência, decidiu, com grande determinação e sacrifício, investir nele e apoiá-lo para que fosse “Doutor”, tendo ingressado na Faculdade de Direito de Lisboa, no ano de 1939.

Como jovem advogado ganhou grande visibilidade e notoriedade, e o seu primeiro contato oficial com a instituição castrense foi aos 22 anos, quando teve de defender o Coronel Celso Magalhães e outros companheiros da elite militar, presos no hospital Júlio de Matos, acusados de conspiração para deitar abaixo o Governo. Episódio que, por intervenção de Santos Costa, resultou num ir parar à prisão do Aljube.

A sua passagem como Delegado de Portugal na Assembleia Geral das Nações Unidas nos anos de 1957 a 1959, permitiram-lhe adquirir uma visão do mundo e do contexto da época que foram determinantes aquando da sua passagem pelo Governo como ministro do Ultramar de 1961 a 1963. Como governante conseguiu impor algumas das suas ideias políticas na administração daqueles territórios, sendo ainda hoje amplamente elogiado por ter sido ele a terminar o fim do estatuto do indígena.

A relação com a Elite Militar e FFAA aprofundou-se em 1958, altura em que começou a ser conferencista convidado do ISNG; ligação que ao fim de 56 anos se mantém com o IESM.

Quando a guerra se iniciou, Adriano Moreira, ciente que a estratégia militar seria apenas para ganhar tempo até que uma solução política surgisse, nomeou dois militares de elevado prestígio como Governadores-gerais e Comandantes-chefes, concentrando assim poderes no General Venâncio Deslandes, em Angola, e no Almirante Sarmento Rodrigues (transmontano) em Moçambique.

Deixado o Governo, voltou para as ocupações que tinha na Standard Elétrica e no então Instituto de Ciências Sociais e Políticas Ultramarinas, da Universidade Técnica de Lisboa, do qual foi Diretor e Presidente

do Conselho Científico; mantendo sempre a ligação à sua Sociedade de Geografia e criando ainda a Academia Internacional da Cultura Portuguesa, Instituições de que ainda hoje é Presidente Honorário.

Com o 25 de abril veio o saneamento e a partida para o Brasil, onde durante dois anos deu aulas na Escola de Comandos do Estado Maior, na Escola da Marinha de Guerra do Brasil, e na Universidade Católica.

No seu regresso ao País, além de ingressar na política ativa e fundar o CDS, tendo ainda sido além de deputado, vice-presidente da Assembleia da República, foi através do Sr. General Ramalho Eanes (patrocinador desta nossa iniciativa hoje aqui realizada), que então como Presidente da República, o reintegrou no ISNG e na sua Escola, o ISCSP.

Instituição em que foi responsável pela introdução nos currículos das disciplinas de Ciência Política, das Relações Internacionais e, com a colaboração do General Pedro Cardoso, da criação do mestrado em Estratégia.

Percebe-se bem a sua paixão pelo ensino quando Adriano Moreira menciona que “A universidade foi a minha paixão toda a vida”. No seu extenso Curriculum, nas notas Biográficas, destaca-se o perfil de Académico:

- Doutor pelo ISCSP da UTL e pela Universidade Complutense de Madrid, Professor em várias Universidades,
- Doutor Honoris Causa por nove universidades (Beira Interior, Aberta, Manaus, S. Paulo, Bahía, Brasília, Rio de Janeiro, do Recife, e de S. Vicente de Cabo Verde);
- Professor Honorário da Universidade de Santa Maria – Brasil;
- Curador da Universidade Cândido Mendes - Rio de Janeiro ;
- Membro da:
 - Academia Brasileira de Letras,
 - Academia Pernambucana de Letras,
 - Academia Internacional de Direito e Economia de S. Paulo,
 - Academia de Ciências Morales y Políticas de Madrid,
 - bem como Académico da Academia Portuguesa da História e da Academia de Marinha de Lisboa.

- Foi ainda Presidente do CEDI – Centro Europeu de Informação e Documentação, do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior, da Academia das Ciências de Lisboa e do Conselho Geral da Universidade Técnica de Lisboa.

Contabilizam-se por dezenas as obras publicadas como, e só para referir as que ao longo da minha vida de Militar tive de consultar:

- Política Ultramarina,
- Os Fins do Estado,
- A Europa em Formação,
- Ciência Política,
- Teoria das Relações Internacionais,
- O Novíssimo Príncipe,
- A Nação Abandonada,
- A Circunstância do Estado Exíguo;
- Memórias do Outono Ocidental. Um Século sem Bússola,

Aos 92 anos continua a dar aulas, no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica e no nosso Instituto de Estudos Superiores Militares.

Relembro aqui as palavras de D. José Policarpo para quem “O Prof. Adriano Moreira continua a ser, entre os portugueses que pensam e vibram com o destino de Portugal, um dos que vale a pena ouvir. A sua lucidez e profundidade de análise abrem-nos sempre horizontes novos no olhar da realidade.”

Da sua experiência pela Sabedoria que possui das coisas, dos homens, da governação, da cultura ou, simplesmente, da e compreensão do sentido da vida, permite-lhe conhecer o Homem e a sua circunstância, reconhecendo sempre os riscos e perigos de certas derivas que podem conduzir a um esboroar do “eixo da roda” que são os valores permanentes e inalienáveis que definem a identidade portuguesa.

A nós, militares, o Sr. Professor ajuda-nos na formulação da nossa cultura estratégica, auxilia-nos na reflexão sobre a inserção de Portugal no mundo, sobre os problemas de um pequeno Estado, mesmo exíguo, que para ser viável tem de ter a sua soberania ao

serviço da Comunidade Internacional, lembrando-nos sempre, neste tempo tribulo, da importante herança lusófona e do papel da língua e da cultura como ativos importantes da soberania.

Na sua intervenção pública defende sempre salvaguarda das Instituições que dizem respeito à própria definição de país e de salvaguarda dos interesses nacionais, sendo incansável na defesa da Instituição castrense, lembrando sempre o papel das Forças Armadas no atual contexto internacional.

Para o Prof. Adriano Moreira a crise do Estado soberano não é a crise do Estado nacional e, utilizando as suas palavras numa conferência em 2010 sobre “A anarquia dos conceitos e a exigência da Segurança”:

“num mundo em que os pontos de referência se apagam, ou as certezas desaparecem ... o ofício dos militares é evitar a guerra”, mas “os recursos e os meios para garantirem a segurança que a evite, não podem ser postos em causa. Salvo pela alternativa da desistência”.

A sua dedicação em servir desinteressadamente, com **Espírito de Soldado** o País que ele sempre amou, no passado e no presente; valeram-lhe inúmeras condecorações, das quais destacamos a que nos dizem diretamente respeito:

- Grã-Cruz de Cristo;
- Grande-Oficial do Infante D. Henrique;
- Grã-Cruz da Ordem Militar de Santiago da Espada;
- Royal Victorian Order; Medalha de Mérito Aeronáutico;
- Medalha Militar de Serviços Distintos Grau Ouro;
- Medalha do Exército D. Afonso Henriques de 1.^a classe;
- Medalha da Defesa Nacional de 1.^a classe,
- Medalha de Mérito Cultural,
- Medalha Cruz Naval da Armada,
- Medalha de S. Jorge.

Sr. Professor, as FFAA, que sabemos fazerem parte da sua comunidade de afetos, são o testemunho de um Homem superior, de

uma inteligência sedutora, de um carácter sempre vigiado, que tem servido a Pátria que é também parte intrínseca de si mesmo, com **Espírito de Soldado**

É muito difícil encontrar forma de reconhecer cabalmente a gratidão das FFAA pelos serviços prestados por Vossa Excelência. Mas é ainda mais complicado dispensar a Referência Moral e Cívica em que o Senhor Professor se constitui no âmbito do Corpo dos Oficiais das FFAA.



A espuma da memória na raiz do tempo¹

Carlos Ascenso André²

Desafio difícil, este, com que o apresentador de um livro – deste livro – é confrontado: fazer dele uma apresentação breve e sucinta.

Difícil, desde logo, porque o que no livro se narra é toda uma vida que, neste caso, se nos desvenda como um imenso alfobre de experiências.

Difícil, além do mais, no caso específico deste apresentado e deste apresentador, em razão do fascínio e da admiração que este, desde há muito, por aquele vem nutrindo. Múltiplas opções os separam, é verdade, que mais não serão, afinal, que ligeiras divergências de pontos de vista. Mais forte, porém, é aquilo que os une: o sentido da vida, o culto da participação cívica, as referências éticas.

Força é que este apresentador torne pública, à cabeça das suas palavras, o sentimento de admiração que professa em relação à personalidade do Professor Adriano Moreira, autor deste livro: admiração pela sua integridade de carácter, admiração pela sua verticalidade, admiração pela sua simplicidade, admiração pelo seu olhar frontal e directo, em sentido real e em sentido metafórico.

Conheci Adriano Moreira há largos anos, era eu, então, um jovem doutor e Vice-Presidente do Conselho Científico da minha Faculdade.

¹ Apresentação pública do Prof. Doutor Adriano Moreira no lançamento de nova edição de “A espuma do tempo: memórias do tempo de vésperas”, na Livraria Arquivo, em Leiria, em 9 de Março de 2014.

² Professor Catedrático.

Participava, nessa qualidade, numas jornadas sobre a Universidade, organizadas pela Fundação das Universidades Portuguesas. Adriano Moreira era um dos conferencistas. A sua intervenção suscitou em mim interrogações, questionou-me, acordou-me perplexidades. Expus-lhas, no espaço subsequente, destinado ao debate. Tomei por privilégio o facto de ter respondido a algumas das minhas perguntas. Sem me conhecer (e eu não era ninguém), interpelou-me, no intervalo. E ali ficámos a conversar largo tempo, já a sessão seguinte tinha começado, ampliando, muito para além dos seus limites, o tempo de pausa entre sessões. Jamais esqueci esses momentos. Desde então, muitas foram as vezes em que acedeu a convites que lhe enderecei, em diversas circunstâncias. Porque essa é uma das suas qualidades: a disponibilidade constante para partilhar com os outros as suas reflexões aprofundadas sobre o mundo, sobre o país, sobre a educação, sobre a vida.

Nasceu Adriano Moreira trasmontano, em Grijó, Macedo de Cavaleiros, no primeiro quartel do século passado. Fez já por quatro vezes vinte anos. E aqui está, sempre pronto a recomçar.

Estudou Direito em Lisboa. Doutorou-se em Madrid. Fez carreira académica, essencialmente, em Portugal.

Fundou o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Essa foi a sua alma, de que nunca se desapegou, por muitas que tivessem sido (e tantas foram) as encruzilhadas da vida que dali pareciam afastá-lo. E ali se manteve até à jubilação.

A Ciência Política, a Sociologia, as Relações Internacionais muito lhe devem e à sua acção de investigador e de professor.

Foi professor. É professor. Porque quem assume a sério esse múnus é professor toda a vida. Inapelavelmente.

Preside à Academia das Ciências de Lisboa, o mais destacado e prestigiado lugar que um académico pode almejar, em Portugal ou em qualquer outro país.

Exerceu múltiplas actividades políticas: foi Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina, foi Ministro do Ultramar. Foi Presidente de um dos partidos políticos nascidos com a democracia redescoberta em 74, o Centro Democrático Social. Foi deputado em várias legislaturas. Respeitado no Parlamento e fora dele. Era uma

voz ouvida em silêncio (do que não muitos podem orgulhar-se), não apenas pelos seus colegas de bancada, como também pelos das outras bancadas que à sua se opunham. A divergência, no seu caso, raro se traduzia em desrespeito.

É um homem conhecedor, como poucos, dos segredos da geopolítica e da geoestratégia. Se dele se não pode dizer (porque de ninguém pode dizer-se) que não há segredo do mundo que desconheça, pode, pelo menos, afirmar-se que nenhum segredo do mundo o surpreende.

Viveu no Brasil. Percorreu África. Sem nunca deixar de manter firmes as suas raízes em Portugal. E é daqui que vê o mundo, que o questiona, que o indaga, que busca interpretá-lo, nas suas contradições.

O livro que agora nos traz é, assumidamente, um livro de memórias. O que leva alguém a passar a escrito as memórias?

Não é, no caso dele, qualquer atitude narcisista, que nunca foi seu timbre nem sua postura.

Passa a escrito as suas memórias, desde logo, por ter muito que contar. Por ter muito para partilhar. Por ter muita verdade para repor.

Não se trata, também, de fazer as pazes com a história ou com o passado. Olhamo-lo nos olhos e percebemos, à transparência, que, nele, as pazes com a vida estão feitas. Sempre estiveram.

Olhemos o título do livro: *A espuma do tempo*.

E logo nos assaltará o conceito de espuma: volátil; incerta; em mutação constante; sempre a misturar-se consigo própria, a enredar-se nas suas próprias formas:

Por isso vim pequeno para a cidade grande, e hoje, escrevendo estas notas ao acaso da memória, depois do regresso de Mirandela, tenho a consciência de que vou ligando restos dispersos de lembranças que me ficaram de épocas diversas. (P. 38)

É tentador, por isso, passar da sua metáfora da espuma a uma outra, não menos pertinente, a metáfora do planalto. Percorrido o longo trânsito da vida, suas veredas, seus trilhos, suas escarpas, como quem sobe a montanha, olha o viandante dos dias e dos anos, quando muitos eles são, a vida lá do alto. Fica-lhe em baixo o passado, o

caminho percorrido. E estende o seu olhar pelas planuras que em baixo se desdobram, socalcos e encostas, a tudo abarcando com a vista que o longe vai alcançando. Aqui se detém, ali se alonga, mais além se demora. Ancorado num miradouro chamado idade, é ele quem escolhe as imagens a que se apegas e que desvenda. Olha-as de longe, é certo, mas tem delas os contornos precisos; porque de perto as conhece.

Nessa peregrinação do olhar, o viandante do tempo desconhece (outros diriam desrespeita) a cronologia. Dispensa-a, diremos, talvez, com mais propriedade. Porque lhe não é essencial.

As lembranças vêm trazidas ao fio das emoções, que são terreno tão incerto como a espuma que no título se anuncia.

O que nos traz são, afinal, memórias de episódios só aparentemente avulsos, pois uns aos outros se ligam por um subtil fio: o fio do tempo invisível.

Assistimos nestas páginas a jogos de poder; de pequenos e grandes poderes, que com uns e outros conviveu de perto. Alguns bem conhecidos, outros que bem menos se conhecem. E, com eles, a identificação de personagens, sejam elas protagonistas ou meros figurantes. Dirigentes e dirigidos. Pequenas traições e grandes solidariedades.

Visitamos, com ele e por sua mão, África, esse imenso território que iniludivelmente o fascina e atrai. Angola. Moçambique. Aprendemos na savana e na cidade a concepção de poder que leva um Ministro a visitar o seu território.

Ficamos a saber como era difícil o exercício do poder civil, muito antes de ser ele a norma na política, em terreno então submetido, quase em exclusivo, à jurisdição militar.

Conhecemos as personagens que fizeram a História do século XX português. Vemo-las evoluir, uma por uma, no palco da vida.

Por estas páginas ficamos, por exemplo, a saber como conheceu Mário Soares, outra das figuras que, com ele, marcou o século XX português e que, com ele, constitui, neste dealbar do século XXI, um par de referências fundamentais para todos nós.

Como ficamos a conhecer melhor o seu diálogo, nunca pacífico, com Salazar; e, através desse diálogo aqui narrado, com mais precisão se desenham a nossos olhos os contornos dessa personagem e a personalidade

do homem que determinou, em larga medida, a história do século XX no nosso país. E Carmona. E Santos Costa. E Kaulza de Arriaga. E os irmãos Silvério Marques. E Marcelo Caetano. E tantos outros.

Percebemos, com ele, os equívocos da primavera marcelista:

Quanto ao regime, circulava sem grandeza para o fim do tempo de vésperas do desastre anunciado, com a enganosa designação de primavera. (P. 347)

Apreendemos os porquês do regime, as suas vicissitudes, as suas fragilidades, as suas grandezas, ainda que, não raro, fantasiosas e supradimensionadas, à medida dos sonhos dos que assim as sonhavam. Mergulhados, porventura, na irre realidade.

Tudo se confunde na memória destas décadas, aqui trazidas pela memória. Tudo se confunde? Talvez não. Porque, para Adriano Moreira, a distância é já bastante para diluir as fronteiras do tempo.

Este livro é feito, também, de rostos. De muitos rostos. Uns que a História guardará em suas páginas e as galerias em seus retratos. Outros que se apagarão, quando deles se for apagando, pouco a pouco, a lembrança.

O avô Valentim, de quem se narra, com a força simbólica que nesse pequeno fragmento de vida se pode conter, um episódio significativo durante uma campanha eleitoral, numa pequena aldeia de Bragança. Terminada a intervenção, Adriano Moreira dispôs-se ao debate e a responder a dúvidas e questões; não lhe deu o Presidente da Mesa tempo para tanto: “*Acabámos de ouvir o neto do Senhor Valentim. Vamos todos votar na AD e está encerrada a sessão*” (p. 430).

E o Manuel Fiscal. E o pai, essa imagem de polícia que sempre o acompanhará:

Tudo o que posso dizer do meu Pai se resume em que o meu desejo, que certamente não realizarei, é que os meus filhos guardem de mim a igual recordação constante que tenho dele (p. 20).

A mãe, inevitavelmente. Os colegas de Faculdade (Borges de Macedo, Martim de Albuquerque). E tantos outros, como Adérito Sedas Nunes ou Francisco Pereira de Moura. Tantos são esses rostos, que não cabem neste breve apresentação.

E visitamos Portugal, retratado com finura de um observador atento da alma do país e seu povo:

As gentes e as terras portuguesas nunca tiveram, ao menos no século da minha experiência, o mesmo ritmo do tempo. Povo de muitos tempos e que, durante a longa vigência do regime corporativo, viu a multiplicidade submetida ao modelo de vida habitual, repetitiva, conservadora das especificidades, avessa às mudanças, sem rompantes inovadores vindos da sociedade civil repartida pelas pequenas pátrias que tinham nas aldeias a expressão mais sentimental, e na cidade grande, distante e mitificada, a sede do poder e das suas disputas (p. 27).

Um país que nos entra olhos adentro em linhas feitas de emoção, essa inseparável irmã da arte da palavra:

Páginas consagradas ao tempo perdido, repletas das anotações raivosas do que não valia a pena ter sido dito ou feito, e que teimam em nos fazer partilhar numa espécie de vingança indiscriminada contra as gerações futuras. Não gostaria de recordar nada que se inspirasse numa fraqueza humana, nem de contar senão aquilo que anda ligado, na minha experiência, às pessoas e coisas que me pareceram tocadas pelo sopro da sobrevivência (p. 9).

Todos aqui encontramos. Até os pobres, lidos na sua autenticidade:

Pobre era a tia Emília, que vendia leite, esfregava a casa, lavava a roupa, cheirava a lixívia, morava num primeiro andar pequeno, não tinha marido, era já velha, e não deixava que à sua neta menina, com quem brinquei, faltassem as coisas básicas do comer e vestir, porque não tinha mais ninguém no mundo. Feia e magra, cantava alegremente e mal, não tinha raivas, e só tinha faltas que não mencionava. Nunca ouvi dizer de onde viera, esteve sempre ali, e apesar disso encontrei-a em muitas partes do mundo, ao longo dos anos (p. 10).

E, mais adiante:

Estes pobres ainda existem, não querem mais do que o pão de cada dia, falam à noite pelas soleiras das portas, trocam experiências, comentam a vida sem ódio e sem paixão. Não são

proletários, não cabem em definições que se repetem de livro em livro, não pretendem colaborar com o vento da história (p. 11).

Não sei, confesso, como se apresenta um livro de memórias. Porque um livro de memórias não se apresenta, lê-se. Por inteiro, atrevo-me a dizer. Seleccionar algumas pode ser a destruição desse santuário que é a lembrança e que somente na sua inteireza pode ser venerado.

Adriano Moreira fez-se num século difícil. Um dos mais marcantes séculos da história portuguesa, talvez, depois dos séculos XV e XVI.

Não escolheu – ninguém escolhe – o tempo em que viveu. Escolheu, porventura, os passos que nesse tempo e através desse tempo o guiaram. Filho desse mesmo tempo, ajudou a desenhá-lo. Construiu-o, construindo-se.

Carrega consigo a espuma desse tempo. Consistente, como a pedra de que se cinzelam as estátuas. Firme, como as paredes que o mesmo tempo nos legou. Volátil, como o tempo, ele mesmo, sabe ser.

Carrega consigo a espuma desse tempo, chamada memória. Não como um fardo. A leveza destas páginas é tudo menos isso. Não como uma urna. O tempo aqui narrado é pleno de vida. Não como um passado, porque jamais o considera encerrado em dias sem retorno. Antes como uma esperança.

Porque a vida só vale a pena quando vivida em posição vertical: pés bem assentes no presente, raízes no passado, olhar no futuro.

Um livro de memórias talvez seja, afinal, uma outra formulação do deus Jano, a divindade que os Romanos veneravam no cimo do Monte Capitolino, esculpido com dois rostos, um voltado para o passado, outro para o futuro, ambos a sondar os desígnios insondáveis do tempo. Eis o desafio que destas páginas nos fica. Para nosso desassossego.



Um humanista¹

Carlos Ascenso André²

O Professor Doutor Adriano José Alves Moreira, Professor Catedrático Jubilado da Universidade de Lisboa, é um dos académicos portugueses de maior prestígio, não apenas em Portugal, mas também fora do seu país. É, em particular, conhecido nos países lusófonos, onde a sua acção pedagógica e científica, bem como a sua actividade de pensador e ensaísta e, ainda, a sua intervenção cívica, mais se fizeram sentir.

Licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa, Doutor, também em Direito, pela Universidade Complutense de Madrid, é, ainda, Doutorado pelo Instituto de Ciências Sociais e Políticas da então Universidade Técnica de Lisboa.

É ou foi Professor Catedrático Jubilado da Universidade Técnica de Lisboa, Professor Catedrático da Universidade Católica Portuguesa, Professor do Instituto Superior Naval de Guerra – Lisboa, Professor Catedrático da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Professor Catedrático da Universidade Aberta – Portugal.

Na sua personalidade e na sua vida, o homem, o cidadão e o académico conjugam-se e interligam-se intimamente; é, na mais verdadeira acepção da palavra, um humanista.

Foi ele o principal mentor do actual Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, para cuja reforma muito contribuiu, e

¹ Apresentação do Prof. Doutor Adriano Moreira no acto de concessão do título de professor coordenador honorário do Instituto Politécnico de Macau, efectuado em 17 de Junho de 2014 em Macau.

² Professor Catedrático.

que viria a ser a primeira escola superior de Portugal onde a Ciência Política, a Sociologia e as Relações Internacionais alcançaram prestígio académico e científico.

Foi Director desse mesmo Instituto e culminou a sua brilhante carreira académica como Presidente da Academia das Ciências de Lisboa; mas é, também, membro da Academia Brasileira de Letras, da Academia Pernambucana de Letras, da Academia Internacional de Direito e Economia de São Paulo, da Academia Internacional da Cultura Portuguesa, da Academia da Marinha, da Academia de Ciencias Morales y Politicas de Madrid e da Academia Portuguesa de História. E, ainda, da Sociedade de Geografia de Lisboa, de que é Presidente Honorário, da União das Comunidades de Língua Portuguesa, a cujos dois primeiros congressos presidiu, da Sociedade Histórica da Independência de Portugal, do Movimento Internacional Lusófono.

É Presidente do Conselho Geral da Universidade Técnica de Lisboa, Presidente do Instituto de Altos Estudos da Academia das Ciências de Lisboa; foi Presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior, Director e Presidente do Conselho Científico do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Curador da Universidade Cândido Mendes - Rio de Janeiro, Director do Centro de Estudos Políticos e Sociais da Junta de Investigação Científica do Ultramar, Membro do Instituto de Estudos Políticos de Vaduz, Membro do Movimento Paneuropa de Coudenhove-Kalergi, Presidente Internacional do CEDI - Centro Europeu de Informação e Documentação, Membro do Conselho da Fundação Luís Molina da Universidade de Évora, Presidente da Assembleia Geral da Associação Portuguesa de Ciência Política, Presidente do Conselho de Fundadores do Instituto D. João de Castro, Presidente Honorário da Sociedade de Geografia de Lisboa, Fundador e Presidente Honorário da Academia Internacional da Cultura Portuguesa.

E foi, enfim, Presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior, cargo que exerceu com rara sabedoria e ímpar sentido de equilíbrio e onde granjeou o respeito de todas as Instituições de Ensino Superior Portuguesas.

Muitas instituições o agraciaram com especiais distinções. É professor honorário da Universidade Técnica de Lisboa e Doutor Honoris Causa pelas Universidades: Aberta, da Beira Interior (ambas em Portugal), de Manaus, de São Paulo, de Brasília, de Rio de Janeiro, da Baía e de Pernambuco, todas do Brasil. E foi-lhe atribuído, em 2014, o Prémio Universidade de Lisboa, concedido a personalidades estrangeiras ou nacionais que se destacam pela excelência de um percurso biográfico ímpar.

Possui mais de uma dúzia de condecorações, das mais destacadas na ordem dos graus honoríficos portugueses, brasileiros e, mesmo, ingleses.

Cidadão profundamente envolvido e empenhado, sempre se moveu por causas e convicções. Foi Subsecretário de Estado e, depois, Ministro do Ultramar. Já depois de 1974, foi Deputado, um daqueles cuja voz se fazia ouvir em absoluto silêncio no Parlamento, sinal de um respeito unânime que poucos se orgulham de alcançar, e Vice-Presidente da Assembleia da República. E foi Presidente de um dos quatro grandes partidos políticos portugueses.

As comunidades lusófonas no mundo sempre lhe mereceram especial atenção; e não será por acaso que é um dos curadores da Fundação Oriente.

É autor de vasta obra, que abrange as suas áreas de eleição, como o Direito, a Ciência Política, as Relações Internacionais, a que acrescem vários volumes de ensaios, que resultam de uma vida de 92 anos, onde acumulou uma experiência rica, fecunda e exemplar.

É, se me é consentida uma expressão de apreço pessoal, um cidadão de corpo inteiro, um cidadão exemplar, um académico dos melhores de entre os melhores.



A movimentação das fronteiras na Europa

Maria Regina Mongiardim¹

ABSTRACT

a) – Português

A instabilidade crónica das fronteiras da Europa, fruto da diversidade da sua população e do carácter artificial de muitas unidades estaduais, revela-se, sempre, de forma mais acutilante em períodos de crise, com o despertar de identidades nacionais, que não se sentem identificadas nem bem representadas pelas autoridades dos Estados em que se inserem, dando azo a reformatações do mapa político do continente, por via nem sempre pacífica.

O atual período de crise, que lastra em todos os âmbitos da sociedade e da organização política e institucional europeia, abriu de novo a “caixa de pandora” do traçado das fronteiras políticas dos Estados e das endémicas rivalidades entre distintas comunidades culturais e entre países, proporcionando condições para uma nova ruptura da paz na Europa.

Mesmo na era da globalização, a crise provocou o retorno ao factor territorial e acentuou a importância das fronteiras estruturais, desenhadas pela cultura e pelos vários modelos de pensamento, donde emergem os gérmes da fratura e da desagregação.

b) – Inglês

The chronic instability of Europe's political borders, which is the result of a great diversity of its population and of the artificial nature of many European state units, always appears more acutely in periods of deep crisis,

¹ Diplomata e docente universitária.

by the awakening of national identities that do not feel identified neither well represented by the States in which they are integrated, leading to a reform of the political map of the continent, not always through peaceful means.

The current period of crisis, that ballasts in all spheres of society and of European political and institutional organization, has opened again the “Pandora’s box” of political borders and of the endemic rivalries between different cultural communities and between countries, providing conditions for a new break of peace in Europe.

Even at the globalization era, the crisis caused a return to territorial factor, and stressed the importance of structural boundaries drawn by the culture and the various models of thought whence emerge the germs of fracture and breakdown.

*
* *

A Europa é o continente com as fronteiras mais movediças e instáveis do mundo. Isto evidencia a dimensão da diversidade populacional e o valor do território.

Ao longo da sua história, as fronteiras da Europa têm experimentado um constante movimento, redesenhando sucessivos mapas políticos sobre o continente, que acompanha o redimensionamento político e geográfico das diversas comunidades etnoculturais, territorializadas, sob a capa de uma mesma civilização milenar maioritária, a civilização greco-romana.

Como em nenhum outro continente, a Europa é, também, aquele onde a diversidade cultural é mais acentuada, onde os diferentes projetos estado-nacionais se afirmaram, sobretudo, pela confrontação, onde a fragmentação tem atingido, inclusive, a estrutura do pensamento filosófico e religioso, elo essencial de muitas comunidades de povos, territorializadas ou não, desde tempos imemoriais, já que nele têm convivido as três grandes religiões monoteístas e respetivas ramificações.

Mesmo a expansão europeia para outros continentes, na senda dos Descobrimentos e da Colonização, levou consigo os gérmes da fragmentação, que frutificaram em territórios ocupados e dominados pelas distintas comunidades dos povos europeus, entretanto já

organizadas sob a égide dos respectivos Estados nacionais, à revelia de uma suposta homogeneidade cultural e étnica das populações autóctones pré-existente. Esta suposta ou tendencial homogeneidade pode ainda verificar-se em África, designadamente, nas características da raça, nos rituais animistas dominantes e na persistência do regime tribal, mesmo sob o jugo de instituições homologáveis às europeias, não obstante crónicas inimizades entre famílias, os confrontos entre tribos, a diferenciação étnica e os conflitos religiosos. O que, também, se pode constatar no mundo árabe, no que respeita à raça, à língua e à religião muçulmana, enquanto factores de homogeneidade, independentemente dos tradicionais conflitos étnicos e familiares, e entre correntes religiosas islâmicas pela liderança do Islão, como acontece entre sunitas e xiitas.

Sem que possamos invocar um hipotético estágio de maturidade compatível com os avanços científicos e tecnológicos da atualidade, os dramáticos exemplos que, em pleno século XXI, nos proporcionam o Sudão do Sul e a República Centro-Africana, em África, ou a Líbia, o Iraque e a Síria, no mundo árabe (três países em risco de fragmentação territorial e étnica), apenas revelam a fragilidade, a instabilidade e o carácter fictício das fronteiras político-geográficas, dividindo ou agregando comunidades com identidades distintas, sobretudo aquelas fronteiras cujo traçado teve a sua origem em ditames políticos europeus, eles próprios contaminados por múltiplos factores de vulnerabilidade.

Atente-se, por exemplo, como vingou a unidade na Austrália – um continente, um só Estado -, integralmente ocupada pelos colonizadores britânicos (a Nova Zelândia é apenas uma reprodução mimética deste fenómeno), ou no muito limitado fracionamento da América do Norte, dividido entre apenas três Estados soberanos independentes (Canadá, EUA e México), que simbolizam a prevalência de três comunidades europeias, politicamente, dominantes à época da sua descoberta e posterior organização estadual: a britânica, a espanhola e, em menor medida, a francesa.

Já a América do Sul, atualmente retalhada entre catorze entidades soberanas, como consequência das capacidades técnicas e do empenho colonizador dos reinos de Portugal e Espanha, e da sua desenfreada competição pelo poder mundial. Ao contrário da

monarquia portuguesa, que se viu forçada a transferir a sede do governo para o Brasil, as necessidades financeiras de Castela e a desmedida ambição de alguns colonizadores espanhóis, ávidos de prestígio e de riquezas, fizeram o resto.

Apesar dos efeitos politicamente pulverizadores dos factos apontados, causa de contenciosos fronteiriços ainda por resolver, a América Latina patenteia uma indiscutível homogeneidade religiosa (a maior percentagem mundial de católicos) e uma firme dualidade cultural, onde apenas duas línguas – o português e o espanhol – se impuseram com carácter oficial. As políticas de assimilação e a violência das classes dirigentes europeias, extinguíram o factor étnico como linha divisória de identidades nacionais.

Apenas um único continente, a Ásia, não sofreu o mesmo tipo de jugo colonial dos europeus, em toda a sua extensão geográfica. A China – à semelhança do Japão –, manteve praticamente incólumes a sua unidade política e territorial,² as suas instituições tradicionais e a pureza da sua raça, ao abrigo de uma civilização multimilenar agregadora, com especiais traços religiosos e filosóficos (o budismo e o confucianismo), e uma estrutura social própria.

Povoado por diferentes comunidades, também o subcontinente indiano conseguiria sobreviver, na sua maior parcela territorial, como entidade política soberana – a Índia –, apesar das investidas desagregadoras e dos avanços culturalmente laminadores das potências coloniais (Portugal e Inglaterra), graças a uma mui longa tradição religiosa, de carácter politeísta, mas etnicamente aglutinadora (o induísmo), e um imanente compromisso de convivência com o “outro” (induísmo *versus* islamismo, paradigma do pacifismo e da tolerância). Um compromisso que apenas se rompeu por influência estrangeira, aquando das independências do pós-guerra. Veja-se a experiência da *Partition* entre o Paquistão e a Índia, sob o patrocínio da Grã-Bretanha.

Este breve roteiro sobre o traçado das fronteiras nos vários continentes, e suas especificidades, apenas serve para demonstrar o efeito mimético ocorrido por via da influência europeia dominante e, conseqüentemente, do contágio dos factores desagregadores de diferenciação étnica, cultural, nacional, política e territorial.

² Exceção feita aos territórios de Hong-Kong e Macau.

O incessante movimento das fronteiras da Europa tem sido causa e efeito de uniões e secessões, de projetos imperiais, de coligações entre Estados, de diretórios, do exacerbamento e proliferação de sentimentos nacionais e da ambição territorial e de poder. A própria evolução do conceito de fronteira, num ambiente de globalização, nas suas várias concepções administrativa, ideológica, defensiva, económica, de cooperação, etc., tem potenciado este movimento.³

Sem necessidade de maior recuo na história da Europa, o século XX é bem o exemplo da condensação de todos os elementos que estiveram na origem das alterações no traçado das fronteiras geográficas e políticas dos países e no redesenhar dos mapas europeus. As duas grandes guerras, mundiais nos seus recursos e consequências, mas civis em termos europeus, foram as principais causadoras das sucessivas alterações do mapa político da Europa e do traçado geográfico das fronteiras dos países. Razões políticas, económicas, territoriais, estratégicas, ideológicas e nacionalistas, estiveram na origem dos sucessivos redimensionamentos da arquitetura dos Estados europeus, que culminou, em 1945, com a divisão ideológica entre a Europa Ocidental e a Europa de Leste, pela chamada “cortina de ferro”. Refira-se que a estabilidade das fronteiras geográficas dos países de ambos os lados da “cortina de ferro” foi mantida, a Ocidente, pela NATO, pelo Plano Marshall e pela construção da CEE/UE; a Leste, pelo Pacto de Varsóvia e pelo COMECON.

Em finais do século, a queda do Muro de Berlim e a implosão da URSS, provocaram um movimento telúrico na arquitetura de Estados da Europa, sobretudo a Leste, antiga área geográfica de influência e domínio soviéticos. Até então, as fronteiras culturais, étnicas e religiosas, de carácter estrutural, haviam estado contidas pela força militar de Moscovo (leia-se Pacto de Varsóvia). Por ação do despotismo do Kremlin, essas mesmas fronteiras haviam sido subsumidas na ideologia oficial comunista, e mantidas sob dura vigilância pela KGB.

Desaparecida a URSS, proliferaram os novos Estados saídos do extinto império soviético e de outros países da mesma área de influência, que acabariam por se desintegrar, como a ex-Jugoslávia,

³ Maria Regina Marchueta, 2002, “*A Evolução do Conceito de Fronteira na Época da Mundialização*”, Lisboa, Coleção Atena, Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional

a que se somaram alguns outros fenómenos secessionistas, como na Checoslováquia e na Sérvia (Kosovo), e no próprio território da velha Rússia imperial, com a independência da Geórgia e de idêntica reclamação da Transnístria, todos eles movidos, quer por sentimentos nacionalistas próprios, quer por distintas convicções religiosas, e, também, por velhas feridas de uma identidade nacional humilhada ou menosprezada.

Esta nova arquitetura de Estados no Leste da Europa, que se estende à Ásia Central, não esgotava a possibilidade de outros riscos e perturbações futuras nas fronteiras então instituídas, pela ação de novos secessionismos e/ou anexações, decorrentes do descontentamento latente de comunidades nacionais, religiosas, culturais e étnicas, que se mantinham ou sob um jugo despótico considerado estrangeiro, ou que haviam sido vítimas de uma disseminação territorial durante o predomínio de Moscovo, para assim diluir a força dos factores identitários de cariz secessionista e os riscos de desmembramento do império. Os conflitos no Cáucaso, que têm afetado a “grande” Rússia (Chechénia, Daguestão, Inguchétia e Ossétia do Norte), a Geórgia (Ossétia do Sul e Abcásia), e a Arménia e o Azerbaijão (Nagorno-Karabakh), não se esgotaram no final do século XX, nem anunciavam perspectivas de paz e de estabilidade duradouras das novas fronteiras no dealbar do século vindouro.

A Ocidente, onde os fenómenos nacionalistas se haviam mantido controlados e quase em surdina, aceitando, na sua maioria, uma convivência pacífica e dialogante num quadro político-institucional democrático de carácter supranacional (exceções feitas ao IRA na Irlanda do Norte, à ETA no País Basco, e a pequenos grupos separatistas residuais na Galiza, como a JUGA e a Resistência Galega), o controlo das fronteiras políticas dos Estados europeus e sua permanência era exercido, sobretudo, mediante a pressão e benefícios económicos, sociais, políticos e educativos dos governos centrais, de Bruxelas (leia-se CEE/UE), e a influência dos EUA, até por centrais dos Estados, a intervenção equilibradora e congregaradora de Bruxelas e via NATO, que, em conjunto ou de forma convergente, não deixavam espaço, nem margem de manobra, para quaisquer alterações na configuração física, entretanto politicamente aceite, dos territórios dos Estados afetados por esses fenómenos desagregadores,

que pudessem ser provocadas por ações separatistas de comunidades nacionais, que não se reveem na estrutura política e territorial dos Estados em que se inserem. Em semelhante cenário de bonança, de tendencial eliminação de assimetrias regionais e de um poder supranacional que se ia cimentando, as fronteiras políticas e geográficas dos Estados europeus ocidentais pareciam consolidadas e, até mesmo, invulneráveis, graças a uma superior teia de compromissos e da “envolvência centrípeta” provocada pelas novas fronteiras transnacionais da segurança e defesa, da economia, da cooperação, do conhecimento e dos avanços tecnológicos (Marchueta, 2002).

O sistema bipolar, o clima de Guerra Fria e o “equilíbrio de terror”, que caracterizaram quase toda a segunda metade do século XX, enquanto factores de contenção de “aventuras” políticas secessionistas dentro da Europa, e, ainda, o ambiente de paz, de segurança, de estabilidade política democrática e de crescimento económico, que, nesse mesmo período, experimentaram os países europeus ocidentais, não proporcionaram a emergência de ações secessionistas de comunidades nacionais com identidade própria, que todavia se mantinham subterraneamente latentes. Uma única válvula de escape aconteceria, em determinados casos conhecidos, mediante atividades terroristas, com carácter de reivindicação política, facilmente identificadas, territorialmente circunscritas e tendencialmente seletivas. Estas características e os fundamentos de reivindicações por uma maior autonomia política ou, até, pela independência (reconhecidas na Carta das Nações Unidas) que sustentavam muitas das organizações de comunidades nacionais secessionistas na Europa ocidental, permitiram, até, que não fosse conseguido um consenso político internacional na condenação das suas atividades revolucionárias, nem quanto a uma definição cabal sobre o terrorismo. Tudo isto contribuiu para que se gerassem espaços de impunidade, como contribuiu, também, para a respetiva narrativa de autojustificação e a sua sobrevivência.

Já em pleno século XXI, só a emergência e o extraordinário impacto dramático do terrorismo transnacional, ligado à Al-Qaeda e às redes terroristas que surgiram em seu redor, especialmente no que reporta ao fanatismo religioso islâmico, antidemocrático e antiocidental em que se apoiam, e às suas consequências imediatas nas políticas

de segurança dos países ocidentais – todos eles possíveis alvos das suas ações desestabilizadoras –, com recurso a uma legislação mais intransigente e cerceadora de certas liberdades individuais numa sociedade que se pretendia aberta, fizeram com que algumas organizações separatistas europeias se orientassem, gradualmente, para não se confundirem, no sentido da respetiva adequação a um quadro político institucional, aceitando quer a negociação, quer o desarmamento, como aconteceu com o IRA (2005). Também a ETA, em 2010, anunciou adotar um “cessar-fogo permanente, geral e verificável”. Independentemente, destas orientações políticas, o gérmen do separatismo não desapareceu; terá desaparecido, tão-só, uma atividade terrorista que não pretendia ser assimilada ao novo terrorismo transnacional e seus pressupostos ideológicos.

O entusiasmo, sentido no Ocidente, pelo desaparecimento da URSS, pelo fim da Guerra Fria e pela imagem de uma nova Rússia depauperada, acabrunhada e humilhada, teve como efeito, não apenas a unificação alemã, mas, também, a captação de alguns dos antigos países do bloco de Leste, novos Estados independentes, que se iria refletir no alargamento da NATO e da UE, cujas novas fronteiras acompanhavam muito de perto quase todo o perímetro de segurança das fronteiras geográficas da nova Rússia.

Apesar do manifesto mal-estar do Kremlin perante esta “investida” dos países ocidentais em áreas geográficas que faziam parte da sua memória histórica, que haviam estado décadas sob o seu domínio político-ideológico exclusivo e que se mantinham vitais para a sua segurança e política estratégicas, só a luta comum contra o terrorismo islâmico (problema que, igualmente, se coloca a nível interno russo) e as dificuldades de recuperação económica da Rússia, contiveram Moscovo de hostilizar esses seus novos vizinhos e os mentores políticos dos países ocidentais desses sucessivos alargamentos, interpretados pelo Kremlin como uma afronta e uma ameaça. Paralelamente, o ambiente de euforia económica vivido a Ocidente acabaria, também, por influir nesse espírito de contenção de Moscovo, já que significava o garante para a obtenção de benefícios económicos, por via das relações comerciais e financeiras que, desde então, se iriam desenvolver.

Neste clima geral de prosperidade, apaziguamento e contenção, apenas maculado pela comum ameaça do terrorismo islâmico, o novo mapa da Europa e as suas fronteiras físicas não sofriam contestação de vulto. As diferentes comunidades de identidade nacional, étnica e religiosa própria, apesar de uma insatisfação latente face ao *status quo*, viam-se remetidas ao silêncio, quer pela ameaça das armas, quer pelo seu apagamento político e mediático, quer pelas compensações económicas, quer ainda pelo temor a verem-se confundidas ou conotadas com o terrorismo islâmico.

Há que assinalar que a implosão da URSS e as sucessivas adesões dos antigos países do bloco de Leste à NATO e à UE, acarretou uma redução nas despesas da defesa dos Estados, onde reinava o liberalismo triunfante, que seriam desviadas para investimentos significativos em infraestruturas, novas tecnologias (comunicações, telecomunicações e energia), e nos sectores sociais mais vulneráveis, tanto nos países desenvolvidos, como nos países emergentes.⁴

Pode dizer-se que as fronteiras transnacionais de uma economia aberta e globalizante exerciam uma capacidade de atração dessas comunidades de identidade nacional própria, ao passo que as fronteiras da segurança e defesa exerciam um poder de silenciamento compulsivo, desincentivando os seus pressupostos de maior autonomia política de nível estatal. O seu descontentamento, porém, e o seu mal-estar perante o jugo a que se sentiam submetidas era larvar, e só esperavam o surgimento de uma conjuntura interna e externa propícia para se manifestarem em prol dos seus paradigmas.

A crise financeira mundial, desencadeada nos EUA, em 2008, que atingiu com particular virulência a UE e a Zona Euro, em especial no que respeita às dívidas soberanas, pondo a nu a deficiente arquitetura do euro, quase produziu uma hecatombe no edifício da União, de alicerces mal concebidos, e na economia, finanças e estabilidade política e social dos seus membros. Da mesma forma, foram também postos em evidência a precipitação e os erros das políticas de alargamento da UE a Leste, em detrimento do seu aprofundamento e sem o sustentáculo de um

⁴ José Manuel Félix Ribeiro, 2014, “*Portugal, a Economia de uma Nação Rebelde*”, Lisboa, Guerra & Paz.

verdadeiro conceito estratégico para a Europa, tendo em conta as suas próprias vulnerabilidades internas e as ameaças e os desafios das suas vizinhanças. Para mais negativas consequências, estes alargamentos haviam sido feitos quase coincidentemente com a adesão da China à OMC e com o seu crescimento económico explosivo, que a colocou como principal polo mundial de atração económica e fez pender a balança do poder para a Ásia-Pacífico, arrastando para essa região do globo as atenções e as políticas de defesa e de segurança dos EUA, frente a uma Europa cada vez mais debilitada e isolada.

A Europa ficou, assim, praticamente entregue a si própria, mergulhada numa crise de competitividade externa, de quase nulo crescimento económico interno, de pesadas dívidas públicas, de solidariedade interna, de lideranças capazes e de uma crescente incerteza sobre o papel das instituições, que atingiria, com particular violência, os países periféricos da Europa e afetaria a solidez das suas próprias fronteiras internas e externas.

Estava, assim, posto em causa o papel de estabilidade, de atratividade e de proteção das fronteiras da UE (e da NATO), doravante mais expostas a crises e turbulências, tanto de natureza interna, como externa.

É neste contexto de crise e de incerteza, que se tem vindo a assistir a uma fragmentação e radicalização das franjas do espectro político dos países europeus, com a emergência de partidos da extrema-direita e nacionalistas radicais, e a um ressurgir dos nacionalismos separatistas. Uns e outros tendem a pôr em causa, não apenas o estado de direito democrático, como o traçado das fronteiras políticas dos Estados, tal como acontece na Bélgica, com o nacionalismo flamengo, em Espanha, com as reivindicações catalãs e bascas, na Grã-Bretanha, com o separatismo escocês, na Itália, com os protestos independentistas venezianos, e na própria França, com os corsos e os bretões. O que acontece é que as vozes que, presentemente, mais se têm feito ouvir em prol da independência destas comunidades nacionais, são as que maior capacidade têm de levar por diante um projeto neoliberal ou as que de melhores meios dispõem para lutar pelos seus benefícios.

Num outro patamar e por diferentes motivações, que se articulam com a sua própria história e com a sua posição geoestratégica, atente-se na posição britânica relativamente a propostas sobre uma eventual saída da UE, em crise.

É, também, neste contexto de crise da Europa e de uma maior vulnerabilidade do poder mundial dos EUA, que assistimos à posição da Rússia pretender recuperar a sua autoridade, o seu orgulho e o seu velho prestígio imperial, bem como o seu poder mundial, perdido aquando do colapso da URSS. Desde já, anexando a Crimeia, abrindo as portas, pela força das armas, para eventuais futuras anexações de regiões pró-russas do leste da Ucrânia e, bem assim, forçando uma neutralidade ucraniana entre o Leste e o Ocidente (UE). Uma ação que até a Bielorrússia, sua fiel aliada, chegou a questionar, temendo tratar-se de um perigoso precedente, que, desde já, nos remete, para os problemas da Transnístria e para a Moldávia.

A aberta ofensiva da Rússia na Ucrânia põe em evidência a importância da geopolítica: o controlo do Mar Negro e a saída permanente para o Mar Mediterrâneo e regiões limítrofes, como o Médio Oriente, onde a Síria e o Iraque são autênticos vespeiros para a segurança das regiões circundantes; um “*droit de regard*” sobre o transporte de gás, crítico para a Europa e para a própria Ucrânia; um acesso privilegiado ao “celeiro da Europa”, representado pela Ucrânia; e uma pressão desestabilizadora sobre os países da sua periferia, que lhe são mais adversos, como os Bálticos. Evidencia, também, a determinação de Moscovo em romper com a ideal “fronteira de contenção da Estónia ao Azerbaijão”, delineada pelo Ocidente, e que se prolonga do Afeganistão à Coreia do Sul, aproveitando as vulnerabilidades da fronteira de defesa, encimada pela NATO e pelas fragilidades dos seus membros. Para além de se confrontar com problemas financeiros e com a falta de consenso dos seus membros, a NATO é, hoje em dia, mais um sistema de segurança do que uma aliança defensiva operacional, que tem vindo a agir quase de *motu próprio*, sem o necessário contraforte de uma vontade política unânime dos seus membros.

Neste clima de ruidosos combates e de surdos debates, entre uma Rússia idealmente imperial e um Ocidente fragilizado – mais concretamente entre a Rússia, em busca do poder perdido,

e os EUA, em necessidade de afirmação (veja-se os recentes incidentes a propósito da Síria e do espião americano Snowden, o não reconhecimento da anexação da Crimeia pela Rússia ou das intervenções militares pró-russas na Ucrânia, as sanções económicas impostas a Moscovo e os apoios militares aos países bálticos, à Polónia, à Roménia, tudo ações que aparentam o ressurgimento da antiga Guerra Fria), em que a UE pouco mais tem servido do que de “caixa de ressonância” dos grandes poderes em confronto. O que parece estar, efetivamente, em causa é a recuperação do valor do território, como fonte de poder, e a tentativa de uma redefinição das fronteiras na Europa, nomeadamente, das fronteiras da NATO e da UE. Na perspetiva russa, tal redefinição colmataria os desequilíbrios geopolíticos e geoestratégicos ocorridos após o fim da Guerra Fria.

A conflitualidade em torno da Ucrânia revela que a importância do território e do dispositivo humano das suas populações – seja como elemento dissuasor, seja como elemento de combate – continua a ser preponderante, mesmo na era da globalização. Onde, a ineficácia das sanções impostas à Rússia e o risco de que o seu reforço provoque uma maior radicalização de Moscovo. O intuito do Ocidente em provocar a queda de Putin parece condenado ao fracasso, pois a população russa, de orgulho ferido, está cada vez mais congregada no apoio em torno do seu líder.

Esta ofensiva russa revela, ainda, o peso determinante das fronteiras étnicas, culturais e linguísticas. Não apenas de comunidades russas que pretendem reunir-se com a sua velha pátria, servindo, desta forma, a estratégia geopolítica da Rússia baseada nos critérios da Eurásia; mas, também, daquelas que, tendo uma identidade diferente, podem ameaçar a própria Federação Russa de se fraturar, caso não readquira o poder de outrora.

Por seu lado, a Europa olha para o papel da Rússia e para os acontecimentos na Ucrânia, como fatores acrescidos de desestabilização da sua vizinhança, de onde teme vir a importar problemas políticos, sociais, étnicos, culturais, económicos e de segurança, intrínsecos a essas regiões. Teme ainda o efeito mimético interno, com questões de natureza similar, precisamente, quando os

riscos de fragmentação territorial, alimentados pelo credo neoliberal, pelo desencanto da sociedade civil e pelo endurecimento do discurso nacionalista, são muito intensos.

A atual conjuntura apresenta-se com riscos que podem vir a extremar-se, por via dos nacionalismos exacerbados e da re-emergência das pequenas pátrias. Fragilizando o papel dos Estados, em crise de lideranças e de recursos, a sua combinação com os fanatismos religiosos, designadamente, com o terrorismo islâmico pode tornar-se explosiva.





A construção europeia e as saídas para a crise

*Vítor Martins*¹

“A unidade dos povos europeus reunidos nos Estados Unidos da Europa é o meio de relevar o seu nível de vida e de manter a paz.”

Jean Monnet

1) UM BREVE SOBREVOO SOBRE SEIS DÉCADAS DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA (OU O QUE NÃO DEVE SER ESQUECIDO)

A ideia de unir a Europa será quase tão velha como o próprio continente. Todavia, ao longo de séculos, a união da Europa, por meios pacíficos e fora de hegemonias militares, não passou o estádio da utopia e da retórica. Importa sublinhar que, só no final da segunda devastadora guerra em menos de meio século, a Europa embarcou seriamente num projecto de união, a um tempo visionário e pragmático.

Reconhece-se que o horror da destruição da II Guerra Mundial, sobretudo pelos milhões de vidas que ceifou, foi o despertador de uma renovada consciência sobre o imperativo de construir a união sobre os destroços desse conflito.

Líderes como Churchill (famoso discurso de Zurich), no pós guerra, apelaram à mobilização em torno da pacificação e unidade

¹ Ex-Secretário de Estado dos Assuntos Europeus e Consultor da OCDE e do Banco Mundial.

da “família europeia” (a expressão é do grande líder britânico). O Congresso de Haia, em 1949, veio a ser um dos grandes momentos que lançaram o projecto de integração rumo à união da Europa. Mas o pai deste projecto é, indiscutivelmente, Jean Monnet. Um líder visionário com sagacidade pragmática que, combinando precisamente a visão com o pragmatismo, conseguiu arrancar o velho sonho de união da utopia em que estava aprisionado. De facto, o rapto da princesa Europa foi também obra da utopia, que enquadrou os objectivos de paz e unidade durante muitos séculos no velho continente.

Jean Monnet teve ainda outro mérito. Soube mobilizar os líderes políticos europeus em torno da sua visão e do seu projecto de integração. Três líderes políticos democratas cristãos, Schuman, Adenauer e Gasperi, e um social democrata, Spak, foram decisivos para levar por diante a visão de Monnet.

E se, fundamentalmente, a paz era um objectivo político central, como se tem reafirmado sempre, outros objectivos estiveram presentes, desde o início, no projecto de integração europeia, nomeadamente o progresso económico e social e a ambição de reforçar a projecção internacional da Europa. Recordem-se as extraordinárias palavras de Monnet, num célebre discurso em Argel – ainda a guerra não tinha terminado! – sobre os objectivos da união da Europa: *“Os nossos países tornaram-se muito pequenos para o mundo actual, à escala dos meios técnicos modernos, à medida da América, e da Rússia de hoje, e da China e da Índia de amanhã. A unidade dos povos europeus, reunidos nos Estados Unidos da Europa, é o meio de relevar o seu nível de vida e de manter a paz. É a grande esperança e oportunidade da nossa época.”*. Como ecoam hoje, visionárias e actuais, estas sábias palavras de Jean Monnet. Está lá tudo: a visão global dos desafios, a vocação federal, o carácter instrumental da integração, os objectivos a atingir!

A integração europeia não é um incidente circunstancial de tacticismo político, nem é ideologicamente asséptica. Funda-se numa visão com sentido estratégico e prevalece-se dos ideais e valores da democracia cristã e da social democracia. As liberdades fundamentais, a economia de mercado, os valores democráticos, a dignidade do homem, a solidariedade, escoram, desde a fundação, o projecto de

integração europeia. Os valores do humanismo cristão, da doutrina social da Igreja (Rerum Novarum e Quadragesimo Anno) e da solidariedade são mesmo pilares fundacionais. Cito, a propósito, o Chanceler Adenauer: “*A Europa é o território da cristandade ocidental ... A ideia cristã de direito e justiça, de respeito e de solidariedade, deve guiar todas as nossas ações. Porque a Europa em verdade é a mãe do Mundo e nós somos seus filhos.*”. Palavras que ainda hoje, ou talvez, sobretudo hoje, nos interpelam com veemência!

Recordo também esse grande líder italiano, de Gasperi, também ele fundador da unidade europeia: “*A integração europeia é uma coligação de democracias fundada na liberdade.*”. Uma coligação de ideais e valores!

Como é urgente e imperativo revisitar o pensamento dos fundadores, mormente quando a Europa se deixa aprisionar por novas (e opacas) fórmulas hegemónicas, e permite que os nacionalismos floresçam de novo, minando as fundações dos regimes democráticos e pervertendo os valores que são o ADN da construção europeia.

Toda a integração europeia tem de radicar no conceito de interesse comum, um valor acrescentado, um “plus” que, a um tempo, resulta e supera a tensão natural entre os diversos interesses nacionais. A boa, atempada e consequente identificação do interesse comum é a base do sucesso da integração europeia. O método que os fundadores definiram, com indiscutível pragmatismo e sagaz habilidade política, foi o “método comunitário”. No essencial, trata-se de atribuir a uma instância supranacional a capacidade e a responsabilidade de identificar o “interesse comum” e de propor as medidas para o prosseguir. A Alta Autoridade da CECA foi o embrião do método comunitário que começou, como se sabe, pragmaticamente, por esses dois sectores estratégicos, o carvão e o aço.

Esta iniciativa foi a semente que fez nascer a Comunidade Económica Europeia (e simultaneamente o Euratom), em 1957, com o Tratado de Roma. Tinha como objectivo fundamental a realização de um mercado comum. E estabelecia algumas políticas comuns, como as políticas agrícola, comercial, concorrência e transportes, de par com múltiplas áreas de cooperação entre Estados e destes com as instituições europeias.

A chave institucional do modelo europeu centra-se na Comissão Europeia, instituição **supranacional** e **independente**. Uma das originalidades releva da atribuição da **capacidade exclusiva de iniciativa** à Comissão Europeia, conferindo-lhe **também o papel de guardião** dos tratados. O carácter de “pivot” central desta instituição resulta evidente quando nos apercebemos que, no conceito dos fundadores, uma proposta da Comissão só podia ser alterada com base na unanimidade dos Estados em sede do Conselho de Ministros. No espírito desta fina construção estava o objectivo de prevenir, quer o risco de hegemonias de poder que iludissem o princípio da igualdade dos Estados, quer o risco do interesse comum ser aprisionado por agendas nacionais.

É bastante óbvio que a Comunidade Económica Europeia, nascida a meados do século XX, visava não apenas a paz entre as nações do velho continente, mas também a construção de um bloco económico competitivo para enfrentar os novos desafios internacionais (v.g. o “Défi américain” de J.J. Schreiber).

Na primeira década realiza-se a União Aduaneira (um verdadeiro mercado comum ainda estava longe), consolidam-se as principais políticas comuns, populariza-se a construção europeia (os cidadãos reconhecem-na como portadora de um projecto positivo para a Europa), unem-se os Estados e os cidadãos face às ameaças do império soviético (crise de Berlim). E o alargamento começa a entrar na agenda, mau grado o veto de De Gaulle à adesão do Reino Unido durante os anos sessenta.

Nos anos setenta a CEE enfrenta as primeiras crises sérias de crescimento, que não impedem o seu aprofundamento e o primeiro alargamento da sua história. O Reino Unido, superado o veto da França, integra a CEE. E com ele aderem também a Dinamarca e a Irlanda. A Noruega, com a integração também prevista nessa altura, falha a adesão no último minuto, face ao resultado negativo de um referendo nacional. Em boa verdade, o alargamento, então inaugurado, estava no ADN da construção europeia.

A adesão do Reino Unido introduziu novas dinâmicas no processo de integração europeia, gerando, por vezes, impulsos positivos na projecção da CEE, outras vezes criando bloqueios e impasses. Em

1973, com o Reino Unido, a CEE reforçou o seu peso económico, impulsionou a abertura ao exterior, consolidou a vertente euro-atlântica e ganhou mais escrutínio aos excessos de intervencionismo. Mas introduziu também mais resistência à vocação federal e aos mecanismos de decisão supranacionais, tal como a oposição ao aprofundamento de novas políticas comuns e ao reforço, em geral, da dimensão política da integração europeia.

De par com estas novas adesões, os laços da CEE com a EFTA reforçam-se. Portugal, enquanto parceiro da EFTA, conclui, nesse quadro, um importante acordo comercial com a CEE (1972).

Os anos setenta trouxeram também para a mesa da CEE o desafio monetário. Muitos concluíam já, há mais de 40 anos, não ser possível construir um bloco económico poderoso e competitivo à escala mundial, sem estar escorado numa moeda única que confrontasse a hegemonia do dólar.

O primeiro relatório para a criação da moeda única, relatório Werner, nasce quando a CEE iniciava a segunda década de vida. Um relatório consistente e abrangente, que desenhava uma política monetária comum, um mercado de capitais verdadeiramente integrado, uma harmonização de políticas orçamentais, um sistema de bancos centrais inspirado na Reserva Federal dos EUA (!!!), um modelo de consulta regular dos parceiros económicos e sociais e até uma política regional comum.

Esse projecto, muito debatido na altura, veio a confrontar-se com a oposição/veto da Alemanha com o argumento de não estar disponível para financiar “uma comunidade da inflação”! A União Monetária não avançou, nessa altura. Mas o projecto Werner foi a semente do sistema monetário europeu, criado em 1978, sob o impulso da “entente” Giscard/Schmidt.

Nos anos oitenta há um “antes” e um “depois” de Jacques Delors. Antes, isto é, na primeira metade dessa década há três factos relevantes: a adesão da Grécia (10º Estado membro da CEE) em 1981; as negociações de adesão de Portugal e Espanha, que se concluíam em 1985; e a estagnação da economia europeia que revelava fraco dinamismo, perda de competitividade e crescente desemprego, o que consagrou, à época, a expressão “euro-esclerose”.

A apressada adesão da Grécia (as negociações nem dois anos duraram ...) veio a estar na origem das dificuldades que esse País revelou para conseguir uma integração harmoniosa e com sucesso. Dificuldades que estiveram sempre latentes e que, mesmo no caso do euro, acabaram por reemergir.

Ao contrário, as negociações com os dois países ibéricos foram duras, exigentes e longas. À data da adesão, Portugal e Espanha estavam preparados para enfrentar a integração europeia, isto é, participar plenamente de forma construtiva, e tirar partido nos planos político, económico e social desse projecto. Os primeiros anos da adesão confirmaram isso mesmo. Delors chegou a afirmar, alguns anos depois da adesão, que Portugal e Espanha participavam na CEE como se tivessem sido fundadores e assim eram então reconhecidos. Na primeira década após a integração o PIB per capita de Portugal passou de cerca de 53% da média comunitária para mais de 70%.

Todavia, nos primeiros anos da penúltima década do século XX, a economia europeia revelava incapacidade de se afirmar no contexto mundial (competitividade em perda) e de promover crescimento económico sustentado. É nessa altura – também de crise! – que emerge um novo líder visionário, Jacques Delors. De novo, um visionário pragmático! E nasce assim o mercado único europeu que inauguraria uma década de intenso crescimento económico e de criação de emprego na Europa. Diz Delors: “... *optei por, de acordo com os princípios caros a Jean Monnet, designar um objectivo mobilizador e fixar um calendário para o atingir*”. O mercado único foi, de facto, um objectivo mobilizador e que relançou a economia europeia.

O Acto Único Europeu de 1986 – já Portugal participava em pleno na CEE – almejou um duplo objectivo, político e económico. No plano político, consagrou o objectivo de eliminar fronteiras, com as quatro liberdades de circulação (pessoas, mercadorias, capitais, serviços), de par com o reforço da solidariedade e do método comunitário (coesão económica e social; decisões por maioria qualificada). No plano económico, visou tirar partido das sinergias de escala (à época um mercado de perto de 400 milhões de consumidores), incrementando a competitividade (redução de custos pela eliminação de barreiras), promovendo o investimento (incluindo o IDE) e reforçando a coesão.

De par com esses objectivos centrais, a CEE ganhou uma dinâmica de aprofundamento em múltiplas áreas. Para além da dimensão social intensificam-se os planos de investigação e desenvolvimento (Programas Espirt, Race, Eureka), cria-se o programa de mobilidade escolar (Erasmus), reforça-se o Fundo Regional e multiplicam-se os acordos de cooperação com outras regiões do mundo.

O mercado único europeu teve tal relevância mundial que fez detonar e inspirou outras iniciativas de integração económica, como foi o caso do Mercosul (América Latina), NAFTA (América do Norte) e APEC (Ásia e Pacífico). Sublinhe-se que a adesão de Portugal e Espanha, entre outros impactos positivos, desencadeou a intensa aproximação da Europa com a África e a América Latina.

A coesão económica e social ganhou então a força de um pilar central da construção europeia. Sempre debaixo das reticências da Sra. Thatcher para quem a “coesão” era simplesmente *“their word for cash”*, nas suas próprias palavras. Já Delors, o pai da coesão económica e social, pensava de outra forma, cujas palavras recorro: *“Esta coesão era para nós indispensável. A Comissão, guardiã do interesse superior europeu, não podia considerar, muito menos aceitar, que o grande mercado viesse agravar os equilíbrios existentes.”*

Na esteira do mercado único consagra-se a livre circulação de pessoas com o Acordo de Schengen, apesar da oposição do Reino Unido. Em 1993, sete países (entre os quais Portugal) põem em marcha um efectivo espaço sem fronteiras para os cidadãos. É um grande passo em frente na construção de uma cidadania europeia complementar das cidadanias nacionais. Schengen é acompanhado de um reforço das medidas de controlo das fronteiras externas e de um sistema de informação de segurança (SIS) partilhada pelos Estados, para além de uma aprofundada cooperação judiciária e policial. A pergunta é legítima: seria possível e sustentável um grande mercado sem livre circulação de pessoas?

Sem surpresa, a realização de um verdadeiro mercado comum, que incluiu também a livre circulação dos factores de produção, reabriu o debate sobre a moeda única. Por um lado, o protecçãoismo monetário distorcia o bom funcionamento do mercado único, gerando desequilíbrios entre economias (as querelas franco-alemãs, a este

propósito, são eloquentes). Por outro lado, o potencial do mercado único, com uma tal escala (de facto, o maior bloco económico do mundo), carecia do suporte de uma moeda de referência em contraponto ao dólar. De resto, apenas a Alemanha e o Reino Unido, ainda que por razões bem diversas, suscitavam reservas à integração monetária.

A queda do muro de Berlim e a subsequente unificação da Alemanha criaram o quadro político para relançar a União Económica e Monetária. Mitterrand, Köll, Delors, Andreotti foram os “três mosqueteiros” da moeda única. Recorde-se que, no início dos anos noventa, o império soviético estava em implosão, a crise jugoslava evidenciava os riscos de nacionalismos, a integração europeia era objectivo prioritário de todos os Estados do Centro e Leste da Europa, o mundo despertava para uma nova fragmentação geopolítica e as economias, nomeadamente as emergentes, começavam a surfar a onda da globalização. Foi neste contexto que o Tratado de Maastricht foi negociado, tendo sido assinado a 7 de Fevereiro de 1992 (há mais de 20 anos!).

A União Económica e Monetária nasce num processo de aprofundamento natural da integração europeia. Todavia, nasce com três défices que ainda hoje estão na origem de muitos dos problemas que a zona euro tem enfrentado.

Desde logo, a União Monetária foi desenhada com uma matriz federal, i.e., transferência da soberania monetária para um poder supranacional, sem que a União Económica acompanhasse esse modelo, pois quedou-se num plano de mera cooperação intergovernamental. Como Jacques Delors amiúde denunciou, faltou força a uma das pernas da UEM, para que pudesse caminhar com absoluta solidez e eficácia.

Por outro lado, o Banco Central Europeu foi concebido à imagem e semelhança do Bundesbank, i.e., com mandato absoluto para privilegiar o controlo dos preços e sem margem para qualquer opção de financiamento monetário. Esse foi o preço (bem alto) “pago” à Alemanha pra obter o seu acordo quanto à moeda única.

Um outro défice nesta construção veio a revelar-se dramático quando a crise financeira eclodiu em 2008. Trata-se da ausência de mecanismos anti-crise no contexto do funcionamento da zona euro. Nem os choques assimétricos foram ponderados e prevenidos, nem os

mecanismos de resposta a crises e rupturas de cariz sistémico foram definidos. Alguns parceiros e, em particular, a Alemanha, defendiam que admitir no Tratado a mera hipótese de crise era, à partida, uma inaceitável confissão de fraqueza.

E, assim, a integração monetária arrancou, com uma insuficiente União Económica, um Banco Central espartilhado e sem mecanismos e instrumentos para responder a eventuais crises. As dificuldades da zona euro, particularmente agudas nalguns Estados, têm correlação directa com as insuficiências genéticas do euro.

Para superar, em parte, estes deficits, Delors ainda propôs, em 1994, um conjunto de iniciativas que integraram um livro Branco para o crescimento e emprego. Nesse ano, ao jeito de “*yes, we can*”, dizia Delors: “*Sim, nós podemos criar empregos e devemos fazê-lo se queremos garantir o futuro dos nossos filhos, os quais devem encontrar a esperança e a motivação na perspectiva de participar na actividade económica e social e de se envolver na sociedade em que vivem*”. Os filhos de que fala Delors são os desempregados de hoje!

Após uma orientação favorável do Conselho Europeu, os Ministros das Finanças dos doze vieram a chumbar essa iniciativa, por ser demasiado “*planned oriented*” e prever a emissão de “*eurobonds*”. Nessa época, o modelo neo-liberal já imperava no ECOFIN.

Da primeira década do século XXI bem se pode dizer que foi, em termos de integração europeia, uma década perdida.

Começou com o fracasso do Tratado Constitucional às mãos da França e da Holanda. A recuperação deste acto falhado pelo Tratado de Lisboa, em 2007, não foi um sucesso. Na verdade, apesar de objectivos positivos e de alguns avanços em domínio relevantes, como a PESC e a área da segurança e justiça, o Tratado de Lisboa abriu a porta a uma deriva intergovernamental do processo de decisão, enfraqueceu o método comunitário e diminuiu a Comissão com a criação do Presidente do Conselho Europeu. Em contraste com as expectativas criadas, acabou por aumentar a opacidade institucional e favorecer influências hegemónicas no momento de tomar decisões.

O alargamento da União Europeia ao Centro e Leste da Europa e ao Mediterrâneo, levando a União Europeia a quase duplicar os seus

membros (de 15 para 28) foi, indiscutivelmente, um grande momento e uma boa notícia para a Europa. Proporcionou uma referência de estabilidade para os Estados saídos da órbita soviética. Garantiu um quadro de paz nessa região da Europa. Reforçou a escala da União no confronto com o mundo global. Porém, os candidatos prepararam-se melhor para aderir, do que a União Europeia para os receber. Os antigos Estados membros suportaram uma factura demasiado pesada e cuja repartição foi desequilibrada (Portugal foi, em termos relativos, um dos mais penalizados senão mesmo o mais penalizado). O modelo institucional revelou, perante a amplitude e a diversidade de 28 Estados membros, alguma dificuldade quer quanto à eficiência, quer quanto à transparência. As vozes (Andriessen, Fischer, Napolitano, Giscard, Gonzalez ...) que se ergueram nos anos noventa clamando por uma profunda reforma da União Europeia antes do alargamento, algumas delas chamando mesmo a atenção para o imperativo do modelo federal, teriam razão. Mas foi “*a razão antes de tempo*”, que o tempo acaba por diluir.

A União Europeia chega ao fim dos primeiros dez anos do século XXI com o mercado único, o euro, Schengen e 28 Estados membros. O que traduz um extraordinário progresso face à limitada União Aduaneira por onde tinha começado o caminho, cinquenta anos atrás. Isso não pode, nem deve ser iludido. Tal como não pode ignorar-se que foi a integração europeia o principal e decisivo factor de prosperidade e de paz na segunda metade do século XX. Não é ilegítimo perguntarmo-nos se, na ausência de um projecto integrador como este, não teria já eclodido outro grande conflito na Europa. Talvez nunca na sua História, a Europa tenha conhecido um tão longo e próspero período de paz e de convergência dos seus povos. A queda do muro de Berlim, com a consequente unificação alemã, bem como a implosão do regime soviético, resultam em boa parte do sucesso da construção europeia. Em particular, a unificação da Alemanha deve muito à solidariedade europeia.

A integração europeia é o mais poderoso instrumento de que os europeus dispõem para defender os seus interesses superiores, sejam eles a sua qualidade de vida, a sua segurança ou a defesa da sua matriz de valores.

2) A CRISE QUE NÃO É SÓ DÍVIDA (HÁ MAIS CRISE PARA ALÉM DA DÍVIDA)

“Eu não acredito que possamos construir crescimento sustentável enquanto tivermos crescentes montanhas de dívida. Esta é a lição aprendida na crise ...”

J.C. Juncker

Na realidade, a Europa chega aos dias de hoje mergulhada numa crise que afecta a sua economia, degrada o quadro social, mina a auto-estima e a confiança dos europeus. E, conseqüentemente, questiona o próprio processo de integração europeia. A tal ponto que, para alguns, actualmente, a União Europeia é o problema e já não poderá ser a solução (essa é a bandeira agitada pelo campo euroceptico).

Que existe crise é um facto. Alguns líderes, de forma negligente e pouco inteligente, tentaram negá-la ou reduzi-la a geografias pontuais e periféricas. Um erro que tem custado muito caro à Europa.

A crise europeia é complexa, multidimensional e atinge todos, ainda que os sintomas e os impactos possam diferir de região para região.

Revela-se em quatro dimensões.

Em primeiro lugar, uma crise financeira. Tendo o seu epicentro nas dívidas soberanas, com mais relevância nalguns Estados, insere-se contudo numa crise de dívida global que não apenas soberana (as 17 economias mais desenvolvidas da OCDE multiplicaram por 10 o endividamento em poucos anos). Isso ocorreu debaixo de um modelo, promovido generalizadamente pelos sistemas financeiros e pelos poderes políticos (a própria crise do subprime tem essa genética), que tinha por lema “*endividai-vos e multiplicai-vos*”. Esse modelo está esgotado e esgotou-se com estrondo, ainda que o ruído ainda não tenha sido captado por todos os ouvidos.

Acresce que, no caso das dívidas soberanas, o excesso de endividamento das economias ditas periféricas, releva da co-responsabilidade europeia. As instituições europeias e a banca estimularam o endividamento e falharam rotundamente na sua monitorização. Já em plena crise, o Conselho Europeu definiu orientações a estimular o endividamento que, depois, tentou corrigir de forma cega e abrupta.

Por outro lado, não foram criados instrumentos para corrigir o excesso de endividamento e minimizar os efeitos desse choque, nomeadamente no crescimento económico e no emprego. De seguida, quando a crise se revelou em toda a sua dramática escala, falhou a vontade política para lhe responder com eficácia e com solidariedade. As respostas foram lentas e tímidas. E, sobretudo não tiveram em conta que o superior interesse comum exigia nesta hora uma solidariedade sem hesitações.

A prova é que a crise da dívida soberana está aí ainda por enfrentar e por resolver, garrotando o crescimento, promovendo clivagens e divisões, gerando desconfiança e descrença.

Há também uma crise económica e social na Europa, em boa parte logo decorrente da crise financeira. Mas que resulta também de uma globalização desregulada e de uma acelerada desindustrialização (vivemos duas décadas europeias de obsessiva terciarização, como se a indústria fosse um sector condenado a cair e por que não valia a pena lutar). Acresce que o impacto recessivo das políticas de austeridade e a rarefação do crédito promoveram uma brutal quebra do investimento.

E como a União Económica não funcionou, prisioneira das agendas nacionais de alguns Estados, a economia europeia viveu os últimos seis anos num quadro de anemia, mal diagnosticada e sem ser enfrentada com as terapias recomendadas. O resultado é a recessão ou o crescimento marginal e o desemprego. O resultado pior é a falta de horizonte para as novas gerações, ameaçadas pela armadilha da deflação que paira sobre a Europa.

Às crises financeira e económica acresce a crise institucional. Estes anos de crise trouxeram ao de cima uma grande falta de clareza e de transparência no comando da União Europeia: quem propõe? Quem legisla e decide? Quem executa? Quem supervisiona e fiscaliza? Há a percepção de que existe uma “Europa furtiva” na sábia expressão do Prof. Adriano Moreira. A convicção de que há um novo poder hegemónico na Europa, mesmo que ele se exerça (como sempre aconteceu, de resto) mais por falta de comparência dos outros, do que por vontade do próprio.

Objectivamente, o que os anos de crise revelaram foi uma deriva intergovernamental, em prejuízo do método comunitário. E uma diluição do Conselho e da própria Comissão Europeia no processo de decisão.

Este quadro – financeiro, económico e institucional – produziu uma profunda crise de confiança. Desde logo traduzida nas clivagens entre Estados, com alguns a reclamaram-se mesmo de uma inaceitável “superioridade moral”! A igualdade dos Estados, princípio fundador, pilar de confiança, foi ignorada. A confusão entre o que releva do interesse comum e o que tem a ver com interesses nacionais, contribuiu muito para abalar a confiança dos cidadãos no projecto de integração europeia. Apercebemo-nos com perplexidade de que, o interesse comum – que tem de ser sempre o “core” da integração europeia! – foi capturado por interesses nacionais que prevalecem na União Europeia. Para muitos europeus a construção europeia deixou de ser um projecto portador de esperança.

3) OS DESAFIOS ACTUAIS (AINDA A TEMPO DE SEREM ENFRENTADOS)

“O homem é geralmente considerado pelo políticos como a matéria prima de uma espécie de mecânica política”

Adam Smith

A Europa confronta-se com múltiplos desafios de ordem estratégica e de natureza geo-política. As relações com as áreas vizinhas (Rússia/Ucrânia; Mediterrâneo Sul; Médio Oriente ...) é um dos desafios mais prementes. A União Europeia não conseguiu ainda encontrar uma resposta consistente, estável e com fôlego estratégico à questão das relações com os países e regiões da sua vizinhança geográfica. As novas ameaças à segurança (incluindo o Estado Islâmico e, naturalmente, os cavalos de Troia do terrorismo na Europa) é outro dos grandes desafios que urge enfrentar. A relação da Europa com os novos polos de poder da economia global carece também de uma orientação estratégica, de modo a garantir um papel central à União Europeia na nova ordem da globalização. A recorrente questão britânica (*“to be or not to be”*) desafia também a Europa: como aprofundar o projecto de construção europeia com o Reino Unido como parceiro?

Foco-me, por agora, em dois desafios que, no imediato, nos interpelam e que são decisivos para o futuro do projecto europeu:

por um lado, a sustentabilidade do euro e, por outro lado, a retoma do crescimento económico.

O euro, o mercado interno e Schengen formam o triângulo vital da União Europeia. O insucesso de qualquer desses pilares porá em causa os outros e poderá mesmo fazer perigar a integração europeia no seu todo.

O mercado interno é o “back bone” da integração económica, condição sine qua non de qualquer aprofundamento. Schengen representa a dimensão de cidadania europeia e promove a convergência cultural e social dos povos europeus. Pôr a liberdade de circulação em causa seria um dramático passo atrás. Diferente, e mesmo exigível, é o reforço da segurança do espaço Schengen.

O colapso do euro foi evitado, quase in extremis, no verão de 2012 pelo Banco Central Europeu. A “coligação” Draghi/Monti, discreta e subtilmente tolerada pela Alemanha (que “descobre”, nessa altura, que seria desastroso para os seus interesses a implosão do euro), permitiu que o BCE anunciasse o mecanismo OMT (Outright Monetary Transactions) para conter a especulação sobre a zona euro. Não resolveu a crise, mas salvou o euro do colapso.

Mais recentemente, no verão de 2014, Draghi lança uma nova iniciativa. Foi, nos EUA, em “Jackson Hole” (o local tem nome sugestivo ...) que o Presidente do BCE anunciou que a Instituição tinha que ser mais flexível e mais interventiva. Preparou assim o lançamento de um programa de QE (“Quantitative Easing”), à semelhança do que ocorreu nos EUA e com reconhecido sucesso. Tratava-se aqui, sobretudo, de anunciar o combate a um dos flagelos mais temidos nas economias ocidentais: a deflação. Negado por muitos durante demasiado tempo, o risco de deflação foi reconhecido por Draghi que se propôs enfrentá-lo.

A sustentabilidade, harmonia e credibilidade da zona euro exigem um BCE a funcionar, de facto, como um verdadeiro Banco Central. Lentamente (as boas medidas da zona euro têm chegado sempre com atraso e, por isso, os seus efeitos positivos acabam mitigados e com custos mais elevados), passo a passo, o BCE faz o caminho nessa direcção. A obsessão em torno da estabilidade dos preços já perdeu terreno. Essa é uma boa notícia (melhor tarde do que nunca).

Mas a zona euro precisa de algo mais do que a flexibilidade do BCE. Desde logo carece de uma União Bancária efectiva, fundada no tríptico “supervisão comum/resolução de crises/fundo de garantia de depósitos”. Ainda que lentamente (só se prevê a sua plena efectividade em 2024!) já foi posta em marcha. Em falta também está uma União Económica levada a sério, com dimensão política, económica e social. Sem uma União Económica, a União Monetária terá sempre fragilidades que a podem fazer perigar. A sustentabilidade da zona euro exige uma orientação de política económica focada no interesse comum e um “policy mix” que garanta a convergência dos níveis competitivos na economia europeia. Se as economias largamente excedentárias da zona euro tivessem adoptado, como era recomendável e até exigível, no momento certo, políticas expansionistas, a economia europeia não teria entrado no ciclo recessivo que tem vivido, a deflação não seria uma ameaça e as penas da austeridade teriam sido mais reduzidas.

Finalmente, a UEM tem de reforçar o seu arsenal de instrumentos anti- crise e criar a vontade política para os usar de forma consistente, mas ágil, de forma responsável, mas solidária. Aí residiu um dos factores para que a crise do euro se tenha prolongado no tempo e deixado um rasto de incerteza e desconfiança. Cito Jean Claude Juncker: *“É inaceitável que a crise tenha enriquecido especuladores e empobrecido pensionistas”*.

A recuperação da dinâmica económica e da criação de emprego é, talvez, o desafio maior no imediato. Se a estabilização do euro está a fazer caminho e tem já uma agenda, falta ainda um grande plano estratégico integrado que mobilize Estados, instituições financeiras, parceiros económicos e sociais para o relançamento do investimento e promoção da competitividade. Certamente consciente disso, o novo Presidente da Comissão Europeia fez questão de proclamar que a sua *“primeira prioridade é pôr as políticas para criar crescimento e emprego no centro da agenda”*.

Há que agir sobre várias políticas e uma vasta multiplicidade de factores para que o crescimento económico seja retomado de forma sustentada, permitindo uma continuada criação de novos empregos.

Uma das vertentes prioritárias releva do excesso de endividamento, um verdadeiro bloqueio à retoma de crescimento. Recorro a palavras

recentes de Juncker: *“Eu não acredito que possamos construir crescimento sustentável enquanto tivermos crescentes montanhas de dívida: esta é a lição aprendida na crise a que devemos dar atenção”*. O combate ao excesso da dívida soberana tem de ser feito, como é evidente, pelo controlo das finanças públicas e, em particular, pelo escrutínio rigoroso da despesa pública. Mas exige igualmente medidas concertadas a nível europeu. A renegociação das dívidas soberanas (não o seu perdão) é incontornável, seja feita de forma directa e explícita, seja alcançada por vias indirectas. Quer as maturidades, quer os juros terão de ser objecto de renegociação. A mutualização parcial das dívidas soberanas é, não só desejável, como também exigível no quadro de uma União Monetária plenamente efectiva, que combine responsabilidade e solidariedade e que faça prevalecer o interesse comum. Prevenindo o “moral hazard” (é o que faz o tratado orçamental e o six pack), mas garantindo um quadro solidário que impeça o risco especulativo e ofereça confiança aos investidores. A criação de um “Tesouro europeu” deve ser, a prazo, uma das medidas que ajudará a prevenir a derrapagem das dívidas soberanas. É algo que decorre também naturalmente de uma zona monetária harmoniosamente integrada.

A resolução do excesso de dívida pública dos Estados do euro, pelos recursos que pode libertar, contribuirá decisivamente para o relançamento do investimento, incluindo o investimento público cuja profunda anemia é uma das causas do ciclo recessivo vivido nos últimos anos.

Garantir financiamento à economia é outro dos factores. Uma parte da economia europeia, em particular nos países sob políticas de austeridade, tem enfrentado sérias dificuldades de financiamento, não apenas pela rarefação do crédito, mas pelas condições da sua oferta muito penalizadoras para essas regiões, o que introduz também uma séria e inaceitável distorção competitiva no interior da própria zona euro.

O saneamento dos balanços dos bancos, o QE pelo BCE, o Plano Juncker, o novo pacote de fundos estruturais 2014-2020, podem, se forem bem articulados, contribuir para um mais amplo e equilibrado financiamento da economia, recuperando o investimento que caiu substancialmente em muitos países (em Portugal terá caído perto de 40% em 5 anos!). E sem investimento nunca haverá crescimento sustentado.

Recuperar a dinâmica de reindustrialização, perdida sob o fundamentalismo neo-liberal da opção pelo sector terciário, exige políticas voluntarísticas na Europa, nomeadamente na investigação e na inovação e no apoio à internacionalização. O objectivo deveria ser colocar a indústria a representar de novo 20% do PIB, quando agora não representa mais, em média, do que 16%.

O mercado único digital levado por diante, com uma dinâmica célere e abrangente, pode induzir, por si só, um acréscimo de 250 000 milhões de euros no PIB europeu.

Finalmente, há dois outros temas que podem contribuir decisivamente para relançar a economia europeia e reforçar os seus níveis de competitividade. Refiro-me à Comunidade Europeia de Energia que urge erguer e ao Acordo de Parceria Transatlântica que impõe uma negociação exigente e esclarecida.

A energia, vital para a Europa a muitos títulos, que vão desde a segurança à competitividade, continua a ser conduzida debaixo dos interesses que decorrem das agendas nacionais dos grandes Estados. Grandes e pesados custos (os custos da “não Europa”) tombam sobre a economia por via disso: irracionalidade e duplicação de investimentos, perda de sinergias, redes incompletas, custos administrativos, incoerência e perda de peso nas negociações externas. Uma verdadeira Comunidade de Energia, baseada no tríptico conceptual de Delors “competição/cooperação/solidariedade”, representaria um acréscimo de poder competitivo, uma acrescida segurança, uma reforçada capacidade de prevenção e gestão de crises e uma maior força negocial no plano externo. Ou seja, com ganhos económicos e políticos decisivos para fazer frente aos desafios da globalização e do novo quadro geopolítico.

A negociação com os EUA para a criação de uma nova parceria transatlântica nos domínios do comércio e do investimento é uma oportunidade que não pode ser perdida. Desde o Presidente Kennedy (o primeiro a usar a expressão parceria transatlântica) que este tema tem conhecido avanços e recuos. Ora, representando os dois blocos (UE e EUA) mais de 45% do PIB mundial e cerca de um terço do comércio internacional um acordo, abrangente e consistente, terá por certo um impacto substancial no incremento das trocas comerciais e nos fluxos de investimento entre as duas margens do Atlântico. A importância desta convergência é tão grande que não pode ficar

prisioneira de pequenos interesses sectoriais de um ou outro lado. Acresce que esta Parceria pode contribuir também para garantir uma plataforma de convergência entre a União Europeia e os EUA para a regulação da economia global. A Europa e os Estados Unidos foram os pais de globalização, mas têm sido incapazes de convergir num sistema de regulação e disciplina da economia internacional, sendo que, desse deficit, são as principais vítimas.

A reconfiguração do modelo institucional, nomeadamente em torno do “core” da integração europeia que é a zona euro, será incontornável, nomeadamente no sentido do reforço da matriz federal (Federação de Estados/nação, sem um super Estado federal). Mas só haverá condições políticas para esse aprofundamento político/institucional se a Europa estabilizar a zona euro e retomar os caminhos do crescimento económico e do emprego. E, por via disso também, reconquistar a confiança dos Estados e, sobretudo, dos cidadãos. A agenda para o crescimento é, por isso também, um verdadeiro teste de vida para a integração europeia.

*
* *

Com esta agenda estratégica a União Europeia pode voltar a um ciclo de crescimento e emprego. E, do mesmo passo, voltar a ser reconhecida pelos cidadãos como portadora de esperança.

Sem esta agenda, os anos de definhamento económico e social (recessão, deflação, desemprego) prolongar-se-ão no horizonte das próximas gerações. A integração europeia será tida por responsável ou, no mínimo, como irrelevante. As tensões e clivagens entre Estados agravar-se-ão, fazendo renascer os nacionalismos que a integração europeia fez hibernar durante mais de meio século. Os próprios regimes democráticos serão questionados, estimulando extremismos nacionalistas e populistas. A História ensina-nos que, num quadro destes, a guerra é sempre o resultado mais provável.

Para levar por diante a agenda de crescimento económico o que falta? Rasgo estratégico, determinação política, solidariedade sem falhas!

Setembro 2014.

“A Europa, Portugal e o Mar: *da valia estratégica à perspectiva de desenvolvimento*”

António Rebelo Duarte¹

ESTRUTURA

- **Introdução**
 - I – O Interesse no Mar
 - II – Actores de contexto
 - III – Políticas e Estratégias marítimas
 - IV – Mar português: da estratégia ao desenvolvimento
- **Notas conclusivas**

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas assistiu-se ao incremento do interesse dos Estados no Oceano enquanto vector estratégico de desenvolvimento. Essa mobilização geral, iniciada, sobretudo, após a II GM, deveu-se, em boa medida, à consciencialização da necessidade de acesso aos recursos naturais marinhos e à sua prospecção e aproveitamento, num premonitório receio da sua escassez a nível terrestre.

Nas últimas décadas tem emergido também a percepção de que a gestão e a governação do Oceano e das zonas costeiras, envolvendo as actividades humanas aí realizadas, reclamam de uma abordagem abrangente e integradora, com vista ao desenvolvimento sustentável

¹ Vice-Almirante (Ref). Presidente da Direcção do Instituto D. João de Castro.

e à adopção de medidas precaucionárias na gestão de riscos, de acordo com uma perspectiva ecossistémica amiga de uma diversidade biológica mais rica e vasta do que nos ecossistemas terrestres e de água doce, sem descuidar o aproveitamento dos recursos que esse mesmo mar nos pode oferecer.

Falamos, portanto, de um elemento indispensável à vida na Terra, nomeadamente enquanto principal fonte de oxigénio, com papel determinante no clima, além de importante factor de prosperidade económica, bem-estar social e qualidade de vida. Isto é o mar, também europeu e português.

Nesta aposta nos espaços marítimos, é justo referir que Portugal assumiu, no passado recente, um meritório papel de pro-actividade, ao intervir na produção de pensamento estratégico e na conceptualização de políticas de governação, gestão e valorização do Oceano, à escala global e europeia, nomeadamente ao colaborar na tarefa de reforço da relevância da componente Mar no quadro das prioridades políticas da União Europeia (UE) contidas na Estratégia “*Europa 2020*”, bem como no desenvolvimento, nomeadamente, da “*Política Marítima Integrada*” (PMI) europeia, plataforma central para o desenvolvimento e valorização do mar, da nova “*Estratégia Marítima para a Área do Atlântico*” (EMAA) e do Livro Verde – “*Conhecimento do Meio Marinho 2020 – Dados e observações sobre o meio marinho com vista a um crescimento sustentável e inteligente*”, adoptados pela União.

Esta problemática das principais políticas e estratégias, no âmbito europeu e nacional, relativas ao Mar, bem como a perspectiva de evolução do nosso *cluster* marítimo, constituirão o objecto principal deste texto-suporte da conferência a proferir no Instituto Dom João de Castro, na sua sessão de 20NOV2014.

Prosseguem esta sumária introdução, os seguintes capítulos: O interesse no Mar (I); Os actores de contexto; (II); As Políticas e Estratégias marítimas (III); e o Mar português: da estratégia ao desenvolvimento (IV), para finalizar com umas breves notas conclusivas.

I – O INTERESSE NO MAR

Perfila-se, hoje, a nível internacional, uma espécie de corrida aos oceanos, notando-se um interesse renovado pelas actividades

marítimas e questões afins, mais ou menos generalizado por parte de países e regiões. Há razões sólidas para esse movimento, a que não será estranha a previsível evolução do ambiente geopolítico internacional, no sentido de uma clara valorização do Mar, na multi-ótica económica, estratégica, ambiental e de segurança e defesa.

No domínio económico, competir com valor e competência é o desafio deste tempo e para tal, o Mar e os seus recursos, constituem um activo com condições privilegiadas de exploração, em favor de um novo paradigma de desenvolvimento que os países costeiros, incluindo Portugal, não deverão desperdiçar, com ou sem Europa.

A fórmula organizativa dessa exploração tem recaído no modelo de *cluster* ou *hypercluster*, atenta a maior eficácia da resposta dada pelas estruturas que permitem conglomerar e a facilitação de uma abordagem integradora de todos os protagonistas e matérias afins, a qual, segundo o professor Geoffrey Till: “... *reinforces the point that the sea is all joined up and needs to be looked at holistically. The Atlantic should be seen as part of a world ocean where everywhere is connected to everywhere else, and where distance matters much less economically, politically and strategically ...*”.

De facto, o Mar e as correspondentes políticas terão de ser equacionados numa abordagem holística, porque só dessa forma abrangente e integradora se poderão assegurar as sinergias e a coerência entre as diferentes e transversais políticas sectoriais, visando a criação de valor acrescentado e respeitando o princípio da subsidiariedade.

Tais políticas deverão promover as medidas, meios e instrumentos operacionais que permitam enfrentar as renovadas ameaças e emergentes desafios, colocados pela globalização competitiva, alterações climáticas e degradação do ambiente marinho, segurança marítima, protecção e vigilância do transporte marítimo e segurança e sustentabilidade energéticas, num *modus operandi* com preocupações de excelência nos domínios da investigação, tecnologia e inovação marinhas.

Trata-se de uma abordagem inclusiva da questão da sustentabilidade que vem preocupando alguns países e *fora* internacionais, levando as Nações Unidas (NU) a uma recente iniciativa – a “*Oceans Compact*” – de constituição de uma comissão, lançada em AGO12 e composta por responsáveis políticos, cientistas e oceanógrafos, além de representantes

do sector privado e da sociedade civil, além de autoridades de várias organizações “onusinas”, tendo em vista uma articulação mais eficiente de todos os esforços relativos ao uso do Mar. Essa iniciativa visa abranger a comunidade internacional no apelo à sensibilização dos diferentes actores e agentes para a necessidade de salvar os oceanos da poluição, da sobrepesca e da subida das águas, sérias ameaças aos milhões de pessoas que vivem nas zonas litorâneas, contando também com a mobilização e reforço de capacidade dos organismos da ONU para prestar ajuda, nomeadamente aos Estados e respectivos governos, com o objectivo de assegurar uma coordenação mais eficaz dos esforços mundiais para a preservação dos oceanos.

O móbil de uma intervenção deste tipo prende-se com o “estado precário” com que foram descritos os oceanos, na conferência realizada, no Verão de 2012, na Coreia do Sul, a pretexto do 30º aniversário da assinatura da CNUDM (Convenção das NU para o Direito do Mar²), o que motivou a Comissão Europeia para a elaboração de um plano de acção, em linha com o documento “*O futuro que queremos*”, assinado na conferência Rio + 20, realizada em JUN12 no Brasil.

Reconhecendo-se nos mares e oceanos da Europa, incluindo Portugal, uma fonte preciosa de riqueza, facilmente se reconhecerá que esta tem sido frequentemente subestimada, no que pode facultar de inovação, crescimento e emprego, susceptível de proporcionar valiosos serviços e recursos ecossistémicos de que dependem todas as actividades marinhas.

Iremos ver o que a UE e Portugal nos estão e poderão vir a oferecer a este respeito, depois de um breve registo acerca dos actores de contexto na circunstância da maritimidade europeia, atlântica e nacional.

II – ACTORES DE CONTEXTO

Como facilmente se imaginará, vimos falando implicitamente do Mar, do Atlântico, da Europa e, incontornavelmente, do nosso país.

Do Mar, esse imenso lençol líquido que afaga as costas dos países ribeirinhos, para enaltecemos a necessária e exigente acção dos Estados nesses espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacionais

² UNCLOS na sigla inglesa (United Nations Convention on Law of the Sea);

(subsidiariamente e com competências exclusivas comunitárias), devendo-se capazes de promover a governança e garantir o equilíbrio e a qualidade – factores essenciais para o desenvolvimento e para a exploração sustentável –, tendo em vista a ordem e o respeito pela lei e a promoção dos valores identitários, que agreguem a sociedade, em geral, e os cidadãos, em particular, em torno de um projecto e de objectivos compreendidos e aceites por todos os E-M's no caso europeu e os seus cidadãos em geral.

Será assim mais fácil investir no mar, até mesmo em contraciclo, porque se isso não for feito, outros e outras áreas o farão por nós, tirando daí os devidos retornos. Sempre assim foi e assim será no futuro. Para o efeito, evocamos palavras do presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso: “... *Os mares e oceanos podem desempenhar um papel decisivo na recuperação da economia europeia ... temos de aproveitar as potencialidades da economia azul na Europa* ...”. Também acreditamos nessa possibilidade, lamentando apenas a distância que muitas vezes separa uma bem intencionada declaração de um acção concreta, ponto a que voltaremos quando analisarmos criticamente a documentação política e estratégica que nos propomos apreciar.

Do Atlântico, enquanto poderosa parcela daquele Oceano global e vizinho chegado do território continental europeu, segundo alguns em processo de suplantação por emergentes áreas de refulgente economia (Ásia-Pacífico e Península Indistânica), num juízo quicá precipitado, para frisar que a sua bacia representa uma área total aproximada de 106 milhões de km², correspondente a cerca de 20% da superfície da Terra e a cerca de 26% da sua superfície líquida, dimensões que fazem deste Oceano o segundo maior da Terra, com uma fisiografia extremamente variada do seu leito marinho. Nele se inclui o Mar-Portugal enquanto bordo costeiro do território continental português emerso, com as suas ricas zonas estuarinas e lagunares no continente e os seus litorais rochosos e arenosos.

Importará ainda realçar que, ao contrário do que se ouve por vezes, o Atlântico estará longe de estar esgotado, vivendo-se, a norte, na expectativa do potencial à volta do acordo de livre comércio e investimento entre EUA e UE, enquanto volume de negócios, empregos, estabilidade política, reforço geopolítico. O Pacífico é sem dúvida

atractivo no plano económico e securitário, e Washington sabe-o, mas falta-lhe um mínimo de coesão, cultura de segurança comum, estabilidade geográfica e serenidade, nomeadamente sobre recursos naturais, ao contrário do Atlântico Norte, onde pontificam as rotas comerciais, estabilidade marítima, coesão política e interdependência cultural. Julgamos, pois, não ser descabido falar da revitalização do Atlântico, na exacta medida da valorização da tese de que os EUA não estarão a planear afastarem-se da Europa para a Ásia, mas sim virarem-se para ela com a Europa.

Daí atrevermo-nos a concluir que a anunciada morte económica do Atlântico face ao Pacífico é um presságio aparentemente exagerado, tanto mais que o histórico oceano será um dos principais corredores energéticos da economia global no decorrer deste século.

Os sinais estão todos aí, seja pelo degelo do Ártico provocado pelas alterações climáticas, potenciando não só novas rotas de navegação, mas também a possível exploração de zonas antes inóspitas, seja na Gronelândia, uma dessas novas regiões em que a exploração de vastos recursos energéticos nos aparece como verosímil (as últimas estimativas apontam para a existência potencial de 50.000 milhões de barris de petróleo, bem como de significativas reservas de metais raros – actualmente a China detém as maiores reservas mundiais –, essenciais para a indústria electrónica e do fabrico de equipamentos para energias renováveis, seja ainda nos EUA, cuja auto-suficiência energética já se enxerga no horizonte, por via das fontes não convencionais como o petróleo e o gás de xisto. Se a esta tendência somarmos a riqueza energética do Atlântico Sul, proveniente sobretudo da exploração petrolífera do Brasil e de Angola, facilmente concluímos que o hemisfério ocidental tornar-se-á, em termos energéticos, autónomo dentro de 10 anos. Acresce que, com o alargamento do canal do Panamá, a concluir, previsivelmente, dentro de 2 a 3 anos e os projectos de um idêntico canal a rasgar a Nicarágua e atravessia ferroviária da Colômbia, irá emergir uma rota energética de exportação petrolífera e gasífera para o Pacífico, em alternativa aos estrangulamentos do Golfo de Aden e do Estreito de Malaca, actualmente infestados pela pirataria.

Da Europa, para dizer que durante décadas foi um objectivo comum o estar com a ela, do lado do projecto europeu, visando

permeiar lentamente as fronteiras nacionais em troca da construção de um sentido de propósito comum europeu. Mas a actual crise da zona euro e das dívidas soberanas veio “desgastar” a equação e quanto mais os europeus sentirem as debilidades intrínsecas e a crise minar o trajecto da construção europeia, mais os cidadãos expressarão desencanto com esse projecto comunitário. Ora é aqui que o Mar entra, na medida em que participa no melhor cenário desejado para os europeus e nacionais, o da recuperação da zona euro, com acrescida oportunidade na resolução dos problemas dos países deficitários e correlativos processos de ajustamento.

Os oceanos e mares são factores económicos e ambientais essenciais para a UE, representando, através de suas regiões costeiras e ultraperiféricas, 320.000 km de costa, a “casa” de um 1/3 da população europeia, a par da alíquota de 40% do PIB europeu por parte das indústrias e serviços marinhos afins, do conjunto daquelas regiões costeiras. Na verdade, a dimensão marítima excepcional conferida à UE pelas suas costas e regiões ultraperiféricas oferece oportunidades únicas no que diz respeito a inovação, investigação, ambiente e biodiversidade, que não devem ser negligenciadas pela PMI europeia, além da excelência das plataformas que as regiões ultraperiféricas proporcionam em termos de bases de comunicação para fins de segurança e transporte a nível europeu e global.

Daí que os *clusters* marítimos estejam particularmente bem colocados para contribuir para a realização daquela PMI, reclamando por isso o maior apoio da Comissão Europeia no desenvolvimento do projecto de uma rede europeia desses *clusters*.

De Portugal, lembrando, incontornavelmente, a nossa relação histórica e identitária com os “mares”. Teremos a ganhar com o esbatimento do velho paradigma norte/sul e a consideração da unidade atlântica como o espaço geopolítico mais relevante da política internacional, a aportar à política externa portuguesa o racional que precisa para a sua afirmação. O Atlântico Sul tem tudo para despertar o interesse do Atlântico Norte e nós podemos utilizar alguns trunfos próprios. Basta lembrar as grandes potências em ascensão, como o Brasil, Angola, Nigéria e África do Sul, mas também as ameaças em alta, caso do narcotráfico da América do Sul para a África Ocidental,

a pirataria num ponto de abastecimento energético da Europa (Golfo da Guiné), bem representativo de três grandes desafios ocidentais do presente: como crescer economicamente, lidar com ameaças marítimas e acomodar potências num grande espaço democrático.

Mesmo com as conhecidas reticências brasileiras, Portugal devia ser capaz de lutar por essa estratégia de “unidade atlântica”, adequada a um país que se situa numa área geográfica de inegável valor estratégico, como *pivot* da ligação atlântica e como centro nevrálgico de trocas comerciais e de rotas energéticas que suportam o desenvolvimento da Europa.

Eis razões de sobra para conferir centralidade e dimensão ao país por via do controlo exercido sobre esse espaço, podendo Portugal, desta forma, deixar de ser um país pequeno, tornando-se credível e relevante no seio das Nações desenvolvidas. Falámos atrás do ressurgimento do Atlântico. Ora, tendo em conta as relações económicas e energéticas de Portugal com o Brasil e Angola, como também com os EUA, esta tendência abre um vasto manancial de oportunidades para a criação de riqueza nacional através de novas indústrias, formando quadros qualificados e desenvolvendo novas tecnologias. Por isso, nem o Atlântico está “moribundo”, nem Portugal está condenado a uma discreta periferia económica.

Saber que lugar ocupa Portugal na Europa, implica conhecer também qual a sua vocação marítima, demasiado óbvia e natural em função do seu estatuto histórico e condição geográfica. Somos europeus, mas somos também atlânticos, sem perder o discernimento de que o mar, carregado de história e de poesia, pode ser um obstáculo ao “Mar das oportunidades, ciência e conhecimento”, não o que ficou na mitologia, não o *Mare Nostrum*, mas o nosso mar, da nossa história de futuro. Aliás, Portugal não é o único país à procura do caminho a seguir, a própria Europa, no seu conjunto, parece estar enredada na mesma questão. É uma Europa com vários mares, os mares dos países europeus, e daí que não seja desprezível a necessidade de um pensamento também conjunto, europeu, em relação ao mar. Como já frisado, a presidência portuguesa da Comissão Europeia, se outros méritos não acrescentou ao processo europeu, foi inegável o seu contributo à inclusão das questões marítimas na agenda político-

estratégica da União, só pecando por tardia. Este será, porventura, o maior mérito que as iniciativas promovidas pela presidência do português Durão Barroso poderão merecer, como a PMI e a EMAA, mote que nos entreabre a porta para os dois seguintes capítulos.

III – POLÍTICA E ESTRATÉGIA MARÍTIMAS

Os ecossistemas marinhos e as economias marítimas transcendem as fronteiras nacionais, fazendo da cooperação oceânica internacional um instrumento essencial, incluindo o diálogo aberto e a troca de informação, que habilitem à identificação das melhores práticas, à harmonização de pontos de vista e posições e, mais genericamente, à promoção da governança global dos oceanos, através da protecção da biodiversidade marinha e do movimento cooperativo a nível mundial em ordem à redução dos impactos das mudanças climáticas, à garantia da segurança marítima e liberdade de navegação e à melhor compreensão da realidade oceânica.

Deste tabuleiro mundial deriva-se para a discussão das políticas e estratégias relativas ao mar, nos planos europeu e nacional.

a) *Europa*

A nível global, a UE tem, efectivamente, demonstrado algum poder de iniciativa, ao pressionar em favor de mais ambiciosas Resoluções sobre os oceanos, do Direito do Mar e das pescas sustentáveis. Foi bem sucedida no lançamento de um processo, a nível da ONU, que deve levar à negociação de um acordo de execução do CNUDM para a conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas fora da jurisdição nacional, além de um papel dinamizador dos trabalhos de protecção dos oceanos e mares e de governação marítima desenvolvidos no âmbito das NU.

Não deve surpreender este tipo de empenhamento, se nos lembrarmos que a UE tem responsabilidades em torno de 14,5 milhões de km² de mar e 70.000 km de costa, circunstância que a exorta a uma maior necessidade de regulamentação e controle dos mares por razões do meio ambiente, economia e segurança. Outros dados a impelem nesse sentido, importando sublinhar o seguinte: dos

28 E-M's, apenas 5 (Áustria, Eslováquia, Hungria, Luxemburgo e República Checa) não dispõem de litoral; a soma desse litoral europeu perfaz 7 vezes o comprimento da linha de costa dos EUA e 4 vezes a da Rússia; as regiões marítimas da União acolhem quase metade da sua população e respondem por idêntica percentagem do seu PIB; em termos relativos, a superfície das áreas marítimas sob jurisdição dos E-M's ultrapassa a das áreas terrestres, tornando-a na entidade com o maior espaço marítimo a nível mundial.

Esta geografia e estes atributos não podem ser ignorados e muito menos desperdiçados, devendo-se entender, a essa luz, o referido empenhamento europeu na cena marítima mundial, além de trazer à evidência o interesse comum dos E-M's e da UE no cumprimento dos planos de acção política e estratégica, no que importa à abordagem holística da política para o mar, em ordem a proteger o domínio marítimo da União e os respectivos interesses, bem como as questões relativas a prejuízos, riscos e ameaças. Aqui se destapa a condição da vigilância marítima como uma pedra angular destas políticas e consequente área de esforço, a qual, ao contrário da gestão dos recursos nacionais e inerente riqueza, é facilmente reconhecível como vantajosa e de interesse comum, numa perspectiva de partilha da responsabilidade de controlo e execução.

Este optimismo esfria um pouco quando pensamos na actual conjuntura europeia, como de resto já afforámos antes. Acontece que a Europa, ressurgida de um projecto solidário e coeso de caminho para futuro, corre um sério risco de se transformar num beco sem saída, com a agravante de, entre muitos dos 28 E-M's, fazer cada vez menos sentido falar em soberania e independência, a que não será estranho a presente pulsão directorial do motor europeu. Por isso, não podemos desfalecer no alerta de que a defesa dos nossos interesses dependerá cada vez mais da capacidade própria de conhecer, ocupar e vigiar, em ordem a poder explorar o imenso domínio oceânico que é português, sem esquecer que, sendo um interesse nacional vital, é-o também europeu, mau grado ultrapassado, amiúde, pelos interesses e egoísmos particulares das maiores potências, nomeadamente aquelas menos favorecidas pelas áreas marítimas estabelecidas em função da lei do mar. Uma coisa é certa, com ou sem federalismo, tanto melhor nos defenderemos quanto maior for a aposta numa finalidade estratégica

de uso do mar e mais decididos forms na marcação de território e presença no “*offshore*”, porque só assim teremos voz credível, com força política e moral, para influenciar as decisões a tomar no âmbito dos *fora* internacionais e comunitários e das políticas comuns ou integradas relacionadas com o mar, sejam elas de pesca, marítima ou de vigilância e policiamento, nas quais teremos que participar activamente, para não ficarmos subjugados ao inferior estatuto de destinatários de decisões alheias, próprias de um Estado “exógeno”.

Se a UE, no seu conjunto, pretender evitar o risco do declínio no “xadrez” global em dinâmica mudança, a passar, essencialmente, pela capacidade de alterar o paradigma do seu crescimento económico e demográfico, então, numa ciclópica tarefa, função das tendências actuais, reconheçamos, ter-se-á de encontrar em termos de sentido e espaço para o Mar nas suas políticas europeias e também a nível nacional, beneficiando dos saberes, I&D e inovação, em ordem à desejada reabilitação do Velho Continente, o tal reforço vitamínico de que as suas economias tão carecidas estão, ou seja o recuperador que a economia do mar pode representar, em particular para os respectivos E-M’s costeiros. Vamos crer!

Foi, de resto, este tipo de preocupações, no fomento do crescimento e emprego, que fez germinar, em 08OUT2012, a adopção de uma nova agenda marítima para o crescimento e o emprego nos sectores afins, sob o título “*Crescimento Azul Oportunidades para o crescimento sustentável nos sectores marinho e marítimo*”, reafirmando-se com a iniciativa, passados cinco anos de vigência da PMI europeia, a aposta numa abordagem dinâmica e coordenada dos assuntos marítimos, na dupla perspectiva do desenvolvimento económico “azul” e da saúde dos oceanos. Mas para traduzir essa aposta em resultados concretos, há que despertar a contribuição de todas as partes – instituições, EM’s e regiões, indústria, PME’s e sociedade civil, devidamente mobilizadas pela presunção de que a política marítima constitui o veículo ideal para estimular a rede europeia de *clusters* marítimos.

Essa “economia azul” é importante para a Europa. O seu valor acrescentado bruto (VAB) está estimado em cerca de 500 mil milhões de euros, devendo aumentar para cerca de 600 mil milhões em 2020. No mesmo período, o número de pessoas empregadas nessa economia

deverá aumentar de 5,4 para 7 milhões. Além disso, 75% do comércio externo da Europa e cerca de 40% do comércio intra-europeu é efectuado por via marítima, nada de invulgar se nos lembrarmos que os oceanos, mares e costas da Europa são, e continuarão a ser, a artéria vital da economia europeia.

Neste sentido, a Europa não pode negligenciar o aproveitamento de todas as oportunidades que conduzam ao crescimento sustentável e à criação de empregos, com única via para superar a actual crise económico-financeira, e o Mar é precisamente um domínio incontornável, susceptível de uma boa alavancagem nessa cruzada regeneradora. Daí que se justifique que a UE disponha de um conjunto de instrumentos passíveis de conferir valor acrescentado ao desempenho económico e industrial dos E-M's, o *leit-motif* que deve inspirar as políticas e estratégias europeias, de que nos ocuparemos seguidamente.

Mas antes disso, reflcta-se um pouco, com a ajuda de Wijnolst, Jenssen e Sødal, três autores europeus de trabalhos relacionados com as questões económicas e os *clusters* marítimos, acerca das três ordens de razões que devem requerer, da UE, a adopção de uma política marítima para o mar e *clusters* marítimos ou, pelo menos, uma estratégia concertada de actuação a esse nível.

Em primeiro lugar, de ordem estratégica: a Europa está rodeada por mares e a protecção e segurança do comércio marítimo só é possível se a União controlar uma boa parte da frota mundial e do transporte marítimo, além de dispor de massa crítica em sectores afins essenciais, como a construção naval, equipamento marinho e estruturas portuárias. Sem isso, a Europa só pode ficar vulnerável.

Em segundo lugar, de ordem económica, quiçá a mais ilustrativa dos benefícios de um tal tipo de políticas: o sector representa uma importante parte do PIB da UE e gera valor acrescentado, além de ter um impacto significativo ao nível do emprego e das exportações. Uma política de conjunto poderá evitar situações como as verificadas no passado, de colapso de sectores inteiros, com reflexo negativo em vários outros. Além disso, a economia azul dispõe de inúmeros recursos ao nível do mar (ex: haliêuticos) ou no solo e subsolo marinhos (ex: petróleo e gás, novas formas de vida).

Em terceiro lugar, de ordem geográfica, entrando em linha de conta com o facto de o mar ser uma importante e barata auto-estrada na e até à Europa, com uma enorme capacidade por explorar. De assinalar ainda a vantagem que o Mar europeu pode trazer no alívio da pressão sobre o espaço terrestre, já em sobreexploração, e enquanto factor de coesão no seio da UE, ao facilitar a comunicação entre várias regiões.

Na verdade, o Mar pode trazer mais-valias e contribuir para a integração da multiplicidade de E-M's da UE, apesar das grandes distâncias entre muitos deles, um desiderato que subjaz à documentação política e estratégica, de que nos ocuparemos de seguida.

Já invocámos Wijnolst e citamo-lo novamente: “... a Europa é uma potência marítima ...”. Fundamenta esse ponto de vista em estatísticas elucidativas das potencialidades da Europa no sector marítimo, como é o caso dos mais de 40% do PNB europeu gerado nas zonas ribeirinhas, dos portos europeus que gerem 25% do comércio marítimo; dos armadores europeus que detêm 40% da frota marítima mundial; das 4 empresas europeias de contentorização que estão entre as 5 maiores desta área; do transporte marítimo de curta distância europeu que representa 50% do total mundial; do transporte marítimo intra-europeu com uma frota moderna de 9.400 navios; dos construtores navais europeus com o maior *turnover* e 40% das novas construções; dos produtores de equipamento marítimo que produzem 35% do material deste mercado; das companhias europeias de *offshore* que lideram mundialmente em vários segmentos; da posição cimeira na náutica de recreio e indústria mundial do turismo costeiro marítimo, dos construtores de iates europeus que produzem 60% dos mega-iates; das companhias europeias de drenagem que controlam 80% do mercado; das áreas dos serviços marítimos, investigação marítima, navegação fluvial/intra-europeia e pescas, onde os europeus são também líderes mundiais. Mas potencialidades também significam desafios, nomeadamente os da segurança das fronteiras marítimas, dos quase 50% da população europeia que vive nas regiões costeiras do continente, do papel estratégico dos transportes marítimos na Europa absolutamente crítico para o desenvolvimento da economia europeia e dos 90% do comércio internacional da Europa e quase 50% do seu comércio interno a passar pelo mar.

São indicadores fortes para subscrevermos a posição de Wijnolst, ao considerar os *clusters* marítimos como a espinha dorsal da política marítima europeia e defendendo, por isso, a importância da evidência, nomeadamente para os decisores políticos europeus, da enorme contribuição económica que esses *clusters* poderão dar aos seus países individualmente e, à UE, no seu conjunto. Assim como também não deixamos de ser sensíveis à defesa de uma plataforma continental (PC) na organização do sector marítimo europeu.

É aqui que se revelará com mais evidência a importância de uma visão de futuro. Estamos conscientes de que são muitas as dificuldades e incertezas, mas queremos acreditar que a dimensão do território marítimo da UE, o potencial promissor dos muitos recursos biológicos do mar e a capacidade de geração do cluster europeu, podem constituir mais-valias determinantes para a afirmação da UE como decisor de peso na cena internacional.

Isso exigirá que os líderes europeus porfiem em colocar o interesse comum acima do interesse nacional, em prol de um futuro melhor para todos, sem que isso acarrete qualquer desrespeito das soberanias e patrimónios de cada um. Esta foi a ideia fundadora da construção europeia e terá de ser, na nossa perspectiva, o *leit-motif* da reinvenção da Europa e recuperação do seu papel cimeiro no mapa geopolítico do século XXI, só que os ventos que sopram hoje no território europeu prenunciam algumas contrariedades que urgem resolver.

Vejamos, agora, até que ponto a documentação política e estratégica da UE poderá contribuir para essa resolução.

(1) PMI europeia

Em 2004, Durão Barroso tomou posse como Presidente da Comissão Europeia e nomeou o maltez Joe Borg, Comissário para os Assuntos Marítimos, como responsável pelo lançamento de um debate europeu sobre uma política para o mar.

Após este anúncio, a principal preocupação foi justificar cabalmente a iniciativa, uma vez que Bruxelas já enfermava de um mal diagnosticado de há muito, como é o da proliferação de iniciativas

políticas e de legislação, neste último aspecto e tal e qual como nós, numa desmedida exigência de cuidar da fundamentação de tudo o que se quer propor ou fazer de novo.

O continente europeu é privilegiado na envolvente oceânica como vimos anteriormente e esta foi a pedra de toque e razão bastante para que a Europa passasse a revelar um interesse acrescido pelo mar, tanto mais que, através das regiões ultra-periféricas e respectivas ZEE's, tem à sua disposição o mais vasto território marítimo do mundo, de enorme potencial, mas também com todos os desafios que essa riqueza comporta.

Já alinhámos no capítulo anterior um conjunto de argumentos, decorrentes de diversos factores e desafios, que levaram a Comissão Europeia, no seu mandato anterior, a eleger como um dos seus grandes objectivos estratégicos a dotação da Europa com uma política marítima, com vista ao desenvolvimento de uma economia do mar assertiva, ambientalmente sustentável e assente na excelência da investigação científica, da tecnologia e da inovação. Foi uma aposta com algum significado, dado que, à época, a iniciativa de incluir o mar na agenda europeia como domínio relevante não era tarefa fácil e mais difícil ainda que entrasse, de facto, nos objectivos estratégicos da UE e neles passasse a constar como uma prioridade.

Na Europa, tudo o que é uma nova iniciativa começa em regra pela elaboração de um Livro Verde. Significa o momento da “descolagem”, começando pela apresentação da nova problemática e consequente discussão com os chamados *stakeholders* ou interessados da sociedade civil europeia. No caso da PMI, aquele livro teve um enorme impacto nessas comunidades. As consultas decorreram ao longo de um ano, duração tão considerável quanto inédita no processo de formulação de políticas europeias. Realizaram-se mais de 250 conferências de discussão pública do Livro Verde e pôde constar-se que tudo nele esteve verdadeiramente em aberto, inclusivé questões de grande sensibilidade, como, por exemplo, se deveria ser criada na Europa uma guarda costeira única para responder ao desafio crescente da segurança, matéria todavia sem progressos sensíveis, dada a grande variedade de sistemas e modelos de exercício da autoridade do Estado no Mar e, acima de tudo, o melindre de tocar em domínios intrinsecamente ligados às “sagradas” soberanias nacionais.

Este processo de edificação da nova política demorou cerca de três anos, desde o pontapé da saída com o “Livro Verde” até ao “Livro Azul”³, adoptado pela Comissão Europeia, em 10OUT2007, no qual se propunha uma “*Política Marítima Integrada europeia*” (PMI) e um “Plano de Acção” circunstanciado, aprovados pelo Conselho Europeu de 14DEZ2007.

Um dos pontos basilares da PMI foi o de propor a mudança da lógica da governação sectorial das políticas e das tutelas, inibidora do aproveitamento das sinergias entre elas, oferecendo, em contrapartida, uma nova visão para a gestão dos oceanos na Europa, através de uma política integrada, inter-sectorial e multi-disciplinar, o que se fica a dever em boa parte ao trabalho de um dos grandes conceptualistas desta abordagem holística, o Prof. Mário Ruivo.

Na PMI expressa-se a vontade e a prioridade na protecção e exploração do Oceano, de forma sustentável, do seu potencial de longo prazo, em favor de um modelo de desenvolvimento assente na promoção do crescimento Inteligente, sustentável e inclusivo. Tal implica um amplo compromisso para promover, por um lado, o desenvolvimento económico baseado no conhecimento e inovação, possibilitando um uso mais eficiente dos recursos e, por outro, uma economia mais competitiva e sustentável, geradora de crescimento e de emprego e capaz de assegurar a coesão social e territorial.

Como já vimos, a PMI correspondeu a uma abordagem holística de todas as políticas da UE relacionadas com o mar. Importa-nos agora falar um pouco do seu âmbito e alcance.

Fundada na ideia de que, através da coordenação das suas políticas, a União poderia colher mais benefícios dos mares e dos oceanos, com um menor impacto ambiental, a PMI abrange domínios tão diversos como as pescas e a aquicultura, os portos e transportes marítimos, o ambiente marinho, a investigação marinha, as energias *offshore*, a construção naval e as indústrias marítimas, a vigilância marítima, o turismo costeiro e marítimo, o emprego nos sectores marítimos, o desenvolvimento das regiões costeiras e as relações externas em matéria de assuntos do mar.

³ O Livro Azul, consagrador da PMI na sequência do Livro Verde, intitula-se “*O Mar – Um oceano de Oportunidades*”. Um oceano de oportunidades para a Europa, bem entendido, também verdade para Portugal.

A PMI⁴ foi adoptada em OUT2007 pela Comissão Europeia e, dois meses depois, aprovada pelo Conselho Europeu, sob a presidência portuguesa da União. Diga-se em abono da verdade que o papel de Portugal foi chave em todo o seu processo de formulação, desde logo, o facto de a iniciativa do lançamento se ter ficado a dever a um presidente da Comissão português e usando vários colaboradores também portugueses nesse trabalho. O inicial contributo conjunto Portugal, Espanha e França para o Livro Verde, foi igualmente muito importante ao influenciar decisivamente o conteúdo da política em gestação. Mais, muito do conteúdo que enforma a PMI acabou por ser importado, em boa dose, do trabalho feito, entre nós, pela Comissão Estratégica dos Oceanos, um ponto que não é de mais realçar, até porque costumamos ser, essencialmente, destinatários de consequências e não produtores substantivos de políticas europeias. Daí a importância desta nova política que ilustra, de alguma forma, a capacidade de afirmação de Portugal no domínio marítimo europeu.

É verdade que a PMI visa garantir uma abordagem mais coerente dos assuntos marítimos, com uma coordenação reforçada entre diferentes domínios políticos, incidindo em questões não cobertas por uma política sectorial específica (ex: o “crescimento azul”, um crescimento económico com a contribuição de vários sectores marítimos) e outras que exigem uma coordenação entre vários sectores e intervenientes (ex: o conhecimento do meio marinho).

A PMI abrange, especificamente, as seguintes políticas transversais:

- “Crescimento azul”;
- Conhecimento e dados sobre o meio marinho;
- Ordenamento do espaço marítimo e gestão costeira integrada;
- Vigilância marítima integrada;
- Estratégias para as bacias marítimas.

O objectivo central da PMI passa, não pela substituição, mas pela coordenação das políticas aplicáveis a sectores marítimos específicos, associando a sua oportunidade e necessidade às seguintes linhas orientadoras:

⁴ COM(2007) 575 final. COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES – “Uma política marítima integrada para a União Europeia”.

- Levar em conta as relações entre as indústrias e as diversas actividades humanas centradas no mar (transporte marítimo e portos, energia eólica, investigação marinha, pesca ou turismo, onde uma decisão tomada numa área tem consequências em todas as outras, como é o caso de uma central eólica *offshore* poder perturbar os transportes marítimos e estes, por sua vez, os portos);
- Poupar tempo e dinheiro (mediante encorajamento das autoridades competentes nos vários domínios políticos para a partilha de informações e a cooperação, em vez do trabalho isolado sobre diferentes aspectos do mesmo problema);
- Desenvolver uma cooperação estreita entre os responsáveis dos vários sectores a todos os níveis de governo (autoridades marítimas nacionais, regionais e locais e autoridades internacionais, tanto no interior como no exterior da Europa), uma necessidade já reconhecida por muitos países predispostos a uma colaboração mais estruturada e sistemática).

Quanto às possibilidades de financiamento, a UE coloca à disposição verbas para financiar as prioridades políticas da PMI, definidas pela Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu nos termos do Regulamento (UE) n.º 1255/2011, de 30NOV, financiamento esse concretizado através dos programas de trabalho anuais (até 2013 e 2014-20), dispondo de orçamentos específicos, da ordem da meia centena de milhões de euros, previstos sobretudo para concursos públicos e convites à apresentação de propostas.

A análise dos vários documentos produzidos em torno da PMI europeia e dos discursos oficiais, permitem concluir que, na sua génese, está a reacção, a nível comunitário, de dois fenómenos planetários, a globalização e as alterações climáticas, com proeminência da primeira, que não deixaram de influenciar a assumpção dos seus cinco principais Objectivos:

- Maximização da utilização sustentável dos oceanos e mares;
- Construção de uma base de conhecimentos e inovação para a política marítima;
- Maximização da qualidade de vida nas regiões costeiras;

- Promoção da liderança europeia nos assuntos marítimos internacionais;
- Promoção da visibilidade da Europa marítima.

Estes objectivos espelham a abrangência da PMI, com pretensa produção de efeitos na economia, política externa, conhecimento e inovação, ambiente e desenvolvimento sustentável e, ainda, nas condicionantes sociais. Do ponto de vista teórico, poderíamos dividi-los em dois tipos: a) objectivos “micro” ou “operacionais”, que dizem respeito a questões concretas relacionadas com políticas económicas, sociais, ambientais, científicas e de educação (os três primeiros objectivos); b) objectivos “macro” ou “estratégicos”, relativos a questões geopolíticas (os dois últimos), subjazendo-lhes os objectivos estruturais da UE, nomeadamente os definidos pela “*Estratégia 2020*”.

A PMI pretende constituir o enquadramento, em falta, para facilitar o desenvolvimento e a coordenação das diversas, e por vezes contraditórias actividades marítimas, no desenvolvimento dos referidos objectivos principais, tendo em vista:

- Maximização da utilização sustentável dos mares e oceanos – de forma a possibilitar o crescimento das regiões costeiras e marítimas, no tocante a: (i) transportes marítimos – melhorar a sua eficácia na Europa e assegurar a sua competitividade a longo prazo, através da criação de um *Espaço Europeu de Transporte Marítimo* sem barreiras e da elaboração de uma estratégia de transporte marítimo para 2008-2018; (ii) portos marítimos – emitir orientações para a aplicação da legislação ambiental relevante para os portos e propor uma nova política portuária; (iii) construção naval – incentivar a inovação tecnológica e uma rede europeia de *clusters* marítimos multi-sectoriais; (iv) emprego marítimo – melhorar as qualificações profissionais, de modo a oferecer melhores perspectivas de carreira no sector; (v) ambiente – atenuar o impacto ambiental e promover a adaptação às alterações climáticas nas zonas costeiras, bem como a redução da poluição e emissões de gases com efeito de estufa pelos navios; (vi) gestão das pescas – eliminar as devoluções, as práticas de pesca destrutivas (como,

por exemplo, o arrasto pelo fundo em áreas sensíveis) e a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada e promover um sector aquícola inócuo para o ambiente; (vii) construir uma base de conhecimento e inovação para a política marítima – através de uma “*Estratégia Europeia para a Investigação Marinha e Marítima*” abrangente; (viii) apoio à investigação das alterações climáticas e seus efeitos nas actividades marítimas, ambiente, zonas costeiras e ilhas; (ix) parceria europeia relativa à ciência marinha, a fim de estabelecer um diálogo entre a comunidade científica, o sector industrial e os decisores políticos;

- Melhoria da qualidade de vida nas regiões costeiras –através de: (i) fomento do turismo costeiro e marítimo; (ii) preparação de uma base de dados sobre o financiamento comunitário para os projectos marítimos e as regiões costeiras; (iii) criação de uma “*Estratégia Comunitária de Prevenção de Catástrofes*”; (iv) desenvolvimento do potencial marítimo das regiões ultraperiféricas e das ilhas da UE;
- Fomento da liderança europeia nos assuntos marítimos internacionais – mediante: (i) a cooperação em matéria de assuntos marítimos, no quadro da Política de Alargamento, da Política Europeia de Vizinhança e da Dimensão Setentrional, a fim de abranger as questões relativas à política marítima e à gestão dos mares partilhados; (ii) a projecção da PMI, baseada num diálogo estruturado com os principais parceiros;
- Promoção da visibilidade da Europa marítima – por via da: (i) criação da aplicação Internet “*Atlas Europeu dos Mares*” como forma de chamar a atenção para o património marítimo comum europeu; (ii) celebração anual de um Dia Marítimo Europeu, a 20MAI.

Esta matriz da PMI, na dupla sustentação geopolítica e económica, condiciona toda a sua estrutura, cuja abrangência convoca múltiplas e muito diversas áreas de aplicação. A interdependência relacional dos objectivos da PMI e também a sua relação hierárquica (macro e micro objectivos), constituem um sinal claro desse alcance.

Gostaria de destacar nessa matriz um dos temas-chave da PMI (simultaneamente económico e macro), o planeamento do ordenamento dos espaços marítimos. Para a Europa é importante (e para Portugal ainda mais), tendo em conta que a questão emana do enorme aumento da concorrência dos usos do mar, em decorrência da crescente exiguidade dos recursos naturais terrestres e do facto de as novas tecnologias permitirem aqueles usos em grau até há pouco inimaginável. Assim, se essa concorrência de usos não for objecto de harmonização e ordenamento, a omissão conduzirá a inevitáveis crises e este ambiente de conflitualidade afectará inexoravelmente o ambiente económico, além de agredir o ambiente ecologicamente considerado.

Partindo da consciência do enorme potencial dos oceanos ainda por explorar e do seu valor estratégico enquanto veículo de comunicação, com uma PMI que aproveite estes atributos, ainda incalculáveis, todo o seu significado político e geoestratégico resulta, em suma, de uma visão orientada para o futuro assente em duas asserções essenciais: uma UE a pretender aumentar a sua visibilidade e relevância na cena política internacional e a almejar um papel de liderança económica, invertendo a tendência actual da velha Europa, em declínio perante a ascensão dos países emergentes e consequente crescente perda de competitividade.

De facto, para além dos frutos que a PMI pode proporcionar ao crescimento e ao emprego, ela visa, acima de tudo e num plano geoestratégico, marcar posição a nível do comércio internacional, da globalização e da problemática e crónica dependência energética por parte da Europa. Na nossa perspectiva, será a sua capacidade de resolução desse problema energético (como a apagada posição na recente crise russo-ucraniana sobre a Crimeia bem evidenciou), para tirar proveito das suas auto-estradas marítimas e dos seus portos – essenciais ao comércio internacional, aos países emergentes e à globalização –, para fazer face às alterações climáticas e para exercer um papel de liderança nos domínios da inovação e das tecnologias marítimas, sempre numa lógica de desenvolvimento sustentável, que irá determinar a relevância geopolítica da UE no futuro mapa-mundo. Mas também devemos confessar, em consciência, que consideramos, ainda que num plano meramente teórico, os objectivos macro da PMI

deveras ambiciosos e de difícil prossecução, compreensível não só pela sua própria definição, mas também pelas condições e instrumentos de concretização da política marítima.

Porquê este sentimento e juízo crítico? Porque se entende que qualquer política marítima deste calibre necessita de uma grande homogeneidade de compromissos e firme base financeira, o que está longe de suceder, particularmente num momento de dificuldades e instabilidade político-económica, como o que se vem vivendo na Europa.

Esta será, cremos, a maior crítica que nos merece a PMI, num julgamento sumário dos seus seis anos de vigência. Na realidade, avaliando os seus efeitos em termos de impacto e exequibilidade, através da análise do respectivo “*Plano de Acção*”⁵, desnuda-se, desde logo, o atraso na implementação de algumas medidas, incluindo várias programadas para o pretérito ano de 2008. Este é, de resto, um problema crónico, ao nível nacional e comunitário, que dificulta e pode mesmo comprometer o sucesso da PMI e não só.

Ainda que nada tenha de invulgar, uma vez que se aplica a esta política o princípio da subsidiariedade e se trata de matéria da competência partilhada entre as instâncias comunitárias e os E-M’s, sobre a qual prevalece a soberania destes últimos, o facto é que a maioria das medidas propostas pela Comissão Europeia são de natureza indicativa. E se a esse, associarmos outras particularidades, como a disparidade de interesses dos E-M’s em relação aos assuntos do mar, os diferentes graus de desenvolvimento, atenção política e de sensibilização pública relativamente a esta área, nos 28 E-M’s da União, então não será difícil descortinar uma certa “dislexia” entre os objectivos proclamados e o “trabalho de campo” conseguido.

Não são, de resto, inesperadas estas ilações, pois, como facilmente se imagina, a União apresenta hoje, além de um conjunto já vasto de 28 E-M’s, um precário equilíbrio entre parceiros continentais e marítimos, que torna mais difícil a assumpção dos assuntos oceânicos como uma prioridade. E se atentarmos na relação entre o nível de exequibilidade da medida e a sua eficácia e impacto para o conjunto comunitário, verificamos que também esta correlação é inversamente

⁵ Comissão Europeia, SEC(2007) 1278/2, 10.10.2007.

proporcional e desfavorável para a União e a sua política marítima. De facto, as medidas de fácil execução são as que menor interesse têm para o alcance dos objectivos da presente política, enquanto as que realmente podem ser determinantes, em termos da concretização da PMI, são, indubitavelmente, as de maior grau de dificuldade a nível da implementação.

Nesse sentido, podemos, pois, enquadrar dois tipos de incompatibilidades genéricas entre: interesses dos E-M's e comunitários; e meios disponíveis e envergadura da acção. Na verdade, os interesses particulares dos E-M's, bem como outros condicionantes, de ordem social e económica, colocam vários entraves à prossecução dos referidos objectivos.

Apesar de todas estas contrariedades, a verdade é que, seis anos após o lançamento da PMI europeia, os E-M's e a Comissão Europeia vieram reafirmar o reforço do desenvolvimento da “*economia azul*”, assegurando, em simultâneo, a saúde dos mares e oceanos, por via da abordagem dinâmica e coordenada dos assuntos marítimos, nos termos contemplados na “*Declaração de Limassol*”⁶, voltando a salientar a natureza da PMI como um elemento indispensável para uma política energética e climática sustentável e instrumento de acção importante para a promoção do potencial económico do espaço marítimo e costeiro europeu e da integração transsectorial e transnacional da vigilância marítima, por via de uma nova dinâmica de governação e exploração das sinergias das várias políticas que têm no mar o seu “baricentro”.

Num balanço breve, começaríamos por referir que a Estratégia “*Europa 2020*” constituirá um enorme desafio, esperemos que não totalmente perdido, face às limitações que persistem em matéria de recursos financeiros da UE.

Num quadro nacional, as sequelas da crise financeira e económica global, a previsível demora na retoma dos níveis de emprego e a necessidade de contenção ou corte na despesa pública para repor o equilíbrio orçamental –, tudo isto vai pesar negativamente e hipotecar

⁶ “Agenda europeia para o crescimento e a criação de emprego nos sectores marinho e marítimo”, adoptada a 08OUT2012 pelos Ministros Europeus dos Assuntos Marítimos e pela Comissão Europeia, representada pelos Presidente Durão Barroso e a Comissária Maria Damanaki, numa conferência em Limassol, organizada pela Presidência cipriota.

o reforço da capacidade de investimento de muitos dos E-M's nos próximos anos, provavelmente para além da presente década. Com tais condicionalidades – e com a inflexível pressão da Comissão para o realinhamento com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e do Tratado Orçamental –, como poderão aqueles países respeitar as metas estabelecidas pela nova estratégia em matéria de educação, formação profissional, investigação, energias renováveis, luta contra a pobreza, etc.?

No que concerne à própria União, parece também óbvio que a “*Europa 2020*” exige um esforço acrescido em fundos de coesão, que dificilmente poderá encontrar resposta nos limitados recursos financeiros actualmente ao seu dispor. Como poderá ir ao encontro dessas necessidades sem novos recursos financeiros, que o novo projecto não menciona e de que, aliás, os E-M's mais ricos nem querem ouvir falar? Embora com pouca “alma” e escassa dimensão social, a Comunicação da Comissão Europeia na altura do lançamento daquela estratégia da UE para a década seguinte foi robusta e coerente, mas terá sido plausível e convincente também?

A fazer fé na reacção ao primeiro relatório de progresso da PMI a dar conta da sua execução, em 2009, o Conselho e o Parlamento Europeu congratularam-se convidando, desde logo, a Comissão, a apresentar em 2012 o segundo, reportado ao período 2010-2012⁷. Nele se destacava o contributo da PMI e dos sectores marítimos abrangidos para os objectivos da “*Europa 2020*”, com balanço positivo das realizações concretas que permitiram criar crescimento, reforçar a eficiência em termos de recursos e poupar dinheiro público. Eis mais um exemplo da falta de sintonia entre o modelo observante e a realidade observável, conhecendo todos o panorama do desemprego e anémico crescimento que persistem na economia europeia. O segundo relatório de progresso não acrescentou muito mais, assim como a apreciação institucional de que voltou a ser alvo, dentro do politicamente correcto habitual.

E poderia ser de outro modo? Aquela estratégia europeia vai continuar a ser desafiada inclementemente pelos conhecidos

⁷ As informações e referências relativas a cada iniciativa mencionada no relatório podem ser consultadas no documento SWD(2012) 255 final.

constrangimentos em matéria de recursos financeiros da União e dos E-M's, que verosilmente perdurarão, com implicações no “*governo económico*” e na integração das políticas fiscal, social, industrial, de transportes, etc., sem as quais o mercado interno ficará sempre aquém de uma genuína integração económica, que, aliás, a sustentabilidade do euro reclama cada vez mais.

(2) Directiva-Quadro Estratégia Marinha (DQEM)⁸

Esta directiva determina o quadro de acção comunitária, no domínio da política para o meio marinho, no âmbito do qual os E-M's devem tomar as medidas necessárias para obter ou manter o seu bom estado ambiental, até 2020. Apareceu como a trave-mestra da PMI, ao prever as medidas a implementar nas regiões em que o estado do mar é crítico, em ordem a atingir o referido bom estado ambiental, incluindo a coordenação por parte da União dos diferentes sectores, programas e estratégias e do correspondente suporte financeiro. Sendo um processo a decorrer ao nível da UE, a DQEM constitui uma espécie de “*directiva chapéu*”, em termos ambientais, no que respeita às águas marinhas europeias.

No âmbito das obrigações fixadas na DQEM, está previsto o desenvolvimento de estratégias marinhas para as subdivisões que integram as águas marinhas nacionais e que, na respectiva fase preparatória, inclui as seguintes acções:

- avaliação inicial do estado ambiental actual das águas marinhas nacionais, das principais pressões e impactos no estado ambiental e uma análise económica e social da utilização dessas águas e do custo de degradação do meio marinho;
- definição do conjunto de características correspondentes ao bom estado ambiental das águas marinhas nacionais;
- estabelecimento de um conjunto de metas ambientais, e indicadores associados, com vista a orientar o percurso tendente ao bom estado ambiental.

⁸ Directiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17JUL2008.

São ainda objectivos da DQEM contribuir para a coerência e integração das preocupações ambientais nas diferentes políticas, convenções e medidas legislativas, com impacto no meio marinho. Assim, a cooperação e coordenação a nível internacional e regional estão na base desta directiva-quadro, pelo que as obrigações da Comunidade e dos E-M's, assumidas no âmbito de convenções internacionais e regionais directamente relacionadas com o ambiente marinho, foram tidas em conta, não só na sua elaboração, mas também na sua implementação.

A DQEM aplica-se às águas marinhas sob soberania ou jurisdição dos E-M's, entendidas como as águas, fundos e subsolos marinhos sobre os quais um parceiro europeu possua e/ou exerça jurisdição em conformidade com o Direito do Mar. Com vista a alcançar aqueles objectivos comuns, os E-M's devem avaliar as necessidades nas zonas marinhas sob sua soberania ou jurisdição e, seguidamente, proceder à elaboração e accionamento de coerentes planos de gestão, cujo acompanhamento assegurarão, em cada região.

Daí que a DQEM já tenha sido transposta para o nosso ordenamento interno⁹, de que resultou a elaboração das estratégias marinhas para as subdivisões do continente e da plataforma continental para além das 200 milhas marítimas, assim como o trabalho em curso da competência das regiões autónomas, documentos de base essenciais que reúnem a informação ambiental e socio-económica relativa às zonas consideradas, realizando a respectiva avaliação inicial e caracterização do bom estado ambiental. Os diplomas em causa postulam, de acordo com a DQEM, o desenvolvimento de estratégias marinhas aplicáveis às águas marinhas nacionais que são parte integrante da região marinha do Atlântico Nordeste e das sub-regiões da Costa Ibérica e da Macaronésia.

Em conformidade com os requisitos da DQEM e atendendo às especificidades das águas marinhas nacionais, foram estabelecidas por outro diploma próprio¹⁰ quatro estratégias marinhas afectas às seguintes subdivisões:

⁹ Em 13 de outubro de 2010, foi publicado o Decreto-Lei n.º 108/2010, alterado pelo Decreto-Lei n.º 201/2012, de 27 Agosto, que transpõe para a ordem jurídica interna a DQEM, e estabelece o regime jurídico das medidas necessárias para garantir o bom estado ambiental das águas marinhas nacionais até 2020.

¹⁰ Decreto-Lei n.º 108/2010, alterado pelo Decreto-Lei n.º 201/2012, de 27 Agosto.

- continente, que inclui as águas marinhas nacionais em torno do território continental, com excepção da plataforma continental estendida, e integra a sub-região do Golfo da Biscaia e da Costa Ibérica;
- Açores, que inclui as águas marinhas nacionais em torno do arquipélago dos Açores, com excepção da plataforma continental estendida, e integra a sub-região da Macaronésia;
- Madeira, que inclui as águas marinhas nacionais em torno do arquipélago da Madeira, com excepção da plataforma continental estendida, e integra a sub-região da Macaronésia;
- Plataforma continental estendida, que inclui a plataforma continental situada para lá das 200 milhas náuticas, contadas a partir das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial.

A Comissão é a garante da coerência das acções dos E-M's, que devem remeter-lhe os elementos das suas estratégias em cada etapa da respectiva elaboração. Estas informações são avaliadas pela Comissão, que pode fornecer orientações aos E-M's para assegurar assim o respeito da estratégia e a coerência das medidas previstas e os que se situam numa mesma região marinha são obrigados a coordenar as suas acções, recomendando a estratégia recomenda o recurso aos mecanismos de cooperação criados pelas convenções internacionais existentes. As organizações internacionais decorrentes destas convenções oferecem as suas competências científicas e técnicas e permitem alargar a cooperação aos países terceiros que delas fazem parte. A abordagem comunitária garante igualmente a coerência entre os sectores e com as outras políticas europeias.

(3) Estratégia Marítima para a Área do Atlântico (EMAA)¹¹

Esta documentação estratégica, intitulada «*Developing a Maritime Strategy for the Atlantic Ocean Area*» –, foi apresentada pela Comissão Europeia, por ocasião da Conferência do Atlântico, realizada em

¹¹ Comunicação da Comissão Europeia, COM (2011) 782 Final, de 21NOV11, a diversas entidades institucionais europeias (Parlamento Europeu/PE, Conselho Europeu/CnE, Comité Económico e Social/CES e Comité das Regiões/CR).

Lisboa, em 28/29NOV2011, e reporta-se a um espaço atlântico constituído por um conjunto bastante heterogéneo de regiões.

Como frisado anteriormente, estamos a falar de uma área atlântica que corresponde a um espaço periférico na União, onde sobressai Portugal com uma das maiores ZEE's, equivalente, em superfície, a cerca de 18 vezes a sua área terrestre. Mais uma vez não resistimos a enfatizar o facto de este Mar constituir um factor diferenciador de referência e uma oportunidade para colocar o nosso país no centro das redes económicas de criação de valor e de investigação científica do meio oceânico.

O seu objecto centra-se na estratégia integrada europeia para o mar, no horizonte 2020, tendo como finalidade a valorização do activo estratégico e económico que constitui o segundo maior oceano – o Atlântico –, na sua qualidade de fronteira ocidental da UE, para o efeito delimitado pelas costas, águas territoriais e jurisdicionais dos cinco E-M's atlânticos (FR, IRL, PO, ESP e RU) e águas internacionais até às zonas oriental da América, ocidental de África e do Oceano Índico, a sul até ao Oceano Antártico e a norte até ao Oceano Ártico.

A EMAA, que integrou as orientações da “*Europa 2020*” e apresentou uma nova visão da “*Europa Marítima*”, tem em vista a protecção e exploração do potencial de longo prazo dos mares europeus, num oceano considerado como uma plataforma de desenvolvimento de importantes relações intercontinentais.

No mesmo âmbito e já referido anteriormente, sucedeu-lhe, em 2012, outra Comunicação da Comissão Europeia, dedicada ao “*Crescimento Azul*” – definidor e caracterizador da “*Economia Azul*” –, estabelecendo as áreas fundamentais de crescimento, como a energia azul, a aquacultura, o turismo marítimo costeiro e de cruzeiros, os recursos minerais marinhos e a biotecnologia azul. Paralelamente, foi levada a cabo a reforma da PCP e do fundo de financiamento que a suporta, o novo “*Fundo Europeu para os Assuntos do Mar e Pescas*” (FEAMP), para além da reforma do quadro plurianual de financiamento da UE para o período 2014 a 2020. Foram igualmente publicados importantes relatórios e documentos de reflexão e pensamento estratégico, a maior parte dos quais projectados para o mesmo horizonte temporal de acção, e que também não deixámos sem referência neste texto de apoio.

Um relatório recente da Comissão do Desenvolvimento Regional do Parlamento Europeu onde constam algumas recomendações para a estratégia da UE para a região atlântica no quadro da política de coesão, considera que é necessária uma acção forte para salvaguardar o equilíbrio ecológico e a biodiversidade e para reduzir a pegada de carbono no Atlântico. Menciona ainda que a dimensão territorial da estratégia é essencial para melhorar a acessibilidade das regiões atlânticas e que deve focar a interligação da área atlântica com o continente europeu, associando as redes de transportes, energia e informação, desenvolvendo as zonas rurais e urbanas do interior, e melhorando as ligações terra/mar, incluindo as regiões ultraperiféricas e insulares.

A EMAA deve apoiar a competitividade dos sectores económicos dinâmicos nas regiões atlânticas através de uma política industrial adequada para o Atlântico. Os investimentos do sector privado devem ser apoiados pelas entidades públicas nos domínios da I&D marinha e marítima, da Inovação e do apoio às PME, em consonância com os pilares temáticos da *Estratégia “Europa 2020”*.

Recorrendo aos instrumentos conceptuais da estratégia, não deixaremos de proceder a uma análise crítica¹² à EMAA, apontando-lhe o que se considera ser uma certa inconsistência à luz do que se considera requisito de um quadro orientador da acção estratégica, nomeadamente no tocante aos objectivos, recursos e linhas de acção, segundo atributos de clareza, precisão e coerência.

A análise culmina numa apreciação pouco encomiástica acerca da natureza do quadro *sub judice*, ao revelar-se com traços muito mais próximos de uma qualquer “*declaração de intenções*”, do que propriamente identificado com o tradicional figurino de uma “*documentação estratégica*”. Mas antes, sublinharemos o elemento principal e distintivo da EMAA, o de tentar corresponder à necessidade de apoiar as actividades económicas das comunidades ribeirinhas e promover a cooperação e partilha de responsabilidades no âmbito da administração dos oceanos. Prevê, para o efeito, um conjunto de acções imputadas, em termos nacionais e locais, ao

¹² Desenvolvida em artigo publicado a seu tempo na Revista científica e-“*Maria Scientia*”, número de JUL2012.

quinteto de E-M's, com apoios financeiros oriundos exclusivamente de programas já existentes e sem descurar o empenhamento de outros E-M's utilizadores do espaço oceânico em causa, assim como os parceiros internacionais cujas águas confinem com esse mesmo espaço marítimo. Até aqui tudo bem.

Sem mergulhar profundamente no conteúdo do documento, ensaiaremos uma análise a partir da definição do respectivo "*Objecto*", caracterizando, de seguida, os "*Desafios e Oportunidades*" que se colocam à UE e respectivos E-M's, desfilando os "*Instrumentos*" disponíveis e desvendando o caminho da "*Implementação*" da EMAA.

Depois da identificação do objectivo estratégico feita na apresentação (apoio às comunidades ribeirinhas e gestão cooperativa dos oceanos), afigura-se interessante sublinhar, sobre cada um dos restantes elementos estruturantes do documento, resumidamente e à luz dos preceitos conceptuais, o seguinte:

- (a) "*Desafios e Oportunidades*" – esta é a área claramente mais substantiva da EMA, e onde se destaca:
 - (1) a apologia da gestão conjunta de todas as actividades marítimas, numa perspectiva ecossistémica e com especial ênfase nas pescas, sobre as quais se limita a apontar a respectiva importância económica para as duas margens do Oceano, além da profissão de fé no sucesso da reforma da PCP, inspirada nos repetidos princípios da sustentabilidade, biodiversidade e equilíbrio ecossistémico, o que nos parece curto e de pouca objectividade;
 - (2) o cometimento à Comissão, por altura da entrada em vigor da PCP reformada, da responsabilidade de atribuir aos E-M's o levantamento das oportunidades regionais e a subsequente adopção de medidas de natureza técnica para o Atlântico, responsabilidade essa que se afirma e delimita, enquanto elemento de acção estratégica, de uma forma algo vaga;
 - (3) alusão ao carácter instrumental do planeamento espacial para abordagem ecossistémica, remetendo mais uma vez para um amanhã incerto a conclusão do exame a que deve

proceder a Comissão sobre as “... opções para uma utilização mais estruturada dos instrumentos europeus para uma política marítima integrada e de cooperação territorial apoiantes de projectos-piloto no planeamento espacial e gestão das zonas costeiras, que habilitarão os E-M’s atlânticos e partes interessadas a implementar a abordagem estratégica.”;

- (4) o mesmo se diga a propósito da ideia de apetrechar o Atlântico, no futuro, de “...regulares sistemas de observação (sustentáveis), espaciais e marítimos, das variáveis marinhas fundamentais ...”, além de advogar a exploração dos ventos, ondas e marés do Atlântico, sem explicitação de qualquer plano de apoio ao aproveitamento dessas energias renováveis, limitando-se a confessar mais uma intenção de implementar (como?) um pedido do Conselho para explorar as sinergias entre a Política Energética Europeia (PEE) e a PMI com vista à promoção da geração de energia do mar;
 - (5) prossegue com uma referência às ameaças emergentes, numa altura do documento que nos parece menos adequada, na medida em que, como frisado na introdução de ordem conceptual, o quadro situacional com os elementos adversos como a emergência de novos riscos e ameaças, entende-se dever preceder a análise e desenho das linhas de acção estratégica que já terá de levar ambos em devida conta.
- (b) Quanto aos “Instrumentos”, a EMAA enumera-os de dois tipos, julgando nós com com insuficiente desenvolvimento e substância:
- (1) legais – com impacto no mar (em “amadurecimento”);
 - (2) financeiros (para o período 2014-2020). Neste conjunto sobressaem os apoios financeiros aos E-M’s, através de fundos da PCP reformada, da DQEM e dos programas-quadro ainda em preparação ou associados à concretização da “Estratégia 2020” (no âmbito dos Quadros Estratégicos Comuns para os fundos estruturais e para a investigação, inovação e desenvolvimento, nos termos do programa “Horizonte 2020”);

(c) No que diz respeito à “*Implementação*”:

- (1) como vias para essa concretização, aponta: a cooperação reforçada (encontros, conferências, *workshops*, debates *on-line* e *sites* de informação); acções-alvo dentro dos acordos e estruturas existentes (como a Convenção OSPAR, organizações regionais de pescas e a IMO); e uma combinação estratégica dos referidos instrumentos financeiros e legislativos da UE (para atingir os objectivos do Atlântico), o que, convenhamos, não constituirá factor de especial crença e mobilização;
- (2) em termos imediatos e objectivos, dá-se conta apenas da criação (em 2012), a prazo certo (extinção em fins de 2013), de um *Fórum Atlântico*, com vista à cooperação entre todas as partes interessadas, incumbido da realização de *workshops* (direccionados para os desafios e oportunidades referidas no ponto 2 do documento) e do estabelecimento de um *think tank* (para arquitectar as linhas de acção para a prossecução dos objectivos estratégicos). Este Fórum organizou cinco *workshops* (entre SET2012 a MAR2013), versando as seguintes temáticas:
 - Recursos costeiros e oceânicos
 - A inovação ao serviço de uma economia hipocarbónica
 - Serviços oceânicos e atenuação das alterações climáticas ao abrigo da abordagem ecossistémica
 - Reduzir a pegada de carbono e garantir um crescimento económico socialmente inclusivo
 - Investigação e inovação e apresentação do plano de acção
- (3) este 4º e último ponto – “*Implementação*” –, será porventura a expressão acabada da curta eficácia de materialização estratégica, aproximando-se de um ditado popular, neste caso de uma “*mão cheia de pouca coisa*”. Correndo o risco de algum criticismo exagerado, mais parece que a EMAA saiu prematuramente da incubadora para vir a tempo de ser apresentada ao público em Lisboa na referida Conferência do Atlântico.

O primeiro passo na concretização tentada da EMAA, após o lançamento em Lisboa, foi a conferência de Dublin intitulada “*A economia marítima – um componente chave da estratégia integrada da União Europeia para o Espaço Atlântico*”, organizada pela Assembleia Regional Border, Midland e Western (BMW), que teve lugar a 07FEV2012, com a participação de representantes de alto nível.

Em registo sintético poderemos referir que a EMAA se apresenta algo dissonante do figurino tradicional de um texto estratégico e fica muito aquém dos atributos de clareza, precisão e objectividade, que devem enformar um quadro orientador do planeamento e acção estratégicos. Ao contrário, aparece-nos essencialmente como uma proclamação de intenções e retórica de propósitos, divorciadas de requisitos essenciais, como a fixação de objectivos, o traçado de linhas de acção, a inventariação de meios disponíveis, a calendarização de acções na consideração dos obstáculos, riscos e ameaças, e a monitorização de todos esses percursos. Nesse sentido, identificamo-la muito mais com o formato próprio de um “*wishfulthinking paper*”, na medida em que os objectivos são vagos, as linhas de acção só veem a luz do dia na melhor das hipóteses a partir de 2014 e os meios, mais do que escassos, primam pela remissão para políticas, quadros e programas ainda em incubação, tudo isto servido por uma vontade cuja determinação não transparece de forma credível.

Ora, esta indefinição e vacuidade não se coadunam com os preceitos e requisitos de um documento com finalidades estratégicas, o que nos leva a considerá-lo como uma peça que, mais do que focar os aspectos e matérias afins, perde-se num repositório de boas intenções operativamente desligadas de qualquer sentido de realização estratégica, que uma recente iniciativa parece querer vir compensar. Falo do “*Plano de Acção*”¹³ destinado a revitalizar a economia marinha e marítima na região do oceano Atlântico, palco de numerosas actividades marítimas, tendo por objectivo mostrar como os E-M’s atlânticos, as suas regiões e a Comissão podem contribuir para o crescimento sustentável nas regiões costeiras e para impulsionar

¹³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social europeu e ao Comité das Regiões, sobre o “Plano de acção” para a estratégia marítima da região atlântica, Bruxelas, COM(2013) 279 final, de 13.5.2013.

a “*economia azul*” – com potencial estimado de oferta de 7 milhões de postos de trabalho na Europa até 2020 – e, ao mesmo tempo, preservar os seus equilíbrios ambiental e ecológico. Esse plano, designado de Programa para o Espaço Atlântico, que foi apresentado como um veículo, que permitiria a implementação de acções conjuntas no âmbito da Estratégia, incentiva os E-M’s a trabalhar em conjunto, partilhando informações, custos, resultados e melhores práticas e procurando encontrar novos domínios de cooperação, como forma de dar resposta aos desafios já mencionados do crescimento, da redução da pegada de carbono, da utilização sustentável dos recursos naturais do mar, da eficácia das respostas a ameaças e situações de emergência e da aplicação de uma abordagem de gestão com base nos ecossistemas nas águas do Atlântico, abarcando quatro grandes prioridades: promover o empreendedorismo e a inovação; proteger, assegurar e valorizar o ambiente marinho e costeiro; melhorar a acessibilidade e a conectividade; e criar um modelo de desenvolvimento regional sustentável e socialmente inclusivo.

Está prevista a exploração conjunta (Comissão e E-M’s em causa) dos desafios e oportunidades comuns que o Atlântico lhes oferece, em domínios como o turismo costeiro e as pescas, as energias renováveis, a exploração dos recursos minerais presentes no fundo do mar e a biotecnologia marinha, como contributo para a estratégia do “crescimento azul” da UE, com a possibilidade da União financiar as prioridades de investimento e de investigação identificadas no plano de acção no novo período de programação de 2014-2020, passando as próximas etapas pela entrada em vigor de acordos de parceria com os E-M’s, indicativos do modo como os candidatos utilizarão os fundos estruturais e de investimento da UE¹⁴, para a sua aplicação.

A Comissão Europeia, com a aprovação a 13MAI2013 do referido “*action plan*”, ambicionou a revitalização da economia marinha e marítima na região atlântica, dando mostra aos E-M’s do Atlântico e às suas regiões, bem como à própria Comissão, da vontade de contribuir para o crescimento sustentável nas regiões costeiras e

¹⁴ Orçamento a longo prazo da União Europeia para 2014-2020, que conta com 960 mil milhões de euros em dotações de autorização e 908 mil milhões de euros em dotações de pagamento (a preços de 2011).

para impulsionar a “economia azul”, preservando simultaneamente o equilíbrio ambiental e ecológico do oceano Atlântico. Para o efeito, definiu as seguintes prioridades:

- i. Promover o empreendedorismo e a inovação;
- ii. Proteger, assegurar e valorizar o ambiente marinho e costeiro;
- iii. melhorar a acessibilidade e a conectividade;
- iv. criar um modelo de desenvolvimento regional sustentável e socialmente inclusivo.

Procurava, desta forma, ensaiar resposta para os desafios e oportunidades do Atlântico, segundo 5 vectores de intervenção: aplicação da abordagem ecossistémica; reduzir a pegada de carbono da Europa; exploração sustentável dos recursos naturais dos fundos marinhos do Atlântico; responder a ameaças e a situações de emergência; e atender ao crescimento inclusivo do ponto de vista social. O Programa Espaço Atlântico apoia actualmente 42 projectos que se enquadram nestas áreas ou temáticas marinhas e marítimas, identificadas como prioritárias.

Também o Programa-Quadro de Ciência e Inovação (“*Horizonte 2020*”), recentemente aprovado pelo Conselho Europeu, abrangerá o mesmo septénio, aparecendo com o objectivo de reforçar a posição de liderança da União em domínios em que a mesma tem vindo a defrontar-se com algumas dificuldades de afirmação. Uma vez que o Oceano Atlântico é um bem comum, a Comissão começou igualmente a tomar medidas no sentido de uma internacionalização progressiva da EMEA, tendo, para o efeito, assinado uma declaração conjunta com os EUA e o Canadá, em 24MAI2013, na Irlanda (Galway), visando uma parceria no domínio da investigação no Atlântico. Eis, nesta iniciativa mais recente, a excepção que parece confirmar a regra da crítica justa feita à EMEA.

Concluindo este sub-tema, importará condensar o seguinte: a PMI europeia é a primeira política “*made in Brussels*”, genuinamente preocupada com o mar em todas as suas vertentes e, só por tal facto, poder ser considerada uma mais-valia apreciável para um país como Portugal, à procura de encontrar hoje, de novo, as suas oportunidades no mar. Para além disso, a sua incidência nas regiões costeiras, portos

e transportes marítimos e investigação, bem como nos novos usos do mar, poderá constituir um trunfo acrescido para um “Portugal marítimo” do futuro. Esta será a ambição da ENM 2013-2020¹⁵ adoptada recentemente, com a consciência de que coisa diferente é a concretização e o grau de realização na sua janela temporal, coincidente com o período de vigência do QREN (2014-20).

De todas estas iniciativas e programas resta-nos um sentimento de ineficácia estratégica no tocante aos resultados ambicionados com a sua aplicação, muito em especial esta EMAA que tem tido dificuldade em se afirmar no terreno.

Será útil, em termos de enquadramento final e de um modo genérico, estabelecer um paralelo entre a PMI e outras políticas sectoriais europeias, nomeadamente a Política Industrial (PI), a Política Comum das Pescas (PCP) e a Política Agrícola Comum (PAC). Na descrição breve das principais características e evolução destas políticas vislumbram-se pontos de consonância com a PMI, permitindo-lhe tirar algum partido da experiência de implementação daquelas políticas, todas mais antigas. A identificação dos seus pontos comuns e erros passados, poderá constituir uma base para a antecipação ou superação de alguns problemas ou obstáculos, que se vêm notando no decurso da execução da PMI, na sua quase totalidade, uma matéria de competência partilhada, tal como, de resto, grande parte das áreas vertidas nos tratados.

b) *Portugal*

E Portugal? Pela dimensão e localização do seu espaço marítimo, tem um papel de relevo nas políticas e estratégias marítimas da UE, bem como nas organizações internacionais de que é parte.

Mas essa importância, que lhe advém do circunstancialismo posicional e geoestratégico, acarreta sérios desafios e impõe acrescidas responsabilidades no esforço global de governação internacional dos mares e oceanos, particularmente nas áreas da espacialização do mar e leito marinho, da vigilância e controlo das actividades que nele têm lugar e da monitorização do seu ambiente e ecossistemas.

¹⁵ Resolução do CM n.º 12/2014, publicada no DR 1ª Série – N.º 30 – 12 de Fevereiro de 2014.

Ainda que a participação de Portugal nos diferentes *fora* internacionais comporte custos, ela é indispensável, devendo ser antecedida de uma eficaz e plena coordenação entre as diferentes tutelas relativamente à representação e posição de Portugal nesses *fora*, de forma a conquistar o estatuto de parceiro relevante nos processos de decisão a nível internacional.

Como curiosidade, menciona-se ainda a circunstância de Portugal, neste quadro da PMI, não ser classificado como um “Estado de pavilhão”, dado não possuir uma marinha mercante que o justifique, e, nessa perspectiva, ser classificado de “Estado costeiro” e como tal um Estado que tem como principais interesses vitais a protecção da orla costeira, de acidentes como o *Prestige* ou de qualquer outro tipo de ameaça à sua segurança, e porque também é aí nessa região que se encontra o precioso turismo nacional, com uma alíquota de 11% do nosso PNB. Por tudo isto é importante que Portugal saiba explorar a finalidade da PMI europeia no que concerne ao aumento da qualidade de vida das regiões costeiras europeias.

(1) Estratégia Nacional para o Mar (ENM 2013-20)

Entre nós, poderá constituir algum alento e esperança o facto de ter sido aprovada recentemente a nova “*Estratégia Nacional para o Mar*” (ENM 2013-2020)¹⁶, que estabelece um conjunto de acções estruturadas no “*Plano Mar-Portugal*” (PMP), plano este que abrange, de forma alargada, diversas áreas de intervenção no domínio do mar, desde a governação ao aproveitamento e exploração de recursos naturais, passando pelo incremento e fomento de sectores de actividade económica específicos, como pelo desenvolvimento de acções com vista ao aprofundamento do conhecimento.

A ENM 2013-2020 assenta em quatro pilares estratégicos: o território de referência, a dimensão, a geografia e a identidade nacional, fundações, de acordo com o texto preambular, em que deverá assentar a concretização de uma nova visão sobre o mar, com a pretensa assumpção do mar como um desígnio nacional.

¹⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014, in Diário da República, 1.ª série — N.º 30 — 12 de fevereiro de 2014.

Define as políticas públicas em que o Governo pretende intervir: na área dos recursos vivos, em que se incluem a pesca, a aquacultura, a indústria do pescado e a biotecnologia; e nos recursos não vivos, como a energia e os minerais marinhos; investindo também nos portos, transportes e logística; potenciando o recreio, desporto e turismo; dando prioridade às obras marítimas; acautelando a protecção do meio marinho e da sustentabilidade; e assumindo a investigação científica e a tecnologia.

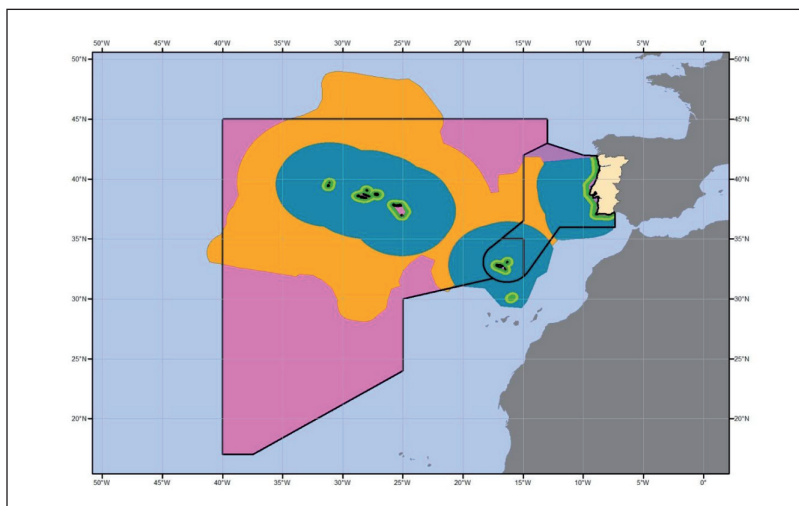
A ambição não falta, restando saber, à semelhança da EMAA e da sua própria antecessora (ENM 2006-2013), como se desenrolará o plano de apoio financeiro ao reforço da edificação da economia do mar e volume de IDE que se lhe poderá antever através das desejáveis parcerias com as grandes parcerias e operadores internacionais. Nessa ambição incluem-se os cinco grandes objectivos da ENM: recuperar a identidade marítima nacional num quadro moderno, pró-activo e empreendedor; concretizar o potencial económico, geoestratégico e geopolítico; criar condições para atracção do investimento e promoção do crescimento, do emprego, da coesão social e da integridade territorial; aumentar, até 2020, a contribuição directa do sector mar para o produto nacional em 50%; e consagrar Portugal como nação marítima e parte incontornável da política integrada e da estratégia marítima da UE para a área do Atlântico.

Um ponto a favor merece, no entanto, realce: a posição expressa no próprio documento estratégico encorajando “*o procedimento de permanente avaliação e revisão preconizada para a ENM 2013-2020 [que] constituirá uma garantia de pleno e correto cumprimento dos objetivos da referida estratégia que convergem na concretização do Mar-Portugal como um desígnio nacional que irá beneficiar todos os portugueses*”, sendo igualmente reconhecido o benefício da mobilização das partes interessadas e da construção de consensos, essencial para o sucesso dessa estratégia e das políticas públicas associadas.

IV – DO PASSADO ESTRATÉGICO AO FUTURO ECONÓMICO PORTUGUÊS

Deixámos dito atrás que o objectivo político-económico de proteger e explorar o Mar português não será um móbil político fácil, nem o objectivo estratégico que lhe subjaz uma tarefa leve

para a sua concretização. Não é coisa pouca, no implícito desígnio de proteger o mar português e de explorar, de forma sustentável, o seu potencial de longo prazo, favorecendo o “*crescimento azul*”. O empreendimento é de monta, se para o efeito levarmos em linha de conta os seguintes indicadores:



Representação dos espaços de responsabilidade soberana e jurisdicional portuguesa

- 15 – Número de vezes a que corresponde o território nacional imerso, quando comparado com o território terrestre;
- 42 – Número de vezes a que passaria a corresponder o território marítimo, caso a proposta portuguesa de alargamento da plataforma continental seja aprovada pelas NU;
- 3,8% – Objectivo máximo de aumento do peso da economia do mar no PIB, a atingir até 2020, o que representaria o tal aumento de 50%;
- 2,7% – Percentagem do PIB que representa a economia do mar actualmente;
- 2,3% – Percentagem do emprego relacionado com as actividades marítimas;
- 8.000 milhões € – Riqueza gerada pelo mar em Portugal num ano;
- 400 milhões € – Dotação prevista pelo FEAMP até 2020.

Neste quadro, diríamos que é consensual entre nós a ideia de que o Mar constitui, efectivamente, um dos nossos maiores activos estratégicos e a economia do mar ou *cluster* marítimo, a economia do futuro.

Não será fácil arranjar um novo rumo para Portugal sem o Mar, dado tratar-se de um domínio incontornável em qualquer futuro sustentável e tem que estar à cabeça das nossas prioridades, se estivermos sintonizados numa nova visão de modernidade e excelência. Todos os outros temas são importantes, mas a administração pública, a justiça, a segurança social têm que ver com custos de contexto relacionados com o nosso desenvolvimento económico-social, só que o Mar, esse, diz directamente respeito ao nosso futuro, o que responsabiliza pela sua segurança e defesa.

É neste contexto que o Mar e a economia do mar se revelam fundamentais para reorientar o conceito estratégico de Portugal e mudar a própria economia portuguesa. É precisamente às virtuosidades estratégicas e às potencialidades económicas desse Mar português que dedicaremos os próximos parágrafos deste capítulo, na dupla perspectiva de caminho, que foi e ainda é, e de destino que poderá voltar a ser, de pilar histórico do conceito estratégico nacional e de oportunidade para um *cluster* marítimo propulsor do desenvolvimento futuro.

a) *Caminho*

Portugal fez-se com e pelo Mar. Com a revolução de 1383 e a governação de D. João I e os seus infantes, com as fronteiras terrestres definidas e a afirmação feita de independência face a Castela, o Mar constituiu-se como o grande conceito estratégico nacional na altura e D. Henrique, Infante de Sagres, o Descobridor, foi o grande impulsionador deste novo conceito. São 600 anos de opção marítima numa história de 900 anos.

Pelo mar se foram conhecendo novos mundos e novas gentes, graças a uma vontade férrea de descobrir e conhecer, mas ancorada num sólido conceito estratégico que pretendia dar a Portugal uma dimensão que o seu território não tinha e uma riqueza que as suas terras não possuíam. Foram primeiro os escravos e o ouro de África, foram depois as especiarias da Índia, foi mais tarde o ouro do Brasil.

Foi por mar que se expandiu a língua portuguesa. Foi por mar que se alimentaram as últimas ilusões de grandeza colonial. Foi por mar que se enviaram os soldados portugueses para as três frentes de combate durante treze anos de guerra. Foi também nos mares e nos rios dos territórios ultramarinos que a Marinha esteve presente, combateu e cumpriu o seu dever, honrando Portugal. Foi por mar que se regressou à Europa de onde se tinha partido quase seis séculos antes.

De novo reduzido à dimensão de finais da primeira dinastia, apenas acrescida dos Açores e Madeira, Portugal encontra nova ajuda externa através da adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE). De novo há um surto de desenvolvimento só que, pela primeira vez, a riqueza não chega por mar. E o mar é esquecido. A marinha mercante quase desaparece. A marinha de pesca definha. A marinha de recreio, já de si incipiente, é considerada um luxo e a marinha militar é vista como um peso dispensável e substituível por uma simples guarda costeira.

O mar significava passado e desilusão. E a determinação era grande em cortar com esse dorido passado, em fazê-lo rapidamente esquecer. E isto, pese embora se soubesse que 90% do comércio externo, mais de 40% do comércio interno e 90% do petróleo consumido na UE fluem através do transporte marítimo. Foi claramente um divórcio com raízes ideológicas e traumas de grandeza perdida.

Com a revolução de 1974, o conceito estratégico mudou e Portugal virou-se para a Europa, esquecendo o Mar. Há, agora, que, para além da Europa, (re)pensar Portugal e o Mar.

“Portugal sem Mar” e “Portugal com Mar” constituem paradigmas e conceitos estratégicos completamente diferentes. “Portugal sem Mar” é um país pequeno e periférico, sem grande papel relevante no quadro das relações económicas e, portanto, também políticas internacionais. “Portugal com Mar” é um país central, com uma posição geoestratégica no centro do Atlântico, onde os grandes fluxos económicos continuam a acontecer; tem um território marítimo 18 vezes superior ao território terrestre; com a atual Zona Económica Exclusiva, Portugal é um dos maiores países da Europa e está, seguramente, dentro dos maiores 15 países do mundo; com o processo de extensão da Plataforma Continental, Portugal é “um país a caminho dos 4 milhões de Km²”. Portugal é, assim, um país central

e um dos maiores países do mundo. Estas devem constituir as bases de um renovado conceito estratégico nacional que, por omissão não expressa ou escrita, temos que definir e assumir.

Esta a situação em que nos encontramos e que nos obriga, agora sem alternativa, e sem esquecer que o mar continua a ser sempre caminho, a olhar de novo para o mar, mas agora como destino, explorando as riquezas do mar português, voltando a considerá-lo peça fundamental do tal conceito estratégico. Hoje, como ontem, Portugal continua a apresentar carência de reservas de energia e alimentares. Hoje, mais do que ontem, Portugal tem a responsabilidade perante as novas gerações, de lhes oferecer muito mais do que um país empobrecido e endividado. O quê e como será o objecto, ainda que resumido, do próximo item.

b) Oportunidade de desenvolvimento económico

O Mar e os Oceanos constituem, no Século XXI, um activo estratégico ainda com maior potencial e maior valor acrescentado, face aos séculos passados. As grandes actividades tradicionais como os transportes (por pressão da globalização competitiva e das movimentações de cargas entre diferentes partes do globo) e as pescas (com as novas técnicas de aquacultura), assumem uma importância acrescida e fundamental na nova economia. Por outro lado, as superfícies do Mar e dos Oceanos estão a ser usadas e pensadas para novas actividades, designadamente as novas energias, a diversificação da náutica de recreio, os desportos náuticos, etc.,.

O fundo do Mar é, no entanto, o grande activo por explorar. Os diversos recursos existentes no fundo do Mar constituem os materiais e as matérias primas para as indústrias do futuro. São materiais e fontes energéticas (fósseis e renováveis), materiais ricos (ouro, prata, cobre, zinco, etc.), enzimas, organismos biológicos e outros com enorme diversidade, essenciais para a genética e as biotecnologias do futuro (a já denominada Biotecnologia Azul), servindo indústrias como as das ciências da vida, a farmacêutica, a cosmética, etc., isto é, um “Mar de Oportunidades”.

Como se situa Portugal nesta janela de oportunidade e liberdade? Qual é e pode vir a ser o valor do seu Mar?

Como muitos analistas têm assinalado, a crise que nos assola, para lá das suas características bem conhecidas e do seu evidente carácter global e sistémico, *et pour cause*, é também uma crise do sistema político e das elites dirigentes, permissivas, quando não responsáveis, no florescimento de cumplicidades, compadrios e interesses corporativos, que em nada ajudam à valorização daquele que será, porventura, o maior recurso de que dispomos – a nossa posição geográfica no cruzamento de três continentes, com o Atlântico a recuperar um papel central.

Assim se explica que, nos últimos 30 anos, as políticas prosseguidas e que nos conduziram à situação actual, apresentem resultados tão modestos e inversamente proporcionais aos erros estratégicos cometidos, cujas consequências nefastas estão à vista de todos e se ilustram com apenas dois simples exemplos: uma indústria de construção naval de referência no mundo, hoje moribunda e a forte diminuição da riqueza extraída do nosso *cluster* marítimo, por comparação com os nossos parceiros europeus, mesmo aqueles com 100 km de costa, como a Bélgica, para já não falar da Dinamarca, com metade da população e uma produção seis vezes superior.

Acontece que nós também dispomos de trunfos estratégicos para essa aposta, a começar pelos já referidos atributos geográficos e recursos marinhos, num Atlântico com potencial de ressurgimento como anteriormente advogado. Com o contributo do mar, a nossa economia só será pobre e periférica se negligenciarmos a imensa riqueza que temos aos nossos pés, um acervo potenciado pela extensão da PC e pela adequada articulação da rede de infra-estruturas portuárias (consonante com as rotas comerciais e energéticas), que nos podem trazer as vantagens económicas de que tanto precisamos, assim haja visão estratégica, vontade política e talento. Os projectos públicos anunciados muito recentemente (07ABR2014¹⁷) parecem indiciar uma forte aposta na infraestruturação do país a nível dos portos e ferrovias (transporte de mercadorias) em termos de intermodalidade.

O aproveitamento desta formidável janela de oportunidade passa pelo redentor regresso, como já defendido, aos sectores tradicionais,

¹⁷ Plano Estratégico dos Transportes e Infra-estruturas (PETI) 2014-2020, coincidente com o novo Quadro Comunitário de Apoio.

incluindo o mar, precisamente num movimento inverso da retracção a que nos obrigámos nas últimas décadas, depois de uma má inserção na globalização, de uma desastrosa especialização em sectores não transaccionáveis e do consequente resultado de perda de mercados e de acumulação de défices, nomeadamente na balança de pagamentos. Mas também a aposta nas novas explorações, actividades e indústrias.

De umas e outras apresentaremos, de imediato, uma avaliação expedita do estágio actual do nosso *cluster* na tentativa de lhe identificar os sectores e actividades que se antevêm com mais potencialidades de crescimento. Porque só através do crescimento é que conseguiremos contornar a debilidade económica e o empobrecimento crescente para onde fomos atirados nos últimos anos.

Sendo consensual, impõe-se perguntar quando e com quê? A exequibilidade começa a partir do momento em que se decida apostar prioritariamente em novos caminhos e projectos, como aquele que muitos vislumbram no mar e este nos parece prometer. E nem será uma aposta inédita, pois Portugal, como a própria Europa, já beneficiou da tradicional importância do mar e do Atlântico, factor geográfico condicionante das respectivas estratégias nacionais até ao século XX, incluído. Não tendo mudado essa geografia, também o nosso posicionamento estratégico deve, para além de continuar a desenvolver uma das vertentes básicas da geopolítica pós-1974/86 – a “*européia-continental*” (como aposta de modernização), recuperar a segunda, ou seja, a “*atlântica-global*” (como almofada de compensação) e, em decorrência, enfrentar, racionalizar e operacionalizar, como já se defendeu atrás, a questão estratégica fundamental centrada na relação com os vértices do nosso quadrado geoeconómico – Europa, África, Brasil e América. A recuperação desta vertente “atlântica” também passa inevitavelmente pela redescoberta do mar e pelo reforço dos laços e interesses comuns com os restantes membros da conjunta plataforma de países marítimos e falantes da mesma língua, a CPLP.

O reencontro com o Mar concretizar-se-á através de políticas de fomento da exploração da ZEE e da PC, promissoras fontes de recursos alimentares, energéticos e de matérias-primas, auspicando um melhor devir económico no reforço da simbiótica natureza euro-atlântica da um nosso qualquer Conceito Estratégico Nacional, ausente ou pelo menos não formalizado, desde 1974, devidamente apoiada no decisivo papel

da educação, conhecimento e inovação. Assim como o estreitamento das relações com as margens do Atlântico Sul poderão encontrar o tal espaço de comunitarização de interesses no conhecimento e exploração oceânicos, na sustentabilidade dos recursos e na saúde dos respectivos mares.

Para sair da actual situação, temos de mudar, começando pelas mentalidades (assistencialistas) e conscientes de que o nosso maior problema está, para além do diagnóstico, em que somos peritos, na aplicação da terapia, da adopção dos métodos adequados e meios para realizar as metas enunciadas pelas escolhas públicas, nem sempre através de políticas convictas e determinadas. Temos a noção do que precisamos de fazer, o busílis está nas diversas incapacidades de governança para realizar as mudanças absolutamente necessárias e proclamadas, mas muitas vezes adiadas ou nunca concretizadas. Num país em que as elites e a sociedade em geral dependem dos favores ou da protecção do Estado, fazer escolhas exige dizer não e espalhar desilusão, por isso, planear e cumprir um plano estratégico só se torna exequível com determinação governativa democraticamente sufragada.

Desde que providos deste quadro mental e estratégico, fará sentido e valerá a pena falar e pensar no mar, com uma certeza, se abdicarmos de ir ao seu encontro, então será esse mesmo mar a vir ter com o país, a importuná-lo, quase certo que pela mão da “*eurocracia europeia*”. Não nos cansamos de repetir estas *prédicas*, porque aqui tem residido o principal nó górdio da nossa governação (a par da justiça), mesmo que os seus actuais e antigos responsáveis escondam os erros com “retóricas senatoriais” ou endosso de responsabilidades para antecessores.

O Mar vai confrontar Portugal com desafios de vária ordem e natureza, que terá de atender: (i) políticos – com o aumento da complexidade legal para resolverem os problemas da conquista de novos espaços nos fundos marinhos; (ii) securitários – ligados ao aumento de actividades criminosas, como o tráfico de estupefacientes e de outras substâncias psicotrópicas, o presumível aumento da imigração ilegal, o tráfico de armamento, o terrorismo e a pirataria; (iii) energéticos – que passam pela procura das fontes energéticas convencionais, mas também pela descoberta de energias limpas que progressivamente as possam substituir; (iv) científico-tecnológicos – que passarão por conceber navios a serem movidos por “*fuel-cells*”, pelo desenvolvimento da indústria de construção naval e das tecnologias necessárias aos geradores eólicos

offshore, bem como pelo desenvolvimento da biotecnologia azul, através da síntese de novos medicamentos a partir de novas formas de vida, agora descobertas nas profundidades do oceano; (v) económicos – pela exploração dos fundos marinhos, considerada a última reserva mundial de recursos (inertes, metais de ouro industrial, produtos energéticos e novas e não convencionais formas de vida); (vi) ambientais – evitando através de acções preventivas qualquer desastre ecológico; (vii) culturais – que passa por influenciar a vontade nacional para vencer desafios, assumindo que os oceanos fazem parte da singularidade da identidade portuguesa.

Porque falámos de desafios, importante é também consciencializar para o valor que pode estar envolvido nessa cruzada de regresso ao nosso Mar. Quanto poderá valer o seu potencial de recursos? Esta é uma pergunta recorrente com plena oportunidade, numa era de constrangimentos económicos, financeiros e de investimento, de monta. Como fazer com que tal riqueza venha “à superfície”, se materialize?

Como ponto de partida, vale-nos algum conhecimento que o país já possui dessa riqueza acumulada nos fundos marinhos, e que passamos a desfilas:

i. Pescas, Aquacultura e Indústria de transformação do pescado



A Grécia, que há 20 anos produzia menos do que Portugal, dispõe agora de uma rede que lhe permite atingir uma produção de 130 mil toneladas/ano

(Foto: Virgílio Rodrigues).

Com as quotas a apertarem o cerco, a pesca tradicional não tem por onde crescer. A aquacultura revela-se como alternativa, envolta, no entanto, em demasiados estrangulamentos que dificultam a actividade.

A pesca tradicional de mar está cada vez mais ameaçada pela degradação dos *stocks* e pelas quotas de extracção que as autoridades europeias têm vindo a impor, para proteger as espécies sob ameaça.

Sem alternativas noutros mares onde o peixe também não é abundante (ex: zona NAFO – Atlântico Nordeste), a opção natural passará pela aquacultura, embora não cubra todas as espécies que os portugueses utilizam nas suas cozinhas, mas que ajudará a equilibrar um pouco o défice comercial em produtos da pesca, que todos os anos acumulamos (cerca de 700 milhões de euros). Foi isso que aconteceu com outros parceiros portugueses na UE. A Espanha, por exemplo, despertou cedo para a necessidade de desenvolver o sector da produção em viveiro e é hoje o líder no espaço comunitário, com quase 250 mil toneladas/ano de produção anual. A própria Grécia, que há 20 anos produzia menos do que Portugal, dispõe agora de uma rede que lhe permite atingir uma produção de 130 mil toneladas.

Partilhamos a ideia de que Portugal tem condições para tirar da aquacultura mais de 100 mil toneladas de peixes, de crustáceos e de moluscos por ano, mas os indicadores mais recentes apontam para uma produção que se fica muito abaixo daquele valor, perto das 10 mil toneladas/ano, ou seja, cerca de 10% do objectivo potencial.

O insucesso relativo deve-se a diverso circunstancialismo. Após a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) houve uma clara aposta no sector, até aí muito limitado à truta de rio. Fruto dos investimentos realizados, passámos então para uma produção de 6.000/7.000 toneladas por ano, volume que se manteve até chegar a unidade da Pescanova, de Mira, um projecto, com um investimento de 140 milhões de euros, que acrescentou uns milhares de toneladas à produção nacional, mas hoje a passar por um conjunto de vicissitudes associadas à situação da casa-mãe dessa empresa espanhola.

Diga-se, entre parêntesis, que Portugal não pode perder o comboio da aquacultura, um sector que emprega 80 mil pessoas no espaço europeu (cerca de duas mil nas explorações nacionais) e que, ao produzir cerca de 1,3 milhões de toneladas/ano, é responsável por

cerca de 20% da produção pesqueira dos 28 países membros da UE (entre nós, as estações de aquacultura contribuem apenas em 4% para a produção total). Mas há mais.

O ambiente regulatório não favorece o investimento no sector e a burocracia é muito pesada (a operacionalização dos projectos de investimento exige a prévia obtenção de nove licenças emitidas por nove entidades diferentes, todas de vinculação em cascata. Também não está ainda à disposição dos empresários a bonificação dos seguros dos *stocks*, para já não falar da alegada carga fiscal muito penalizadora para o subsector em causa (taxa de IVA de 23%, ficando mais barato ir comprar os juvenis para criação a França, em vez de criarmos as nossas próprias maternidades, que nos garantiriam rentabilidades mais elevadas e, ao mesmo tempo, uma colecta mais elevada para o Estado).

Enquanto muitos outros países aproveitaram as disponibilidades financeiras da UE para renovarem a frota e pensarem em outros mundos pesqueiros, Portugal cedeu ao abate subsidiado e viu o declínio da frota confirmar-se, desde o início dos anos 1990 (a perder dimensão desde então: 4.572, o número de embarcações de pesca licenciadas, quando em 1997, eram 11.440, agravado pelo facto de as verbas comunitárias já não contemplarem a renovação da frota). Também caiu o número de trabalhadores no sector (mais de 27.000 pescadores em 1997 e hoje não chegam aos 16.000, embora o rendimento *per capita* tenha aumentado, dos 9.000 para os actuais 15.000 euros/ano).

Por todas estas razões é natural que a esperança recaia hoje na aquacultura e piscicultura (abertos concursos para 72 concessões de aquacultura em mar aberto – 42 ao largo de Aveiro e 30 em Tavira), subsectores determinantes para debelar o grande défice que se tem acentuado entre os valores do consumo e da produção nacionais, à semelhança da opção tomada há tempo por alguns parceiros europeus com condições costeiras ou de águas interiores, iguais ou inferiores às nossas. Também nos Açores avançam estudos para a escolha das áreas e espécies mais promissoras para a produção em cativeiro no *offshore*, com o critério adequado à característica, por vezes adversa do mar açoreano.

Elencam-se alguns casos bem sucedidos de projectos de investigação e exploração de novas espécies em cativeiro. A produção de chocos em aquacultura é um desses projectos científicos da Universidade do Algarve, na estação do Ramalhete, em plena ria Formosa, perto de Faro e do seu aeroporto, com resultados conseguidos até agora bastante promissores. O mesmo se diga da produção de corvina na Estação Piloto de Piscicultura de Olhão (EPPO), também naquele parque natural, onde os biólogos têm estudado a forma de produção a custos competitivos.

Também se assiste mais recentemente à produção de atuns para o Japão (“Tunipex”, empresa de capitais maioritariamente japoneses), a cerca de 2 km da costa, ao largo da Ilha da Fuzeta, Olhão, competindo com os EUA e o Canadá, embora com a desvantagem do transporte mais longo até aos mercados do Japão.

Ao contrário do subsector das pescas, notam-se, pois, sinais propícios a boas expectativas de desenvolvimento da aquacultura entre nós, assim como no da indústria de transformação do pescado. No caso desta tradicional componente do nosso *cluster*, ela não poderá ser descurada, como parece confirmar o processo de renovação, com 5 novas fábricas em construção (JUL2014), contando já em funcionamento com 24 unidades, cuja capacidade de produção duplicou em relação aos níveis produtivos das 40 unidades existentes à data do 25ABR74. De registar alguns recentes investimentos, nomeadamente o da Cofaco, detentora da marca “Bom Petisco”, em Peniche, com reflexos na absorção de mão-de-obra e aproveitamento de fundos comunitários no âmbito do programa “Promar”, destinados a instalações fabris de conservas e transformação de peixe.

Será útil recordar que num cômputo geral e no conjunto das actividades ligadas ao mar (10.764 empresas e 100.000 empregos directos), a maior resistência no tocante ao desemprego ocorreu, em especial, nas fileiras da pesca, construção e reparação naval e transporte marítimo, mas também é verdade que se, no global, não criaram emprego, também não o perderam, isto porque, ainda que haja actividades com significativas perdas de efectivos (situação das pescas, cuja fileira vale 1.300 milhões de euros), outras têm absorvido mais mão-de-obra, como é o caso da indústria, que está a crescer acima dos 20%/ano.

ii. Sector marítimo – portos e transporte marítimo

Este sector é fundamental para o *cluster* e espinha dorsal de qualquer *cluster* marítimo. Pode e deve funcionar como pólo catalisador de muitos outros sectores, actividades e empresas marítimas. Infelizmente, entre nós, tem sido fustigado pelas tendências contraccionistas dos últimos anos e agora pelos efeitos da crise económica nacional e europeia, reflectida, ao nível dos movimentos médios mensais de navios de mercadorias e de contentores, na acentuada quebra de 2009, sem visível inflexão nos dois anos seguintes, e só agora com sinais de reanimação).

Devido à redução da frota nacional e às referidas crises, mesmo em conjuntura com tendência de crescimento da carga em contentores, como alternativa de transporte mais seguro e menos dispendioso, a nossa evolução negativa é uma situação a requerer correctivo.

Na realidade, é no transporte marítimo e nas “*auto-estradas do mar*” que podemos acalentar a esperança de uma recuperação do sector, com a ajuda do “*tête-à-tête*” Ásia-Atlântico, facilitado pelo alargamento do Canal do Panamá e um similar projecto na Nicarágua. De facto, Portugal pode ser valorizado pela diferença, pois é um ponto de encontro físico e civilizacional entre o Atlântico e o Mediterrâneo, em que os seus portos são como portas de entrada e saída para a globalização e o seu mar via de comunicação intercontinental, contribuindo nessa função de corredor, para o desenvolvimento assente na cultura, na criatividade e no progresso.

No contexto do potencial a materializar, destacam-se os investimentos portuários previstos até 2020 (no Plano Estratégico das Infraestruturas e Transportes/PETI), com portos de pesca e lotas a serem alvo de intervenções até 2016; os €664 milhões, de receitas do subsector do transporte marítimo em 2012; os €16,5 milhões, de custo da renovação da rede nacional de portos de pesca e lotas (maioria sem qualquer intervenção há 20 anos); os €1.535 milhões, a destinar pelo Ministério da Economia, até 2020, aos portos comerciais, com destaque para os de Sines, Lisboa e Leixões. Neste subsector portuário, de registar, ainda, que os últimos resultados de alguns desses portos (Sines e Douro e Leixões, por exemplo) e as melhorias ao nível do modelo de gestão e de competitividade, dão alento a expectativas mais positivas.

iii. Construção e Reparação Naval

No que à construção naval diz respeito (apenas €245 milhões de receitas, em 2012), este é mais um dos exemplos de definhamento, que não poupou a própria Europa, fustigada também pela globalização e forte concorrência dos estaleiros asiáticos. São razões a que se juntam outras de ordem interna (reduzido mercado, crescimento anémico, crise económica prolongada, escassez de indústrias auxiliares, etc.), e que, da sua conjugação, resulta a convicção de ser um subsector que não emergirá com grande potencial de expansão, e cujas capacidades se vão confinando, por enquanto, às áreas de projecto de engenharia, sociedades classificadoras controlo de qualidade e pouco mais.

Está ainda por demonstrar que a sub-concessão dos ENVC, venha abrir uma janela de oportunidade, pensando no suplemento vitamínico que isso constituiria para os demais estaleiros portugueses, incluindo os secundários através da construção de embarcações de recreio com grau de especialização e tecnologia sofisticadas. Acrescentamos a estes nichos o da “*joint venture*” entre estaleiros e empresas metalomecânicas para a produção de equipamentos e plataformas *offshore*, onde se registou pelo menos um fabrico de grande volumetria para exportação na área dos projectos de aproveitamento da energia das ondas.

Vai nesse sentido a aquisição dos Estaleiros Navais de Peniche (hoje reduzido à actividade de construção de uma embarcação para Angola e residual reparação), por um grupo de construções metálicas (“Amal”) e um plano de investimento de 15 milhões de euros nos próximos cinco anos e a criação de cerca de 300 postos de trabalho.

O objectivo dos novos donos (que assumirão as dívidas acumuladas de 14 milhões de euros, a fornecedores, à Docapesca, pela utilização do espaço portuário, ao fisco e à Segurança Social) será o de manter a actividade da construção e reparação naval nos estaleiros, mas incorporar também aquilo que é a sua actividade principal — a construção de estruturas modulares para as referidas explorações. O referido investimento inclui a adaptação dos estaleiros para a essa nova vocação, passando a construir, além das aludidas plataformas, embarcações para a pesca do cerco (mercado angolano), após a necessária modernização e reintrodução de programas de manutenção. A continuação do projecto *Wave Roller*, no qual a empresa

participou na construção de módulos de produção de energia a partir das correntes submarinas, está também no horizonte. Entretanto, os responsáveis governamentais já vieram afirmar que este novo projecto para Peniche se integra plenamente na ENM 2013-20 e constitui um sinal positivo para a valorização dos investimentos estratégicos para o desenvolvimento da economia do mar em Portugal.

Apesar de nem tudo serem más notícias neste segmento da construção naval, todavia, não chega para reverter a situação actual derivada da crise e da falta de um mercado em Portugal, acrescentado do facto de o país não dispor de uma boa diplomacia económica nem de instituições financeiras com a mesma capacidade das europeias para apoiar o sector naval, e de na competição internacional sofrermos de limitações a nível logístico, porque não podemos competir com os grandes estaleiros da Holanda ou da Alemanha, com tudo o que têm à sua volta.

No tocante à reparação naval, este é um segmento que admitimos com capacidades para melhores perspectivas de criação de valor acrescentado e de negócio, com bom espaço para poder crescer a prazo curto, sendo exemplar e altamente cotada a nível mundial, o trabalho desenvolvido pela empresa Lisnave-Mitrena (Setúbal).

Daí que se preconize o reforço do investimento neste subsector, de forma a rentabilizar a capacidade produtiva instalada, com a indicação complementar de que alguns estaleiros deveriam apostar na construção de embarcações sofisticadas de pequeno e médio porte e que incorporassem um elevado valor acrescentado e tecnologia de ponta.

iv. Prospecção e exploração de recursos energéticos do *offshore*

A energia gerada no mar, dita *offshore*, já é mais do que uma promessa, com particular ênfase na sua componente das renováveis (eólica à cabeça, o que nos abre boas perspectivas, dada a consistência dos ventos na nossa costa), numa mudança de agulha que se referencia a 2007, com a aprovação do “pacote para a energia e o clima”, pelo Conselho Europeu.

A ela juntamos, os recursos energéticos a partir da descoberta de reservas de gás ao largo da costa algarvia (que darão para 20 anos de exploração, estando, finalmente, em vias de se assinar o contrato de concessão à espanhola Repsol) e, no futuro, com o advento da evolução tecnológica, o aproveitamento das imensas reservas de hidratos de metano no fundo do nosso mar, para já não falar das moderadas expectativas de sucesso nas pesquisas de hidrocarbonetos em curso nos blocos do nosso *deep offshore* (bacias do Alentejo, Lusitânica e ao largo da zona centro – Cabo Mondego e Peniche), ao abrigo de contratos de concessão a multinacionais estrangeiras e empresas nacionais.

Ainda neste segmento, assinale-se a recente perspectiva de parceria da GALP com um novo parceiro, depois da saída da PETROBÁS, para avançarem para a prospecção de petróleo no *deep offshore* da costa alenteja.

A petrolífera nacional está apenas dependente da luz verde do Governo para avançar com o projecto nessas águas ultra profundas, prevendo-se a perfuração do primeiro poço entre 2015 e 2016, depois de reunir a necessária tecnologia nesse primeiro ano. Em nome do realismo, diga-se que a taxa média de sucesso exploratório no mundo é de cerca de 20%, realçando-se que na costa alentejana é substancialmente inferior, errando-se muito mais do que se acerta. Daí que, quando a petrolífera brasileira anunciou o encerramento das actividades em Portugal, no final de 2013, a GALP tenha começado a procurar novos parceiros para partilhar a participação de 100% na concessão, bem como o inerente risco exploratório.

v. Recursos minerais

Sublinha-se a enorme expectativa gerada pela possibilidade, num futuro próximo, de exploração dos recursos minerais já identificados nas crostas (fixadas às rochas) e nódulos (colónias de tapetes nos solos marinhos) e nos campos hidrotermais (sob forma de chaminés), nas profundezas oceânicas, confirmados pelas pesquisas relativas à candidatura da extensão da PC e que prosseguem.

É verdade que nenhuma exploração se iniciou até hoje, mas algumas, poucas, empresas internacionais já estão no terreno, assinalando-se o processo de licenciamento das autoridades regionais

açorianas, em favor da já citada empresa *Nautilus Minerals*, para investigações nos fundos marinhos, num excelente sinal das esperanças depositadas neste tipo de empreendimentos com impacto económico de primeira ordem e boas perspectivas de resultados e retorno, confirmada que está a sua presença junto das fontes hidrotermais da PC portuguesa.

Este é, sem dúvida, um dos sectores mais promissores, que os referidos trabalhos oceanográficos da PC atestaram.

vi. Biotecnologias

A biotecnologia marinha é um dos sectores com melhores perspectivas de desenvolvimento (a par do turismo náutico, aquacultura, energias renováveis, telecomunicações submarinas e tecnologia e robótica), quer no domínio da indústria farmacêutica, quer no campo da cosmética, quer ainda no plano das reservas alimentares e profilaxia dos recursos haliêuticos e de exploração intensiva de microalgas, provavelmente a base mais segura de produção de biocombustíveis sem efeitos perversos sobre a oferta alimentar.

Graças à exploração da biodiversidade marinha começa-se a compreender melhor o modo como os organismos podem ser utilizados para elaborar novas enzimas ou novos medicamentos. Salienta-se a este propósito a indústria de produção de algas em franco desenvolvimento entre nós, com aplicação directa nos domínios acima referidos.

É um campo promissor este das microalgas (biotecnologia azul), onde operam já algumas empresas, que vêm ganhando algum destaque mundial a nível da aplicação tecnológica (ex: “Algae for Future – A4F”, empresa algarvia criada em 2007 e um *spin off* da “Necton”, que extrai sal marinho e cria microalgas para a alimentação animal – aquacultura – e cosmética). Através da marca *Allma*, as suas microalgas já estão a ser consumidas entre nós, acrescentando-se, a título de curiosidade, a *chorella*, um dos dois tipos de microalgas aprovadas para alimentação humana na Europa, já em uso, por exemplo, nos gelados Santini, sumos da portuguesa Frulact ou nos chocolates da Bett & Niccolò Corallo, com loja no Príncipe Real, em Lisboa. Além de muito utilizada em suplementos dietéticos, aquela microalga, rica em proteínas, minerais e vitaminas, pode ser encontrada na água, salgada e doce.

É um facto que o país começa a entrar no pódio da produção de microalgas (em sistema fechado, com fotobioreactores – a unidade mais recente localiza-se em Pataias, ao lado da Secil, que também é parceira no investimento), em consonância com a nova ENM 2013-20, que visa estimular a criação de empresas em áreas inovadoras, como é o caso, sublinhando, como um dos objectivos, a valorização dos desperdícios da pesca. A título de exemplo, refira-se que o Centro de Biotecnologia da UC do Porto está a testar espinhas de bacalhau na formulação de protectores solares e, em Guimarães, uma empresa está a produzir sofás revestidos com pele de bacalhau, pequenas mas ilustrativas evidências do que se está a operar neste domínio da biotecnologia com grande potencial de desenvolvimento futuro.

No plano autárquico, realça-se a iniciativa de Cascais, num propósito de conquista de espaço de relevo nos negócios do mar, ao acolher a 4^a edição da *BioMarine Business Convention* no passado final de OUT2014, juntando 300 líderes de empresas da indústria biomarina, actuando num mercado com potencial para valer 3.000 milhões de euros já em 2015, como é este da biotecnologia marinha.

Portugal, com um território marítimo superior a 1,7 milhões de km² e uma longa tradição de conhecimento nesta área, tem todas as condições para se assumir como líder no sector, ainda longe de acontecer, mas que pode constituir uma ambição exequível. Com os recursos e o conhecimento de que dispomos, estamos em crer que será possível desenvolver este sector do nosso *cluster* e, com ambos, criar riqueza e emprego, dado tratar-se de um mercado que ao juntar empresas de alimentação e nutrição, saúde e farmacêutica, cosmética, ambiente e tecnologias limpas, gerando, já hoje, um volume global de negócios a nível nacional, de 133 milhões de euros, estima-se poder vir a crescer 5% a 10% nos próximos anos.

Também os Açores estão a apostar nestes recursos genéticos e biológicos do mar profundo, literalmente, porque é no fundo do mar que se projecta a captação dos organismos com potencial biotecnológico para serem aplicados nos enunciados ramos industriais.

O governo regional pretende transformar a região num centro de desenvolvimento empresarial, através da atracção de empresas nacionais e internacionais ligadas a este sector do *cluster*, segundo um

projecto previsto arrancar em 2015, que tem em vista a exploração, precisamente, dos recursos genéticos e biológicos marinhos, em ordem à sua transformação – aproveitando o conhecimento científico a eles associado e de que já dispõe – em produtos transaccionáveis que ajudem a dinamizar a economia e a criar postos de trabalho.

O plano é em boa parte uma réplica da pioneira iniciativa de Cascais, irmanado no objectivo de tornar a região uma capital da biotecnologia marinha do Atlântico Norte, intentando, para tal, trazer para a região empresas internacionais que façam sede nos Açores e que venham com pessoal qualificado para poder transformar os recursos e o conhecimento científico marinhos em negócio de produtos transaccionáveis, actividade económica e postos de trabalho.

Trata-se de um mercado em que a região apresenta grandes potencialidades, não só pela riqueza dos seus espaços marítimos e solo e subsolo marinhos – onde existem organismos extremófilos com grande potencial biotecnológico –, mas também por estar próximo destes ecossistemas e pelo acesso privilegiado ao conhecimento científico produzido pelo Departamento de Oceanografia e Pescas da Universidade dos Açores, centro de investigação do *top 20* mundial em publicações sobre temáticas marinhas.

Para o efeito, já está delineada a programação de um pacote de incentivos, incluindo um quadro fiscal favorável para empresas que criem postos de trabalho, uma linha de financiamento de projectos de I&D em contexto empresarial, um quadro jurídico adequado e procedimentos de licenciamento agilizados, a que se junta legislação pioneira sobre acesso e partilha de benefícios dos recursos genéticos. As mais-valias competitivas traduzir-se-ão, ainda, na possibilidade das organizações interessadas poderem usufruir de escritórios e laboratórios com rendas baixas na Ilha do Faial, onde será instalado um parque empresarial para unidades dedicadas ao aproveitamento dos recursos marinhos. Lembre, a propósito, que mais de 50% do mar da UE estão sob jurisdição portuguesa e, dentro desta, mais de 50% são dos Açores, significando que a região tem responsabilidades especiais na implementação de um modelo de desenvolvimento assente na economia azul.

De facto, os mares dos Açores estão particularmente aptos a receber investimentos na área da biotecnologia marinha, em virtude

da sua vastidão e diversidade, com montes submarinos e, fontes hidrotermais e ecossistemas de grande profundidade, onde existem organismos ainda mal conhecidos da humanidade, mas que já é possível vaticinar de enorme riqueza do ponto de vista biológico, e de onde se poderão extrair proteínas muito valiosas para a produção industrial nos referidos ramos. A título de exemplo, citam-se os medicamentos antivirais Zovirax e Acyclovir, obtidos a partir de nucleósidos isolados de esponjas das Caraíbas e que o Yondelis, elaborado a partir de pequenos animais invertebrados, foi o primeiro remédio de origem marinha utilizado contra o cancro.

vii. I&D

Este sector, abusivamente individualizado dada a sua natureza de transversalidade em relação aos demais, é fundamental para o crescimento de tudo o resto.

De resto, a área da pesquisa e conhecimento constitui um dos eixos centrais da ENM 2013-20, sendo passível de aproveitamento também para fins comerciais, através do desenvolvimento de equipamento transacionável. Acresce que a investigação é um ponto crucial para dar fôlego a várias actividades que podem crescer à conta da riqueza marítima: enquanto não se extrai minérios nem o petróleo começa a jorrar, há que investir noutras áreas, como a biotecnologia azul, a aquacultura ou as energias renováveis, de que já falámos atrás.

Merece, pois, um significativo esforço de investimento, de alguma forma amparado pela aguardada prodigalidade do QREN derivado do Programa-Quadro europeu “*Horizonte 2020*” com possível acoplamento dos fundos estruturais da UE.

Será a fragilidade do ecossistema “mar”, continuamente objecto de tantos abusos, que lançará a I&D para o primeiro plano das preocupações no quadro da gestão oceânica e biodiversidade marinha, a fim de melhor cuidar de tão vultuosa riqueza. Nessa tarefa conta-se já com uma preciosa capacidade científica e *expertise* e um bom enquadramento europeu, que tem cópia, naturalmente mais modesta, mas, em todo o caso, prestigiada internacionalmente, ao nível da competência científica e centros de excelência nacionais.

viii. Indústrias de tecnologia oceânica

Refira-se que as limitações de fisiologia humana nas intervenções no meio subaquático têm levado ao recurso progressivo a veículos de operação remota (*robots*) e, mais recentemente, a veículos submarinos autónomos, em substituição dos seres humanos nas intervenções no meio subaquático, para além da utilização de veículos aéreos não tripulados e de redes de sensores.

Actualmente, Portugal tem capacidade de projectar e construir veículos autónomos e assistidos por operadores, de desenvolver sistemas de controlo adaptativo de veículos e, ainda, de sistemas de navegação acústica, assim como de redes de sensores.

Admite-se que, a breve trecho, disporá de tecnologia para construção de estações de acostagem submarina. E dispõe já de capacidade para desenvolver e testar novos conceitos de operação coordenada de veículos e sensores.

ix. Turismo marítimo

O turismo marítimo, *latu sensu*, é um sector em franca ascensão a nível internacional e, também, entre nós, embora mais modestamente, mas com significativo potencial de crescimento e a vantagem de ser das áreas de negócio aquela em que o retorno do investimento é menos demorado.

Entre nós acusa algumas insuficiências a nível de estruturação e dinamização. Num quadro de desenvolvimento sustentável, uma maior dinâmica no capítulo dos serviços e da criação de infra-estruturas e equipamentos de apoio (centros de mar, rede de apoios náuticos, instalações de apoio às embarcações de recreio em frentes ribeirinhas e estuários, portos de escala, modalidade de *turnaround* nos cruzeiros turísticos, novos produtos integrados e abrangentes, qualificação com *know-how* e competências técnicas e de gestão, novos destinos de cruzeiros, etc.), poderá revelar-se decisiva para o crescimento do sector, tendo presente que as suas actividades são de alto valor acrescentado, com forte alíquota exportadora e, nesse sentido, contribuintes líquidos para o emprego e geração de riqueza.

*

* *

Findo este “cruzeiro pelos “fiordes” da promessa de riqueza patrimonial, há que dizer que não basta falar para levar esse potencial a inventário do nosso futuro. É preciso agir para ser bem-sucedido e colher os benefícios, realizando passo a passo, dia a dia, acções concretas, projectos simples e programas coerentes, naturalmente inscritos na referida estratégia integradora e abrangente de todos os intervenientes no processo, devidamente mobilizados e convencidos da bondade deste novo *cluster*, que já apelidámos de “*triplo hélice*”, no sentido da sua motorização pelas empresas (iniciativa privada), sector público (“*enabler*”, organização e fiscalização) e Universidade (I&D, Ciência e Tecnologia), devidamente articulado com as políticas da UE.

Se quisermos inverter o processo de definhecimento dos últimos anos, deveremos considerar o *hypercluster* da economia do mar como uma temática para o futuro, como denodadamente pugnou o saudoso Prof. Ernâni Lopes, mas atenção, a defesa dos interesses nacionais passará, cada vez mais, por um modelo de governação que assegure o adequado interface “mar-terra” e a coordenação das políticas sectoriais a nível nacional, a sua articulação no quadro da cooperação internacional, o reforço do envolvimento e co-responsabilização dos diferentes sectores e agentes, de natureza pública ou privada e a respectiva monitorização, a capacidade de ocupar o nosso mar interterritorial e, ainda, a defesa e segurança da nossa fronteira marítima.

Só assim será possível confrontar e aliciar as novas gerações para este regresso à geografia, chamando-as ao protagonismo próprio e responsável num novo desígnio e projecto marítimos, porque o mar, mais do que simbolizar o passado e o império, foi e deve continuar a ser a marca de Portugal e as profundezas marinhas a sua nova e incontornável fronteira. Não interiorizar isto e continuar a falar de Mar sem Marinhas (de Pescas, de Recreio, Mercante ou de Comércio, MGP, etc.), é a mesma coisa que reduzi-lo a nada mais do que uma mera, ainda que bonita, paisagem ou pior ainda, um fugaz devaneio de uma noite de verão.

NOTAS CONCLUSIVAS

Fechamos este trabalho com uma síntese conclusiva, mas antes, seja permitida uma breve referência ao cenário de fundo em que a Europa se terá de mover.

Num *flash*, afigura-se razoável apontar o problema em que a Europa se está a tornar, por dificuldades de encontrar soluções e vontade política, o que traz repercussões económicas negativas, ainda que se mantenha como primeira potência comercial, “*et pourtant*”, a ameaçar o próprio crescimento a nível global.

Não se deve descartar a hipótese de uma saída bastante debilitada da sua actual crise, como o indiciam as projecções mais optimistas para 2030, colocando-a em 3º lugar, depois da China e dos EUA, isto já sem falar das projecções demográficas, fortemente implicativas na falta de dinamismo económico, arriscando-se a um progressivo declínio, já hoje pressentido perante um mundo em acelerada transformação e onde vêm emergindo novas potências e outras mais se lhes juntarão no futuro.

Basta olhar para a Ásia e Pacífico para compreender que um relativo declínio europeu não é um eufemismo, ficando a dúvida se será de pendor mais estrutural e absoluto e confirmando um cenário de preocupação no nosso espaço de interesse estratégico de proximidade, onde se perfila uma UE periclitante, uma Organização do Tratado do Atlântico Norte/*North Atlantic Treaty Organization* (NATO) em redefinição, um mundo islâmico-mediterrânico em turbulência, tudo isto à porta de um Portugal fragilizado e vulnerável, com uma vizinha Europa algo indecisa e um Ocidente pouco confiante.

E o Atlântico? Sabemos que está sujeito, como noutros espaços oceânicos, a todo um conjunto de ameaças e emergências, originadas por sinistros, desastres naturais ou actividades criminosas, assim como pode ser palco de acidentes marítimos e catástrofes naturais de diversa natureza no litoral. Acresce que as ameaças como o contrabando, a pesca ilegal ou o tráfico, devem preocupar as autoridades, na medida em que ainda não integram a imagem completa do quadro situacional marítimo (“*maritime awareness domain*”) por inexistência de acordos de partilha de informação entre si, circunstâncias que mereceriam maior destaque na EMAA, já que a segurança marítima não tem suficiente representação na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Conhecido é também o facto de o Atlântico não ser anfitrião de nenhum dos mega-portos europeus, antes de vários portos de menor dimensão, emprestando sentido ao projecto das “*Auto-Estradas do Mar*” europeias, como facilitador de ligações capazes de assegurar uma maior intensidade de tráfego e convidando as autoridades regionais no Atlântico, à consideração de novos desenvolvimentos ao nível dos corredores de transporte multimodal, integrados na “*Rede Europeia de Transportes*” (TEN-T).

Acresce que a UE está empenhada no aumento da eficácia da navegação de pequeno curso, através de acções como a implementação do “*European Maritime Transport Space without Barriers*” e o projecto-piloto “*Blue Belt*” visando reduzir a carga administrativa, nomeadamente os procedimentos alfandegários, para o tráfego intra-europeu de cargas.

Ora, estes elementos geoestratégicos bem poderiam constituir uma caracterização da envolvente do espaço a que a PMI e a EMAA se destinam, oferecendo-lhe maior consistência e equilíbrio estrutural, numa palavra eficácia.

No caso da primeira (PMI), o melhor avaliador da sua oportunidade e eficácia terá a ver com o facto de trazer mais certeza e segurança para os que queiram investir no Mar com projectos de médio e longo prazos, bem como para assegurar a preservação do ambiente marinho. Tais desideratos só poderão ser atingidos com novos modelos de ordenamento dos espaços marítimos, um tema deveras crítico e que por isso mesmo, continua a estar debaixo das preocupações e do trabalho da Comissão, ainda que os resultados desse empenhamento não se vislumbrem com expressão plena no plano da realização prática.

Não é menos verdade que só o facto de se ter posto na mesma balança todos os sectores e indústrias ligadas ao mar na Europa, permitiu ficar a conhecer o seu peso e dimensão, aliás, de modo impressionante, diga-se. Os resultados desta dimensão espoletaram algum ânimo a todos os *stakeholders* europeus, principalmente aos que pertencem a estes sectores marítimos e que contribuem para o relançamento dos *clusters* marítimos europeus, mas também é verdade que os *outputs* alcançados até agora, medidos em termos de contribuições para o PIB, por parte das economias do mar dos

E-M's, ficaram substancialmente aquém das expectativas iniciais ou não fora a crise de crescimento e emprego que atravessa toda a UE, a questionar o seu próprio modelo de desenvolvimento que vem do final da II GM até ao início de novo século.

Ao deixar um juízo conclusivo sobre a necessidade, papel e potencial de uma política marítima para a União é oportuno trazer à colação o facto de qualquer política, e, conseqüentemente, a estratégia por si determinada, exigirem uma visão de futuro, decisiva para alcançar as finalidades enunciadas pela primeira. É da conjugação de duas condições essenciais – visão e vontade política –, que resultará, assertivamente, a existência de uma efectiva política marítima europeia, que habilite a Europa a contornar o cenário da estagnação ou declínio económico e de submissão a um lugar periférico no futuro quadro geopolítico.

Ora, pelo exposto anteriormente, consideramos que poderão ser débeis estas duas condições de partida, em particular no caso da PMI europeia. As condições genéricas são heterogéneas e pouco sólidas e relativamente ao segundo atributo essencial, consideramos que carece de ambição, um pressuposto intimamente ligado com a visão, a que não será estranha uma certa incapacidade de acção da Comissão, autora da política, hoje vitimada pela oscilação do pêndulo europeu em favor de uma deriva intergovernamental, sob forte impulso directorial, que o mesmo é dizer, alemão.

Diríamos, em suma, que os objectivos genéricos da PMI europeia parecem-nos de difícil alcance no quadro jurídico-político vigente, em que a capacidade de actuação e decisão da União esbarra na necessidade de conciliação dos interesses dos 28 E-M's. Acresce que o seu domínio de competência exclusiva – conservação e gestão dos recursos biológicos do mar – encerra em si uma enorme subjectividade, que poderá vir a espoletar uma disputa entre a União e os E-M's pelo controlo destes recursos, previsivelmente de potencial muito relevante. Salientamos ainda que, caso essa contenda jurídico-política ocorra (por razões económicas, entenda-se), não ficará apenas em causa a PMI, chegando à coesão comunitária e à própria construção europeia.

E daqui passamos para a EMAA, em muitos aspectos a enfermar de males parecidos. A maior crítica vai, aliás, para esta estratégia. A área atlântica é constituída por um conjunto bastante heterogéneo

de regiões, algumas das quais não alcançaram ainda o nível de rendimento médio da UE, apresentando uma série de características específicas que exigem respostas políticas a nível europeu. Acresce que a EMAA nos parece pouco objectivada e de vaga propositura. Ao deixar de fora a assumpção clara de projectos e responsabilidades a nível nacional, regional e local, assim como os domínios de participação e cooperação de outros E-M's, regiões e partes interessadas, a EMAA acaba por sofrer de alguma debilidade neste campo tão importante da estratégia. Diríamos ainda que uma leitura mais exigente e minuciosa permite concluir facilmente que também em sede de recursos, estes não emergem com nitidez, reforçando a ideia de que o documento, muito mais do que um quadro de acção estratégica, é essencialmente um manancial de ideias e projectos contaminados pelo "*wishfulthinking*" e avesso a compromissos de datas, calendários, resultados e encadeamentos, antes oferecendo remissões e diferimentos para estudos, directivas, políticas, quadros, planos e programas, que tardam em se impor. Em síntese, mais do que doutrinário e orientador da acção da UE (por interposta Comissão) e E-M's (do quinteto do Atlântico e outros interessados), o documento "*Developing a Maritime Strategy for the Atlantic Ocean Area*" pouco mais representa do que um documento proclamatório de boas intenções. Aliás, esta crítica vamos encontrá-la, ainda que se subsumida ao capítulo ambiental, dentro da própria casa europeia, num relatório recente da Comissão do Desenvolvimento Regional do Parlamento Europeu onde constam algumas recomendações para a estratégia da UE para o Atlântico no quadro da política de coesão, ao considerar que é necessária uma acção forte para salvaguardar o equilíbrio ecológico e a biodiversidade e para reduzir a pegada de carbono no Atlântico.

Não basta proclamar com pompa e circunstância esta e outras estratégias (*Estratégia "Europa 2020"*, como a sua antecessora "*Estratégia de Lisboa*"), são necessários recursos, para além da tal vontade política e discernimento estratégico, evidenciados pelo conjunto dos actores, neste caso todos os parceiros europeus, numa execução coordenada do respectivo planeamento, com marcos e datas muito bem definidos e calendarizados, sob permanente monitorização e escrutínio da entidade responsável pela governança europeia, a

Comissão. Mas será isto que se observa na realidade quotidiana da União? A resposta a esta questão fundamental retratará aquilo que cada um de nós percepçiona e apreende da realidade observada.

E quanto a Portugal e o seu Mar?

É tempo de assumirmos uma nova escala baseada numa visão geográfica actualizada (110º país em área emersa, mas 11º em ZEE e 5º ou 6º em território imerso contando com a PC estendida), uma visão “cega” se não cuidarmos de explorar os nossos recursos naturais, de que um dos maiores é esse mar entretanto ostracizado pela euforia da vinculação europeia.

Ora, a melhor forma de retoma concretiza-se através da integração de todas as capacidades marítimas especializadas, na base de uma abordagem holística do uso do mar, potenciadora da uma actuação multidisciplinar e inclusiva, só assim podendo voltar a ser, no presente, esperança e futuro, sob pena de não passar de mais uma ilusão amarrada à âncora do nostálgico passado de vocação imperial dos séculos de fulgor nacional que, apesar de todos os erros e ressentimentos, permitiu o estreitamento de relações com os países ribeirinhos da Ásia, Américas e África.

A descoberta de novos materiais, territórios, energias e produção de riqueza passa pelos oceanos e pelo espaço. Isto é, quer o nosso, quer o futuro da própria Europa, passam pela “descoberta” de novos territórios e limites para a sua afirmação, só por si uma autêntica agenda de futuro.

Portugal tem a capacidade, tem futuro, mas o caminho é estreito e, nele, permanece válida uma regra básica: como em todas as anteriores viragens de ciclo, as organizações, sociedades e países vencedores, serão aqueles que entenderem e assimilarem a nova corrente de conhecimento humano e a traduzirem em ideias e aplicações úteis e geradoras de valor.

A presente conjuntura é madrasta para o desenvolvimento do nosso *cluster* marítimo, com uma diminuta capacidade de promoção pública, recuada iniciativa privada e aturdida sociedade civil ferida pelos estilhaços da crise. Mas o facto de não poder ser hoje, não nos

deve diminuir a ambição de realizar amanhã, diferimento que não nos permite distrair da responsabilidade de proteger o que nos pertence e de antecipar o concurso de parceiros internacionais credíveis, que nos habilitem a encurtar o tempo de espera pelo relançamento do nosso *cluster* marítimo ... porque crescer é inadiável.

Com mais ou menos estratégia, mas com o contributo do mar, a nossa economia terá mais probabilidade de se livrar dos seus habituais epítetos de pobre e periférica, num processo de definhamento que perdurará, se negligenciarmos o imenso potencial de riqueza que temos aos nossos pés, um acervo potenciado pela extensão da PC e pela adequada articulação da rede de infra-estruturas portuárias (consonante com as rotas comerciais e energéticas), que nos podem trazer as vantagens económicas de que tanto precisamos. Assim haja visão estratégica, vontade política e talento, como evocámos a propósito da Europa, atributos tolhidos pela voracidade da séria conjuntura para que, colectivamente, nos deixámos transportar.

O aproveitamento desta formidável janela de oportunidade passa pelo redentor regresso, como já defendido, aos sectores económicos tradicionais, incluindo o mar, precisamente num movimento inverso da retracção a que os votámos nas últimas décadas, depois de uma má inserção na globalização, difícil acomodação ao alargamento a leste e desastrosa especialização em sectores não transacionáveis, com o consequente resultado de perda de mercados e acumulação de défices, nomeadamente na balança de pagamentos, tudo isto a acontecer enquanto nos iludíamos com as pseudo virtudes da terciarização, ou seja, na mirabolante história da exclusiva especialização no sector dos serviços.

Por mim, num caso ou noutro, não consigo ocultar um juízo menos optimista, porque, apesar de ter esperança, procuro não ser traído pela ingenuidade. Deixo ao leitor a tarefa do seu prognóstico bem mais lúcido, a quem agradeço a masoquista generosidade de se ter dado à leitura desta extensa peça, congeminada com um único intuito: partilhar estados de alma, sentimentos e informação eventualmente útil para os pacientes leitores.

Sassoeiros, Carcavelos, em 20 de Novembro de 2014.

ANEXO

FITA DE TEMPO DAS PRINCIPAIS INICIATIVAS E REALIZAÇÕES

DEZ1982 – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Mar (UNCLOS), Montego Bay, Jamaica;

SET1992 – Convenção para a Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste (OSPAR), Paris;

NOV2004 – Durão Barroso empossado Presidente da CE e nomeia o maltez Joe Borg Comissário Europeu para os Assuntos do Mar;

MAR2005 – Comissão apresenta uma comunicação relativa a uma PMI europeia, definindo os objectivos de um livro Verde sobre o futuro dessa política;

OUT2007 – Comissão apresenta uma proposta de uma PMI europeia conhecida como Livro Azul (COM(2007)0575) e o correspondente Plano de Acção, (SEC(2007)1278);

DEZ2007 – Livro Azul intitulado “*O Mar – Um oceano de Oportunidades*”, adoptado pela Comissão e aprovado pelo Conselho, incidindo sobre o “*crescimento azul*” e consagrando a PMI da UE, Bruxelas, COM (2007) 575;

JUN2008 – “Directiva-Quadro da Estratégia Marinha” (DQEM), pilar da PMI, Diretiva nº 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, determina o quadro de acção comunitária, no domínio da política para o meio marinho,

SET2008 – “*Estratégia Europeia para a Investigação Marinha*”;

NOV 2008 – “Roteiro para o ordenamento do espaço marítimo: definição de princípios comuns na UE”, Bruxelas, COM(2008) 791 final;

JAN2009 – Comunicação da Comissão relativa a um “*Espaço europeu de transporte marítimo sem barreiras*”;

OUT2009 – “*Desenvolver a dimensão internacional da política marítima integrada da União Europeia*”, Bruxelas, COM (2009) 536 final;

DEZ2009 – 1º Relatório da Comissão sobre a evolução da PMI da UE;

- MAR2010 – “*Europa 2020 – estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*”, que mantém as opções de base da “*Estratégia de Lisboa*” da década anterior e visa o crescimento baseado no conhecimento e na inovação, uma economia mais verde e um crescimento socialmente sustentado, COM(2010) 2020;
- SET2010 – Comissão apresenta uma proposta de regulamento que estabelece um programa para apoio financeiro continuado à PMI, período 2011-2013, Bruxelas, COM(2010)0494;
- SET2010 – Livro Verde – “*Conhecimento do Meio Marinho 2020 – Dados e observações sobre o meio marinho com vista a um crescimento sustentável e inteligente*”, COM(2010) 461 final;
- DEZ2010 – “*Ordenamento Espaço Marítimo do território da UE - Conquistas e desenvolvimento futuro*”, Bruxelas, COM (2010) 771 final;
- OUT2011 – Comunicação da Comissão “*Contributo da Política Regional para um Crescimento Inteligente no quadro da estratégia «Europa 2020»*”;
- SET2011 – Proposta da Comissão sobre “*Novas orientações para as redes transeuropeias*”, visando o reforço do papel das “*auto-estradas do mar*”;
- NOV2011 – “*Estratégia Marítima para a Região Atlântica*”; Bruxelas, COM (2011) 782 final;
- NOV2011 – Entrada em vigor do Regulamento (UE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho com “*Programa de apoio ao aprofundamento da PMI da UE*”;
- DEZ2011 – Parlamento e o Conselho adoptam regulamento (1255/2011), a estabelecer o programa de apoio financeiro continuado à PMI, período 2011-13;
- DEZ2011 – Regulamento, apresentado pela Comissão, relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e da Pesca”, Bruxelas, COM(2011)0804;
- AGO2012 – Livro Verde da PMI europeia – “*Conhecimento do Meio Marinho 2020, da cartografia dos fundos marinhos à previsão oceanográfica*”;
- SET2012 – 2º Relatório da Comissão sobre a evolução da PMI europeia, Bruxelas, COM(2012) 491 final;
- SET2012 – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social europeu e ao Comité das Regiões, sobre

“Crescimento azul: Dados e observações sobre o meio marinho com vista a um crescimento sustentável e inteligente”, Bruxelas, COM(2012) 494 final;

OUT2012 – *“Declaração de Limassol”* (Conselho Europeu, Chipre, OUT2012) – Agenda marítima para o crescimento e o emprego nos sectores afins, sob o título: *“Crescimento Azul Oportunidades para o crescimento sustentável nos sectores marinho&marítimo”*;

MAI2013 – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social europeu e ao Comité das Regiões, sobre o *“Plano de acção”* para a estratégia marítima da região atlântica, Bruxelas, COM(2013) 279 final;

AGO2013 – Instituído o *“Fórum Atlântico”*;

FEV2014 – Resolução do Conselho de Ministros que adopta a *“Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020”*.

BIBLIOGRAFIA

- Comunicação da Comissão intitulada *“Uma política marítima integrada para a União Europeia”* (COM (2007) 0575 - SEC (2007) 1283);
- Comunicação da Comissão intitulada *“Conclusões da consulta sobre uma política marítima europeia”* (COM (2007) 0574);
- *“Conclusions from the Consultation on a European Maritime Policy”* (COM(2007)0574);
- Cunha, Tiago Pitta e: *“A Política Marítima Europeia – Oportunidades para Portugal”*, in Mares da Lusofonia, Intervenções do II Congresso, Jornadas D. Carlos – 2010, Edição Inês Ponce Dentinho e Bartolomeu Costa Cabral, 2012;
- Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission, on a Marine and Maritime Agenda for growth and jobs – the “Limassol Declaration” –, at Cyprus Presidency of the Council of the European Union;
- Livro Verde da Comissão intitulado *“Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares”* (COM (2006) 0275) e a resolução do Parlamento, de 12JUL2007;

- Livro Verde da Comissão Europeia intitulado “*Towards a future maritime policy for the Union: a European vision for the oceans and seas*” (COM(2006)0275) e a Resolução do Parlamento Europeu de 12JUL2007;
- Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Evolução da PMI da UE (COM (2012)491 final);
- Teixeira, Maria Fernandes: “Os oceanos e mares europeus como móbil da relevância da União Europeia no mundo global do século XXI: a capacidade performativa da Política Marítima Europeia”, SET2009, (Dissertação de Mestrado);
- V/Alm’s REF Neves, João Pires e Duarte, António Rebelo “A Maritimidade portuguesa – do reavivar da consciência à oportunidade de desenvolvimento”, in “Cadernos Navais”, Marinha, N.º 44, JAN-MAR2013.





O Estado, a União Europeia e as responsabilidades no Mar

*Victor Manuel Bento
e Lopo Cajarabille¹*

INTRODUÇÃO

Esta intervenção pretende oferecer uma contribuição para o estudo do relacionamento entre os Estados-Membros (E-M) e a UE, nomeadamente o caso do Estado Português, face às responsabilidades a assumir no âmbito marítimo.

Apesar de haver uma base factual, uma boa parte do conteúdo desta exposição é ocupada por reflexões pessoais sobre a matéria.

São feitas bastantes referências ao Estado, pensando normalmente em Portugal. Contudo, há muito de comum com outros E-M.

As responsabilidades do Estado no mar estão intimamente relacionadas com os interesses a proteger. A primeira ideia que nos ocorre prende-se com a proteção dos recursos marinhos, o que não constitui novidade há milhares de anos. Mas há muitos outros interesses.

Sem pretender esgotar o assunto, consideram-se atualmente como fazendo parte dos interesses do Estado no mar:

- Os direitos nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional;
- A utilização do mar para operações militares, se necessário;
- Os recursos marinhos da coluna de água, do solo e do subsolo marinho;

¹ Vice-almirante.

- A poluição do ambiente marítimo;
- A liberdade de navegação nos espaços marítimos de responsabilidade;
- A vigilância e a fiscalização dos mesmos espaços;
- A salvaguarda da vida humana no mar e apoio em caso de acidentes;
- A economia do mar em geral;
- O desenvolvimento científico relacionado com o mar;
- A identidade marítima nacional.

No processo usado para a defesa dos mesmos interesses teremos que considerar um numeroso conjunto de fatores, dos quais convirá destacar os que a seguir serão mencionados.

A valorização do mar no futuro não só em função da capacidades de extrair recursos que a tecnologia irá permitir, mas também dos novos recursos a descobrir e da tendência para incrementar o transporte marítimo.

Os Estados são únicas entidades que podem usar a força legitimamente para evitar as violações da lei e para reprimir os infratores.

Para além disso, os Estados têm capacidades para promover e regular as atividades marítimas e também legislar, embora não exclusivamente no caso dos E-M, já que a UE detém poderes para legislar em determinadas matérias.

Compete aos Estados decidirem sobre o grau de esforço que querem fazer para defender os seus interesses no mar, em termos de recursos a empenhar. Há que definir os meios materiais e humanos que podem ser utilizados, sabendo que os custos a suportar serão elevados.

A cooperação internacional é hoje essencial para lidar com grande parte dos assuntos marítimos, quer a nível bilateral ou multilateral, quer no quadro da UE, da NATO ou das Nações Unidas.

O redimensionamento das plataformas continentais dos Estados costeiros assume uma importância enorme, não só em cada caso específico, como também no âmbito planetário, visto que a parte sobrança do fundo do mar será administrada pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos², como património comum da humanidade.

² Órgão estabelecido pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

RESPONSABILIDADES GERAIS DO ESTADO NO MAR

Tornando-se evidente que os Estados têm necessidade de assumir as suas responsabilidades para definirem as suas estratégias relativas ao uso do mar, para efeitos de estudo e sistematização podemos então dividir tais responsabilidades em três grandes blocos:

- A defesa militar-naval;
- A segurança no mar;
- A promoção do desenvolvimento (em função do mar).

Uma primeira observação é que os blocos não devem ser considerados independentes, já que a segurança no mar e a defesa militar-naval estão muito ligadas, até ao nível dos meios, sendo também evidente que a segurança no mar e a promoção do desenvolvimento das atividades marítimas se influenciam mutuamente.

Observa-se igualmente que a segurança no mar é uma função de charneira porque está sempre presente, qualquer que seja a perspetiva. O mesmo se pode verificar se tivermos em conta as repercussões internacionais, atendendo a que os navios circulam sem fronteiras físicas nem legais, desde que cumpram os requisitos da passagem inofensiva.

Paralelamente, a política externa está envolvida em todas as áreas, pois cada um dos blocos tem fortes ligações à ação externa do Estado.

Apesar destas conexões, uma abordagem possível às responsabilidades indicadas será a elaboração de conceitos estratégicos aplicáveis a cada um dos blocos considerados, não ignorando a necessidade de coordenação, o que constitui sempre um problema de elevada complexidade.

Esta tem sido a linha de ação seguida por muitos países, integrando as seguintes elementos:

- Uma estratégia de defesa nacional, com uma componente militar-naval. Nesta componente estão incluídos os meios da Marinha e da Força Aérea que também são usados para a vigilância e fiscalização dos espaços marítimos;

- Uma estratégia segurança marítima nacional. É uma opção relativamente recente, mas que demonstra a importância que se atribui à segurança no mar. Os Estados Unidos da América foram dos primeiros Estados a publicar a sua estratégia neste âmbito, tendo sido seguidos por outros, tais como o Reino Unido e a Espanha. Em Portugal, o governo ainda não produziu um documento desta natureza;
- Uma estratégia vocacionada para a economia do mar, que em Portugal se denomina Estratégia Nacional para o Mar.

A integração destas estratégias seria uma solução ótima, mas de difícil exequibilidade.

ESTADO E DEFESA MILITAR-NAVAL

No que respeita à defesa militar-naval importa principalmente saber qual o sistema de forças a levantar num determinado período de tempo. Para isso, é necessário efetuar os respetivos estudos e determinar os montantes a despende. Parte-se de um conceito estratégico e seguem-se os passos que estiverem estabelecidos no processo de planeamento estratégico de defesa nacional, mas é preciso ter em conta as especificidades do planeamento de forças navais e aeronavais.

O planeamento deve ser feito a longo prazo, eventualmente 25/30 anos, sendo ajustado periodicamente consoante as conveniências e a evolução do ambiente internacional.

A estrutura em terra tem que responder às necessidades de formação de pessoal e de manutenção do material.

O estudo da situação interna e externa, a disponibilidade financeira e o nível de ambição pretendido são os dados essenciais que vão determinar o sistema de forças aeronaval considerado militarmente adequado, financeiramente exequível e politicamente aceitável.

De notar que as Marinhas podem exercer um conjunto de funções de apoio à política externa do Estado, bastante diferentes do conflito armado. São ações de presença naval, de apoio ou de repúdio, de cooperação, etc, que são designadas no seu todo por diplomacia naval.

A forma e a intensidade da participação em operações decorrentes dos compromissos assumidos com alianças serão elementos importantes a ter em conta.

ESTADO E SEGURANÇA NO MAR

As tarefas dos Estados no quadro da segurança no mar decorrem das ameaças e dos riscos e situam-se no plano nacional e no plano internacional, requerendo uma ação multidisciplinar para abranger todas as necessidades.

Os países signatários das Convenções Internacionais promovidas pela Organização Marítima Internacional (OMI)³, praticamente todos os Estados costeiros do mundo, são naturalmente obrigados ao cumprimento das respetivas disposições.

Torna-se necessário dispor de algumas estruturas e pessoal habilitado para fazer vigorar uma série de Convenções ou Acordos, tais como:

- Convenção SOLAS – trata dos padrões de construção, equipamentos e operações;
- Convenção STCW – contém normas de formação, certificação e serviço de quartos;
- Convenção SUA – refere-se à supressão de atos ilícitos de violência contra a segurança da navegação;
- GMDSS – trata dos sistemas de comunicações para otimizar a busca e salvamento;
- Código ISPS – conjunto de normas para garantir a segurança dos navios e instalações portuárias;
- PSC – conjunto de normas para garantir a segurança relativa às condições de navegabilidade dos navios.

Os Estados devem também cuidar da estrutura de safety, para infundir confiança à navegação. Inclui um sistema de salvamento no mar e de apoio em caso de acidentes – sistema nacional de busca e salvamento, incluindo os casos de poluição marinha – sistema de combate à poluição.

³ *International Maritime Organization (IMO).*

Claro que os Estados têm que proteger os recursos marítimos, nomeadamente o peixe e os recursos do solo e subsolo marinho, onde se incluem os dos património cultural subaquático (navios afundados com cargas valiosas, por exemplo).

Em termos gerais os Estados devem dissuadir e reprimir as violações da lei nos espaços marítimos de soberania ou jurisdição nacional e assegurar a normalidade do tráfego marítimo. Para este efeito torna-se necessário ter um conhecimento atualizado da situação marítima.

Convém diligenciar para obter o melhor conhecimento científico, para se poder avaliar a riqueza do que existe no mar.

Os Estados estruturados têm grandes vantagens em promover a cooperação interna para melhorar a eficiência e eficácia da ação no mar e promover a internacional para a troca de informação relevante.

ESTADO E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

A promoção do desenvolvimento faz parte dos interesses longínquos e permanentes dos Estados. Não surpreende que haja reflexos importantes no meio marítimo, no mesmo sentido.

Sendo imensa a lista de setores em que se faz sentir a ação dos Estados em favor do desenvolvimento relacionado com mar, afigura-se que a melhor opção será concentrar a atenção naqueles que se apresentam como mais importantes, nomeadamente:

- A economia do mar
- O planeamento e ordenamento espaciais
- O ambiente marítimo
- A investigação científica
- A cultura marítima
- A legislação sobre assuntos do mar

Relativamente à economia do mar compete fundamentalmente ao Estado assegurar os mecanismos de regulação e garantir uma competitividade saudável para promover a economia do mar. Os agentes económicos precisam da confiança que transmite uma intervenção adequada do Estado, para assumirem riscos e para aceitarem as incertezas que o investimento sempre acarreta.

O planeamento e o ordenamento espaciais são ferramentas de governação indispensáveis para assegurar uma visão de conjunto assente nos princípios do desenvolvimento sustentável, da precaução e da abordagem ecossistémica.

O ordenamento do espaço marítimo visa mapear as atividades e usos atuais e potenciais dos oceanos e estabelecer regras e procedimentos para tais usos, numa analogia com o que se faz em território firme. Pretende-se efetuar a organização do espaço numa perspetiva de equilíbrio entre o seu uso e o aproveitamento e conservação dos seus recursos.

Em termos de preservação ambiental, o Estado tem obrigação de proteger o ambiente marinho e a sua biodiversidade, dos vários tipos de poluição marítima, nem sempre originados em ambientes marinhos.

Há uma Convenção Internacional para Prevenção de Poluição por Navios, MARPOL (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships), onde constam as regras associadas à prevenção contra os diferentes tipos de poluição.

A Convenção MARPOL impõe regulamentação técnica e operacional específica não só aos navios propriamente ditos, mas também aos governos dos países signatários, no sentido de assegurarem a receção de resíduos e lixos dos navios que escalem os seus portos e cuja descarga é proibida efetuar no mar. Para além disso, devem existir meios para receber resíduos de um vasto conjunto de substâncias nocivas e poluentes.

O conhecimento científico do mar é fundamental para a economia do mar e contribui decisivamente para o desenvolvimento sustentável.

Adicionalmente, o conhecimento científico é um elemento primordial para avaliar a riqueza existente, quer na coluna de água, quer no solo e subsolo marinhos. Desta forma, torna-se também muitíssimo relevante para a concessão de licenciamentos e de exploração de recursos no mar, em condições mais vantajosas para o Estado.

O conhecimento científico é igualmente requerido para o apoio ambiental às operações navais e para atenuar os efeitos dos riscos naturais, no quadro da proteção civil.

A sensibilidade dos governos para os assuntos do mar faz parte dos elementos do poder do Estado no mar.

A cultura do mar nos países com uma maritimidade muito marcada, deve fazer parte das preocupações do Estado, por fazer parte da identidade nacional.

O Estado deve estimular o interesse pelo mar nos programas escolares e promover o contacto entre a juventude e o mar, através de incentivos à prática de desportos náuticos, da realização de pequenas viagens marítimas e de outras iniciativas que possam mobilizar todas as entidades e organizações envolvidas nos assuntos do mar e também os cidadãos em geral.

A legislação é necessária para todos os aspetos da vida social. Contudo o excesso de legislação é prejudicial porque implica maior burocracia para a fazer cumprir.

Por outro lado, a legislação sobre os assuntos do mar requer conhecimentos jurídicos especializados em Direito do Mar (Law of the Sea) e/ou Direito Marítimo (Maritime Law). Por vezes, os conhecimentos náuticos e a experiência de mar ajudam a legislar adequadamente.

Consoante as atividades marítimas em causa, assim serão necessários saberes de outras disciplinas. Por exemplo, a legislação sobre a pesca pode exigir a conglomeração de juristas, biólogos marinhos, peritos experimentados em capturas de peixe, representantes das entidades fiscalizadoras, especialistas em navegação, meteorologia, oceanografia e, eventualmente, construção naval e outras áreas, conforme os aspetos técnicos que estejam em causa.

RELACIONAMENTO COM A UNIÃO EUROPEIA

Como se poderá enunciar o relacionamento com a UE?

Aparentemente este assunto não tem merecido um estudo aprofundado, mas afigura-se que os E-M teriam o maior interesse em saber como vai evoluir a influência da UE, essencialmente nas três grandes áreas consideradas: capacidades no plano militar-naval, cooperação no quadro da segurança marítima e contribuição para o desenvolvimento.

Também importa analisar as competências decorrentes dos Tratados e a regulamentação que a UE pode promulgar.

A maritimidade da UE é indiscutível. Basta recorrer a alguns números bem conhecidos para o afirmar:

Os países da UE têm 1.200 portos comerciais e 70.000 Km de orla costeira. 90 % do comércio externo e 40% do comércio entre Estados membros faz-se por via marítima. Cerca de 20.000 navios navegam simultaneamente em águas de países da UE. Anualmente passam 400 milhões de passageiros por portos da UE. Dos 28 membros apenas 5 não têm acesso ao mar.

A INTERVENÇÃO DA UE

Se considerarmos os três grandes blocos correspondentes às responsabilidades do Estado no mar e aplicarmos o mesmo raciocínio à UE, verificamos o seguinte:

- No que respeita à defesa militar-naval, a UE está dependente do apoio dos E-M, uma vez que não existem forças aeronavais permanentes atribuídas à UE.
- Regista-se uma ação evidente e constante relativamente à segurança marítima.
- Quanto à promoção do desenvolvimento das atividades marítimas, a UE tem uma intervenção política importante, para além da regulamentação que emite e do apoio financeiro que concede.

Pode-se então concluir que estratégias nacionais não podem ser isoladas das políticas correlativas da UE, com eventual exceção de uma parte da defesa militar que os Estados concebem por razões de interesses próprios.

DIMENSÃO MARÍTIMA DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA (PCSD)

A UE pode constituir forças navais para a gestão de crises e outras missões de menor intensidade, em qualquer parte do mundo, de acordo com os artigos 42.º e 43.º do Tratado da UE. Pode-se concluir que a UE se propõe constituir forças navais para intervenção onde e quando necessário para defesa de interesses da União no

mar, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. Mas, quaisquer missões assentam nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros.

O Conselho pode confiar a realização de uma missão a um grupo de E-M (forças multilaterais, mas no âmbito da UE). Os Battle Groups não possuem uma componente naval permanente e nem sequer foram testados.

Por outro lado, a complementaridade com a NATO que tem sido invocada por vários pensadores e até por alguns responsáveis da UE não está convenientemente esclarecida. Existe uma visão estratégica comum? O planeamento pode ser coordenado e a ação autónoma? A capacidade para agir pode ser repartida numa determinada operação? Imaginam-se forças combinadas NATO / UE? Há regiões com prioridade de intervenção para a NATO e outras para a UE? Como se exprime concretamente essa complementaridade no quadro da segurança marítima alargada? Nada disto está esclarecido.

Nestas circunstâncias o apoio dos Estado será casuístico.

Todavia, as capacidades disponíveis nos países da UE são relativamente limitadas, havendo diferenças gritantes na Europa. Dos 28 membros da União apenas dois países (França e Reino Unido) têm Marinhas de grande dimensão, dispendo de porta-aviões e submarinos nucleares. Seguem-se a Itália e a Espanha com porta-aviões ligeiros⁴ e boa capacidade oceânica de superfície e submarinos convencionais. Depois, a Alemanha e a Grécia sem porta-aviões e capacidades semelhantes quanto aos outros meios navais. Finalmente, um grupo de 6 países com alguma capacidade oceânica, embora desigual: Holanda, Portugal, Dinamarca, Suécia, Polónia e Roménia⁵. Dos remanescentes 16 membros, 5 não têm acesso ao mar⁶ e os outros não têm poder naval relevante.

Se falarmos em apoio aéreo, designadamente em aviões de patrulha marítima, a situação não é muito diferente.

Falta capacidade de projeção de força e todos os E-M detentores de Marinhas com componentes oceânicas pertencem também à NATO,

⁴ O número de porta-aviões oscila apenas entre 1 e 2 em todos os citados países da EU que possuem estes navios.

⁵ *Jane's Fighting Ships 2011*.

⁶ Áustria, República Checa, Eslováquia, Hungria e Luxemburgo.

com exceção da Suécia, que tem uma capacidade oceânica bastante limitada. Em caso de necessidade, se os países tiverem que optar entre atribuir meios à NATO ou à UE, muito provavelmente vão dar prioridade à NATO, na sua maioria, porque consideram a Aliança Atlântica como eixo estruturante da defesa.

Assim é bastante duvidoso que a UE possa realizar operações navais robustas para defender os seus interesses estratégicos.

A UE E A SEGURANÇA MARÍTIMA

Em termos de definição adotada encontramos um conceito da UE que corresponde a um estado de ausência de perigos / ameaças. A segurança marítima é o estado do domínio marítimo no qual as leis internacionais e nacionais são respeitadas, a liberdade de navegação garantida, os cidadãos da ue, as infraestruturas marítimas e os recursos são protegidos e os interesses marítimos da UE são salvaguardados. Não se compreende bem o alcance da expressão “interesses marítimos da UE”, podendo interpretar-se como semelhantes ou diferentes dos E-M.

Constata-se que a atenção dedicada aos assuntos da segurança marítima é bastante recente, tendo surgido na última década. Atualmente, a UE tem um papel importante na coordenação da prevenção de acidentes e de atividades ilícitas e na promoção do Conhecimento Situacional Marítimo que interessa aos países membros. Constitui ainda um polo de difusão de informação que contribui para a manutenção da normalidade da circulação marítima e que se torna relevante no quadro das ameaças conscientes à segurança.

A UE já organizou algumas operações com meios dos E-M para combater a pirataria e a imigração ilegal por via marítima.

INICIATIVAS DA UE NO CONTEXTO DA SEGURANÇA MARÍTIMA

A União Europeia fundou a Agência Europeia de Segurança Marítima (AESM)⁷, sediada em Lisboa, que tem desempenhado um papel relevante, particularmente na área da safety. Visa especial-

⁷ <http://www.emsa.europa.eu/>.

mente a redução de acidentes marítimos e a poluição marinha, embora também colabore na disseminação da informação sobre movimentos de navios. Registe-se a implementação e a gestão pela AESM da Safeseanet, que é um sistema de monitorização de tráfego marítimo e, em especial, do transporte de cargas perigosas e também da Cleanseanet, uma rede de vigilância por satélite, que permite a deteção de poluição por hidrocarbonetos e contribui para a identificação dos navios poluidores. A AESM tem também navios fretados, a operar em diversos pontos da costa para prestarem auxílio em caso de acidente de poluição no mar.

Adicionalmente foi criada a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX)⁸ para coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio da gestão das fronteiras externas, realizar análises de risco, acompanhar a evolução da investigação relevante em matéria de vigilância e controlo das fronteiras externas e facultar o apoio necessário no âmbito da organização de operações de regresso de imigrantes ilegais. Foram já efetuadas algumas operações combinadas no combate à imigração ilegal por via marítima, patrocinadas pela FRONTEX.

Entre outras medidas importantes, a UE viria a adotar para o espaço comunitário o Código ISPS, através da publicação de um Regulamento do Parlamento Europeu⁹ e do Conselho, que já foi objeto de regulamentação interna em Portugal¹⁰.

A Política Marítima Integrada da UE valoriza a vigilância marítima e preconiza a implementação gradual de uma rede integrada dos sistemas de localização de navios. A Estratégia Marítima para a Região Atlântica aponta no mesmo sentido.

Na sequência de um projeto piloto sobre a integração da vigilância marítima no Mar Mediterrâneo e aproximações ao Atlântico (2009-2012), com o objetivo de aumentar a interoperabilidade dos atuais sistemas de controlo e localização, a UE avançou para o novo sistema Common Information Sharing Environment

⁸ Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de outubro.

⁹ Regulamento 725/2004, de 31 de março, do Parlamento Europeu e do Conselho.

¹⁰ Decreto-Lei n.º 226/2006, de 15 de novembro.

(CISE)¹¹. O CISE destina-se a integrar os atuais sistemas e redes de vigilância relacionados com o ambiente marítimo e permitirá o acesso a todas as entidades que dele necessitem, prevendo-se que esteja operacional em 2016. Visa a partilha de informação dos sete setores mais relevantes da comunidade de utilizadores: transportes, proteção ambiental, pescas, controlo de fronteiras, forças de segurança, alfândegas e defesa.

Este sistema pode levantar a questão dos investimentos em sistemas próprios dos Estados ou a decisão a tomar aquando da sua modernização e renovação. Qual o grau de dependência de um sistema centralizado na UE que os Estados estão dispostos a aceitar? Provavelmente alguns E-M não irão disponibilizar toda a informação de que dispõem, particularmente da área da defesa militar-naval.

As intervenções da UE no exterior demonstram a preocupação com a normalidade do tráfego marítimo internacional.

O caso da pirataria no Corno de África é bem significativo, já que obrigou à constituição de uma força naval própria (EUNAVFOR) para defender os interesses europeus. A Operação ATALANTA é uma missão desempenhada pela única força naval da UE constituída até hoje, cuja formação data de 2008.

Surgiram ultimamente duas iniciativas¹² que são enquadráveis na cooperação técnico-militar. A primeira é constituída pelo programa “Rotas Marítimas Críticas do Golfo da Guiné” (CRIMGO)¹³, que tem por objetivo melhorar a segurança nas águas do Golfo da Guiné, ministrando, para o efeito, formação às guardas costeiras e estabelecendo uma rede de partilha de informações entre as autoridades de sete Estados costeiros da África Ocidental. Na verdade, há antecedentes noutras rotas críticas, a título experimental. A segunda, é a criação da missão civil PCSD EUCAP¹⁴ Nestor, que se destina a reforçar as capacidades marítimas no Corno de África e no Oceano Índico ocidental e que visa

¹¹ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Draft Roadmap towards establishing the Common Information Sharing Environment for the surveillance of the EU maritime domain COM(2010) 584 final.*

¹² Projeto de relatório sobre a dimensão marítima da Política Comum de Segurança e Defesa, de 21/2/2013, da Comissão dos Assuntos Externos do Parlamento Europeu.

¹³ *The Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea Programme (CRIMGO)*. Participam: Benim, Camarões, Guiné Equatorial, Gabão, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Togo.

¹⁴ *Regional Maritime Capacity Building for the Horn of Africa and the Western Indian Ocean (EUCAP Nestor)*. Participam 5 países: Djibouti, Quênia, Seychelles, Somália e Tanzânia.

garantir uma contribuição mais sustentável e local para alcançar os objetivos da operação ATALANTA. Inclui aconselhamento, formação e treino de pessoal especializado.

A UE E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

A Política Marítima Integrada (PMI) pretende coordenar as políticas aplicáveis aos diversos setores marítimos e incide sobre o crescimento sustentável. Inclui medidas visando o conhecimento do meio marinho, o ordenamento do espaço marítimo e a vigilância marítima integrada.

Existem também abordagens concebidas para cada bacia marítima correspondente aos E-M onde se inclui o Atlântico.

A UE desenvolveu um conjunto de ações mais específicas visando a aquicultura, o turismo costeiro, a biotecnologia marinha, a energia dos oceanos e a exploração mineira dos fundos marinhos. Em todas estas ações as preocupações ambientais estão sempre presentes.

O financiamento de projetos com fundo europeus, dentro da filosofia seguida pela UE constitui um dado muito relevante para o apoio ao desenvolvimento das atividades marítimas dos E-M, abrangendo também a investigação científica.

No âmbito da Política Comum de Pescas, a UE detém competência exclusiva sobre a conservação dos recursos biológicos do mar (Art.º 3.º do Tratado de Lisboa).

A proposta sobre a eventual criação de uma Guarda Costeira Europeia foi avançada nos primórdios da PMI e divulgada no chamado Livro Verde em 2006 – Para uma futura política marítima de União: uma visão europeia dos oceanos e mares. Porém, a proposta não teve acolhimento pela esmagadora maioria dos E-M, pelo que não vingou.

Terá ou não a UE tendência para assumir a gestão comum de outros setores no contexto marítimo? Entre outros fatores, parece ter sido algum receio deste tipo que levou a Noruega a aderir à UE, após uma consulta à população através de referendo.

EVOLUÇÃO POSSÍVEL DAS FUNÇÕES DA UE

Para efeitos de análise da evolução futura das funções que poderão caber à UE, poderemos pensar em três cenários possíveis:

- A UE continuará a absorver funções até os Estados ficarem apenas com competências residuais.
- A UE apenas fará ajustamentos nas funções que atualmente já assume.
- Entre as duas posições poderá haver uma infinidade de hipóteses, consoante as escolhas que venham a ser efetuadas.

Torna-se evidente que a evolução estará ligada às opções políticas sobre o futuro da União. Não sabemos o que vai suceder, mas pensamos que o federalismo não deverá surgir tão cedo.

Curiosamente, as estratégias de segurança marítima adotadas por vários E-M (por exemplo o Reino Unido e Espanha) referem apenas a UE como espaço de colaboração e influência.

A POSTURA DO ESTADO

Como se poderá encarar um problema tão complexo e indeterminado?

A solução ideal passaria por definir os limites de intervenção da UE sobre os assuntos do mar. Porém a viabilidade dessa hipótese apresenta-se como muito duvidosa e sempre subordinada à evolução do processo político da União.

Por outro lado as decisões sobre o esforço que o Estado deve fazer para defender os seus interesses implicam um planeamento e investimentos a longo prazo, o que é pouco conciliável com frequentes alterações.

Resta aos Estados tentar compatibilizar as políticas nacionais com as da UE, atendendo ao grau de dependência de estruturas e sistemas e simultaneamente evitar imposições externas indesejáveis.

No que respeita à defesa militar-naval, os requisitos da UE não se fazem sentir de forma impositiva. Mas, em termos de segurança marítima, será conveniente elaborar uma estratégia de segurança marítima nacional (formular objetivos, linhas de ação, estruturas, meios, etc). Para promover o desenvolvimento, a ação do Estado relativamente à UE deverá atender à necessidade de cooperação, mas também de influência, procurando contrariar objetivos divergentes, tendo em especial atenção a investigação científica.

Há que atender à necessidade de maior integração entre os três blocos principais – defesa, segurança e promoção do desenvolvimento – identificando o que deve ser autónomo, pelo menos parcialmente, isto é, o que se entende que não deve fugir ao controlo nacional.

ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA

Conforme referido no início desta exposição, a política externa do Estado está presente em quaisquer das áreas consideradas, sendo especialmente relevantes as seguintes linhas de ação:

- Defesa dos direitos sobre os espaços marítimos de soberania e de jurisdição nacional, através da participação muito ativa nos *fora* internacionais, mostrando também determinação na presença efetiva nesses espaços;
- Evidenciar a inclusão de Portugal no grupo dos maiores países marítimos do mundo, organizando eventos e outras iniciativas com visibilidade internacional;
- Definir como objetivo crucial que o peso nas decisões sobre assuntos marítimos na UE seja proporcional à dimensão marítima dos E-M, pois estes serão os mais afetados pelas consequências;
- Procurar relevância marítima fora da UE para ganhar maior importância no seio da UE. Deste modo, a CPLP ocupa um lugar privilegiado, bem como as relações bilaterais e multilaterais com os países a quem se atribui maior importância.

DESAFIOS FUTUROS

Face aos estudos que têm sido publicados por diversas organizações credíveis nos últimos anos será legítimo concluir que:

- A atividade marítima se vai intensificar em função do incremento do transporte marítimo e da exploração de recursos no mar, particularmente no subsolo marinho;
- Em consequência, os interesses dos Estados no mar vão ampliar-se atendendo também ao alargamento das plataformas continentais;

- O aprofundamento da política marítima integrada e o interesse comum nas atividades marítimas conferirão maior relevância ao papel da UE na cooperação entre E-M;
- Parece existir uma tendência para a UE absorver mais poderes, nomeadamente no quadro da vigilância e dos sistemas de informação relativos ao conhecimento situacional marítimo;
- A resposta dos E-M a esta evolução vai implicar uma reavaliação contínua das suas responsabilidades no mar;
- Qualquer que seja o progresso no futuro, a presença nos espaços marítimos de soberania ou jurisdição nacional é indispensável, incluindo a plataforma continental, embora os meios empregues possam ser tecnologicamente mais diferenciados;
- A cultura do mar mantém a sua importância, como um dos parâmetros essenciais da mobilização nacional para a promoção do desenvolvimento das atividades marítimas.

Todas as perspectivas futuras apontam no sentido de ser necessário elaborar um planeamento estratégico mais integrado nos grandes blocos considerados, a fim de se determinar qual a melhor combinação de meios e estruturas organizacionais com ação no mar que garantam a eficiência e a eficácia desejadas, tendo em conta a intervenção da UE.





Tutela Administrativa e Poder Local

*José Fontes¹
e Nuno Terenas²*

SUMÁRIO

- Considerações iniciais
 - i) – Do conceito de tutela administrativa
 - ii) – Do objeto da tutela administrativa sobre os órgãos do Poder Local
 - iii) – Dos tipos de tutela administrativa em geral
 - iv) – Da tutela administrativa sobre os órgãos autárquicos locais e do regime sancionatório
 - v) – Do conteúdo (em concreto) da tutela administrativa sobre os órgãos das autarquias locais
- Síntese
- Referências bibliográficas
- Legislação

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O sistema de organização da Administração Pública portuguesa assenta, como em muitos países da Europa, sobretudo na descentralização administrativa. Assim, para além do Estado, que representa o

¹ Vogal da Direção e Sócio Fundador do Instituto Dom João de Castro. Professor da Universidade Aberta e da Academia Militar. Agregado e Doutor em *Ciências Políticas*. Investigador do CAPP/ISCSP/UL, do CINAMIL/AM e do IPRI/UNL.

² Técnico Superior na Câmara Municipal de Almada. Pós-Graduado em *Gestão Autárquica e Modernização: os Novos Desafios do Poder Local*, pela Universidade Aberta. Especialização em *Regime Jurídico de Pessoal na Administração Local*, pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA). Pós-Graduado em *Relações Interculturais*, pela Universidade Aberta. Licenciado em *Psicologia Social e das Organizações* Frequenta o 2.º ano do curso de mestrado em *Relações Interculturais*, pela Universidade Aberta.

poder central, atribui-se igualmente a outras pessoas coletivas públicas, por exemplo, regiões autónomas, autarquias locais³, institutos públicos, entidades públicas empresariais, associações públicas e entidades administrativas independentes, as mais vastas atribuições. Por outro lado, vigora igualmente o princípio da desconcentração administrativa e, por isso, todas aquelas entidades repartem, por vários órgãos, os poderes ou competências legais.

A descentralização e desconcentração administrativas não podem, no entanto, ser totais, porque se torna importante assegurar princípios que permitam que haja uma certa harmonia entre a atuação das diferentes pessoas coletivas públicas e seus órgãos, sendo a tutela um dos muitos mecanismos jurídicos que visa corrigir eventuais excessos e irregularidades.

i) Do conceito de tutela administrativa

Vejamos algumas diferentes perspetivas doutrinárias sobre esta realidade concetual.

Segundo Freitas do Amaral (1994, b, pp. 699) o conceito de tutela administrativa “(...) consiste no conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação”. Para Caupers (2009) “a relação da tutela administrativa entre duas pessoas coletivas públicas, determina que os atos praticados pelos órgãos da pessoa coletiva tutelada se encontrem sujeitos à interferência de um órgão de entidade tutelar com o propósito de assegurar a legalidade ou o mérito daqueles”. E para Esteves de Oliveira (1984) “a tutela administrativa é uma relação entre duas pessoas coletivas distintas, normalmente o Estado e uma pessoa da sua administração indireta ou da administração autónoma, que pode revestir conteúdo e formas muito diversas, havendo que procurar no estatuto da pessoa coletiva a medida exata da sua extensão. Não há, portanto, tutela senão, nos casos e nas formas previstas na lei”. Por outro lado, de acordo com André Folque (2004) a tutela administrativa é uma relação jurídica administrativa entre duas pessoas coletivas que integram a Administração Pública, na realização

³ Freguesias, Municípios e Regiões Administrativas.

de tarefas administrativas, em que uma, investida numa posição de supremacia, dispõe com respeito pela autonomia da segunda, do poder de controlar atos e omissões, em subordinação ao parâmetro que, de acordo com a lei, conforme essa mesma atividade, de modo a fazer prevalecer a continuidade na prossecução do interesse público.

Neste contexto, o controlo administrativo permite a aferição, no exercício da função administrativa, da conformidade de atos e de omissões administrativos imputados a um órgão da Administração Pública de outra entidade de natureza ou estatuto públicas com o parâmetro previamente estabelecido, de onde resulta um juízo próprio que pode possibilitar a adoção de medidas pelo órgão tutelar.

Em suma, a tutela é a possibilidade, legalmente instituída, de intervenção de um órgão de uma pessoa coletiva pública na atividade de outro órgão de pessoa coletiva distinta, sobretudo, na verificação da legalidade ou do mérito de atuação deste.

ii) *Do objeto da tutela administrativa sobre os órgãos do Poder Local*

A tutela administrativa sobre os órgãos das autarquias locais tem hoje o seu regime legal previsto na Lei n.º 27/96, de 1 de agosto⁴ que, no artigo 2.º, define, desde logo, o seu objeto quando prevê que “a tutela administrativa consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e serviços das autarquias locais e entidades equiparadas”. Importa assinalar que a titularidade dos poderes de tutela administrativa são da competência do Governo, nos termos do estipulado pela alínea *d*) do artigo 199.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e pelo artigo 5.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto.

Assim sendo, nos termos do disposto no artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, ao regime jurídico da tutela administrativa ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas que serão: as áreas metropolitanas, as assembleias distritais e as associações de municípios de direito público.

⁴ Com a alteração introduzida pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

Importa notar igualmente que atento o referido no artigo 4.º, da mesma lei, os órgãos e os serviços objeto de ações de tutela administrativa, se encontram sujeitos aos deveres de informação e de cooperação.

Como já referimos, segundo Freitas do Amaral (2008) a tutela administrativa é caracterizada designadamente, pela existência de duas pessoas coletivas distintas, uma delas a *entidade tutelar* e a outra a *entidade tutelada*. Dessas pessoas coletivas, a *tutelar* é necessariamente uma pessoa coletiva pública, enquanto a entidade tutelada, na maior parte dos casos, também o é. Contudo, pode discutir-se se a entidade tutelada pode também ser uma pessoa coletiva privada, sendo os poderes de tutela administrativa, poderes de intervenção na gestão de pessoa coletiva cuja finalidade é assegurar que a entidade tutelada cumpra as leis em vigor e garanta que as soluções adotadas sejam convenientes para a prossecução do interesse público.

iii) *Dos tipos de tutela administrativa em geral*

Existem dois grandes tipos de tutela: a de legalidade e a de mérito.

Em conformidade com o disposto no artigo 199.º, alínea d), da CRP, o Estado, enquanto pessoa coletiva pública, através do Governo e no exercício da sua competência administrativa, exerce sobre a administração autónoma do Estado um poder tutelar (de fiscalização).

Deste modo, como, nos termos legais, a tutela se não presume e a de legalidade se baseia no controlo da regularidade vinculante das decisões da entidade tutelada é necessário que a lei consagre, em relação à administração autónoma, o tipo de tutela que existe. Hoje, de acordo com o regime jurídico em vigor, o Estado apenas tem uma relação de tutela de legalidade *sobre* os órgãos autárquicos. Deste modo, como a tutela de mérito das decisões administrativas da entidade tutelada incide sobre a conveniência e a oportunidade das ações tomadas para a prossecução do interesse público o Estado não a pode *utilizar* na relação que estabelece com as autarquias locais.

Conforme refere Freitas do Amaral (1994, p. 702), na tutela de mérito procura-se essencialmente saber “(...) se essa decisão, independentemente de ser legal ou não, é uma decisão conveniente ou inconveniente, oportuna ou inoportuna, correta ou incorreta do ponto de vista administrativo, técnico, financeiro (...)”.

Importa referir que quanto à natureza jurídica, os poderes de tutela são, essencialmente, poderes de controlo, ou seja, para além de fiscalizar a atuação da entidade tutelada, também assegura e garante a legalidade e/ou o mérito da atividade desenvolvida (Isabel Fonseca, 2008).

Por outro lado, podemos analisar a tutela administrativa como integrativa. Quando assume esta tipologia a tutela integrativa consiste no poder de autorizar ou de aprovar os atos da entidade tutelada, através da emissão de pareceres vinculativos ou de aprovação dos atos da estrutura tutelada. A autorização há de ocorrer em momento anterior à prática do ato pela entidade tutelada.

Neste contexto importa distinguir duas realidades concetuais: a da autorização, que é um requisito *a priori* de eventual validade jurídica, e a da aprovação, que é um requisito *a posteriori* à prática de um ato.

Tanto a autorização como a aprovação tutelares podem ser expressas ou tácitas, totais ou parciais e puras, condicionais ou a termo. O que nunca podem (por regra) é modificar ou alterar o ato sujeito a apreciação pela entidade tutelar se a lei o não previr expressamente.

Neste âmbito, qualquer particular lesado por eventual ilegalidade da decisão deverá impugnar, por regra, o ato da entidade tutelada e não a autorização ou a aprovação tutelares, salvo se estas estiverem, elas mesmas, inquinadas por vícios próprios que fundamentem a sua impugnação autónoma.

Importa ainda fazer referência à figura da tutela inspetiva. Segundo o disposto no artigo 6.º, da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, a tutela inspetiva consiste no poder de fiscalização dos órgãos, serviços, documentos e contas da entidade tutelada ou se quisermos, consiste no poder de controlo da organização e do funcionamento da entidade tutelada, através de inspeções, de inquéritos e de sindicâncias.

No que diz respeito às tutelas sancionatória e revogatória, importa referir que a primeira possibilita ao órgão tutelar, por exemplo, aplicar sanções ou medidas tutelares restritivas de autonomia ou a dissolução de órgãos, ou seja, consiste no poder de aplicar sanções por irregularidades que tenham sido detetadas na entidade tutelada, e que a segunda consiste no poder de revogar ou de anular os atos administrativos praticados pela entidade tutelada.

A tutela substitutiva prevê a previsão de medidas tutelares de natureza modificativa, ou seja, o poder do Governo se substituir aos órgãos submetidos a tutela na prática de determinados atos, a que estão obrigadas, isto é, consiste no poder da entidade tutelar suprir as omissões da entidade tutelada, praticando, em vez dela e por conta dela, os atos que forem legalmente devidos. Quanto à tutela anulatória é a capacidade do Governo anular administrativamente atos ilegais, designadamente, no âmbito de um recurso administrativo tutelar que, todavia só existe nos casos expressamente previstos na lei e tem salvo disposição em contrário, caráter facultativo (artigo 177.º, n.º 2, do CPA).

iv) Da tutela administrativa sobre os órgãos autárquicos locais e do regime sancionatório

A tutela administrativa sobre os órgãos das autarquias locais, de acordo com o previsto no artigo 242.º, n.º 1, da CRP consiste apenas na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos, a qual é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei, e é ao Governo que a compete exercer atento o disposto no artigo 199.º, alínea d), da CRP. Assim, a lei aponta para uma tutela exclusivamente inspetiva da legalidade.

A tutela sobre os órgãos das autarquias locais sendo assegurada pelo Governo, é apenas exercida através de inspeções ordinárias, para verificação da conformidade dos atos dos órgãos ou serviços autárquicos com a lei, ou através, de inquéritos com base em denúncias, onde são verificadas eventuais ilegalidades de atos, ou ainda através de sindicâncias traduzidas em fiscalizações, aos próprios serviços, por questões de ilegalidade grave.

Por norma, se não existirem ilegalidades, os processos são arquivados. Caso contrário, inicia-se todo um procedimento que poderá terminar em duas situações de competência judiciária: (i) a perda de mandato dos titulares dos cargos ou (ii) a dissolução de órgãos autárquicos.

Para a perda de mandato e a dissolução de órgãos, de acordo com o estipulado nos artigos 8.º e 9.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, é inumerada uma série de situações, designadamente, a obtenção de

vantagem patrimonial para si ou para outrem. Estas ações correm nos tribunais administrativos e são consideradas processos urgentes.

Quanto à fiscalização sobre as contas das autarquias locais e respetivos contratos, cabe ao Tribunal de Contas a verificação da sua legalidade, muitas vezes de forma preventiva. Fá-la através de auditorias financeiras e quando findas e após a elaboração de relatório final podem estabelecer-se recomendações sobre as irregularidades detetadas, podendo existir a necessidade, em determinados casos, dos processos serem remetidos à Procuradoria-Geral da República para eventual procedimento criminal.

Nos termos do estipulado no artigo 7.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, qualquer prática, por ação ou omissão de ilegalidades, no âmbito das entidades referidas no artigo 1.º, da mesma lei, poderá determinar quer a perda de mandato, quando individual, quer a dissolução do órgão, se for resultado da ação ou omissão deste.

A *jurisdição de aplicação das sanções* é hoje da competência dos tribunais administrativos de círculo nos termos do artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, sendo as ações interpostas pelo Ministério Público no prazo máximo de 20 dias (artigo 11.º, n.ºs 2 e 3, da mesma Lei).

Segundo o disposto no artigo 11.º, n.º 4, da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, a perda de mandato e a dissolução dos órgãos, não pode ocorrer após terem decorrido cinco anos da ocorrência dos fatos. Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, do regime jurídico da tutela estas ações sancionatórias têm caráter de urgência.

v) *Do conteúdo (em concreto) da tutela administrativa sobre os órgãos das autarquias locais*

A tutela administrativa sobre os órgãos das autarquias locais exerce-se, como dissemos, através da realização de inspeções, de inquéritos e de sindicâncias.

Deste modo, conforme o estipulado no artigo 3.º do regime jurídico da tutela administrativa esta é exercida através de:

- i) inspeções, que se baseiam na verificação da conformidade dos atos e dos contratos praticados pelos órgãos e serviços com a lei;

- ii) inquéritos, que consistem na verificação da legalidade dos atos e dos contratos praticados pelos órgãos e serviços, resultantes de denúncia apresentada por pessoas singulares, coletivas ou da própria inspeção; e, por fim,
- iii) sindicâncias, que consistem numa investigação aos serviços, quando existem indícios fortes de graves ilegalidade de atos praticadas pelos órgãos e serviços autárquicos.

SÍNTESE

Em suma, os poderes de tutela administrativa em geral não se presumem e, por isso, só existem quando a lei explicitamente os estabelece, ao contrário dos poderes hierárquicos que se presume existirem sempre e quando estamos perante uma administração direta com hierarquia administrativa.

A lei surge para limitar poderes que sem ela seriam mais fortes e para conferir poderes que sem ela não existiriam de todo em todo. Deste modo, os poderes tutelares não são poderes hierárquicos, mas usualmente enfraquecem ou limitam as autonomias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Diogo Freitas (2008). *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, 3.^a Edição. Almedina.
- _____ (1994). *Curso de Direito Administrativo*. 2.^a Edição. Coimbra. Livraria Almedina (b).
- CAUPERS, João (2009). *Introdução ao Direito Administrativo*. Editora Âncora. 10.^a Edição. Lisboa.
- FOLQUE, André (2004). *A Tutela Administrativa nas Relações Entre o Governo e os Municípios - Condicionalismos Constitucionais*. Coimbra. Coimbra Editora.
- FONSECA, Isabel (2008). *Roteiro de Direito Administrativo*. ELSA: Universidade do Minho. Braga.
- OLIVEIRA, Mário Esteves (1984). *Direito Administrativo*. 2.^a Edição. Livraria Almedina. Coimbra.

Legislação

- Constituição da República Portuguesa (de 1976).
- Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: Declaração de Retificação n.º 265/91, de 31 de dezembro; Declaração de Retificação n.º 22-A/92, de 29 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro e Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.
- Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, com a alteração introduzida pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.





O papel das ilhas na formação das Plataformas Continentais

Pedro Quartin Graça¹

Inicialmente relacionado com as condições climatéricas (de marés) e acidentes de solo marítimo, o conceito jurídico de ilha foi-se alterando e foram elaborados desenvolvimentos doutrinários que marcaram decisivamente o rumo de desenvolvimento desta noção nas diversas Conferências sobre o Direito do Mar que tiveram lugar.

Após a Declaração do presidente norte-americano Harry Truman sobre a Plataforma Continental, de 28 de Setembro de 1945, verificou-se uma profunda alteração na concepção da relação dicotómica tradicional “Mar Territorial – Alto Mar”, a qual foi precursora das modificações que, posteriormente, se introduziram nas figuras e respectivos regimes jurídicos no âmbito do Direito do Mar.

Se bem que esta proclamação não mencionasse expressamente os direitos das ilhas à Plataforma Continental, nem as zonas de pesca que lhes poderiam ser atribuídas, despertou-se a consciência de que tais ilhas, qualquer que fosse o seu tamanho, poderiam gerar espaços marítimos muito vastos, frequentemente muito superiores à sua própria dimensão física.

¹ Professor Auxiliar e Investigador associado do DINÂMIA ‘CET do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. Colaborador do CIIMAR - Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental da Universidade do Porto.

Esta consciencialização determinou o surgimento de estudos aprofundados sobre a noção de ilha, ensaiando-se critérios e teorias sobre esta figura que se pretendia ver então actualizada.

A Primeira Conferência das Nações Unidas veio promover o aprofundamento da noção de ilha, permitindo o desenvolvimento da figura em termos que vieram a ser condicionadores das posteriores redefinições da mesma e elaborou o texto de quatro Convenções que foram adoptadas: Mar Territorial e Zona Contígua; Alto Mar; Plataforma Continental e Pesca e conservação de Recursos vivos do Alto Mar.

A primeira Comissão desta Conferência dedicou-se particularmente ao regime do Mar Territorial e da Zona Contígua.

De acordo com os trabalhos preparatórios desta Conferência, onde o seu relator especial, François, assumiu um papel de relevo, considerava-se a ilha em termos quase semelhantes aos antes gizados por Gidel: “extensão de terra, rodeada de água, que se encontra de forma permanente acima da maré-alta.” Todavia, na referida noção de ilha não se incluíam apenas as ilhas naturais mas, também aqui, as ilhas artificiais podem ser aqui apreciadas desde que se tratasse, cito, de “verdadeiras fracções do território e não apenas de trabalhos de arte flutuantes, de bóias ancoradas”, etc.

Atento o facto de a Convenção sobre pescas no Mar do Norte de 1882 ter provocado o aparecimento de dúvidas no que respeita aos faróis instalados em rochedos, o referido relator especial apreciou a situação de um conjunto de faróis instalados nos rochedos britânicos de Eddystone, Belle Rock e Seven Stones Rocks, ao largo das ilhas Scilly para, sobre eles, formular as seguintes conclusões:

1. Ou os rochedos não se encontram de forma permanente acima do nível de águas da maré – alta e como tal não podem beneficiar do regime jurídico atribuído às ilhas;
2. Ou o facto de sobre uma rocha, onde foi construído um edifício, que não poderia estar armado de forma a poder controlar efectivamente as águas contíguas, não permite ser fundamento de um direito de ocupação sobre tais águas.

Relembra o relator que, no projecto de artigos relativos à Plataforma Continental adoptado pela Comissão de Direito Internacional do Mar

em 1951, a Comissão considerou que não poderia classificar como ilhas e atribuir o respectivo regime jurídico, designadamente o regime de Mar Territorial, às instalações destinadas à exploração da plataforma, admitindo-se, porém, a hipótese de se estabelecer uma zona em torno dela que permita assegurar a sua defesa.

A verdade é que se constatou que a definição inicial de ilha, nomeadamente o que respeitava ao seu carácter natural, se encontrava ultrapassada, embora se conservem alguns dos elementos básicos que, desde os trabalhos preparatórios, a indicavam como “formação de terra” ou, tal como constava da proposta de Lautherpacht –, que à expressão “extensão de terra” associou o adjectivo de “natural” e a necessidade de se encontrar permanentemente emersa –, tendo-se chegado à conclusão de que se devia ir mais longe no preenchimento da mesma, levando-se em linha de conta novos critérios como o da habitabilidade e o da vida económica, na medida em que a terra, continuamente emersa acima dos níveis de água mesmo nas marés – altas, deve permitir a vida humana.

A ideia que lhe estava associada fundava-se numa doutrina antiga mas, quiçá, de novo a ganhar força na actualidade, denominada de efectividade do poder ou seja, da necessidade de sobre essa elevação ser exercida efectivamente a soberania, concretizada em actos de protecção de uma população que a habita e cuja segurança e vida económica têm de poder ser asseguradas, e como tal, devem beneficiar do Mar Territorial.

Foi a partir de aquí que se partiu para uma nova definição de ilha: “*Extensão natural de terra rodeada de água que se conserva a descoberto na maré-alta.*”

A orientação preconizada pela Convenção de 1958, que veio a ter em conta os trabalhos doutrinários desenvolvidos desde os anos 20, foi a de que se as elevações se encontrassem dentro da largura das águas territoriais deveriam ser consideradas, para a partir delas, ser medida a extensão dessa zona marítima sobre a qual o Estado pretendia alargar a sua soberania terrestre. Caso se situassem fora desses limites, tais elevações não seriam tidas em conta.

A importância atribuída às ilhas aumentou substancialmente quando se passou a considerar que, à própria ilha, deveria igualmente

ser atribuída uma área de águas sobre as quais exercesse a sua soberania, uma vez que o *quid* que justificava a atribuição de soberania sobre as águas em frente a um território era a soberania que esse próprio Estado exercia sobre o território terrestre. Este constituía o verdadeiro título justificativo que, por semelhança, devia ser aplicado também nas ilhas.

Nestes termos, o texto da Convenção de 1958 sobre o Mar Territorial e Zona Contígua adoptou aquela definição de ilha e consagrou-a no mencionado preceito.

De igual modo, no texto da Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental se faz referência a esta figura (art. 1, alínea b) da Convenção).

Já antes aludimos à importância da declaração do presidente Truman quando declarou que os recursos naturais do subsolo e do leito do mar, que constituíam a Plataforma Continental dos Estados Unidos da América, eram pertença do povo americano e ficavam, consequentemente, submetidos à jurisdição e controle americanos.

A Plataforma Continental foi, então, considerada como característica geológica e constituía um “terraço” que, ligado ao próprio continente, ficava coberto pelas águas continentais. Na referida Plataforma Continental encontram-se, por vezes, depósitos de petróleo e de gás e algumas espécies sedentárias, possíveis riquezas estas que suscitaram o interesse dos Estados que procuraram assegurar o exercício de direitos de exploração sobre as mesmas.

Curiosamente, a declaração do presidente Truman apenas invocava o direito de exploração e, não já, a propriedade da plataforma. A natureza destas permanecia, pois, como integrando o Alto Mar, o que implicava que o regime das águas sobrejacentes ficava submetido à liberdade de Alto Mar de pesca e livre navegação.

Ambas as Convenções nas Nações Unidas, quer a de 1958, quer a de 1982, vieram a consagrar o regime interpretado pelos Estados Unidos, no sentido de se permitir a independência entre o subsolo e o das águas sobrejacentes em toda a extensão que, ultrapassando a Zona Económica Exclusiva, possa estender-se até ao final da Plataforma Continental, podendo terceiros Estados exercer os seus direitos sobre estas águas.

E, se algumas normas da Convenção representam apenas a codificação de direito consuetudinário internacional, como acontece até com os nº 1 e 2 do artigo 121º da Convenção de Montego Bay, já o mesmo não se pode dizer do nº 3 do mesmo preceito. Quanto ao regime estabelecido nos nº 1 e 2, na medida em que reflectiam a prática de há muito generalizada entre Estados, considera-se que são vinculativos mesmo para os Estados não Partes na Convenção. Ficam esses Estados, assim, vinculados apenas pelo facto de tais normas integrarem o direito consuetudinário, relativamente a matérias referentes à Zona Económica Exclusiva e à Plataforma Continental.

Já em relação ao nº 3, apenas as Partes signatárias da Convenção se encontram vinculadas pelo texto na medida em que se considera que este não constitui uma norma geralmente aceite e utilizada com carácter de obrigatoriedade e de forma generalizada pela maioria dos Estados que compõem a Comunidade Internacional.

Esta opinião funda-se, quer na doutrina, quer na prática dos tribunais que têm vindo a ser chamados a decidir sobre esta matéria.

Um autor como Charney defende que não se subsume à descrição do nº 3 do art. 121 a ilha onde se tenham descoberto recursos minerais, hidrocarbonetos ou outros recursos de valor entre os quais espécies piscícolas ou mesmo a localização para negócios lucrativos cuja exploração permita sustentar uma economia que permita apoiar a actividade através da compra de bens externos.

Mas, igualmente, um número crescente de comentadores políticos tem manifestado a opinião de que construções de auxílio à nevegação, de faróis, ou outras que contribuam para facilitar esse tipo de circulação, permitem atribuir à ilha o carácter exigido no nº 2 do art. 121.

E há quem, inclusive, vá mais longe, como é o caso de Roger O'Keefe, o qual argumenta que, desde que os países estejam dispostos a gastar somas consideráveis, no mundo moderno actual, – mundo onde as novas tecnologias têm permitido criar e desenvolver um conjunto grande de actividades – até pequenas ilhas podem ter actividade económica própria.

O certo é que a existência de diversos critérios para possível equiparação ou da distinção de rochedos às ilhas pode, na realidade, por em causa os fundamentos últimos de atribuição de quaisquer

espaços marítimos a quaisquer territórios, por inexistirem as ligações que, desde o início, as caracterizavam, traduzidas nos especiais laços que existem entre a terra, o homem e o mar. Ainda assim, alguns Estados têm ignorado estas estipulações do nº 3 do art.121º e têm atribuído espaços marítimos às ilhas e ilhéus que os integram.

A verdade é que a Convenção de Montego Bay não consagra nenhuma definição de rochedo nem esta definição, tampouco, se encontra na Convenção anterior, nem no direito consuetudinário e, assim, para além dos critérios arbitrários estabelecidos no nº 3 do art. 121º, não foram adoptados quaisquer outros relativos à superfície, população ou distância.

Alguns autores portugueses, entre os quais Marques Guedes, Paulo Otero, Fausto Quadros e Bacelar Gouveia, levantam a questão de saber se as determinações do art. 121º, nº 3, têm natureza imperativa ou se, pelo contrário, pode ser derogado, uma vez que a expressão aí empregue é a “não devem” e não a “não podem” (ter Mar Territorial, ZEE e Plataforma Continental, os rochedos que por si próprios não se prestem à habitação humana nem ao desenvolvimento de vida económica). Segundo esta doutrina, é através das práticas seguidas pelos Estados, antes e depois da Convenção de Montego Bay, que se pode aferir da natureza que foi atribuída à norma.

Quanto às condutas anteriores, poderá afirmar-se que não havia qualquer Direito consuetudinário formado no sentido de diferenciar regimes jurídicos das duas figuras, e ambas dispunham dos espaços marítimos que então se atribuíam, em geral, às ilhas. A Convenção de Genebra de 1958 apenas previa a distinção entre ilhas e elevações a descoberto para os quais estipulava as diferenças de regime assinaladas.

A Convenção de Montego Bay foi inovadora, mais uma vez, quanto a esta matéria! Impõe-se, portanto, a seguinte pergunta: que estatuto deveria a partir de então ser atribuído àquelas extensões de terra que, à luz das Convenções anteriores, eram vistas como ilhas e relativamente às quais os Estados invocaram os espaços marítimos a que tinham direito e que, perante o estabelecido na nova Convenção, eram classificadas como rochedos sem possibilidade de se prestarem à habitação e sem capacidade de gerarem vida económica própria?

A questão que subjaz é, no fundo, a de se saber se a Convenção de Montego Bay retroage ou deve retroagir. A resposta a esta questão passará por se saber se, com a entrada em vigor da Convenção (ou mesmo em momento anterior à sua entrada em vigor), se gerou um costume internacional, consonante com aquela norma. Em princípio aplica-se neste domínio, como em todos os outros ramos do Direito, o princípio da não retroactividade, pelo que os direitos do Estado sobre tais rochedos se manteriam intactos.

Quanto aos comportamentos assumidos pelos Estados após a Convenção de Montego Bay, não se constata uma uniformidade de procedimentos pois, a par da efectiva observância do disposto no n.º 3 do art. 121.º por parte de alguns Estados, outros há que, por vezes, ignoram aquela estatuição (casos anteriormente referidos nomeadamente o do Estados Unidos relativamente aos ilhéus a noroeste das ilhas Hawai mas que, por vezes, contestam a possibilidade de outros Estados os exercerem, como foi, em regra, a posição assumida pelos Estados Unidos ao longo das negociações das várias propostas apresentadas nas várias sessões da Terceira Conferência) e atribuem Zona Económica Exclusiva a diversos ilhéus que, na acepção da nova Convenção, são verdadeiros rochedos.

Defendeu Marques Guedes, e na sua sequência os outros três autores, de que, por vezes, os Estados instrumentalizam as situações segundo os seus interesses e conveniências para, com mero respeito formal da convenção de Montego Bay, poderem beneficiar de regimes que, de outra forma, dele não poderiam dispor. Portugal e Espanha figurariam, assim, como exemplo do segundo grupo de países ou Estados que não davam senão um cumprimento formal à Convenção de Montego Bay. Concluem, em seguida, os autores Fausto Quadros, Paulo Otero e Jorge Bacelar Gouveia, que a prática adoptada pelos Estados, antes e depois da Convenção de Montego Bay, permite apurar que a norma da Convenção que determina a exclusão dos rochedos do regime atribuído às ilhas não assume a natureza de *ius cogens* pelo que daí retiram esta importante conclusão:

“Relativamente aos actos unilaterais ou convencionais anteriores à Convenção de Montego Bay pelos quais tenham declarado ou reconhecido Zona Económica Exclusiva ou Plataforma Continental a rochedos que por si próprios não se prestam à habitação humana ou

a vida económica, não se devem considerar nulos pois não violam de forma superveniente uma norma de Direito Internacional Geral, desde que não tenham deparado com o protesto de qualquer Estado com interesses conflitantes”.

Gostaríamos de recordar, contudo, e a este propósito, que o Direito do Mar é eminentemente situacional e, como tal, dependendo das circunstâncias concretas de cada caso, como muitas vezes acontece em Direito, se poderá prosseguir num ou noutro sentido.

A pergunta que se coloca, desde logo é se, beneficiando as ilhas em geral de Zona Económica Exclusiva, a qual compreende o leito e subsolo das áreas submarinas, que se estende desde os limites exteriores do Mar Territorial até à distância de 200 milhas marítimas, e de Plataforma Continental, que compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu Mar Territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do Mar Territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distancia, algumas ilhas em especial, pelas suas características, em sede de dimensão, ou seja, utilizando-se um critério do tamanho/superfície, poderiam de alguma forma obstar no que, por exemplo à questão da delimitação de fronteiras diz respeito.

Tal não se passou, por exemplo, no caso Líbia-Tunísia em que o Tribunal Internacional de Justiça não levou a ilha de Djerba em conta para efeitos do traçado de delimitação de fronteiras. Porém, já no caso do Golfo do Maine, atribuiu e entrou em consideração com a pequena ilha de Seal. Por outro lado, no caso que opôs a Dinamarca à Noruega a propósito da demarcação de fronteiras entre a Gronelândia e a ilha de Jan Mayen, o tribunal não atribuiu importância à invocação feita pela Dinamarca, de que sobre aquela ilha só residiam 25 pessoas que eram as que estavam encarregues de serviços de manutenção na ilha. Por último, no caso em que o Qatar se opôs ao Bahrain, o tribunal considerou excessivamente exíguos os ilhotes, rochedos e fundos a descoberto ali existentes.

Estes não são, naturalmente, os únicos casos onde a superfície da ilha ou a sua qualificação é analisada. Representam, no entanto, casos paradigmáticos na demonstração de que os Tribunais não

preconizam uma interpretação uníssona do carácter da ilha e, muito menos, quanto ao valor que lhes atribui na solução de conflitos interestaduais. Sobre este assunto, somos da opinião de que a equidade que justifica a apreciação circunstancial de todos os particularismos que devem ser apreciados e pesados na delimitação de áreas marítimas, impede ou colide com uma definição exacta dessas formações bem como o peso a atribuir-lhe. Estamos perante uma situação em que o direito, normalmente visto e pretendido como conjunto de normas de carácter geral e de previsão e aplicação tão alargada quanto possível, revela aqui o carácter oposto: é casuístico e apreciado segundo a equidade de cada caso. Por esta razão, a Convenção insiste na tónica da regulação dos casos por acordo e faz uma constante remissão para a Convenção de Viena.

No entanto, sempre haverá de referir a propósito da utilização deste critério, que ele se encontra implícito em muitos dos outros critérios, designadamente no critério político e naquele que analisa o desenvolvimento económico-social.

De igual forma se denota a sua presença no critério geográfico e mesmo no geológico. No entanto, o critério do tamanho/superfície é, diga-se, muito relativo.

Não é demais sublinhar a manifesta relatividade e arbitrariedade deste critério de área. Estabelecer-se que a partir de 3 ou 5 Km podemos falar de ilhas, em vez de estabelecer que o limiar se fixa nas 4 ou 8 ou 10, é perfeitamente arbitrário. Como se viu anteriormente, se atendêssemos a este critério, não poderíamos classificar juridicamente como ilhas grande parte das ilhas polinésias francesas pois estas têm áreas muito reduzidas e, no entanto, não podem deixar de ser consideradas como ilhas na sua acepção jurídica.

Inversamente, deparamo-nos com outras ilhas de grandes dimensões (de que é exponente máximo a de Jan Mayen em matéria de casos apreciados pela jurisdição internacional) que, todavia, não são significativamente habitadas e, no entanto, por força desse critério nunca poderiam ser deixadas de fora numa tal classificação. Restava aqui indagar, ainda, se a ilha da Gronelândia, a maior ilha do mundo, com 2.166.086 km² e uma população de 56.840 pessoas (segundo estudo do Banco Mundial datado de 2011) deveria ainda

ser considerada uma ilha. Compare-se esta com a maior ilha do mais pequeno continente do mundo: a Austrália, muitas vezes cognominada de ilha-continente, sendo certo que faz parte da Oceânia.

Por outro lado, também poderíamos analisar a situação inversa: formações terrestres até aqui consideradas ilhas e cujo desaparecimento se dá como certo, como é o caso das ilhas Kiribati e Tuvalu.

Pretendemos, com a referência a estas questões, salientar a relatividade do critério do tamanho e a sua dificuldade de enunciação, já para não falar da sua aplicabilidade.

Recorde-se, aliás, que a Convenção sobre a Plataforma Continental 1958 e estatui, no seu art. 1º, que esta designação integra o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas adjacentes às costas mas situadas fora do Mar Territorial, até uma profundidade de 200 metros, ou para além destes limites, onde a profundidade das águas super jacentes permita a exploração dos recursos naturais das ditas regiões.

Na alínea b) deste mesmo número determina-se que integram igualmente a Plataforma Continental o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas análogas que são adjacentes às costas das ilhas.

Como objectivos específicos deste instituto assinala-se o direito de explorar e extrair os respectivos recursos, determinando-se, ainda, a exclusividade de exploração destes recursos ao Estado ribeirinho, interditando-se a possibilidade de tal exploração a qualquer outra entidade ainda que o Estado não proceda a quaisquer explorações. Por último, determina o nº 3 do art. 2º que os direitos de Estado ribeirinho são independentes da ocupação efectiva e, bem assim, de qualquer proclamação expressa.

No seu art. 3º afirma-se claramente que os direitos do Estado ribeirinho não afectam o regime das águas super jacentes nem o espaço aéreo situado sobre essas águas.

Por outro lado, o direito à Plataforma Continental é independente da ocupação efectiva do território e da sua proclamação efectiva.

Actualmente não se faz referência a critérios de equidistância mas, sim, a soluções de equidade, as quais podem, ou não, passar pela adopção de critério da equidistância.

Como se viu, existe uma diferença entre a fundamentação e critérios que orientaram a convenção de 1958 e a de 1982. Com

efeito, nos termos da primeira, porque não se pensava que os fundos oceânicos, na sua totalidade, pudessem ser divididos em plataformas continentais”, adoptou-se o critério das 200 milhas que ficaria subordinado ao critério da explorabilidade. Este último dependeria do conceito geral de plataforma analisado na perspectiva geológica e pelo critério da adjacência à costa.

Já pela Convenção de 1982, estabelece-se o critério das 200 milhas mas autonomizou-se o mesmo do conceito geológico ou geomorfológico, fornecendo-se indicações precisas para a determinação do bordo exterior da margem continental, no caso em que esta se estenda para além das 200 milhas contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do Mar Territorial, como determina a alínea a) do nº 4 do art. 76º desta Convenção. Este critério das 200 milhas ou, em sua substituição, o dos limites da margem continental (conforme o que for maior), estabelecem uma regra que se incluirá no acervo das normas de Direito Consuetudinário para a delimitação da Plataforma Continental.

Como último ponto na análise deste regime, destaca-se o art. 56.º desta Convenção que prevê, no seu nº 3, que os direitos existentes relativamente ao leito e subsolo da Zona Económica Exclusiva sejam exercidos em coordenação com as normas relativas ao exercício de direitos na Plataforma Continental.

Terminamos esta nossa reflexão com uma referência aos critérios de delimitação praticados pelo TIJ.

Neste âmbito importa fazer uma breve alusão aos critérios adoptados pelo Tribunal Internacional de Justiça no âmbito de dois “case law” proferidos por aquela instituição internacional e que têm marcado profundamente a interpretação dada aos diferentes preceitos sobre a delimitação da Plataforma Continental e que, em acréscimo, constituem e são expressão do direito internacional consuetudinário. Referimo-nos aos Processos: Tunísia – Líbia (1982) e Líbia – Malta (de 1985).

E, se é verdade que, no caso do processo entre Líbia e Malta de 1985, o Tribunal decidiu, entre outros pontos, que o direito internacional consuetudinário consagrado na Convenção de 1982 implica a aplicação combinada do critério do prolongamento natural com o da distância sobre uma Plataforma Continental única a ser

partilhada pelos dois Estados, não sendo pois de atender ao limite da margem continental estipulado legalmente, considerando, assim, que a noção jurídica de prolongamento não atribuía qualquer relevância aos factores geológicos ou geofísicos como fundamento da delimitação, o mesmo tribunal considerou, também, que “o método da distância não teve por efeito instaurar um princípio de proximidade absoluta nem de transformar o método da equidistância uma regra geral ou método obrigatório de delimitação ou mesmo um método prioritário”.

Optou, por conseguinte, por um ajustamento da linha mediana inicial tendo em conta as circunstâncias referidas.

Já o Processo entre a Líbia e a Tunísia reportava-se a uma delimitação da Plataforma Continental entre Estados com costas adjacentes.

O Tribunal Internacional de Justiça foi também solicitado para determinar quais os princípios e regras que deviam ser aplicados para a delimitação da Plataforma Continental pertencente à República Tunisina e a zona da Plataforma Continental pertencente à Líbia.

Num esforço de clarificação dos princípios internacionais e das práticas internacionais consideradas como formadoras do direito consuetudinário, o Tribunal veio a apreciar que:

- A equidistância não poderia, de facto, ser considerada como princípio para efeitos de delimitação da Plataforma Continental;
- Que o princípio do prolongamento natural, expressão que fora utilizada pelo Tribunal Internacional de Justiça no caso da delimitação da Plataforma Continental do Mar do Norte, se tinha erigido em princípio comumente aceite e praticado pelos Estados mas, entretanto, e frequentemente afastado por ser necessário ter em conta outros aspectos específicos dos diferentes casos e situações, nomeadamente a questão da equidade, dos acidentes relevantes, das explorações dos recursos existentes, entre outros, os quais, devidamente pesados deveriam, após análise ponderada, permitir estabelecer uma solução equitativa, a qual nem sempre se obtém por via da equidistância.

Em resumo, os diferentes critérios aplicáveis às diferentes figuras do Direito do Mar, actualmente consideradas são:

1. Em relação ao Mar Territorial, e tal como resulta da aplicação combinada dos art. 12º e 24º da Convenção de Genebra com o art. 15º da Convenção de Montego Bay, os Estados com costas opostas ou adjacentes não devem estender a sua soberania para além da linha média cujos pontos sejam equidistantes dos pontos mais próximos das linhas de base a partir das quais se mede a largura do Mar Territorial de cada Estado;
2. Relativamente à Zona Contígua, aplica-se analogicamente o regime da Zona Económica Exclusiva, por inexistência de norma própria e, justificadamente, pela semelhança de raízes históricas das duas figuras e dos princípios que a ambas presidem.
3. No que respeita à delimitação da Zona Económica Exclusiva, determina o nº 1 do art. 74º desta Convenção que os Estados com costas adjacentes, ou situadas frente a frente, devem tentar obter uma solução equitativa.
4. Por último, quanto à Plataforma Continental, nosso principal ponto de interesse, deve obter-se o acordo dos interessados e aplicar-se o critério da equidade podendo – se assim se acordar ou vier a fixar - recorrer-se à linha média que une os pontos equidistantes dos pontos mais aproximados das linhas de base (a partir das quais se mede o Mar Territorial de cada Estados) e a Convenção sobre o Direito do Mar – art. 76º, nº 7 (critério de linhas médias que unam pontos fixados por coordenadas de latitude e longitude) e outros critérios que se julguem mais adaptados à situação concreta.

Como se viu, a delimitação de Plataforma Continental, no caso em que os Estados tenham costas adjacentes deve orientar-se pelo critério da equidistância. Determina-se ainda que, caso se verifiquem circunstâncias excepcionais que justifiquem o seu afastamento, os Estados podem adoptar outro critério.

Quanto à questão de saber quais são as circunstâncias excepcionais, nada se diz, e o Tribunal Internacional de Justiça já declarou

que elas são de apreciação casuística e que não incumbe à Parte que as invoca o ónus de as provar.

Assim, o que se pode reter é que serão tidos em conta critérios de justiça específica de cada situação, nomeadamente a utilização que cada Estado faça dos respectivos espaços, e a dependência dos cidadãos de cada Estado relativamente ao desenvolvimento de actividades económicas na zona. Estes serão, em última análise, os critérios determinantes quando seja adjudicada a terceiros a imposição de uma solução em caso de conflito. A possibilidade de uma exploração conjunta destes espaços pode, igualmente, ser aceite como solução, se as partes assim convierem.

Por outro lado, terá sempre de se atender à natureza dos diferentes espaços que estão em causa, pois os poderes que a cada Estado são atribuídos na Zona Económica Exclusiva (onde este apenas vê a sua jurisdição limitada pelo direito de passagem inofensivo) e os que lhe são permitidos noutras; por exemplo, na Plataforma Continental (onde o que está em causa são fundamentalmente direitos de exploração de recursos vivos ao nível de solo e sub solo), são diferentes e não têm o mesmo peso.

Em conclusão, resulta absolutamente claro em todas as Convenções que o critério, escolhido por consenso entre os Estados, é o critério que deve prevalecer.



Subsídios para uma história do pensamento naval *Estratégia e doutrinas marítimas*¹

*João Abel da Fonseca*²

In memoriam

António Emílio Ferraz Sacchetti
Hervé Coutau-Bégarie

“Aquele que é senhor do mar é senhor da terra”
Tommaso Campanella

I – INTRODUÇÃO

Hervé Coutau-Bégarie alertou durante anos para a necessidade da edificação de uma *História do Pensamento Naval* que pudesse reunir um *corpus* em que a História, a Estratégia e as Doutrinas Marítimas se encontrassem devidamente dilucidadas e reflectidas. Pretendemos, com o presente bosquejo, contribuir para a percepção da importância, não só do desiderato do Mestre, como também para o que os estudos, já desenvolvidos por outros autores, representam

¹ Foi o Vice-almirante António Emílio Ferraz Sacchetti, então Presidente da Academia de Marinha, que em Novembro de 2008 nos incentivou a preparar o essencial do presente trabalho, sem que pudéssemos ter a oportunidade de lho ter dado a ler, porque faleceu em Janeiro de 2009. Uma versão inicial desta comunicação, com título diferente, foi por nós apresentada ao *XI Simpósio de História Marítima – O Poder do Estado no Mar e a História*, da Academia de Marinha, na presença do Professor Doutor Hervé Coutau-Bégarie, entretanto também ele falecido em Fevereiro de 2012. Apresentamos, agora, um trabalho aumentado.

² Professor, especialista nas áreas da banca e da televisão.

e carregam no que se tem vindo a considerar como o *Pensamento Geopolítico e Geoestratégico Navais*.

Importa, desde já, apurarmos o conceito ou conceitos ligados ao vocábulo *estratégia*, já que o de história e o de doutrina são bem conhecidos. Recorramos ao dicionário, seguindo o avisado conselho de Adriano Moreira, quiçá entre nós, o pai fundador dos estudos desta matéria com projecção universitária e académica, vendo o que o *Dicionário Houaiss* nos reserva³. Etimologicamente o grego *stratégós*, correspondia ao cargo de comandante de uma armada – estamos, portanto, em casa própria. A *estratégia* vem definida como uma Arte – “*arte de coordenar a acção das forças militares, políticas, económicas e pessoais implicadas na condução de um conflito ou na preparação da defesa de uma nação ou comunidade de nações*”. Em Português, os vocábulos *estratégia* e *estratégico* ocorrem pela primeira vez, tão-só em 1836⁴, por influência do francês *estratège*, de 1712, e *stratégie*, de 1812, bem como *estratego*, em 1873⁵. Curiosamente, *estratagema*, do étimo grego *stratégèma*, atos, a valer por manobra de guerra astuciosa ou artifício de guerra, pode identificar-se na nossa língua, desde 1559⁶. O conceito vai-se redefinindo, e sempre como Arte – “*parte da arte militar que trata das operações e movimentos de um exército ou de uma armada até chegar, em condições vantajosas, à presença do inimigo*”. E ainda: “*a arte de aplicar com eficácia os recursos de que se dispõe ou de explorar as condições favoráveis de que, por ventura, se desfruta, visando ao alcance de determinados objectivos*”.

Seguir os conselhos dos Mestres é sempre bom – para concordar ou discordar deles – porque só assim se produz Ciência. No caso vertente, aliviou-nos a definição, ao consagrar a *estratégia* como uma Arte, e aplicando o silogismo, dado que a Arte precede a História,

³ Cf. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, Tomo III, Lisboa, Círculo de Leitores, 2003, p. 1635 [estratégia, estratego].

⁴ Vd. *Novo dicionario critico e etymologico da lingua portugueza*, por Francisco Solano Constâncio, Paris, na officina typographica de Casimir, por Angelo Francisco Carneiro, 1836.

⁵ Vd. *Grande Dicionario Portugez; ou Thesouro da Lingua Portuguesa*, pelo Dr. Frei Domingos Vieira, 5 vols., Porto, Ernesto Chardron e Bartholomeu H. de Moraes, 1871-1874. [2º vol., 1873].

⁶ Cf. *Corpo Diplomatico Portugez contendo os Actos e Relações Politicas e Diplomaticas de Portugal com as diversas Potencias do Mundo desde o seculo XVI até aos nossos dias. Publicado de ordem da Academia Real das Sciencias de Lisboa por José da Silva Mendes Leal*, Lisboa, Typographia da Academia Real das Sciencias, 1884, p. 151.

a *Estratégia* também. Quanto a *doutrina* será bom recordar uma consideração de Gaston Bouthoul, o pai da Polemologia, na sua obra *Les guerres, éléments de polémologie*, editada em Paris, pela Payot, em 1951: “[...] enquanto as teorias só se referem ao passado, as doutrinas lançam, mais ou menos afoitamente, uma ponte entre o passado e o futuro. Normalmente normativas e exortatórias, têm por finalidade indicar o caminho a tomar, com um carácter prospectivo, tentando vislumbrar, não raro através de dados supostos, as regras de acção que fixam, na sua proposta dos objectivos a atingir”. Não andaremos muito longe da verdade se considerarmos que, em certa medida, esta acepção nos faz recordar a judiciosa advertência de Adriano Moreira, ao alertar para o facto de que, muitas das vezes, no lugar de se celebrar um acordo, seria preferível elaborar, em forma de compromisso, uma recomendação. O Mestre de todos nós até costuma acrescentar que a eficiência é sempre um dado cativo da burocracia, e que a eficácia desejada parece atingir-se melhor com a segunda escolha.

Convém, ainda, percebermos o porquê das distintas utilizações dos termos *naval* e *marítimo/a*. Na verdade, *naval* reporta ao instrumento, ou seja, tudo o que diz respeito à Armada, enquanto *marítimo/a* reporta ao meio, por conseguinte, muito mais abrangente, incluindo aspectos económicos, políticos, estratégicos, biológicos e até, mais recentemente, ecológicos. Como exemplo estruturante podemos referir o facto de Corbett identificar, para o caso da Grã-Bretanha, a estratégia marítima com a estratégia geral.

Ao falarmos de *Pensamento Naval* estaremos assim a contemplar características estratégicas e táticas sem necessidade de para isso termos de o recordar. Chegados aqui impõem-se verificarmos que toda a estratégia se desenvolve num quadro de espaço e nesta medida, o *Pensamento Estratégico* é, necessariamente, geoestratégico⁷.

Coutau-Bégarie⁸, ajuda-nos, mais uma vez, explicando como na área naval, a *geoestratégia* estuda a geografia enquanto factor externo da estratégia, encarando a sua influência na obtenção e na conservação

⁷ O Conceito geoestratégico foi enunciado pela primeira vez, em 1846, pelo Tenente-general da armada piemontesa Giovanni Durando, que em 1833, no posto de capitão, servira em Portugal, ao lado de D. Pedro IV.

⁸ Cf. Hervé Coutau-Bégarie, *La puissance maritime*, Paris, Fayard, 1985, pp. 214-215.

da supremacia dos mares. Quanto à *geopolítica* vai para além da guerra naval, ao colocar o problema da necessidade da utilização «do mar contra a terra». Estes dois contextos estratégicos navais levam-nos a concluir que a estratégia naval se insere numa estratégia geral que, por sua vez, se insere num conjunto mais vasto a que podemos chamar de estratégia global ou total (segundo Beaufre⁹), integral (segundo Poirier¹⁰) ou conduta diplomática estratégica (segundo Aron¹¹). A guerra no mar tem, como é evidente, uma especificidade própria que lhe advém das características do elemento marinho em que se desenrola, e que obriga a pensar numa estratégia operacional diferenciada da que se opera em terra. E, como é óbvio, esta estratégia operacional vai colocar o problema dos meios e da sua utilização como principal preocupação.

No campo teórico será na tal estratégia integral que se contemplarão os fins a atingir e, designadamente, em que domínio. Nesta medida a componente naval será tão-só uma parte do todo, se bem que, por realce da sua especificidade, ganhe força o seu particularismo. Exactamente, por este facto, pode ocorrer, numa análise circunstanciada, a percepção de que, conforme os casos, aquela componente poderá ser, ou não, um ponto de partida para se atingir um nível mais elevado.

É, precisamente, aqui que surge a figura de Mahan, no dizer de Coutau-Bégarie¹², o verdadeiro pai fundador da estratégia naval contemporânea. A sua visão foi contudo mais longe, evidenciando de forma pioneira, para além da análise imediata dos comportamentos da guerra no mar e, como proposta, a importância do estudo da História neste âmbito.

A sua concepção alarga ao campo desta disciplina o confronto da constante, ou pelo menos da regularidade da evidência, «do mar

⁹ Vd. André Beaufre, *Introdução à Estratégia*, Lisboa, Edições Sílabo, 2004.

¹⁰ Vd. Lucien Poirier, “Essais de Stratégie Théorique” in *Stratégique*, Paris, Fondation pour les Études de Défense National, 1982 (suplemento ao nº 13, 1º trimestre de 1982).

¹¹ Vd. Raymond Aron, *Paz e Guerra entre as Nações*, 2ª ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2002.

¹² Cf. Hervé Coutau-Bégarie, “Pour une Histoire de la Pensée Navale” in *Institut de Stratégie Comparée, Commission Française d’Histoire Militaire, Institut d’Histoire des Conflits Contemporains*, Paris, p. 2. Disponível em: http://www.stratisc.org/PN1_PRESENTATI.html, versão de 01-01-2002.

contra a terra» sob o ponto de vista político-estratégico e até filosófico-estratégico, carreando para a sua reflexão, no que Coutau-Bégarie chama de *Arqueologia do Pensamento Naval*¹³, o exemplo de Platão¹⁴ ao colocar o problema da relação entre a sua cidade ideal e o Mar. Na Idade Moderna podemos, na verdade, identificar a reformulação desta equação fundamental em Francis Bacon, em Carlos V, em Richelieu e em tantos outros. Mais uma vez, Hervé Coutau-Bégarie¹⁵, na sua pena elegante, vem a concluir que: “*a estratégia naval não pretende constituir-se em disciplina independente da estratégia geral, mas pode pretender, sem fanfarronice, dar o seu contributo à estratégia teórica. Com Mahan, Corbett, Castex, Rosinski, Cable, ela tem já bons títulos de nobreza a fazer valer*”.

Estamos agora em condições de perceber o aparecimento, na Idade Moderna, de produção doutrinária no campo da *Arte da Guerra do Mar* de que é exemplo fulgurante o português Pe. Fernando Oliveira, a quem a Academia de Marinha dedicou no período comemorativo do V Centenário do seu nascimento, em 2007, uma Sessão Cultural conjunta com o Instituto de Cultura Europeia e Atlântica, num painel de seis comunicações em que participaram os bem conhecidos académicos Francisco Contente Domingues, António Silva Ribeiro e José Manuel Malhão Pereira, bem como o autor destas linhas.

Tentaremos, após esta breve introdução, passar em revista alguns estudos já efectuados, no âmbito da tal *Arqueologia do Pensamento Naval*, e a partir daí referenciar alguns autores de doutrina, evidenciando a riqueza das fontes e a sua necessária utilização na elaboração duma *História do Pensamento Naval*, que está por escrever, a partir dum quadro teórico também ainda não devidamente estruturado.

Pensamos ter ficado claro que podemos considerar a *Estratégia* como uma Ciência, a partir do momento em que se produziu doutrina e até mesmo se elaboraram várias teorias, de que é exemplo a *Teoria Geral*

¹³ Cf. Hervé Coutau-Bégarie, “Archéologie de la Pensée Navale”, in *Institut de Stratégie Comparée, Commission Française d'Histoire Militaire, Institut d'Histoire des Conflits Contemporains*, Paris. Disponível em: http://www.stratisc.org/PN4_HCBPRESENTA..html, versão de 01-01-2002.

¹⁴ Consagrado filósofo grego, natural de Atenas ou Egina, que viveu entre 428/27 e 348/47 a.C.

¹⁵ Cf. Hervé Coutau-Bégarie, “Pour une Histoire de la Pensée Navale”, *ob. cit.*, p. 2.

da *Estratégia* sobre que dissertou e escreveu António Silva Ribeiro¹⁶. Retivemos da sessão pública do lançamento da obra atrás referida, a advertência do autor para o facto de que: “*Mestre em Estratégia não é o génio da estratégia*”. Razão pela qual a História tem de se fazer e de se refazer à luz das novas investigações e das novas interpretações. Adriano Moreira, chamado a apresentar/prefaciar a obra vem a concluir que: “*a assimetria não elimina os factos, a sofisticação tecnológica não apoia descasos no que toca à reformulação de resposta à desafiante segurança, a teorização estratégica estará sempre atenta a que a realidade fará inesperadamente aparecer um cisne negro que a desmente*”¹⁷.

O interesse por este tipo de estudos é, seguramente, duplo. A reflexão sobre a política e a estratégia marítima, não foi, sob o ponto de vista puramente histórico, um monopólio da Europa Moderna e Contemporânea. E do ponto de vista teórico, juntando as várias premissas, conduzirá à identificação dos diferentes modelos de potência marítima, bem como permitirá “testar” a validade destes.

II – ARQUEOLOGIA DO PENSAMENTO NAVAL

Não é, por certo, difícil de aceitar, que havendo conflitos entre os homens em terra, os mesmos, se tenham alargado a espaços marítimos, fluviais ou até lacustres, desde tempos imemoriais. Porém, as mais antigas batalhas navais cujos relatos chegaram ao nosso conhecimento datam do séc. XII a.C., em 1180 a.C., a que opôs, no delta do Nilo, o faraó Ramsés III aos chamados Povos do Mar e, pela mesma época, na ilha de Chipre, que foi tomada pelo rei dos hititas, Souppiloulouma II, depois de uma renhida batalha naval. Por volta de 700 a.C. o rei assírio Sennacherib esmagou uma revolta na Cilícia utilizando meios navais e, por documentos posteriores, podemos identificar uma batalha no mar, entre os assírios e os iónicos. Em 664 a.C., Corinto e Corfu envolveram-se numa batalha naval que, aliás, Tucídides¹⁸

¹⁶ Vd. António Silva Ribeiro, *O essencial ao processo estratégico. Teoria Geral da Estratégia*, Coimbra, Almedina, 2009.

¹⁷ Cf. Idem, *ibidem*, p. 14.

¹⁸ O maior historiador grego, nascido em Atenas em 460 a. C. Morreu no princípio do séc. IV a. C. Foi eleito estratega em 424 a. C., e é o autor da *História da Guerra do Peloponeso* (431-404 a. C.).

veio a considerar a primeira da História. Também, desde a mais alta antiguidade chinesa, podemos referenciar combates navais, tanto no mar, como nos rios e nos lagos interiores. A mudança decisiva, como sublinha Coutau-Bégarie, ocorreu, porém, só no séc. VII antes da nossa era, com o aparecimento do *trirreme*, o primeiro navio especificamente concebido para o combate naval¹⁹.

Até aqui pudemos tão só sumariar significativos eventos no que se refere a grandes batalhas navais. Com a ajuda preciosa dos trabalhos do comandante Jean Pagès, um dos mais profundos estudiosos da matéria para a Antiguidade Clássica Grega, vamos iniciar a aproximação ao conceito de pensamento naval, tentando perceber se realmente existiu, num período considerado fundacional, no séc. VI a.C., em Atenas, na época de Sólon²⁰.

Digamos então que o Pensamento Naval é o “*discurso donde nasce uma doutrina estratégica acompanhada de regras táticas essenciais, que os comandantes das forças navais dum determinado país devem imperativamente seguir na preparação e na execução de todas as operações*”²¹. Este pensamento terá que ter em conta os contextos políticos, militares e económicos, bem como os constrangimentos geográficos. Como não poderia deixar de ser, também é susceptível de evoluir em função das mudanças surgidas no país, ou no exterior, já que é influenciado, profundamente, como vamos ver, pela Ideologia. Como discurso, comporta um exercício intelectual que pretende veicular uma mensagem, traduzida depois na prática pela tomada de decisões muito concretas.

A política e a estratégia navais da época de Sólon estão bem patentes pela instituição das *naucrarias*, forma inicial do que, mais tarde, viria a ser conhecido como a *galerarquia*, das *frátrias*, por um lado, e pelo outro a tomada da ilha de Salamina, em 612 a.C., seguida pela conquista, em 607 a.C., da cidade de Sigea, à entrada dos

¹⁹ HervéCoutau-Bégarie, “Quand l’espace maritime deviant théâtre des conflits” in *Sciences et Avenir*, n° 653, Juillet, 2001, pp. 54-55.

²⁰ Político e poeta ateniense que viveu nos sécs. VII-VI a.C., e assumiu o arcontado em 594-593 a.C.

²¹ Vd. Jean Pagès, “La pensée navale athénienne aux Ve et IVe siècles avant J. C.” in *Institut de Stratégie Comparée, Commission Française d’Histoire Militaire, Institut d’Histoire des Conflits Contemporains*, Paris. Disponível em: http://www.institut-strategie.fr/PN1_PAGESPENSE.html, versão de 01-01-2002.

Dardanelos, nome actual do antigo Helesponto²², que na costa asiática permitia controlar a rota do trigo. Esta foi, segundo Heródoto²³, a primeira expedição naval ateniense e os dois acontecimentos atestam e prefiguram o nascimento de um pensamento naval em Atenas, nesta época.

Pisístrato²⁴, tirano ateniense, em 561 a.C., conseguiu apoderar-se do porto de Nisaia, pertencente a Mégara, no golfo de Salónica, recuperar o perdido porto de Sigea, aos mitilénios, e instalar na zona do Pireu o porto de Falero. Deste modo, garantiu para Atenas o acesso às ricas florestas de madeiras da Trácia²⁵, necessárias à construção naval. A sua estratégia foi a de exercer a maior influência possível nas ilhas do Egeu, bem como na área do Helesponto, áreas debaixo da cobiça persa²⁶.

As ilhas de Lemnos e Imbros, à entrada do Helesponto foram ocupadas por Atenas em 500 a.C., no período da governação de Clístenes²⁷ como forma de garantir a rota do trigo, assegurando pontos estratégicos na zona de influência dum domínio que se desenhava, baseado no controle das trocas comerciais e na manutenção do poderio naval²⁸ naquela zona. E foi esta mesma orientação que Temístocles²⁹ veio a seguir, mais tarde, constituindo-se como um primórdio doutrinário de pensamento naval e marítimo ateniense.

Na verdade, desde 540 a.C., todas as cidades gregas da Ásia haviam aceiteado a tutela persa, salvo a ilha de Samos onde Polícrates³⁰

²² Hele, filha de Atamanto, rei de Orcómeno, pereceu afogada aí, quando com seu irmão Frixo, ia no dorso do toirão de ouro em demanda da Cólquida (*Argonautas*).

²³ Cf. Hérodote, VIII, 41, 3-6; Cf. G. Glotz, *Histoire Grecque*, tomo I, Paris, PUF, 1948, pp. 402, 407 e 471.

²⁴ Político ateniense do séc. VI a.C. Estabeleceu a tirania em 560 a.C. Opositor de Sólon foi duas vezes expulso do Poder, que recuperou em 545 a.C., tendo governado Atenas até à sua morte em 527 a.C.

²⁵ Cf. G. Glotz, *ob. cit.*, tomo I, pp. 444-462.

²⁶ Cf. Idem, *Ibidem*, tomo I, p. 459.

²⁷ Político ateniense da segunda metade do séc. VI a.C. Opositor de Pisístrato, apoiou a abolição da tirania em 510 a.C.

²⁸ Cf. Idem, *Ibidem*, tomo I, p. 471.

²⁹ Político ateniense (c. 528-462 a.C.), assumiu o arcontado epónimo em 493-492 a.C. Eleito estratega em 490 a.C., iniciou em 483 a.C., a construção 200 triremes, com os proventos das minas de prata do Láurio.

³⁰ Tirano da ilha de Samos que more em 522 a.C.

tinha resistido. A rota do trigo estava na mão daqueles. A Iónia revoltou-se contra o Grande Rei³¹ em 499 a.C., mas a sua derrota na batalha naval de Ladé, em 494 a.C., fez retornar o jugo dos persas que instalaram na área o terror. Nos anos que precederam a primeira guerra Médica³², Atenas não tinha nem uma verdadeira marinha de guerra, nem tão pouco um porto onde a pudesse acolher. O comandante Jean Pagès, cujo estudo seguimos, vem recordar-nos a voz dos autores que sobre estes acontecimentos nos deixaram relatos³³.

Podemos assim ler em Tucídides, (I, 14) que: “[...] *foi só mais tarde que Temístocles, quando Atenas se encontrava em guerra com a ilha de Egina, em 491 a.C., convenceu os seus concidadãos a iniciarem a construção de navios destinados a dar batalha [...]*”. Heródoto, no *Livro VII*, 145, vem a confirmar esta opinião numa dilucidativa passagem³⁴. É verdadeiramente com Temístocles que se cimenta, em terreno sólido, o que se pode já chamar dum pensamento naval ateniense, se bem que já com as *naucrarias* os seus predecessores, nos destinos da Cidade-Estado, o tivessem iniciado, como vimos atrás. O *naucraro* é, na verdade, todo aquele que põe à disposição do Estado um navio e no seu comando o conduz para atingir um objectivo concreto. Vimos já como estas instituições evoluíram até à consagração da *galeraquia* que, muito embora com outros contornos, consubstanciou como que em liturgia com o mesmo fim, um programa naval.

Na defesa de Atenas contra os persas, Temístocles conseguiu persuadir os seus concidadãos que uma vitória só seria possível, com a evacuação da Ática e da Cidade e a preparação dum combate naval decisivo em condições estratégicas e tácticas previamente concebidas. Heródoto³⁵ vem recordar-nos, no seu *Livro VII*, 139 a 145, que os atenienses pediram em Apolo de Delfos um oráculo sobre o destino da sua cidade face à ameaça persa. A resposta da pitonisa, que reproduz, mereceu de Temístocles uma interpretação, na linha da sua política:

³¹ Dario I, rei dos persas (521-486 a.C.) da dinastia dos Aqueménidas.

³² As guerras Médicas, também conhecidas como Pérsicas, que opuseram os gregos aos persas, decorreram entre 490 e 448 a.C.

³³ Cf. Jean Pagès, *ob. cit.*

³⁴ Cf. G. Glotz, *ob. cit.*, tomo I, pp. 459 e 481.

³⁵ Natural de Halicarnasso, é considerado o Pai da História.

“Zeus na sua voz clamorosa concede uma muralha de madeira para te proteger, a ti e aos teus filhos, defesa única e inexpugnável”. Não restavam dúvidas ao governante que o oráculo se referia aos navios atenienses, que se impunha construir e multiplicar, e com os quais se daria um combate decisivo.

Nasceu, deste modo, um pensamento naval elaborado e coerente que, pela mão do governo da Cidade, e graça aos deuses, guindou os atenienses a uma aura jamais atingida, quer na guerra, como na paz, acolhidos à protecção tutelar da divindade *Athena* que os impeliu a defenderem-se e a exercerem o seu poderio, baseado na importante força naval. Plutarco³⁶, no seu *Temístocles* (VII e XVIII) assinala como a *deusa* exortara os cidadãos para se alistarem na Marinha, assegurando-lhes que só com ela estariam defendidos dos «bárbaros» e, mais tarde, alcançariam ditar a lei aos outros gregos³⁷.

Foi com este espírito que os autores, se bem que posteriormente aos acontecimentos, nos vieram a descrever o estado dos atenienses antes da grande vitória de Salamina em 480 a.C.: a ideia de que só pelo *Poder do Estado no Mar* venceriam os inimigos e conduziriam no futuro os destinos do mundo helénico. Temístocles esteve longe de colher a unanimidade na sua política de orientação para o Mar. A oposição das ideias continentalistas censurava o facto de lhes ter retirado a lança e o escudo e de os ter transformado em marinheiros. Estas mesmas ideias vêm a ser retomadas por Platão, mais tarde, que as advoga no *Livro de Leis* IV, e disso nos dá conta ainda Plutarco, no Cap. 38 do seu *Temístocles*³⁸. O filósofo grego chega mesmo a afirmar que a segunda guerra Médica havia ficado manchada pelas batalhas navais do cabo Artemision e de Salamina em 480 a.C. (*Leis* V, 707 c).

A célebre máxima atribuída a Temístocles, se bem que provavelmente apócrifa: “*Quem comanda no Mar, comanda em toda a parte*”, resume bem o que se pode chamar de ideia fundacional

³⁶ Consagrado o autor, natural de Queroneia, na Grécia (c.50-120 d.C.). Estudou na Academia de Atenas e entre 80 e 90 permaneceu em Roma, onde alcançou a cidadania.

³⁷ Cf. G. Glotz, *ob. cit.*, tomo I, pp. 57, 110, 355 e 383.

³⁸ Cf. Plutarco, *Temístocles*, XXXVIII.

do *Poder do Estado no Mar*, se bem que só no séc. I a.C., com Estrabão³⁹, o conceito de *talassocracia* se venha a assumir como uma evidência histórica.

O tempo já vai longo e ainda nos encontramos nos primórdios daquilo a que Hervé Coutau-Bégarie chamou de *Arqueologia do Pensamento Naval*. Haveria que se deambular ainda pela época da luta da Grécia contra Filipe II da Macedónia, entre 404 e 336 a.C., para atingirmos o ano de 323 a.C., em que Atenas perdeu definitivamente o seu prestígio de potência naval, data esta da derrota da armada da Cidade no conhecido combate, perto da ilha de Amorgos, contra a congénere fenícia, braço direito da continental Macedónia.

Mal estaríamos, contudo, se não abordássemos, mesmo assim os aspectos subjacentes à *talassofobia* política, particularmente a de Isócrates⁴⁰, ou esquecêssemos, no contexto do pensamento naval helenístico, a figura de um Epaminondas de Tebas (c. 418-362 a.C.) ou as armadas do grande Alexandre (356-323 a.C.) e a sua política naval oceânica. Os macedónios, e os seus adversários, os selêucidas da Síria ou os lágidas do Egipto, estruturaram um pensamento naval assente numa concepção materializante de força marítima, onde se assiste à utilização de artilharia mecânica embarcada, numa corrida excessiva aos armamentos e ao número de efectivos navais. Impossível seria não se apontar, também, Ptolomeu I, *Soter* (360-283 a.C.) rei do Egipto de 305 a 283 a.C., que veio a criar uma armada, considerada a maior de toda a Antiguidade, bem como a figura do lugar-tenente de Alexandre Magno e seu sucessor, o diádoco Antígono I *Monophthalmos* e do seu filho Demétrio *Poliorceta* (336-283 a.C.), que ocupou o trono da Macedónia entre 294 e 288 a.C.

III – CONCLUSÃO

Impõe-se ainda perceber se houve na realidade um pensamento naval romano e até árabe, admitindo este último como «não cristão», pelo estudo da manifestação das opções estratégicas dos chefes

³⁹ Filósofo histórico, historiador e geógrafo, natural de Amaseia do Ponto, onde também morreu. Viveu entre 64/63 a.C. e 23/24 d.C.

⁴⁰ Grande orador ateniense que viveu entre 436-338 a.C.

Berberescos⁴¹, dos Otomanos⁴², dos Abássidas⁴³, dos Mongóis⁴⁴, dos Safávidas⁴⁵ e dos Yemenitas⁴⁶. E como obnubilar o caso chinês?

Avançando no tempo, uma nova questão vai surgir: houve um pensamento naval no Ocidente Medieval? Não esquecendo Vegécio⁴⁷, Afonso X, o Sábio, deixou-nos um texto precioso – *De la guerra que se face por la Mar*, de 1270. Em Portugal, se analisarmos toda a documentação relativa ao mar, no longo reinado de D. Dinis, nomeadamente a que está ligada à criação do almirantado, podemos claramente afirmar que já existia uma estrutura de pensamento naval e, mais ainda, um objectivo geoestratégico a implementar. D. Dinis foi o obreiro da decisão sobre o futuro de Portugal numa perspectiva de espaço, que ultrapassando a fronteira terrestre consignada em Alcanises, se alargou a um outro bem mais vasto, no mar, qual fronteira estratégica de segurança, garante da soberania, e que numa articulação entre o Mediterrâneo e o Atlântico, encontrou novos limites – o meridional no estreito de Gibraltar, e o setentrional no canal da Mancha. E tudo isto até à sua real consciência, já no reinado de D. Fernando, que levou este monarca à celebração do Tratado de Westminster, em 1373, no seguimento do de Tagilde, do ano anterior. D. João I, entre a Primavera de 1384 e a de 1386 conduziu uma intensa actividade diplomática que terminaria com a assinatura do Tratado de Windsor, e a sua Convenção Marítima anexa, a 12 de Maio daquele último ano. Este tratado foi o garante da construção de uma centralidade desenhada de forma a consubstanciar, na retaguarda, a salvaguarda da independência do reino face à constante ameaça castelhana. Jorge Borges de Macedo, na sua *História Diplomática Portuguesa*, escrevia em 1987: “*Portugal, com esta aliança, ao*

⁴¹ Habitantes das cidades do Norte de África que desenvolviam grande actividade no Mediterrâneo, do Egipto a Marrocos, de que são referência Tunes e Argel.

⁴² Conhecido império que se pode fazer recuar ao ano de 1190 e se prolongou até 1924.

⁴³ Terceira dinastia do Califado (Bagdade), entre 750 e 1258.

⁴⁴ Povo e império que se pode fazer recuar a 618 e que teve governação autónoma até 1921.

⁴⁵ Dinastia persa que reinou entre 1502 e 1736.

⁴⁶ Povos da zona conhecida por *Árbia Feliz* cuja história ascende ao terceiro milénio a.C., e cuja decadência se situa por volta de 520 a.C. Os seus principais períodos históricos são repartidos pelo dos Catânidas, dos Mineanos, dos Sabeus (da rainha de Sabá) e dos Himiaritas que combateram os gregos e os romanos.

⁴⁷ Escritor romano do séc. IV d.C., autor da conhecida obra *Epítoma rei militaris*.

lado da independência como estado, conservou a sua função europeia de garantir uma área essencial de tráfego internacional, livre das hegemonias peninsulares” A tomada de Ceuta, em 1415, representou, também, o reforço dessa política de garante estratégico da soberania, face, agora, aos contínuos ataques da costa portuguesa pela pirataria oriunda da costa magrebina.

Evoluiremos então até ao aparecimento dos diferentes doutrinadores da *Arte da Guerra do Mar*, já na Idade Moderna, com a emergência dum pensamento naval na Europa do séc. XVI até ao início do séc. XVII. Ahmad Ibn Majid, na sua obra de 1489, *O Livro de conselhos úteis sobre os Princípios e Regras de Navegação*, sublinha a importância do tráfego marítimo para a riqueza de quem domina os mares. Mal iríamos se referindo este autor não recordássemos que João de Barros, nas *Décadas*, faz Vasco da Gama encontrar-se com Ibn Majid, tecendo importantes considerações que bem se podem inscrever num pensamento naval árabe. De igual modo, neste âmbito, D. João de Castro, nas suas obras, vem a dar vários testemunhos sobre o comportamento dos opositores que enfrentou. Como Coutau-Bégarie aponta, o pensamento naval árabe deverá incluir-se na categoria por si definida, como *informal*, por não encontrar nele um conceito no domínio da estratégia. A História não regista reais acções estratégicas árabes, agressivas. Com um carácter defensivo é possível concluir, pelo contrário, existirem comportamentos passivos por parte dos árabes, a avaliar pela deficiente atenção prestada aos problemas de logística, algo arredados das preocupações no contexto marítimo da região, aquando do *raid* português de 1541, nos 114 dias do itinerário Áden-Suez-Áden, em que a Geografia se impõe nos espaços do mar Vermelho, entre o Bab-el-Mandeb e o estreito de Ormuz.

Em 1511, Suleiman al Malin, do Oman, na sua obra *Fundamentos para o domínio da ciência naval*, tece comentários de grande valor para a compreensão do que representa a supremacia no mar. O francês Antoine de Conflans redige, entre 1515 e 1520, o *Livre des faiz de la marine et de la navigaie*, e o espanhol Alonso de Chaves reafirma a evidência da importância do poder no mar, na sua obra *Quatri Partitu en cosmographia pratica*, conhecida por *Espejo de navegantes*, datada de 1538. A par do Pe. Fernando Oliveira, com a *Arte da Guerra do Mar*,

de 1555, um Paolo Sarpi e o problema naval veneziano, e o *Tratado de Tática Naval* consubstanciado no Livro III *Della Milizia Marittima* de Cristoforo da Canal, ainda no século XVI, são testemunhos duma importante produção na área da doutrina.

Já no século XVII: *L'Armata navale*, em 1614, do italiano Pantero Pantera e *L'Art des Armées Navales ou Traité des Évolutions Navales* do Père Paul Hoste da Companhia de Jesus, de 1697, a par da acção do vice-almirante de França, Conde de Tourville, pelos contributos práticos da sua longa experiência na carreira militar naval. No século XVIII a figura incontornável do escocês John Clerk of Eldin, esse pensador naval tão contestado, bem como, os franceses Vicomte de Morogues, com *Tactique navale* ou *Traité des évolutions et des signaux*, em 1763, e Vicomte de Grenier, com *L'Art de la Guerre sur Mer ou Tactique Navale*, em 1787.

No século XIX manteve-se a produção de obras afins à estruturação de conceitos sobre o pensamento naval. Destacaremos, por ordem cronológica: logo em 1802, o francês Audibert Ramatuelle, com *Cours Elémentaire de de Tactique Navale*, dedicado a Bonaparte; o italiano Giulio Rocco, com *Riflessioni sul potere marittimo*, em 1814; *Considérations Navales* e *De la Marine Militaire*, respectivamente em 1832 e 1837, do conta-almirante francês Jean Grivel; em 1880, o capitão-tenente russo V. Berezin, com *Morskaya Taktika*; o almirante Stepan Osipovich Makarov, também russo, de origem ucraniana, em 1898, com *Discussion of Questions in Naval Tactics* e, por fim, o italiano Domenico Bonamico, com *Il Potere Marittimo*, em 1899.

Convém, contudo, não deixar de referir que o interesse pela *Arqueologia do Pensamento Naval* é algo que remonta, pelo menos, ao ano de 1654, quando foi dada à estampa, em Upsala, a obra do sueco Johannes Scheffer, *De Militia Navalis Veterum, Libri Quatuor*. Os «antiquários» da época davam muito mais atenção aos relatos de batalhas e aos aspectos biográficos dos grandes heróis, do que às questões teóricas relacionadas com o poder naval, quase sempre subentendido. Como teria afirmado um dia Pompeio Magno⁴⁸, no dizer de Plutarco (*Vita di Pompeo*, 50), para o império

⁴⁸ General romano que viveu entre 106-48 a. C.

romano, inquestionavelmente, também um império marítimo, que jamais teria existido sem o poder naval: “*Navigare necesse est, vivere non necesse*”.

Importaria agora falarmos sobre a reformulação dos sucessivos pensamentos navais espanhol, francês, inglês, italiano, e a emergência do sueco, do alemão e do russo, sem esquecermos, também, os pensamentos navais japonês, vietnamita, indiano, argentino, brasileiro e americano. Pelo menos estes não poderiam deixar de ser analisados num estudo aprofundado. Até chegarmos a Mahan e ao seu *Sea Power* teríamos que percorrer ainda um longo caminho, que se dilataria até aos nossos dias em controvérsias sucessivas, só elas capazes de nos conduzirem, entre História, Estratégia e Doutrinas até à almejada construção dum edifício – *A História do Pensamento Naval*, tão cara ao saudoso Professor Hervé Coutau-Bégarie que, desafortunadamente ficou por elaborar, devido ao seu precoce desaparecimento, quando ainda tanto havia a esperar da excelência da sua produção científica. Quiçá, um dia, possamos ter a oportunidade de dar a este pequeno trabalho uma nova versão, mais completa.





A reemergência da Rússia:

Entre carências sociais e ambições geoestratégicas

Fontes Ramos¹

ABSTRACT

Vinte e cinco anos após a queda do Muro de Berlim que constitui uma das marcas históricas mais significativas do século XX, a reemergência internacional da Rússia, bem como o seu recente militandismo armado, constituem elementos incontornáveis do cenário internacional. Estaremos perante o regresso ao passado?

Persiste hoje o sentimento de que esta postura não é errática, nem titubeante. Pelo contrário, o encadeado das ações conduzidas pela Rússia na última década, parece demonstrar uma atitude calculada e persistentemente conduzida.

Pretende-se com esta reflexão analisar a evolução da postura russa que se tem articulado à volta de 3 formulações geoestratégicas. A “parceria estratégica” com o ocidente estabelecida logo após o colapso da União Soviética e que com maior ou menor intensidade caracterizou a postura estratégica de Yeltsin. A prioridade ao “near abroad”, materializada pelos esforços de integração dos países que tinham pertencido à União Soviética em estruturas comuns, como a Organização do Tratado de Segurança Coletiva, a União Aduaneira, ou a União Euroasiática. E, nos últimos anos, o apoio e apelo da Rússia a uma “ordem multipolar”. A Organização de Cooperação de Changai e os BRICS têm sido os veículos utilizados para constituir um novo “modelo de integração geopolítica”.

¹ General.

Pretende-se também colocar esta reflexão sobre a Rússia em contexto. Isto é, indagar se a Rússia perante os estímulos internacionais externos e as suas dificuldades internas não resolvidas procura apenas manter a sua viabilidade histórica; se estamos a assistir ao regresso ao sonho imperial pacientemente construído ao longo do tempo; ou se, pelo contrário, se trata de um movimento mais amplo visando uma nova ordem internacional de perfil continental em sintonia com a China, ordem construída na ascendência sobre a periferia marítima “decadente” e em perda de poder, como alguns teóricos russos advogam?

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Uma leitura geoestratégica da Rússia
3. Os desafios de Yeltsin
4. A Ação de Putin
5. Algumas considerações finais

*“Tudo o que foi referido tem que ser executado sem quaisquer reservas, novas sugestões, ou interpretações burocráticas. É nisto que consiste a mais importante e mais notável tarefa das autoridades.”*²

Vladimir Putin, perante ambas as câmaras do Parlamento Russo, na apresentação do estado-da-nação, em 12 Dez de 2013.

“Mostramos ser fracos. E os fracos são batidos”

Vladimir Putin, após a crise dos reféns em Beslan³

1. INTRODUÇÃO

Parece já distante o tempo em que o colapso do Bloco de Leste nos mostrou o mundo Soviético em profunda convulsão. Em pouco mais de duas décadas, a Rússia emergiu do caos de 1991, instaurou um novo regime interno e progressivamente tem vindo a assumir

² Intervenção de Putin, disponível em: <http://eng.kremlin.ru/transcripts/6402>, acedido em 25 Ago. 2014.

³ Numa intervenção pública a seguir ao incidente de Beslan em 2004, LUCAS Edward, *The New Cold War, Putin Threat to Russia and the West*, Bloomsbury, 2014, p. 69.

uma liderança voluntarista e assertiva em relação ao antigo espaço soviético e ao ocidente.

A reflexão contida neste texto é motivada por esta reemergência rápida da Rússia, inesperada e surpreendente segundo uns, mas previsível e natural segundo outros, que radica numa “diferença fundamental de opinião sobre o significado do colapso do regime Soviético.”⁴ Para as nações anteriormente subjugadas, o colapso do sistema soviético levaria à “libertação triunfante” e definitiva que permitiria à Rússia voltar a ser um “Estado normal” e, a eles próprios, a oportunidade de poderem definir o seu futuro, em liberdade, segundo a vontade dos seus povos.

Mas, para muitos na Rússia, as lições foram bastante diferentes. O colapso da União Soviética devido ao falhanço do comunismo foi uma “catástrofe geopolítica”, porém a Rússia continua a dispor das armas que garantiram a sua condição de superpotência no século XX, significativas reservas de energia e a base tecnológica necessárias para que trace o seu caminho para a sua restauração no século XXI.⁵ A inversão daquela humilhação e o retorno ao seu lugar de grande potência seria apenas uma questão de tempo.

E a experiência não é historicamente nova. O colapso do Império Russo na sequência da revolução de Outubro de 1917 levou também à sua imediata desagregação. Que começou com a proclamação da independência da Ucrânia, a que se segue a da Federação Transcaucasiana⁶ e da Bielorrússia, bem como dos povos da Ásia Central. E, em Março de 1918, ao abrigo do tratado de Brest-Litovsk, à separação dos Países Bálticos e de outros territórios nomeadamente na Finlândia, Geórgia e Turquia.

Passado um ano, o governo soviético controlava apenas o território que grosso modo correspondia ao do Principado de Moscovo no Séc. XV.⁷ No poder, a perspectiva do Partido Comunista, que tinha apoiado

⁴ LUCAS, Eduard, *The New Cold War - Putin's Threat to Russia and to the West*, Bloomsbury, 2014, p. x.

⁵ GVOSDEV, Nikolas K. and Chistopher Marsh, *Russian Foreign Policy, Interests, Vectors and Sectors*, Sage, 2014, p. 4.

⁶ Que mais tarde deu origem às repúblicas da Arménia, Azerbaijão e Geórgia.

⁷ GVOSDEV, Nikolas K. e Chistopher Marsh, *Russian Foreign Policy, Interests, Vectors and Sectors*, Sage, 2014, p. 158 e seguintes.

as autonomias, mudou. E passou a usar a pressão militar conjugada com golpes de estado para implantar regimes comunistas, ou os conflitos civis em curso para instalar repúblicas provisórias soviéticas, em áreas “libertadas”, como na Moldava. Ou ainda a invasão efetiva, como na Geórgia. Enfim, o novo regime soviético conseguiu que em 1921 apenas os países bálticos permanecessem fora do seu controlo. A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), constituída em 30 de Dez de 1922, representou o modelo soviético que permitiu associar repúblicas teoricamente autónomas, mas cujos governos dirigidos por partidos comunistas e de facto subordinados ao Partido Comunista Central, mantiveram ferreamente dependentes.

Certamente que, no presente, falta o vigor revolucionário e a fonte ideológica do comunismo. O mundo está em mudança profunda, os condicionamentos políticos e económicos são diferentes, o que torna o processo mais complexo, porventura irrealizável, mas os fatores geoestratégicos permanecem, os traços do legado histórico são profundos e os riscos internos da própria Rússia, bem conhecidos pelos seus dirigentes, são significativos. Eles em boa parte ditam os comportamentos atuais.

Esta reflexão pretende colocar a reemergência russa em contexto, através duma visão alargada e desapaixonada dos fatores em jogo e eventualmente tornar mais inteligíveis as ações em curso. Recordemos Churchill. “Não posso prever a ação da Rússia. É uma charada envolta num mistério, dentro de um enigma, mas talvez haja uma chave. A chave é o interesse nacional Russo.”⁸

2. UMA LEITURA GEOESTRATÉGICA DA RÚSSIA

a. O Impacto da Geografia

O espaço em que se desenvolveu o Império Russo é marcado de forma indelével pela geografia.

Com uma latitude média elevada correspondente à do Canadá, este vasto território confina a Norte diretamente com o Oceano Glacial

⁸ “I cannot forecast to you the action of Russia It is a riddle, wrapped in a mystery, inside an enigma; but perhaps there is a key. That key is Russian national interest.”

Ártico. Tem pois uma temperatura média baixa, de 5,5° Celsius, e cerca de 65% do solo está permanentemente gelado. Sensivelmente a meio do continente euroasiático, uma longa cadeia de montanhas desenvolve-se desde os Cárpatos, à Anatólia e Planalto do Irão, continuando pelas elevações do Pamir, Himalaias e cordilheiras do Altai em direção à península de Camecháteca. Este notável obstáculo que impede o fluxo das massas de ar quente e húmido, vindas do Indico, permite todavia o acesso desimpedido ao ar gélido e seco do Ártico que fica a pairar sobre a planície, tornando as condições de vida local ainda mais duras e a agricultura menos produtiva.

Apenas a ocidente o ar mais húmido e temperado, vindo do atlântico ao longo da planície europeia torna mais habitável e produtiva uma zona à volta de Moscovo, onde a população se tem maioritariamente fixado. Desde a época medieval, a zona mais densamente povoada da Rússia desenha um triângulo entre S Petersburgo, Krasnodar e Omsk, continuando, hoje, ao longo do Transiberiano, numa faixa estreita para leste até Vladivostoque.

O que tem consequências várias. Antes de mais no sentido de “vulnerabilidade” do núcleo histórico e populacional, concentrado numa zona de planície sem obstáculos defensivos significativos. A história tem ensinado que todas as invasões desde os cavaleiros Teutónicos, às forças de Napoleão, de Hitler, ou às hordas Mongóis, têm atingido a capital avançando ao longo da extensa planície. O sentido de vulnerabilidade é pois uma preocupação geoestratégica histórica, e o esforço para garantir a segurança da Rússia é a prioridade essencial do estado, desde sempre⁹.

Uma das respostas tem sido a expansão e conquista de território para obter fronteiras seguras. Segurança e império têm sido assim as duas faces da mesma moeda, levando a um alargamento contínuo, só limitado pela oposição armada ao seu avanço. Seja em direção à Ásia Chinesa, ao Império Otomano, Persa ou ao Ocidente, só a força das armas deteve o império. O que define um outro traço recorrente na geoestratégia russa - o sentido do seu envolvimento por uma periferia hostil, o sentido de “cerco”, tantas vezes referido na geopolítica russa.

⁹ GVOSDEV, Nikolas K. e Chistopher Marsh, op. cit. p. 5.

O dito do Czar Alexandre III de que a “Rússia só tem dois verdadeiros amigos no mundo, o seu exército e a sua marinha”¹⁰, evoca este fantasma histórico e constata um sentimento persistente e expresso ainda hoje. Por exemplo, por Ruslan Pukhov¹¹, quando diz que a Rússia:

“...está rodeada por um ambiente bastante hostil, e os seus vizinhos não ajudarão a alcançar os seus objetivos nacionais. É por isso que a Rússia é forçada a considerar todos os seus vizinhos diretos, em maior ou menos grau, como adversários potenciais. Por outro lado é óbvio que as antigas repúblicas soviéticas são uma esfera natural dos interesses nacionais russos. Por isso é que o renascimento Russo como uma grande potência é impossível sem a restauração do domínio Russo nas antigas repúblicas. Mas é claro que tal domínio seria impossível sem pôr fim à intromissão do Ocidente nesta zona de interesses Russos.”

O tempo do império está, esperemos, definitivamente ultrapassado, e como diz Zbigniew Brezezinski, a Rússia ou é democrática ou imperial, mas não pode ser ambos simultaneamente. Mas há que constatar que Federação Russa, seja quem for que estiver no Kremlin, “não tem escolha a não estar envolvida nos assuntos globais dadas as suas dimensões e posição geográfica.”¹² E que por isso tem interesses específicos no extremo oriente, na ásia central e do sul, no médio oriente, e na europa.

A geografia dita também uma outra condicionalidade estratégica. A dificuldade de acesso ao mar livre. A Rússia, sendo o país geograficamente maior do mundo não tem uma rede de portos naturais de acesso ao mar. De facto tem apenas 4 regiões portuárias e com saídas condicionadas. Ao norte, na península de Cola, mas o Ártico gelado limita a navegação apenas a uma parte do ano. A Leste, a área portuária de Vladivostoque, mas a saída para mar aberto é condicionada pelo arco das ilhas Curilas. O acesso aos mares quentes e a “janelas

¹⁰ Citado em GVOSDEV, Nikolas K. e Chistopher Marsh, op. cit. p. 4.

¹¹ Ruslan Pukhov, Director of the Center for Analysis of Strategies and Technologies (CAST), Member of the Public Council under the Russian Defense Ministry, <http://valdaiclub.com/defense/61240.html>, 9 Maio 2014.

¹² GVOSDEV, Nikolas K. e Chistopher Marsh, op. cit. p. 8.

para a Europa” têm sido uma preocupação geoestratégica permanente nomeadamente desde Pedro o Grande. Todavia o acesso pelo Báltico a mar aberto (hoje limitado ao porto de Kaliningrado) é, ainda assim, condicionado pelos estreitos da Dinamarca. E o acesso ao Mar Negro pela península da Crimeia (ocupada hoje ilegalmente pela Rússia) tem a saída para o Mediterrâneo controlada, fisicamente, pelos estreitos do Bósforo. Esta é uma carência que deve ser reconhecida. Mas a solução imperial que a Rússia procura usar para a resolver esta questão, deve ser inquestionavelmente derrotada.

b. O Legado Histórico

O crescimento do Império Russo a partir do principado de Moscovo foi naturalmente influenciado pelo contexto geográfico, mas foi também resultado de opções que constituem um legado histórico único. Nikolas K. Gvosdev e Christopher Marsh¹³ lembram que, de certa forma, “as escolhas hoje abertas à Rússia radicam nos legados das decisões passadas” e consideram como alguma das opções históricas mais relevantes:

- A escolha pelo príncipe Vladimir (em 988) do Cristianismo Ortodoxo como religião oficial do principado de Kiev. O que separou o nascente estado eslavo tornado assim ortodoxo, quer do mundo muçulmano, quer do mundo ocidental católico românico.
- A opção de Alexandre Nevsky (em 1249) de resistir à invasão dos cavaleiros Suecos e Teutónicos da Cruzada Alemã, mas “procurar a acomodação” com os invasores mongóis, preferindo passar a ser uma das províncias periféricas do vasto império Mongol, com a capital na Ásia. A opção de “resistir aos apelos do Papa”, mas aceitar ser província do império mongol, forjou ligações históricas com o mundo asiático.
- A unificação eslava e a expansão asiática por Ivan IV, o primeiro Czar. O enfraquecimento mongol permitiu ao Principado de Moscovo unir os territórios eslavos vizinhos

¹³ GVOSDEV, Nikolas K. e Chistopher Marsh, op. cit. p. 13 e seguintes.

num estado único e iniciar a expansão para leste. A conquista dos Canatos de Kazan e Astracã permitiu o controlo de toda a bacia do Volga e o acesso ao mar Cáspio. A conquista de Sibír marca o movimento de avanço ao longo da Sibéria que vai terminar no pacífico, em 1639.

- O acordo estabelecido com os cossacos da Ucrânia em Pereiaslav (em 1564) que permitiu a inclusão na Rússia dos territórios eslavos do antigo Principado de Kiev. Para comemorar os 400 anos deste Acordo, Nikita Khrushchov transferiu a Crimeia para a dependência da Ucrânia.
- A Ocidentalização da Rússia iniciada em meados do Séc. XVII e desenvolvida em particular pela ação de Pedro, o Grande. O desejo de obter “janelas para a Europa” tornou-se numa obsessão estratégica até se obter acesso mar Báltico e Mar Negro. Foi a vitória sobre a Suécia que levou à cedência dos estados Bálticos à Rússia pelo Tratado de Nystadt (em 1721). Catarina estendeu as fronteiras para Ocidente e Sul. A Rússia “deixou de estar na periferia da Europa”, alcançou o prestígio de grande potência e passou a integrar o “sistema de estados Europeu”.
- O acesso ao Mediterrâneo. O embate contra o Império Otomano e a sua derrota levou à assinatura do Tratado de Kuçuk Karnak (em 1774). A Rússia anexou o Canato da Crimeia, garantiu a sua presença na bacia do Mar Negro e o acesso desimpedido às águas quentes do Mediterrâneo pelos estreitos de Dardanelos.
- A conquista da importante cidade de Tachkent (em 1865), que encostou o império Czar aos Himalaias, materializa a busca constante de fronteiras seguras e a afirmação imperial Russa na Ásia Central. A construção do porto de Vladivostoque (em 1859) consubstancia a afirmação de poder perante a China e a garantia da presença no Pacífico.

Não cabe na finalidade desta reflexão a análise do legado soviético, cuja utopia política, influente durante 70 anos, se esvaiu rapidamente quando foi possível observar, *in loco*, os resultados práticos. Mas importa salientar, desse período, como traços geopolíticos notáveis: a ascensão da União Soviética ao clube nuclear em paridade com os

EUA e ao estatuto de liderança de um dos blocos do mundo bipolar; a constituição de uma rede mundial alargada de países aliados ou colaboradores; e a influência política mundial, através do apoio revolucionário e da comunhão partidária. Mesmo se á custa de danos dramáticos sobre a população. A nacionalização forçada das terras, os planos quinquenais inflexíveis e a repressão política, os campos de reforma, os goulags, e a censura generalizada, ficaram como marcas que poucos herdeiros reivindicam.

A União soviética soçobrou por variadas razões. Joseph Nye, numa síntese lúcida, salienta as razões fundamentais¹⁴. Lembra a política de contenção (de George Kennan) que ao limitar a expansão armada iniciada por Estaline, reduziu o dinamismo imperial. Nota que a “sobre-extensão imperial” (de Paul Kennedy) levou a despesas de um quarto do PIB na área da defesa e dos assuntos externos, o que afetou gravemente outros aspetos da sociedade soviética, a que a “guerra das estrelas” da década de 80, de Reagan, acrescentou novos elementos de pressão. A União foi o único país desenvolvido em que, nesse período, os cuidados de saúde diminuíram e a taxa de mortalidade aumentou.

Refere a democratização de Gorbatchov como uma oportunidade que permitiu antecipar a fragmentação soviética que o apelo do “soft power” ocidental, das ideias liberais, ou tão só a vontade de independência, tornaram torrencial. Mas define sobretudo como causas profundas, porventura inultrapassáveis, o declínio da ideologia comunista e o falhanço da economia soviética que não se soube adaptar a um mundo em mudança. Putin já expressou opinião semelhante.

Nye antevê vários futuros possíveis para a Rússia. “Num extremo estão os que projetam o declínio futuro e veem a Rússia como uma economia extrativa, com instituições corruptas e problemas demográficos e de saúde inultrapassáveis.”

“Outros argumentam que com reforma e modernização, a Rússia pode ultrapassar estes problemas e que a liderança¹⁵ se encaminha

¹⁴ Em, Russia in Global Affairs Since the End of the Cold War, disponível em <http://eng.globalaffairs.ru/number/The-Dialectics-of-Rise-and-Dcline-15419> acedido em 11 de Set. 2014.

¹⁵ Na altura em que escrevia em 2012. O Presidente era Medvedev.

nessa direção.” Mas o governo disfuncional e a corrupção generalizada tornam a modernização difícil. O que nos leva ao ponto seguinte.

c. O Cenário de Desagregação

Reais ou imaginários, a Rússia enfrenta riscos muito complexos. Núcleo do que foi um “vasto e grande estado que, infelizmente provou ser incapaz de sobreviver num mundo em mudança rápida”, no dizer de Putin, a Federação Russa foi o que sobrou duma corrida à independência dos povos do império, fuga repetida de cada vez que o centro fenece. E a mesma força centrífuga subjaz, sempre presente, no imaginário e nas opções políticas dos dirigentes. Para muitos, o apelo liberal ocidental e o nível de bem-estar crescente nas populações europeias foi o que provocou o descrédito e o desgaste que levaram à desagregação da União Soviética. Por isso qualquer desenvolvimento junto das suas fronteiras atuais de regimes verdadeiramente soberanos, livres e prósperos, é considerado uma fonte de contágio, sentida como potencialmente perigosa.

Sendo geograficamente o maior país do mundo, a Rússia é simultaneamente um dos menos densamente povoados e o que está a envelhecer mais rapidamente na Europa. Com a população muito concentrada a ocidente, a Rússia é praticamente desocupada na rica área de recursos minerais do leste, onde é bordejada pela China com uma densidade de população, na área vizinha, 35 vezes¹⁶ superior à da Rússia e cuja população emigrada já constitui a maior parte da força de trabalho local. Zona onde a China tem consistentemente vindo a investir mais que a Rússia, e onde se gera uma economia voltada substancialmente para a China. Numa visita à região em 2000 Putin disse que “se não tomarmos medidas práticas... daqui a algumas décadas a população russa estará a falar Japonês, Chinês e Coreano.”¹⁷ Em 2012 o Presidente Medvedev referiu a necessidade de proteger o extremo oriente “contra a excessiva expansão dos países vizinhos.”¹⁸ Mas muitas outras considerações de preocupação são conhecidas.

¹⁶ BERMAN, Ilan, *Implosion - The end of Russia and what it means for America*, Regnery 2013, p. 54.

¹⁷ BERMAN, op. cit., p. 53.

¹⁸ BERMAN, op. cit., p. 64.

A Rússia está a viver uma “catástrofe populacional” (Berman, 2013) perdendo cerca de 500,000 almas anualmente, devido a causas demográficas e à emigração. Berman, salienta que a esperança de vida dos homens é de 60 anos (ao nível do Botsuana, Madagáscar e Lémen) E que em meados do século pode cair de um terço, passando dos 140 milhões atuais para 100 milhões¹⁹ e se a trajetória demográfica não mudar, a sua população pode cair para 52 milhões em 2080. É o que Ilan Berman diz chamar-se, em termos demográficos, “o esvaziamento”, “a implosão do capital humano da Rússia e o colapso do seu prospeto futuro como um estado viável moderno.”²⁰ Mas este esvaziamento tem incidências étnicas, digamos, opostas.

A componente eslava é a que perde população²¹, mas a componente muçulmana está em crescimento e passará a ser o segundo grupo étnico na Rússia. E esta é uma das populações mais vulneráveis a influências externas. Os casos da Chechénia e do Tartaristão são paradigmáticos. A questão é tão importante que o Presidente Putin²² se referiu alargadamente às questões de saúde pública, de apoio social e outras no Parlamento em 2013 e em particular salientou o ano anterior como o primeiro ano, desde 1991, em que as estatísticas indicavam um crescimento natural da população, mas que seria seguido de nova depressão, caso não fossem tomadas medidas, pois a geração de 90, agora em idade ativa, é uma geração reduzida, dado o declínio na época das taxas de natalidade dessa altura, que foi “catastrófico”. Um artigo da influente *Literaturnaya Gazeta* citado por Berman é expressivo:

“A Rússia como estado unitário soberano só pode existir enquanto a povo Russo fundador-do-estado, que garante a unidade da Rússia, mantiver a maioria da população. Quanto

¹⁹ LUCAS Edward, *The New Cold War, Putin Threat to Russia and the West*, Bloomsbury, 2014, p. 121.

²⁰ BERMAN, op. cit., p. 13.

²¹ De acordo com o censo de 2002 a população Muçulmana cresceu 20% entre 1989 e 2002 e durante esse período a população Eslava decresceu 4%, BERMAN, op. cit., p. 29.

²² Intervenção de Putin disponível em: <http://eng.kremlin.ru/transcripts/6402>, acedido em 25 Agosto de 2014.

menor o número de Russos, e mais baixa a sua percentagem na população, maiores as probabilidades da Rússia se fragmentar em insignificantes [estados] independentes”.

E que dizer das instituições de natureza extrativa implantadas por um poder cada vez mais centralizador e mais apoiado numa malha de “empresas estratégicas” cujo princípio da obediência política se sobrepõe à racionalidade empresarial. Yeltsin dizia em 1994 que a Rússia se tinha tornado “o maior estado da mafia do mundo... a superpotência do crime que está a devorar o estado de cima abaixo.”²³ A corrupção organizada atinge números impressionantes. De acordo com estudos de 2003²⁴ a Rússia perdeu mais de 200 Bilhões de dólares em fugas ilícitas de capital proveniente do crime, corrupção e evasão de impostos entre 1994 e 2011. E a economia informal corresponde a 46% do PIB naquele período, levando à perda de centenas de biliões de dólares que podiam ser investidos na economia. As saídas de capitais das empresas internacionais desde 2010 andam na casa dos 50 biliões de dólares anuais e os técnicos consideram que se tem feito poucos progressos em resolver as causas socioeconómicas subjacentes a tal fuga de capitais²⁵. O próprio Presidente Putin na intervenção²⁶ no Parlamento, em 2013, relativa ao estado-da-nação, refere que no ano anterior “...111 Biliões de dólares de produtos russos passaram através de offshores ou offshores parciais – o que representa 20% das nossas exportações.” E que “...metade dos 50 Biliões dos investimentos russos no exterior também foram para offshores.”

O que leva Berman a considerar que a redução catastrófica da demografia, a transformação étnica e religiosa em curso, o separatismo, as pressões externas e a baixa produtividade constituem uma tendência pesada e um desafio estratégico, muito complexo, levando o autor a considerar a “implosão” futura da Rússia como um cenário a não se descartar.

²³ BERMAN, op. cit., p. 71.

²⁴ Estudo de Fev. de 2013 do Global Finance Integrity, em BERMAN, op. cit., p. 72.

²⁵ BERMAN, op. cit., p. 71.

²⁶ Intervenção de Putin, disponível em: <http://eng.kremlin.ru/transcripts/6402>, acedido em 25 Ago. 2014.

3. OS DESAFIOS DE YELTSIN

a. De Gorbachev a Yeltsin

Não é possível entender a Rússia de hoje sem analisar o período tumultuoso pós- comunista, onde em boa medida se geraram as instituições vigentes²⁷.

Lilia Shevtsova conhecedora profunda da sociedade soviética, diz-nos que a dissolução do mundo soviético só não ocorreu de forma mais dura e sangrenta porque o sistema soviético estava “decadente” e já não era “genuinamente totalitário”. E que a mais importante mutação estava a ter lugar na própria “nomenclatura” soviética, consciente dos entraves que um sistema burocrático, ineficiente, em crescente atraso tecnológico²⁸ estava a impor ao país, e em que uma sucessão rápida de líderes fracos (anos finais de Brezhnev, Chernenko e Andropov) ajudara a libertar as pessoas dos receios do uso da violência e terror do passado, para manter a sociedade controlada.

Gorbachev, segundo ela, terá provavelmente sido apenas um acelerador da mudança inevitável, porque baseada em causas profundas. No fundo, “afrouxou os velhos laços repressores que mantinham a sociedade soviética controlada, mas não conseguiu, nem teve tempo, para desenvolver mecanismos alternativos mais consentidos que fundamentassem a sua continuação”²⁹.

Ao permitir, pela primeira vez na história soviética, a eleição direta dos deputados, Gorbachev permitiu que muitos dos candidatos do partido comunista fossem derrotados, o que para um partido de “monopólio garantido” foi o princípio do fim. Nem a introdução da figura de Presidente conseguiu restaurar a sua própria autoridade (de nomeado) perante a condição dos eleitos.

²⁷ Shevtsova, Lilia, *Yeltsin's Russia*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1999, pg 5.

²⁸ Segundo Joseph Nye em 1985 altura em que Gorbachev chegou ao poder, na União Soviética existiam 50.000 computadores pessoais, altura em que nos EUA já existiam 30 milhões. Em finais dos 80's só 8% da indústria soviética era competitiva em termos internacionais. http://www.huffingtonpost.com/joseph-nye/who-caused-the-end-of-the_b_350595.html

²⁹ Shevtsova, Lilia, op. cit., p.7.

Ao derrube do Muro de Berlim, segue-se a declaração de independência das Repúblicas Bálticas logo em 1989 e a separação progressiva da Ucrânia e das outras repúblicas em relação ao centro. A própria Federação Russa sob liderança de Yeltsin, apoiado por uma larga camada de quadros, declarou a soberania Russa em 12 de Junho de 1990. A fragmentação da União das Repúblicas Socialista Soviéticas (URSS) estava em curso rápido.

Após longas reuniões, Gorbachev tenta estabelecer novo equilíbrio entre o centro e as repúblicas, tendo proposto um novo “Tratado da União” que concederia a independência quase plena às repúblicas. Em 19 de Agosto porém, um grupo de comunistas “ortodoxos” tentam salvar *in extremis* a União Soviética, declarando o estado de emergência. Mas a sociedade ansiava por liberdade e progresso e o golpe foi derrotado praticamente sem derramamento de sangue. Yeltsin emerge como uma figura política central, pela sua presença física e liderança públicas durante a crise. Altera-se definitivamente a sua relação de ascendência com Gorbachev que se demitiria em dezembro de 1991.

Na reunião imediata do Parlamento Russo, Yeltsin assina um decreto dissolvendo o Partido Comunista da União Soviética. No dia seguinte reconhece a independência dos 3 Estado Bálticos. A Ucrânia adota, em 1 de Dezembro de 1991, a declaração de independência, ratificada por um referendo votado quase unanimemente.

O processo final de dissolução decorre também de forma inusitada. Em 8 de Dezembro reúnem-se próximo de Minsk, Yeltsin da Rússia, Leonid Kravchuk da Ucrânia e Stanislav Shushkevich da Bielorrússia e assinam um acordo anunciando a extinção da URSS e a criação da Comunidade de Estados Independentes (CEI). Não procuraram qualquer fonte de legitimidade para o ato, nomeadamente pela realização de um referendo. Yeltsin diria ser o passo necessário para “parar as tendências centrífugas e iniciar o processo de negociação”³⁰, as questões culturais, económicas, e de integração políticas viriam depois num quadro de “cooperação comum”. Em breve as outras repúblicas reivindicaram o mesmo

³⁰ Shevtsova, op. cit., p. 13.

direito e, com exceção das repúblicas Bálticas e da Geórgia, a CEI foi formalmente constituída por 11 Estados Independentes em 21 de Dezembro de 1991.

Este processo de desagregação dum império de cerca de 300 milhões de pessoas, em 4 meses, por decisão de alguns dos antigos dirigentes, sem grandes preocupações de legalidade, tinha de influenciar, e muito, o futuro.

Desde logo porque a necessidade da consolidação das independências se sobrepôs à reformulação das instituições políticas soviéticas e à reforma da economia. Os líderes procuraram consolidar o poder rodeando-se de fiéis e constituindo redes de influência que garantissem a sua sobrevivência, apelando frequentemente às componentes étnicas e nacionalistas para se opor às instituições soviéticas ainda de pé.

Perante a catadupa de problemas simultâneos, imperou o uso (e abuso) do poder “revolucionário”, sentido como necessário para resolver questões que ninguém poderia solucionar (como a dissolução da URSS ou do Partido Comunista da União Soviética por Yeltsin). A regra da lei foi uma “referência nunca verdadeiramente consolidada” perante o poder fáctico, para resolver as questões prementes.

Nas repúblicas recém-independentes, deu-se uma concentração de poderes, geralmente autoritários, estabelecidos à volta dos Presidentes que constituíram verdadeiras Administrações das quais saíam, na prática, os Governos locais.

Os novos partidos políticos que emergiram numa sociedade deformada por 70 anos de isolamento soviético, foram frequentemente constituídos para reagir a situações fortuitas e serviram, na prática, para arregimentar apoios e interesses pessoais, não tendo geralmente uma implantação profunda ou sequer sustentável na sociedade.

A maioria da população não estava preparada para este colapso que “roubava” o estado, a história, e o “homem novo”, até aí tão orgulhosamente difundidos. Daqui resultou um misto de apreensão e de ressentimento e de cada vez maiores dificuldades que marcou profundamente a primeira década pós-comunista, mas se reflete hoje num tom nacionalista ou contestatário, digamos, revisionista, em relação a uma ordem internacional considerada adversa.

b. A Pirâmide Presidencial

A ascensão ao poder de Yeltsin e do grupo que se foi reunindo à sua volta iniciou-se com a sua eleição em Março de 1990, como deputado, no primeiro parlamento Russo resultado de eleições livres, embora o único partido autorizado a concorrer tivesse sido o Partido Comunista³¹. Foi a seguir eleito Presidente da Rússia, em Junho de 1991, mas este era um cargo “basicamente cerimonial” e sem poder executivo.

Os seus poderes efetivos provêm dum acordo negociado com o Parlamento que lhe concedeu, até 1992, autorização para governar por decretos presidenciais, bem como para nomear o governo da Rússia e os líderes dos executivos das Regiões.

A Rússia está, em finais de 1991, em profunda crise económica³² que coexiste com um regime soviético ainda legalmente instituído. Entre a alternativa de reformar as instituições políticas (com uma nova constituição, novos partidos e eleições multipartidárias) ou reformar a economia, Yeltsin escolhe “coabitar com o velho estado” e lançar-se num salto arrojado para instituir uma estrutura de mercado, pela aplicação de uma “terapia de choque”.³³

Na esfera política a Presidência passa a ser o centro da vida política e administrativa. A chamada “Pirâmide Presidencial” em institucionalização, inclui apoiantes de Gorbachev – os chamados pragmatistas, mas igualmente militares de graduação elevada que estiveram com Yeltsin durante o golpe, dirigentes dos conglomerados industriais e outros quadros superiores que reforçam o grupo inicial. Junto dele estava já desde o início o grupo da “Rússia Democrática”, a que Yeltsin acrescenta velhos aliados, nomeadamente os leais dos dias em que estivera em Sverdlovsk ainda como dirigente no tempo da URSS.

³¹ Foram porém autorizadas correntes de expressão. A corrente “Rússia Democrática” que ao longo do tempo foi indefetível apoiante de Yeltsin conseguiu cerca de 20% dos assentos parlamentares.

³² O Relatório anual do governo publicado em Out de 1991 revela uma situação profunda de crise. Um terço dos 149 milhões da população da Federação Russa vive abaixo da linha de pobreza, vivendo com menos de 5 dólares por mês. Os preços aumentaram 1.300% desde Janeiro, a produção tinha caído 18% em relação ao ano anterior. A inflação era de 25% por mês.

³³ Shevtsova, op. cit., p. 21.

E isto define uma característica do novo regime que vai perdurar. Na Presidência forma-se um grupo heterogéneo, mas com algumas fações competindo mutuamente que Yeltsin vai gerindo ao longo de tempo, ampliando-o quando se torna necessário ter junto dele algum grupo significativo, ou afastando outros quando oportuno, mas permitindo-lhe rodear-se das forças russas mais significativas do momento e reposicionar-se politicamente. A breve prazo é necessário organizar estes grupos que se consolidam em duas estruturas legais: o Conselho de Estado, hoje Conselho de Segurança, o mais importante órgão de conselho e a Administração Presidencial.

A Rússia lança-se numa movimentação intensa para se integrar na Europa e construir uma relação amigável com os EUA. Logo no início de 92 é desenvolvida uma ação diplomática intensa visando a Europa mas sobretudo os EUA. Um dos primeiros passos no início de 92 de Yeltsin foi a sua assunção pessoal do lugar no Conselho de Segurança das NU em que, numa frase, apresenta o cerne do seu pensamento sobre a integração da Rússia na Sociedade Internacional. “A Rússia considera os Estados Unidos e o Ocidente não só como simples parceiros mas como aliados”.

A passagem de Yeltsin pelo Congresso Americano o encontro com Bush em Camp David e no ano seguinte com Clinton, com quem definiu a postura conjunta como de “parceria madura”, constituem sucessos notáveis, traduzidos em apoio financeiro significativo e levando a novo Acordo de Redução de Armas Estratégicas (3.000 a 3.500 ogivas muito inferior às 13.000 do START). Um grupo de 47 nações liderado pelos EUA prepara um apoio financeiro substancial à Rússia.

Mas as necessidades financeiras da Rússia são enormes e os problemas muito complexos. O G7 anuncia também vários pacotes de ajuda³⁴. Todavia a sua atribuição efetiva ficava dependente do cumprimento de reformas exigentes do FMI que, nas condições de instabilidade política presentes, a Rússia não conseguiu cumprir. Sem o influxo financeiro externo necessário, a economia afundou-se e a “fé

³⁴ 24 Milhões para apoiar as reformas económicas em 1991 e já em 1993, em Tóquio, um reforço de mais 1,8 Bilhões para Rússia e outros países do CEI.

na democracia” vacilou. Para o povo comum a liberdade de expressão, de reunião, e as eleições, não trouxeram a prosperidade económica ansiada.

A “terapia de choque” aceite com resignação levou a um aumento brutal de preços, à espiral da inflação e à queda da produção industrial mais acentuada do que tinha sido previsto. Os efeitos positivos não se sentiam no imediato, mas os negativos afetavam toda a gente.

As forças conservadoras, nacionalistas e comunistas instaladas no Parlamento acusam os EUA e o FMI de interferência nos assuntos internos e Yeltsin de arruinar a economia. A luta política agrava-se e como não existia um sistema de partidos que permitisse uma resolução e ajuste de interesses a um nível mais baixo, vai-se desenrolar entre o Presidente e a chamada “oposição irreductível” no Parlamento.

Durante os anos de 92 e 93 as manifestações são frequentes, o partido comunista agita-se e agudiza-se o confronto com o parlamento. Perante uma economia no limite da falência, as repúblicas autónomas e mesmo as regiões russas procuram a soberania. A república do Tartaristão efetua um referendo a que se segue a adoção de nova constituição a declaração de soberania e o relacionamento futuro com a Rússia através de um tratado bilateral. Seguem-se as repúblicas de Tuva e Yakutia-Sakha bem como Krasnoyarskiy Krai declarando que a legislação própria passaria a ter ascendência sobre a da Federação. Até mesmo nas regiões russas se procuraram criar repúblicas autónomas como foi o caso da tentativa da proclamação de Ienissei como república autónoma na região do Extremo Oriente Russo. O processo de autonomização que tinha levado ao fim da URSS pode afinal continuar e desagregar mesmo a Federação Russa. Esta é uma referência marcante e recorrente, ainda hoje, no discurso político da Rússia.

Em Março de 1993 o Congresso dos Deputados retirou ao Presidente os poderes que lhe tinham permitido governar por decreto e nomear os chefes de administração das regiões e os ministros. A situação de tensão política é profunda e irreconciliável. Em Setembro de 1993 Yeltsin dissolve o Parlamento por decreto. Segue-se uma situação tumultuosa e o ataque por forças leais ao líderes parlamentares a alguma instituições do governo e, como resposta, o ataque ao parlamento em 4 de Outubro e a prisão dos deputados nele entrincheirados. As consequências da

vitória do presidente vão marcar a relação de forças e poderes até hoje. A nova Constituição russa “super-presidencial” foi referendada neste contexto e reforça de forma clara os poderes presidenciais.³⁵

A Eleição do Novo Parlamento, no final de 93, trouxe à Duma um partido comunista reformado e forças nacionalistas radicais no Partido Liberal Democrático de Zhirinovsky a força maioritária no Parlamento.

Outras preocupações ocupavam o cidadão comum. Em 11 de Outubro de 1994 a “terça-feira negra”³⁶ o rublo colapsou e perdeu cerca de 25% do seu valor agudizando a crise económica, o descrédito em relação às reformas e a desorientação no governo. Alarga-se o descrédito, a brecha entre governo e a população, e a hostilidade perante as autoridades.

A política Externa da Rússia é atacada. Em particular as forças radicais criticam a perda do império soviético, o abandono dos aliados externos do tempo soviético, dos russos que permaneceram nas antigas repúblicas, a degeneração das forças armadas, a separação efetiva das repúblicas russa.

A eleição do novo parlamento foi mais um elemento de perturbação. Yeltsin teve que fazer concessões. Demitiu o governo reformista e nomeou um novo primeiro-ministro, as reformas são desaceleradas, a postura externa da Rússia é revista. O reposicionamento político de Yeltsin vai incluir a guerra na Chechénia contra as forças separatistas que se tornará um fator de profundo desgaste e descrédito para as autoridades nacionais e irá perdurar até 1997.

c. A Guerra na Chechénia e a Reeleição de Yeltsin

O plano inicial³⁷ que pressupunha a instalação em Grozny de um governo que pediria o apoio militar Russo, terminou numa derrota flagrante e com a reunião do Chechenos em torno de Dudayev.

³⁵ O Chefe de Estado, garante da constituição, tem competência para nomear o 1º ministro e restantes ministros, pode dissolver o parlamento se este rejeitar 3 vezes a proposta de 1º ministro. O Presidente está praticamente a salvo da sua substituição pelo parlamento (2/3 em ambas as câmaras, aprovação do Tribunal Supremo e do Tribunal Constitucional com base em que o presidente cometeu alta traição ou atos criminais - Shevtsova, op. cit., p. 93.

³⁶ Shevtsova, op. cit., p. 110.

³⁷ Shevtsova, op. cit., p. 111.

Numa reação emotiva e sem grande preparação é tomada a decisão de usar as forças armadas russas contra a república separatista, começando o bombardeamento à capital, ao estilo da antiga URSS, em 2 de Dezembro de 94, seguido, passados dias, de uma invasão terrestre. São conhecidas as imagens duma cidade bombardeada indiscriminadamente, de bairros inteiros destruídos, de baixas civis incontáveis. Os combates arrastaram-me ao longo dos anos revelando a ineficácia da estratégia, a impreparação das forças armadas e a desmoralização progressiva dos seus militares conscritos. O apoio popular à guerra foi-se desvanecendo à medida que as baixas aumentavam, os custos disparavam e não se antevia qualquer saída.

Mas a Guerra teve repercussões variadas. As outras regiões e repúblicas da Federação Russa temeram que esta nova política e dureza pudessem pôr em causa os acordos de descentralização estabelecidos por Yeltsin. Os países recém-libertados da Europa Central e de Leste viram neste reafirmar incontido do poder militar da Rússia, um motivo poderoso para pedirem com mais insistência a sua inclusão da NATO. Os novos Estados, com problemas semelhantes, viram nesta ação Russa um exemplo para aplicar a força em relação às tendências autonomistas de algumas das suas regiões como a Moldava, a Ucrânia, o Azerbaijão ou a Arménia.

Começam os *raids* de Chechenos em território russo com a tomada de reféns (Budennovsk em 95 e Kizlar em 96³⁸), à medida que as baixas no terreno aumentam (e são estimadas em cerca de 50.000 mortos). A guerra torna-se uma constante na vida das pessoas trazendo com ela “desmoralização, violência, e intolerância”³⁹.

Entretanto preparam-se as eleições presidenciais na Rússia que deviam ocorrer em 1996. Putin reconhece que a resolução da guerra na Chechénia é indispensável para que possa ser reeleito⁴⁰. Reforçam-se as ações para obter uma solução para o conflito. O fim da Guerra e a retirada das forças da Chechénia é negociado a tempo de salvar a reeleição de Yeltsin, mas foi entendido, em geral, como uma derrota consentida que levou, na prática, à independência da República.

³⁸ Shevtsova, op. cit., p. 122.

³⁹ Shevtsova, op. cit., p. 152.

⁴⁰ Shevtsova, op. cit., p. 165.

Os preços do petróleo caíram drasticamente com impacto profundo no déficit russo, no comércio e na economia russa. Entre Outubro de 1997 e Julho de 1998 a bolsa perde 60% do seu valor⁴¹. Em Maio de 1998 a bolsa perdeu 22 % numa semana, e para salvar o rublo de uma desvalorização profunda a taxa de juros sobe de 30 para 150%.

Seguem-se meses de grave perturbação em que se negocia e obtém o apoio do FMI, mas não se consegue evitar a desvalorização do rublo em cerca de 50%. O que mostra a debilidade da economia. A Rússia estava esgotada.

d. A Evolução da Postura Estratégica da Rússia

Zbigniew Brezezinski⁴², um dos mais argutos observadores da geopolítica mundial, considerou que a desintegração do maior país do mundo em termos geográficos, criou um “buraco negro” no centro da Eurásia⁴³ o que provocou uma situação inédita e instável.

A autonomização “desafiava a essência da pretensão da Rússia ser o porta-estandarte divinamente ungido da identidade pan-eslavo comum”⁴⁴, no país repositório único da religião Ortodoxa. E o fim do regime soviético retirava a componente “messiânica” à postura soviética perante o mundo. A Rússia, um pouco à deriva, tinha de definir um rumo novo tendo a oportunidade de passar a ser um país “normal” movido apenas pelos seus interesses nacionais.

Ao longo do tempo a postura internacional da Rússia de Yeltsin passou por 3 fases⁴⁵:

- A “Parceria Estratégica” com o Ocidente, considerado o parceiro indispensável no apoio à extinção da economia de planeamento central e à implantação da democracia pluripartidária;

⁴¹ Shevtsova, op. cit., p. 184.

⁴² Brezezinski Zbigniew, *The Grand Chessboard*, Basic Books, 1997, p. 87.

⁴³ Brezezinski Zbigniew, *The Grand Chessboard*, Basic Books, 1997.

⁴⁴ Brezezinski Zbigniew, op. cit., p. 89.

⁴⁵ Brezezinski Zbigniew, op. cit., p. 98.

- A Prioridade ao “Estrangeiro Próximo”⁴⁶, face à crítica cada vez mais agressiva contra o ocidente pelas fações nacionalistas e comunistas russas, perante os efeitos da reforma e o seu impacto social;
- A “Contra-aliança” contra o Ocidente, já na parte final da presidência de Yeltsin, envolvendo uma aproximação à China e eventualmente ao Irão que pudesse limitar a preponderância Americana na Eurásia.

A “*Parceria Estratégica*” com o Ocidente decorre do conceito antigo no pensamento político Russo da “ocidentalização”, articulado desde Pedro o Grande e que se baseia no pressuposto de que a Rússia pertence ao Ocidental e deve fazer parte dele. E de que nas condições estratégicas de 1991, o conceito devia ser prosseguido num ambiente de cooperação baseado numa Parceria Estratégica com o Ocidente e, em particular, com os EUA considerados como “parceiros e aliados”.

As palavras do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Andrei Kosyrev, expressas na *Revista da NATO*⁴⁷, definem com clareza liminar o pensar da Rússia democrática e reformista e dão conteúdo prático à “Estratégia de Parceria”, ligando a construção da “nova europa” ao sucesso das reformas na Rússia.

“A Rússia Democrática está interessada num desenvolvimento pacífico e evolucionário, na estabilidade Europeia e no movimento em direção ao diálogo e cooperação”... “Por sua vez a construção de uma nova europa é impensável sem reformas com sucesso na Rússia.”

Refere ainda o artigo que “o futuro reside numa aliança entre uma Rússia forte e os outros estados democráticos. Por isso vemos as nações da NATO como nossos aliados naturais, e no futuro como aliados”. Kosyrev refere que a aproximação entre a Rússia e os estados membro da NATO é uma “oportunidade histórica” que não deve ser

⁴⁶ “Near abroad” em inglês. Termo lançado no início dos 90 pelo MNE Russo Kosyrev para se referir aos países que foram parte do Império Russo ou da União das Repúblicas Soviéticas e salientar o interesse específico da Rússia em relação a eles.

⁴⁷ Disponível em <http://www.nato.int/docu/review/1993/9301-1.htm> acedido em 5 de Set. 2014.

desperdiçada. “A Rússia vê a cooperação com a NATO como um mecanismo efetivo para ultrapassar a divisão da Europa e a mútua adaptação através do continente”.

Salienta que a Rússia está a desenvolver novas relações com as antigas repúblicas da União Soviética baseadas na negociação e interesse mútuo, pois os países da atual CEI juntam povos ligados à Rússia durante séculos e, por isso, “toda a área geográfica da antiga URSS é uma esfera de interesse vital para nós”

Alerta para a situação da população que fala russo e está agora fora da Rússia e diz “contar com o apoio dos membros da NATO para ajudarem a salvaguardar a proteção dos direitos, vida e dignidade das minorias russas”

Em relação às nações da Europa Ocidental, anteriormente sob o jugo soviético, refere que “é vital para nós alcançar um novo nível de ligações políticas e económicas fazendo uso das experiências positivas adquiridas em aspetos práticos de colaboração. “O futuro da Europa Oriental está na sua transformação – não em qualquer tipo de zona tampão, mas numa ponte ligando o Este e o Oeste do Continente”.

Apresenta como tarefa estratégica da parceria, a eliminação dos conflitos regionais irrompendo no continente. E refere que a Rússia efetuou operações de “apoio à paz” num conjunto de regiões - Moldava, Geórgia, Tajiquistão –, mas em consonância com os acordos estabelecidos com os diversos países. “Reconhecemos a nossa responsabilidade pela estabilidade naquela parte do mundo, mas também levantamos a questão da partilha de encargos com os nossos parceiros ocidentais através dos mecanismos da CSCE”

E adverte que se o ocidente considerar a Rússia como qualquer coisa “desnecessária ou perigosa” isso só encorajará os “patriotas nacionais” a “aumentar os ataques contra a política atual e a manter os seus desejos chauvinistas de fechar a Rússia num isolamento de pseudo-superpotência.”. Atitudes “absolutamente reais em certos círculos políticos e sociais da Sociedade russa, no aparelho do estado e entre os deputados no parlamento.”

Estes são, na essência, os argumentos esgrimidos, desde então, pelos sucessivos representantes da Rússia e que, ao longo do tempo, devido à maior ou menor relevância atribuída a uns ou a outros, nos tem levado ao contexto atual. No fundo, tudo se resume a:

- Como garantir o desenvolvimento económico Russo; como articular as relações entre a Rússia e as ex-repúblicas soviéticas; como garantir um espaço próprio aos russos do exterior; e que funções devem desempenhar os países da Europa Oriental nas relações entre a Rússia e o Ocidente.
- E se as relações, entre estes diversos componentes, são equacionáveis em cooperação ou se só podem articuladas numa posição de força.

Porém o conteúdo da “parceria estratégica” ou da “parceria estratégica madura” com o Ocidente pressupunha também, segundo Brzezinski, a expectativa de que a Rússia fosse considerado pelos EUA um parceiro igualitário e de natureza global, o que “como os novos líderes nunca se cansavam de repetir” pressupunha que nenhum problema global seria equacionado ou resolvido sem a participação ou autorização da Rússia. Que a Europa Oriental se manteria como uma “zona de especial proximidade com a Rússia”, e que a dissolução do Pacto de Varsóvia e do COMECON não seria seguida pela gravitação dos antigos membros para a NATO ou mesmo para a União Europeia. O ocidente auxiliaria a Rússia a ultrapassar as suas dificuldades internas e a reganhar a sua atração em relação aos países da CEI.

O conceito todavia não resistiu aos desafios da realidade. E quando as divergências de interesses emergiram, um número crescente de Russos considerou que o conceito de parceria tinha sido “deliberadamente concebido para iludir a Rússia.”

A área em que se poderia ter ido mais longe poderá ter sido justamente na NATO. Em Dez 1991 numa das primeiras iniciativas da recém-independente Rússia, Yeltsin enviou uma carta à NATO pedindo para ser membro da organização⁴⁸. O ocidente não estava todavia preparado para tamanha mudança.

A NATO tinha reagido de forma célere à desagregação do Pacto de Varsóvia. Logo na Cimeira de Londres, de Julho de 1990, abriu as portas aos antigos adversários e propôs o estabelecimento de relações diplomáticas regulares com a União Soviética e todos os restantes países do antigo Pacto Soviético que passaram a poder exprimir-se no órgão

⁴⁸ FELKEY, Andrew, Yeltsin's Russia and the West, Greenwood, 2002, p. 88.

de direção mais elevado da NATO - O Conselho do Atlântico Norte. Na Cimeira de Roma, em finais de 1991, foi aprovado um novo Conceito Estratégico lançando uma redução e reestruturação profunda das forças armadas da Aliança e incluindo a “cooperação” e o “diálogo” como novas tarefas para alcançar uma segurança alargada no continente. E, em sintonia com uma sugestão da Rússia,⁴⁹ foi estabelecido o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (CCAN) que passou a incluir formalmente todos os países da NATO, da Europa Central e Oriental e de todos os países da ex-União soviética incluindo naturalmente a Rússia. O certo porém é que à Rússia não foi reconhecido nenhum estatuto particular.

Segundo Brezezinski, a crítica que a política de Ocidentalização sofreu mais tarde na Rússia talvez pudesse ser evitada se, na sequência das declarações de Yeltsin de Agosto de 93 (de que o interesse da Polónia em se juntar à Aliança Transatlântica era consistente com os interesses da Rússia)⁵⁰ tivesse sido efetuada pela NATO uma “proposta irrecusável” de arranjo institucional, em que o alargamento da Aliança fosse “efetuado com a Rússia incluída no processo”.

Teoricamente era até possível nessa altura ter-se refundado toda a arquitetura de segurança ocidental com base no modelo da “Casa Comum Europeia” de Gorbachev, ou de outro modelo alargado, que integrasse definitivamente a Rússia e todos os países ocidentais e ex-soviéticos numa estrutura igualitária de Segurança de dimensão intercontinental. Mas isso equivalia a eliminar a NATO (de resto como pediam os radicais russos que a consideravam uma “reliquia do passado”). Sobretudo este desafio, historicamente novo, era extremamente arriscado, pois seria conduzido num contexto de armas nucleares dispersas e de problemas políticos, económicos, sociais e militares que desabavam sem fim. Seria trocar o certo pelo incerto. E não houve vozes expressivas que o defendessem⁵¹.

A solução encontrada foi a dos pequenos passos, consubstanciada numa arquitetura de segurança de “*interlocked institutions*” incluindo

⁴⁹ Sugestão expressa no texto do MNE Russo à Revista da NATO referido anteriormente.

⁵⁰ BREZEZINSKI Zbigniew, op. cit., p. 101.

⁵¹ Houve mesmo vozes firmes, como a de Kissinger, que se manifestaram pela conservação da NATO como uma Aliança Militar sem grandes alterações quanto ao seu núcleo constitutivo.

a NATO, a UEO, a OSCE, a União Europeia e o Conselho da Europa que constituiriam uma rede de valências diversas, onde todos os países se pudessem integrar de acordo com as suas múltiplas competências e interesses.

O processo para o alargamento da NATO arrastou-se sem decisão durante anos e só em 1997 (quando já tinha sido acordado convidar a Polónia, a República Checa e a Hungria para iniciarem o processo de adesão) foi assinado especialmente com a Rússia o “Acto Fundador das Relações Mútuas Cooperação e Segurança”, materializado pela constituição de um órgão próprio, o Conselho Conjunto NATO-Rússia o qual passou a Conselho NATO-Rússia em 2002, já durante a presidência de Putin. Provavelmente já pouco e tarde.

Acresce que nas mesmas cimeiras foram concebidas relações exclusivas e semelhantes em relação à Ucrânia que passou a fazer parte do Comissão NATO-Ucrânia.

Na Rússia todavia, já desde 1993 os nacionalistas, comunistas e radicais forçavam uma nova abordagem aos interesses Russos que primasse pela recuperação do passado.

A Prioridade ao “Estrangeiro Próximo”. A política de parceria com o ocidente começou a ser acusada de não dar resultados satisfatórios nomeadamente pelos efeitos económicos negativos e de ter sido usada para explorar a debilidade russa, afastando o país da sua fonte real de poder, ou seja, da área da ex-URSS.

Estava em curso a crise dos Balcãs e a discussão das novas missões da NATO em operações “*out of area*”. A intervenção na Bósnia nos anos 90’s, mesmo com a participação da Rússia na IFOR, mas efetuada em território eslavo e mais perto das fronteiras Russas, foi vista como um risco acrescido. A que a preparação para o alargamento da NATO à Polónia, República Checa e Hungria vem acrescentar uma nova fonte de debate e crítica.

“Nestas circunstâncias não é surpresa que a prioridade ao “estrangeiro próximo” se tenha tornado não só a maior crítica para a opção pró-ocidental, como a alternativa imediata da política nas relações externas”⁵²

⁵² BREZEZINSKI, Zbigniew, op. cit., p. 105.

As relações da Rússia com as regiões vizinhas são de resto uma opção racional, diríamos indispensável, dadas as interdependências económicas profundas que desde o tempo soviético foram desenvolvidas entre todas as repúblicas. A Rússia era, e ainda é, um dos maiores investidores em todas elas e o maior parceiro comercial com todas⁵³ (com exceção da Geórgia em que o primeiro é a Turquia, do Cazaquistão em que o primeiro é a China, mas o segundo a Rússia e o Turquemenistão em que é a Ucrânia). Além disso o processo de integração do tempo soviético tinha levado à repartição de indústrias e processos por todas as repúblicas, cuja operação e comercialização de produtos era necessário agora rearticular. Fazia sentido portanto o desenvolvimento dum espaço económico comum e mesmo da instituição de instituições conjuntas que permitissem tirar o melhor partido das valências mútuas existentes.

Porém a finalidade desta política ultrapassava, para muitos, as questões da cooperação económica regional e tinha “conotações imperiais”. Que iam desde a visão de que na parceria estratégica com o ocidente, a Rússia detinha a função de “regular a situação na Europa Oriental, Ásia Central e Extremo Oriente”⁵⁴ ou da “responsabilidade pela estabilidade naquela parte do mundo” como Kosyrev tinha escrito no Jornal da NATO acima citado. Ou até, na voz influente do chairman do Comité dos Negócios Estrangeiros do parlamento russo Y. Ambartsumov, o espaço ex-soviético seria uma “esfera de influência exclusiva da Rússia”⁵⁵. Até que, em 1995, Yeltsin assume que:

O principal objetivo da política Rússia em relação à Comunidade de Estados Independentes é de criar uma associação de estados política e economicamente integrada capaz de reclamar a sua posição na comunidade mundial... e consolidar a Rússia como a força liderante na formação do novo sistema⁵⁶...

⁵³ GVOSDEV, Nikolas K. and Christopher Marsh, *Russian Foreign Policy, Interests, Vectors and Sectors*, Sage, 2014, p. 181 e 182.

⁵⁴ Relatório de Ago. 2012 do Conselho para a Política de Defesa e Relações Externas, citado por Brzezinski, op. cit., p. 107.

⁵⁵ Citado por Brzezinski, op. Cit., P 107.

⁵⁶ Brzezinski, op. cit., p. 107.

Isto é, o conceito do Estrangeiro Próximo evoluiu até ser considerado uma entidade própria que reclamasse “a sua posição” internacional. No Parlamento, a própria Duma declara, em 1996, que a dissolução da União Soviética fora ilegal.

Nesse ano surgem duas iniciativas no quadro da integração do antigo espaço soviético. A criação do “Estado Unido Rússia e Bielorrússia” em que para além das vantagens económicas mútuas, em particular dos preços especiais de fornecimento de recursos energéticos, se dá um primeiro passo visível e ambicioso para a integração política dos dois povos eslavos pela constituição de instituições comuns (Conselho de Estado, Conselho de Ministros e um Parlamento). E numa abordagem paralela, a constituição da Comunidade Económica Euroasiática. Uma instituição menos ameaçadora das soberanias nacionais, mais focada nos benefícios mútuos, permitindo portanto ultrapassar o traço étnico e envolver outros países, na base do seu interesse mútuo. Os 3 países fundadores foram não só a Rússia e a Bielorrússia, mas também o Cazaquistão, alargando assim o espaço abrangido à Ásia central e ao país com maior potencial de reservas energéticas.

A “Contra-aliança”

No lançamento da campanha para a presidência, em 1996, num contexto de grande perturbação em relação à guerra na Chechénia, Yeltsin num dos seus habituais gestos demitiu vários responsáveis com a imagem desgastada. Entre eles Kosyrev, o seu MNE mais liberal, e agora caído em desgraça. Foi substituído por Yevgeny Primakov quadro profissional do ex-MNE soviético, com relações calorosas com Saddam Hussein e especialista nas relações com a China e o Irão⁵⁷ que foi recebido publicamente com agrado e que iria ditar alterações importantes na Política Externa Russa.

Yeltsin aproxima-se da China, que visita ainda em 1996, com quem procurou capitalizar o ressentimento das elites dos dois países em relação à emergência dos EUA como potência global. A declaração

⁵⁷ Shevtsova, op. cit., p. 156 e Brzezinski, op. cit., p. 115.

conjunta assinada, estabelecia uma “parceria estratégica de coordenação mútua”, criticava explicitamente “o hegemonismo, a política do poder, e a imposição repetida de pressões sobre os outros povos”...e marca o início do alinhamento mútuo contra os EUA⁵⁸. Acentua-se a afirmação do princípio da ponte entre o leste e o oeste. Em Maio desse ano é dado mais consistência à aproximação com a China com a assinatura dum Tratado sobre o aprofundamento da confiança militar nas regiões fronteiriças entre a Rússia, a China, o Quirguistão e o Tadjiquistão países com fronteiras comuns que irá dar origem já com Putin em 2001 ao Acordo de Cooperação de Shangai

São os primeiros passos do que é considerada uma contra-aliança aos EUA e o assumir duma postura euroasiática por parte da Rússia.

Apesar de tudo, em Março de 1996, o Presidente Clinton é recebido de forma cordial numa Cimeira em Moscovo, no seguimento da sua ação bem-sucedida para apoiar a realização de um empréstimo de 10 Biliões de dólares do FMI e salvar a economia do caos de 1995.

4. A AÇÃO DE PUTIN

a. O novo Conceito Estratégico

Extintas as suas funções ao serviço do KGB na Alemanha de Leste, Putin regressou a Leninegrado onde se envolveu em atividades sociais e políticas regionais até ser cooptado para o Kremlin em 1996. Jovem, com uma cuidada formação no KGB e uma exposição substancial ao mundo exterior na Ex-República Democrática Alemã durante a guerra-fria, a sua ascensão vai ser meteórica.

Em 1998 Putin foi nomeado chefe do Serviço Nacional de Segurança da Federação Russa (FSB) e dirigido a sua reorganização, tendo passado a fazer parte do Conselho de Segurança da Rússia e a ser seu Secretário no ano seguinte.

Em 5 de Agosto de 1999, Boris Yeltsin nomeia-o Primeiro-ministro Interino da Federação Russa anunciando que desejava que

⁵⁸ Menges, Constantine, *The Gathering Threat*, p. 340.

concorresse para Presidente, o que Putin aceita, retirando deste modo a pressão pública que o Presidente vinha sentindo em relação à sua eventual recandidatura nas eleições presidenciais de 2000. Yeltsin demite-se de surpresa no final do ano e Putin torna-se Presidente Interino em 1 de Janeiro de 2000. E Presidente eleito com 53% dos votos em Março de 2000.

Nunca nem mesmo no tempo da URSS⁵⁹ o KGB tinha tido oportunidade de ter no topo do poder um seu ex-dirigente tão capaz. São certamente várias as razões que levaram a esta opção e à ascensão tão rápida como inesperada de Putin. Diversas têm sido as razões apontadas, a que certamente não será estranha a calamitosa instabilidade de “fim de regime” com a saúde cada vez mais debilitada de Yeltsin, a necessidade de proteção⁶⁰ do grupo dirigente, o sentido de que era necessário reforçar o poder presidencial tão contestado nos últimos anos e estabelecer um novo equilíbrio do centro com as regiões e repúblicas periféricas. Enfim, a necessidade premente de estabilidade. O certo é que esta nomeação trouxe ao centro do poder uma nova rede homogénea, disciplinada e poderosa de apoios do Presidente⁶¹, uma nova determinação centralizadora, e uma visão estratégica de longo prazo que iria (irá) deixar profundas marcas.

Um dos atos iniciais de Putin ainda como Presidente Interino foi a assinatura em 10 Jan 2000 do decreto presidencial relativo ao novo Conceito Nacional de Segurança da Federação Russa⁶² documento que se diz ter auxiliado a elaborar, ainda no Kremlin, e parece ter constituído o seu programa de ação durante uma década. Merece por isso uma análise cuidadosa.

O novo Conceito marca o afastamento definitivo da postura de “parceria estratégica e de “cooperação” com o Ocidente que guiava

⁵⁹ O único Secretário-geral antigo chefe do KGB foi (por poucos meses, até à sua morte) Andropov.

⁶⁰ É sabido que o primeiro decreto presidencial assinado por Putin dava garantias contra eventuais acusações ao Presidente e família.

⁶¹ De acordo com Olga Kryshchanovskaya, sociologista da Academia Russa de Ciências, em 2003 cerca de três quartos dos postos cimeiros na Rússia tinham sido atribuídos a elementos dos serviços de segurança, citada em LUCAS, Edward, op. cit., p. 27.

⁶² Disponível em <http://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm>, acedido em 20 de Agosto de 2014.

o Conceito de Segurança Nacional de 1997⁶³ (termos completamente retirados do novo texto).

Mark Kramer⁶⁴ reconhecendo a mudança de postura, salienta que a elaboração do Conceito de 2000 foi impulsionada por acontecimentos importantes no ano anterior e refere, em particular, a crise do Kosovo, as propostas para novo alargamento da NATO e a guerra na Chechénia. Segundo ele a ação da NATO no Kosovo marcou um “ponto de viragem” nas relações com o Ocidente e nomeadamente com os EUA. A Rússia considerou que as suas preocupações não foram tidas em conta e por a operação não ter tido o acordo prévio do CS das NU foi sempre denominada de “agressão”. Sobretudo a demonstração da elevada capacidade aérea ocidental numa zona tão próxima da Rússia levantou questões internas sobre o risco para a Rússia e o estado das forças armadas Russas, o que constituiu certamente um dos catalisadores para a redação do Conceito que se iniciou desde logo.

Na Cimeira em Washington em Abril de 1999 onde se comemoraram os 50 anos da NATO e participaram pela 1ª vez os recém-admitidos países (Polónia, República Checa e Hungria) foram abertas expectativas em relação a novo alargamento que poderia incluir não só os 3 países bálticos mas também os restantes países da Europa Central (Eslováquia, Roménia, Bulgária e Eslovénia) com quem foi estabelecido um Plano de Ação para Membros.

O outro elemento com impacto no Conceito foi provavelmente a nova Guerra na Chechénia iniciada no final do ano anterior na sequência de incursões atribuídas a guerrilhas islamitas chechenas na república vizinha do Daguestão em Agosto de 1999 que levou a que no conceito se refira a suspeição do envolvimento do ocidente no conflito Checheno considerado como uma ameaça “à existência da Federação Russa como um estado soberano”.

Do novo Conceito que pela sua envolvência em áreas diversificadas (economia, finanças, saúde, ecologia, cultura, política externa, segurança militar, segurança fronteiriça e de informações entre outras)

⁶³ Que considerava que a postura nas relações externas visava “desenvolver uma parceria construtiva” com os Estados Unidos, a UE, China, Japão, Índia e outros estados). <http://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/blueprint.html>, Acedido em 22 Ago 2014.

⁶⁴ <http://dialogueeurope.org/uploads/File/resources/Russia%20National%20Security%20Concept%20and%20relations%20with%20the%20West.pdf> acedido em 11 Set. 2014

mais parece um programa de governo, vale a pena salientar 4 aspetos que sendo inovadores, marcam, de facto, uma mudança radical na postura estratégica Russa. São eles:

A criação dum mundo multipolar. É o conceito primeiro do documento e será (é) a linha mestra da orientação estratégicas de Putin. Perante as duas tendências “mutuamente exclusivas” que, segundo o texto, dominam o sistema de relações internacionais, o Conceito prescreve o apoio à “criação de um mundo multipolar” como contraponto a uma estrutura de relações internacionais dominada pelos “países desenvolvidos ocidentais sob liderança Americana”. O que por incluir os “países desenvolvidos ocidentais” na tendência unipolar e considerar as duas tendências autoexclusivas, indicia a postura internacional da Rússia fora, ou contra, os países desenvolvidos ocidentais. O que nos parece um facto substancial.

A afirmação da “função importante” da Rússia nos processos mundiais, tendo em conta o seu “considerável potencial económico, potencial de investigação/técnico e militar e a sua situação única no continente Euroasiático”. “Os interesses nacionais da Rússia na esfera internacional visam garantir a soberania e reforçar a posição da Rússia como grande potência e um dos centros influentes do mundo multipolar, o desenvolvimento de relações equitativas e mutuamente benéficas com todos os países e associações de integração, acima de tudo com os países membros da Comunidade de Estados Independentes e parceiros tradicionais da Rússia”

O que contrariamente ao Conceito anterior em que a prossecução dos interesses nacionais na esfera internacional era desenvolvida pela “cooperação” e estabelecimento de “parcerias igualitárias com os outros grandes potências - centros de poder económico e militar”, neste Conceito a definição e implementação dos interesses centram-se, quase exclusivamente, na ação da própria Rússia.

A “desadequação do poder”, considerado como uma ameaça. O novo conceito estratégico é semelhante ao anterior quanto às ameaças à segurança nacional que decorrem da crescente “debilidade económica”, da “polarização sociopolítica com o alastrar do crime para as relações sociais”, das “questões interétnicas” e mesmo do “crime organizado e do terrorismo”. O que difere na essência entre conceitos

é considerar-se a “desadequação do poder do estado” como uma ameaça cimeira à segurança da Rússia. O que denuncia uma vindoura reestruturação de poderes.

A NATO como Ameaça. Enquanto no anterior se reconhecia “a ausência virtual de ameaças de agressões em larga escala contra a Rússia” o que “permitia redistribuir os recursos do estado para resolver em prioridade problemas agudos”. O Conceito atual considera que o “nível e escala das ameaças militares estão a aumentar”. E sobretudo que o uso da força da NATO para além da sua zona de responsabilidade pode levar “à destabilização da situação estratégica mundial. E considera como ameaças específicas:

- O reforço de blocos e sobretudo o “alargamento da NATO para oriente”;
- As “bases militares e grandes contingentes” próximos das fronteiras Russas;
- O enfraquecimento dos processos de integração de Comunidade de Estados Independentes;
- O aparecimento e escalada de “conflitos perto das fronteiras de Rússia e nas fronteiras externas dos Países da Comunidade de Estados Independentes”...

E, em consequência, foi alargado o quadro de uso das forças convencionais e nucleares, prevendo-se o uso destas para deter “agressões de qualquer escala” quer contra a Rússia, quer “contra os seus aliados”. O que representa um profundíssimo afastamento dos conceitos anteriores baseados na “dissuasão realística”, contra invasões em larga escala. Além disso o novo conceito garante a proteção a aliados, o que é novo, e finalmente, por prever o uso das armas nucleares, mesmo contra agressões menores, indo desembocar portanto no “*first use*” nuclear.

Tendo em atenção estas linhas estratégicas inovadoras do novo Conceito Estratégico, será a seguir analisada a primeira década de Putin como Presidente, que se articulará em 3 áreas O Poder e a Economia; as Instituições para um mundo multipolar; e a Guerra e o Aparelho Militar.

b. O Poder e a Economia

O Poder. Putin inicia a sua ação por uma reforma económica indispensável e bem conseguida, mas sobretudo com uma ação sistemática de centralização autoritária, reduzindo ou eliminando as fontes políticas, económicas ou sociais independentes ou desalinhasadas. Concentrou em empresas públicas os chamados sectores estratégicos (cerca de 70 áreas) e, antes de mais, o controlo do petróleo e do gaz natural.

A centralização é de tal forma que (Edward Lucas 2014) “os que governam a Rússia também a possuem” é o caso dos membros do governo e da presidência que acumulam as funções oficiais com a gestão formal das grandes empresas russas⁶⁵ na área da energia, transportes, comunicações, tecnologia, aeroespaco ou outras.

Não está no âmbito deste trabalho realizar uma análise detalhada nesta área, mas estão na memória pública os vários casos relacionados com os grandes *oligarcas*. Três casos são de destacar pelo impacto social provocado e pelo valor dos recursos em jogo. Vladimir Gusinsky o maior magnata dos média, cuja crítica satírica a Putin foi proibida e no seguimento de buscas às suas instalações em meados de 2000, foi detido e passado pouco vendeu a sua empresa à Gazprom⁶⁶. O caso de Berezovsky, poderoso oligarca possuidor dum imenso conglomerado de empresas desde exploração de petróleo, de comunicação socia, à Aeroflot. Que no verão de 2000 após várias acusações pelo Procurador-Geral, rapidamente perdeu as suas mais importantes empresas⁶⁷, procurado asilo no Reino Unido. E o caso de Mikhail Khodorkovsky, paradigmático das ascensões nebulosas e rápidas, fundador e principal acionista da empresa petrolífera Yukos, considerado o homem mais rico da Rússia e com ligações políticas e administrativas poderosas. Mas com posições publicamente diversas ou opostas a Putin, nomeadamente em relação à guerra do Iraque que apoiou, e mesmo em relação às relações com os EUA que defendia. O seu último projeto aparentemente incluía a construção

⁶⁵ LUCAS, Edward, op. cit., p. 49.

⁶⁶ LUCAS, Edward, op. cit., p. 61.

⁶⁷ LUCAS, Edward, op. cit., p. 61.

de um oleoduto “independente” o que ameaçava o monopólio das exportações de petróleo pelo Kremlin e sobretudo o plano para se juntar a outra empresa, a Sibneft e associar empresas dos EUA ao projeto. Em 2003 Khodorkovsky foi preso, acusado de fraude e evasão fiscal. As suas empresas foram vendidas em leilões a preços irrisórios e sucessivamente incorporadas na empresa pública Gazprom e subsidiárias⁶⁸.

Os outros oligarcas “entenderam a mensagem”. O critério supremo de ora avante para manter as empresas é o da lealdade ao Kremlin e o do afastamento da oposição política. Os oligarcas passaram a considerar-se “administradores bem remunerados da riqueza nacional”. “Se o estado diz que devemos desistir, nós desistimos. “Eu não me separo do estado. Eu não tenho outros interesses”. As palavras de Oleg Deripaska um dos poderosos oligarcas sobreviventes definem de forma clara a nova postura⁶⁹.

O investimento externo que poderia ter sido condicionado por este ataque à propriedade privada, parece ter também entendido e aceitado a mensagem. À medida que o preço do petróleo aumentava, que o mercado russo subia em flexa, o investimento externo direto e indireto acorria em crescendo.

Na área política de segurança e jornalística a evolução é paralela. Desde o encarceramento psiquiátrico de oponentes (Albert Imendayev, 2005, Igor Molyakov 2004, Marina Trutko, 2006, Larisa Arap 2007) à prisão de críticos conhecidos (Trepashkin, 2003), ou de acusados de espionagem (Igor Sytyagen, ou Valentin Danilov)⁷⁰.

Ou após a aprovação no Parlamento em 2006 da lei criminalizando o extremismo e dando poderes extraordinários ao presidente que podem ser exercidos dentro ou fora do país, esta passou a ser a acusação mais temida, e foi efetuada a várias figuras conhecida (Ekho Moskvyy, rádio, 2007; Andrei Piontkovsky, académico, 2007; Elena Trebugova, jornalista, 2007; Ivan Safranov, Vyacheslav Ifanov, Paul Klebnikov, Yevgeny Gerasimenko, Ilya Zimin e muitos outros). Desde 1992, setenta e quatro jornalistas foram mortos na Rússia.

⁶⁸ LUCAS, Edward, op. cit., p. 62 a 66.

⁶⁹ LUCAS, Edward, op. cit., p. 59.

⁷⁰ LUCAS, Edward, op. cit., p. 74 e seguintes.

Em 14 de Março de 2014 Putin foi reeleito por 71,9% de votos⁷¹. No primeiro mandato tinha conseguido moderar ou controlar os canais de televisão, imprensa e rádio hostis, mas também disciplinar os grandes grupos económicos e praticamente centralizar a produção e exportação de petróleo. O Preço do barril aumentava, os investimentos externos subiam em flecha.

O ano de 2004 ficou porém marcado em Setembro por um dos mais violentos atos de terrorismo quando um grupo armado proclamando apoio à independência da Chechénia atacou uma escola em Beslan na Ossétia do Norte e tomou como reféns centenas de alunos professores e pais. A operação “anti-terrorista” desencadeada com violência e algo desajustada acabou por deixar centenas de mortos.

A intervenção dramática de Putin, passados dias, mostra o encadeado dos seus pressupostos e intenções, e é aproveitada para dar um novo passo de centralização.

O seu discurso⁷² começa com um tom saudosista. “Hoje vivemos num tempo que se segue ao colapso de um vasto e grande estado que, infelizmente, provou ser incapaz de sobreviver num mundo em mudança rápida. Mas apesar de todas as dificuldades conseguimos preservar o núcleo (“core”) do que era antes a vasta união soviética, e designamos este novo país como Federação Russa.”

O mais significativo no discurso porém é a exploração do receio atávico da fragmentação do país, invocando o sentido de cerco e a ação dos inimigos externos. Putin refere que o terrorismo “é apenas um instrumento” para os que pretendem arrancar um “pedaço de bolo sumarento” da Rússia e dos que os apoiam porque representado a Rússia uma das maiores potência nucleares do mundo, querem que “esta ameaça seja removida.”

E refere publicamente o Ocidente como envolvido no cerco. “Além disso o nosso país, anteriormente protegido pelo mais poderoso

⁷¹ Em que de acordo com a Comissão ad hoc da Assembleia do Conselho da Europa “as eleições foram em geral bem administradas e refletem uma consistente taxa de aprovação do presidente em funções mas em que faltaram elementos duma genuína disputa democrática.” Em http://en.wikipedia.org/wiki/Russian_presidential_election,_2004.

⁷² http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2004/09/04/1958_type82912_76332.shtml acedido em 27 Agosto de 2014.

sistema de defesa ao longo das suas fronteiras externas ficou da noite para o dia sem defesa tanto do ocidente como do oriente.” Mostramos ser fracos. E os fracos são batidos”

A seguir associa os conflitos na Rússia com outros na sua periferia mesmo em contextos e motivações diferentes. “Permitir que sucumbamos à chantagem ou ao pânico seria condenar imediatamente milhões de pessoas a um conjunto sem fim de conflitos sangrentos como os do Nagorno-Karabakh, Transnístria e tragédias similares. Não nos devemos recusar a ver este óbvio facto.”

Putin exorta à “mobilização de toda a nação” e ao sentido de resistência que a experiência mostra ser mais efetiva quando encontra “não só o poder do estado mas também uma sociedade civil organizada e unida.” E a primeira ação que propõe “é um conjunto de medidas para “reforçar a unidade” do país.

Pouco tempo depois é tornado público um conjunto de medidas centralizadoras que vinham já a ser preparadas. E que representam um passo final na política de centralização autocrática. Os líderes regionais deixarão de ser eleitos e passam a ser nomeados pelo Presidente sendo apenas confirmados pelas assembleias locais. Os acordos que Yeltsin tinha assinado com as regiões são cancelados. As medidas de autonomia são limitadas ou desencorajadas. Passa a ser sobrelevada a língua russa e a cultura comuns e, sobretudo, a lealdade inquestionável ao Kremlin.

A Economia. São claras as diferenças na evolução da economia. A Rússia tornou-se 6 vezes mais rica desde durante as duas presidências iniciais de Putin. O Produto Interno Bruto (PIB) atingiu cerca de 1,3 Triliões de dólares no final de 2007, isto é, 6,4 vezes mais elevado do que em 1999. O salário médio mensal passou de uns magros 65 dólares mensais para 540 dólares em 2007. O número de pobres que constituía 1/3 da população foi reduzido a metade durante esse período. A economia Russa passou de 22^a em 1999 para o nono lugar em 2008⁷³.

É um resultado impressionante fruto, em boa parte, das medidas adotadas bem como da estabilidade política, económica e social alcançada. Mas nem mesmo “os mais fervorosos adeptos de Putin lhe

⁷³ LUCAS Edward, op. cit., p.113.

dão crédito completo por isso”. O preço do petróleo aumentou nesse período de 18 dólares o barril para 100 dólares, no final de 2007. As receitas do petróleo subiram dos 30 bilhões de dólares, para 180 bilhões em 2006, ano em que a Rússia passou a ser o maior exportador de gás e o segundo de petróleo, após a Arábia Saudita e o Japão⁷⁴.

O que constitui uma realidade positiva, mas igualmente uma vulnerabilidade da economia russa. Os hidrocarbonetos representam cerca de 2/3 das exportações russas, metade dos rendimentos do governo e 1/3 do PIB e são, de facto, a “maior origem do dinamismo económico”⁷⁵. A sua variação, em boa parte não controlável, tem um profundo impacto interno. Se os “preços do petróleo baixarem de 30%, a taxa de crescimento económico cairia quase certamente para zero.”⁷⁶

Mas as exportações de matérias-primas, durante esses anos, trouxeram uma arrecadação ao governo estimada em 700 Bilhões de dólares e reservas cambiais de cerca de 400 bilhões, consideradas as terceiras maiores do mundo. A Rússia pôde pagar as dívidas do setor público que passaram de 130% para menos de 8% em 2007 e criar um fundo de estabilização “colossal” estimado, em 2007, em 225 Bilhões de dólares⁷⁷. O que libertou o Kremlin da interferência dos agentes económicos externos.

O investimento externo inundou este mercado em expansão⁷⁸. S Petersburgo transformou-se na “Detroit” russa onde a Ford, Mercedes, Nissan e Toyota transformaram a Rússia no maior produtor de viaturas da Europa a partir de 2011, e com estes, outros grupos económicos se instalaram igualmente. As empresas russas aproveitaram as condições, métodos e sistemas presentes e induzidos pelas empresas estrangeiras no mercado e iniciaram a sua expansão local e internacional. São conhecidos os casos da Kaspersky no *software* antivírus, no desenvolvimento do Yandex como alternativa ao Google e de outras empresas. Mas o peso destas empresas nacionais que representaria a necessária diversificação da economia, continua extremamente

⁷⁴ LUCAS Edward, op. cit., p.114.

⁷⁵ SHARMA, Ruchir, Breakout Nations, W. W. Norton & Company, 2013, p. 83.

⁷⁶ SHARMA, Ruchir, op. cit., p. 85.

⁷⁷ SHARMA, Ruchir, op. cit., p. 86.

⁷⁸ LUCAS Edward, op. cit., p.114 e 115.

limitado, e em decréscimo relativo, em relação às empresas da área petrolífera. O sector privado “eclipsou-se” perante o crescimento económico do sector controlado pelo estado.

A Rússia transformou-se numa sociedade de “rendas” onde os mais débeis procuram (e recebem) proteção do estado e as elites públicas distribuem-na. O empresariado privado que constituía a opção de vida preferia por cerca de 78% dos jovens russos, na década de 90, caiu para 42%⁷⁹. “Mais de metade dos russos depende atualmente do estado para viver. Dos quais 40 % como beneficiários do regime social e 12 % como funcionários do estado (o número comparável nos EUA é de 12 por cento). A participação do estado na economia está a aproximar-se dos 50%”⁸⁰... e a Rússia é um dos 3 países (com a China) em que as empresas controladas pelo estado valem mais de 50% do valor do mercado de ações.

O sector do petróleo que em 1999 era 90% privado e para onde o investimento externo tinha ocorrido foi, nessa altura, profundamente renovado, aumentando a capacidade de produção que tinha estado praticamente imobilizada durante os anos do regime soviético. Porém desde o ataque à Yucos e à nacionalização efetiva da indústria do petróleo, o investimento está praticamente congelado. O crescimento na extração de petróleo caiu de 13 para 2%⁸¹.

Durante a crise de 2008 a Rússia foi uma das economias mais atingidas tendo contraído 10% e a taxa de crescimento caiu para metade. Provavelmente a Rússia teve que usar uma boa parte do fundo de estabilização para dinamizar a economia.

Ruchir Sharma especialista na área, diz-nos que, no fundo, a Rússia é um “estado do petróleo que se perdeu no caminho”. Após a fase caótica de Yeltsin em que a economia se procurava consolidar no meio dum processo de profunda transformação estrutural política, económica e social, com o país em guerra na Chechénia e particularmente perante uma privatização ao desbarato de valiosas empresas nacionais a oligarcas com boas ligações, o país “necessitava de estabilidade” que o presidente Putin podia trazer.

⁷⁹ LUCAS Edward, op. cit., p. 117.

⁸⁰ SHARMA, Ruchir, op. cit., p. 88.

⁸¹ LUCAS Edward, op. cit., p. 118.

“As liberdades políticas que tinham começado a emergir com Yeltsin desapareceram em grande parte, mas dum ponto de vista puramente económico, Putin preparou a Rússia para uma década de prosperidade florescente.”⁸² Permitiu que os oligarcas mantivessem as empresas desde se não envolvessem na política; abriu parte da economia ao exterior e ao investimento externo; e para além de outras medidas económicas, reduziu dramaticamente o défice. Entre 2003 e 2007 a economia cresceu em média perto de 8%.

A história de sucesso dos primeiros anos sofreu porém uma inversão que a crise de 2008 pôs a descoberto. Não tinha havido vontade política, nem instituições que tivessem efetuado as reformas que permitissem a diversificação e a competitividade da economia Russa.

Ruchir Sharma diz que falta o terreno médio. As empresas pequenas e médias que são a fonte de inovação e progresso e que são em menor número na Rússia do que em qualquer dos outros países em desenvolvimento. É apenas uma “economia de gigantes protegidos pelo estado”. A Rússia não tem nenhuma grande empresa industrial no mercado de ações. As empresas russas não são significativas em termos internacionais, mesmo em produtos tão tradicionais como o vodka.

Outra área que falta à economia é a da banca. O sistema é dominado por um banco e poucos russos investem na Rússia, O mercado de empréstimos às famílias é praticamente inexistente, Os juros às empresas são elevados, o sector financeiro equipara-se mais ao da Nigéria ou do Egito do que ao de uma economia em desenvolvimento. As grandes empresas, nomeadamente as petrolíferas estatais, voltaram-se para o exterior para obter financiamento. Quando na crise de 2008 os fundos externos subitamente secaram o mercado de ações entrou em pânico e caiu 74% em 2 meses, o mais penalizado do mundo. Mesmo os oligarcas com mais ligações perderam confiança no país. Os fundos acorreram à Rússia entre 2004 e 2008, mas o fluxo inverteu-se a partir de 2008. O investimento direto estrangeiro em 2010 foi de menos 9,5 Biliões de dólares. Os russos passaram a investir no exterior. A saída de divisas provavelmente atingiu os 80 biliões em 2011⁸³

⁸² SHARMA, Ruchir, op. cit., p. 86.

⁸³ SHARMA, Ruchir, op. cit., p. 94.

Em síntese, a economia Russa necessita de reformas essenciais, para se manter diversificada e competitiva. Parece-se cada vez mais com a economia da Ex-União Soviética. Depende determinantemente do sector energético, e este é usado com frequência como sustentáculo da política Russa. E nas condições atuais com a economia a aproximar-se do zero, num ambiente de sanções e contra sanções internacionais, não é previsível qualquer melhora.

Ouçamos Putin em Dezembro de 2013⁸⁴ na apresentação do estado-da-nação. “Estamos certamente a sentir os efeitos da crise económica global, mas sejamos francos: as principais razões para o desaceleração da nossa economia são de natureza interna em vez de externa.”

c. As Novas Instituições para um Mundo Multipolar

A luta por um mundo multipolar, o “Violon d’Ingres” de Putin, assenta em três eixos: A afirmação do Euroasianismo como conceito aglutinador do espaço geoestratégico; o estabelecimento de uma Contra-Aliança alargada; e a exploração das Vulnerabilidades Ocidentais.

O conceito de Euroasianismo terá surgido no séc. XIX, como reacção das elites russas ao pan-turquismo em expansão na Ásia Central que procurava afirmar um novo quadro de identidade para os povos turcos na região. Mas o conceito foi formulado com maior sistematização e recetividade pública, após a Revolução Bolchevique, por intelectuais russos⁸⁵ emigrados na Europa (Brezezinski 97, Gvosdev 2014), como alternativa simultânea ao comunismo soviético – considerado um ocidentalismo disfarçado, e ao ocidente considerado decadente.

Para eles os problemas da Rússia decorriam da “tentativa falhada de se juntar ao Ocidente, o que é incompatível com a cultura e experiência histórica Russa”. A própria designação de Rússia não reflete a diversidade dos povos que habitam a vasta área entre a Europa e a Ásia, pelo que sugerem a sua denominação por “Eurásia”. O comunismo soviético, considerado como uma versão disfarçada

⁸⁴ Disponível em <http://eng.kremlin.ru/transcripts/6402>.

⁸⁵ GVOSDEV, Nikolas K. e Chistopher Marsh, op. cit., p. 165, referem George Vernadsky, Nicolai Trubetskoi e Peter Savitskii.

de europeísmo estaria assim a destruir as “fundações espirituais” e a “singularidade nacional” do povo russo pela inserção num quadro de referência materialista que é comum ao ocidente e à Europa em particular. A identidade russa seria um legado histórico único, forjado por séculos de contactos com diferentes identidades que geraram uma cultura comum e que por isso não se assemelha a qualquer outra.

Com a dissolução da União Soviética as ideias do Euroasianismo voltaram a receber mais contribuições, como a do historiador e geógrafo Lev Gumilev, que convergem na conclusão de que nas estepes abertas da eurásia se terá desenvolvido ao longo de 500 anos uma “simbiose histórica” entre Eslavos, Mongóis, Tártaros e outros povos, criando uma identidade cultural e espiritual única e portanto um “*Ethos*” específico. E que, como Gumilev advertiu, “a adaptação ao ocidente significaria nada menos do que a perda do próprio “ethnos e alma.⁸⁶”

Perante as dificuldades pós soviéticas, esta aproximação teórica passou à ribalta política com variações e acrescentos diversos. Desde a tese de Rutskoi (antigo Vice- Presidente de Yeltsin) de que a Rússia representa a “única ponte” entre a Ásia e a Europa, até Zyuganov, comunista e adversário presidencial de Yeltsin nas eleições de 96 que salienta o “espírito missionário” da Rússia nos vastos espaços da Eurásia, a sua “vocação cultural única” e uma “localização geoestratégica” vantajosa para exercer a sua função de liderança global.

É segundo este conceito, melhor, sobre a afirmação da cultura própria, duma civilização específica e duma aproximação conservadora, que Putin tem defendido a especificidade Euroasiática da Rússia. O que permite atingir três desideratos fundamentais. Desde logo a valorização geoestratégica do espaço como “ponte” entre oeste e este, o que lhe dá o sentido de unidade e relevância. A afirmação da cultura comum partilhada como via para contrariar o efeito temido da fragmentação nacionalista ou religiosa. E, finalmente, o apelo aos países vizinhos para que partilhem da valorização dum espaço liberto de dependências externas, valorizando os seus recursos naturais imensos e ultrapassando o receio duma integração eslava em curso.

86 Brzezinski, op. cit., p. 111.

É neste pressuposto que em Maio de 2002 se constitui a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) apresentado como alternativa à NATO contendo uma cláusula de defesa mútua, bem como a exclusão da pertença a alianças de que a Rússia não faça parte⁸⁷. O que significa, na prática, que quem pertencer à OTSC não pode pertencer à NATO.

E que em 2010 é criada a União Aduaneira visando constituir um mercado comum e portanto uma aproximação mais estreita entre os países da Comunidade Económica Euroasiática.

E recentemente o lançamento da União Euroasiática que representa o esforço claro da atual presidência de Putin.

A Contra-Aliança Alargada. O pressuposto da década de 90 era que a confrontação da guerra-fria e a desideologização consequente da política iriam permitir relançar uma atmosfera cooperativa, em que o desenvolvimento económico seria prioritário e os desacordos seriam resolvidos com base no seu mérito e não com os quadros do passado. A realidade veio permitir verificar que para além das declarações e ações de cooperação internacional, desenvolvimento económico e promoção dos valores humanos, os interesses próprios são diferentes e as divergências persistem como o vão provar o alargamento da NATO, a intervenção no Iraque, e na Bósnia e no Kosovo.

Regressam por isso ao debate político na Rússia os conceitos estratégicos do passado, centrados na “mentalidade da soma zero” e do “equilíbrio do poder”.

Se para cada questão há um ganhador e um perdedor a lógica resultante é a da necessidade do equilíbrio de poder para contrabalançar ganhos e perdas. E portanto o imperativo de implantar uma série de mecanismos de equilíbrio como alianças, parcerias, acordos tudo somado na defesa da multipolaridade. Com a capacidade militar debilitada a Rússia mantém como suprema garantia a dissuasão nuclear enquanto fonte de equiparação com os EUA. Entretanto continuaria a apresentar-se como um grande potência e a promover um mundo multipolar.

⁸⁷ O que inviabiliza o acesso à NATO a qualquer dos participantes: Rússia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Arménia e Uzbequistão.

É neste pressuposto que emerge o conceito de Primakov de contrabalança às “tendências negativas” dos EUA, o que obrigaria a Rússia a ter que moderar o “excessivo e nem sempre sensato uso do poder, desenvolvendo a função de mediador e de centro político e diplomático de alternativa”. Mas a abreve prazo tornou-se evidente que a função de contrabalança era uma função que a Rússia não poderia desempenhar sozinha, tal era o seu declínio. Foi então prosseguida uma abordagem em duas vias. A primeira como uma bipolaridade revista em que o “colosso” era equilibrado por uma “constelação de polos mais fracos mas, apesar disso, influentes”. Para isso seria necessária uma rede de relações estratégicas com a China, Índia, a UE (particularmente a Alemanha e o Reino Unido) e mesmo o Japão. Esta cooperação não visaria uma aliança fixa mas uma rede capaz de cooperar em assuntos específicos e para cada caso.

A segunda via seria desenvolvida pela “via positiva”, centrada em certos valores como a defesa dos princípios da soberania e do direito internacional para restringir a proeminência dos EUA. Apresentando-se como a “alternativa racional” baseada em valores respeitados, a Rússia poderia atacar as políticas americanas, como a política de alargamento da NATO com base na continuação da política de blocos, ou do estabelecimento de novas linhas divisivas na Europa, ou atacar o uso da força contra os preceitos internacionais como no ataque à Sérvia. Ou ainda a ação na Síria por se imiscuir no domínio interno do estado. Ou a defesa da OSCE como uma aliança mais inclusiva, ultrapassando os blocos.

É neste contexto que na sequência das iniciativas de Yeltsin, é constituído o “Grupo Shangai 5” formado pela Rússia, China, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão, com o objetivo de acordar a complexa delimitação de fronteiras mútuas que possa abrir caminho a uma cooperação comum, e em que o acesso às fontes de energia vizinhas, indispensável para a China, se faça sem dificuldades.

Em 2001 com a admissão do Uzbequistão, os 6 Chefes de Estado assinaram a declaração criando a Organização de Cooperação de Shangai (OCS) com o fim de melhorar e alargar a cooperação. Que hoje abrange projetos e atividades na área dos transportes, energia, telecomunicações, economia, cultura, segurança, militar,

negócios estrangeiros e outros. Com os seus 6 países membros, esta Organização representa cerca de 60% da massa da Eurásia, e ¼ da população do mundo. Porém com o acesso da Índia, Irão, Mongólia e Paquistão como observadores, em Julho de 2005, na quinta Cimeira da OCS no Cazaquistão, os líderes presentes representavam metade da humanidade. Além do Afeganistão como observador, existem ainda como Parceiros a Bielorrússia, a Turquia e o Sri Lanka.

Os EUA não foram aceites como observadores. A Organização que desde o início tem um cariz exclusivo e de alguma forma antiocidental, ou antiamericano, representa, segundo o MNE Russo Lavrov, uma oportunidade única para formar um “modelo fundamentalmente novo de integração geopolítica”.

Finalmente a institucionalização dos BRICS. Se bem que reunindo países com características e interesses muito diferentes, as cimeiras já efetuadas têm permitido manter o respetivo alinhamento em questões de interesse comum e, sobretudo, preencher um espaço relevante de afirmação autónoma. As reuniões dos BRICS têm dado oportunidades para a Rússia se aproximar doutras organizações e países. Foi assim na África do Sul, bem como recentemente no Brasil, onde o presidente russo Vladimir Putin propôs à presidente brasileira uma aliança aprofundada da União Económica Euroasiática com a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Nesta Cimeira foram lançadas instituições paralelas ao FMI e ao Banco Mundial, ou seja, de novas estruturas de governação internacional complementares ou alternativas, às instituições de Bretton Woods que têm sido um dos esteios da governabilidade global pós II GGM.

A Exploração das Vulnerabilidades Ocidentais

A Rússia tem vindo a denunciar a unipolaridade, mas segundo Lilia Shevtsova do Centro Carnegie de Moscovo, o “anti-ocidentalismo tornou-se recentemente uma nova ideia nacional”⁸⁸

Os primeiros anos da década de 2000, com as operações no Afeganistão e sobretudo com as divisões da Europa em relação à intervenção no Iraque, foram aproveitados numa crítica constante

⁸⁸ LUCAS, Edward, op. cit., p. 154.

ao poder unilateral e a aproximação aos países europeus mais céticos ou mais críticos. Os casos da Abu Ghraib, de Guantánamo da rendição de prisioneiros e outros tornaram-se uma arma potente de crítica antiocidental.

Na década de 90 após a vitória da Guerra Fria e perante um ocidente moralizado, a posição russa seria inconcebível. Porém esse período tinha passado e em Fevereiro de 2007 Putin sentiu espaço para denunciar a América como uma “força perniciosa”⁸⁹ na política Mundial. São várias as declarações e atitudes deste tipo que não é necessário referir agora.

Mas importa destacar a sua intervenção internacional mais conhecida efetuada na 43ª Conferência de Munique em Fev. 2007⁹⁰ em que considera que o modelo unipolar “não só não é aceitável mas não é possível”... “a força está a mergulhar o mundo num abismo de permanentes conflitos”. “Um estado e certamente, em primeiro lugar, e antes de todos, os Estados Unidos, tem ultrapassado as suas fronteiras nacionais em todos os sentidos”... “ninguém se sente seguro.” (Todavia passados poucos meses a Rússia estava a invadir a Geórgia).

“Estou convencido que atingimos o momento decisivo em que temos de pensar seriamente sobre a arquitetura da segurança global”... “o PNB combinado da Índia e da China já é maior que o dos EUA”. E que num cálculo similar “o GDP dos BRIC ultrapassa o PNB cumulativo da União Europeia e esse iato aumentará no futuro”.

E adverte que “[n]ão há razão para duvidar que o potencial económico dos novos centros de crescimento económico global inevitavelmente serão convertidos em influência política e reforçarão a multipolaridade”. O que justifica publicamente todo o esforço institucional Russo já descrito.

Na prática, a conduta russa tem vindo a conduzir uma política agressiva, mas de pequenos passos para a qual o ocidente não tem encontrado resposta sistemática. São conhecidos os ataques cibernéticos na Estónia em 2007, a invasão da Geórgia em 2008, o início do voo de bombardeiros estratégicos (como na Guerra Fria)

⁸⁹ Ibid., p. 4.

⁹⁰ Disponível em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555.html>

junto dos limites territoriais aliados, inclusive da América, da Suécia e das Repúblicas Bálticas. A que se seguem exercícios Zapad em 2009 e 2013 exercitando uma ação ofensiva e mesmo um ataque simulado a Varsóvia. A que se seguem em 2013 um ataque aéreo simulado contra 2 objetivos na Suécia.

A invasão da Geórgia marca o sentimento de liberdade de ação Russa perante um ocidente desgastado e dividido.

d. A Guerra e o Aparelho Militar

A Nova Guerra na Chechénia. O motivo próximo para o desencadeamento da 2ª Guerra na Chechénia foi o ataque em Agosto de 1999 de alguns guerrilheiros Chechenos a povoações da República vizinha do Daguestão, a que se seguiu a explosão de bombas em vários locais da Rússia, provocando centenas de mortes. A intervenção serena e firme do então primeiro-ministro Putin trouxe-lhe taxas de popularidade crescentes que, a breve prazo, atingiram 50% de aprovação. As operações começaram em 22 de Setembro com uma campanha aérea seguida, passados dias, por uma invasão terrestre.

A guerra durou 10 anos, acompanhou as duas Presidências de Putin e foi travada com a mesma violência e crueldade que a primeira, mas o Plano de Campanha elaborado em estreita conjugação com os serviços de segurança e do interior, apresenta diferenças profundas em relação àquela e, em nossa opinião, constitui o modelo experimental da chamada “Guerra Híbrida” marca atual do uso do poder pela Rússia.

Sem cuidar de efetuar uma análise detalhada, iremos destacar 3 aspetos considerados específicos na segunda guerra na Chechénia:

Uma Ação Conjunta de Forças Militares e de instituições de Segurança. Foi uma guerra conduzida em conjunto pelas Forças Armadas, Forças de Segurança, Componentes dos Serviços de Segurança e de Organizações Locais que se vão sobrepondo em importância às Forças Armadas. Em que se pretende evitar baixas às forças Russas, pois como dizia o então primeiro-ministro Putin em 1999 (VAN HERPEN, Marcel, 2014) a guerra será curta e com poucas baixas. Serão primariamente os Chechenos e não os russos a combater. Progressivamente a guerra passará das instituições militares para as de segurança.

O Uso de contratados. Na primeira guerra na Chechénia o Exército Russo, constituído por conscritos com moral baixo e sem o treino adequado. Assim, apesar de melhor armados do que os rebeldes, não se lhes equiparavam em capacidade, pelo que as baixas foram substanciais. Desta vez, aparece um novo elemento no campo de batalha, o “contratado” Muitos eram soldados já desmobilizados empregado em empresas de segurança. Outros eram simplesmente voluntários. A introdução destes elementos em operações vai ter um impacto no “carácter furtivo” da guerra e nas opções operacionais. Não lhes é dado um uniforme militar. Mas em breve eles criam os seus próprios. Aparecem os lenços de pirata na cabeça, os óculos de sol, as máscaras a cobrir o rosto. Como dependem tanto dos serviços de segurança como de defesa, não estão integrados em unidades militares e têm maior liberdade de ação. Mas atuam em estreita ligação com certos tipos de forças de elite, a saber as forças especiais e os paraquedistas. A eles são reservadas as ações mais violentas. A sua utilização vai constituir um modelo, que veremos na Geórgia e como vimos recentemente na Ucrânia, com os “pequenos homens de verde”.

A Chechenização. O outro elemento diferente é o da abordagem aos elementos combatentes. Num plano elaborado por Vladislav Surkov⁹¹ um dos Associados de Putin e ele próprio meio checheno, o Kremlin procurou explorar as diferenças entre os que se opunham à Rússia. Nomeadamente a divisão entre islamistas (como Bachaiev) que pretendiam lutar por um estado islâmico na Região envolvendo não só a Chechénia mas outras repúblicas islâmicas do Cáucaso, e os nacionalistas (de que os clãs mais poderoso eram os de Yamadayev e Kadyrov) que reivindicavam apenas a separação nacional. A aproximação pelos serviços secretos aos clãs nacionalistas e o êxito em dividir os Chechenos foi a maior vitória da guerra, passando o esforço de combate para os Chechenos nacionalistas contra os islamitas e libertando do esforço os soldados russos. O que confirma um traço, que já vinha de longe, de usar os diferentes interesses em jogo em prol da política russa e marca a nova aproximação de Putin.

⁹¹ Stratfor Analysis, <http://www.stratfor.com/analysis/russia-warnings-another-chechen-war#axzz3BhXdW9a>

A Invasão da Geórgia em 2008 representa um novo passo na afirmação de poder mas com efeitos muito perversos. Mais uma vez analisaremos apenas os aspetos relevantes no contexto deste estudo e que são os seguintes:

A Proteção de cidadãos Russos. O presidente Medvedev salientou a proteção da vida e da dignidade dos cidadãos russos como um dos motivos para a intervenção⁹². Porém o autor referido mostra que essa cidadania foi meticulosamente criada pela Rússia desde 2000 com a atribuição de passaportes Russos aos cidadãos Georgianos da Ossétia do Sul e da Abkhazia e posteriormente da sua atribuição de dupla nacionalidade. Que foram usados como milícias treinadas e armadas num cenário em que a intervenção se deu para apoiar a “justa” defesa da vida ameaçada dos cidadão Russos. Como se viu na Ucrânia.

A assimetria na disposição de usar da Força⁹³. Foi o primeiro uso massivo de forças armadas Russas ou mesmo da União Soviética fora das suas fronteiras desde a intervenção no Afeganistão em 1978; a primeira intervenção contra um país independente na Europa desde a intervenção da URSS na Checoslováquia em 1968; a primeira intervenção contra um país independente na Europa que levou a mudanças unilaterais nas fronteiras internacionalmente reconhecidas. E todavia as consequências para a Rússia foram menos que simbólicas.

O que define um completo afastamento das normas ocidentais no uso das Forças Armadas. A Rússia usa a força em circunstâncias que o Ocidente não está preparado para usar. Se a reação face à Geórgia tivesse sido diferente, provavelmente não teríamos hoje a crise da Ucrânia. Mas isso reverte-nos para Neville Chamberlain.

A revisão da Doutrina Militar. A mastodôntica e ineficiente natureza das forças armadas russas, baseadas na conscrição, (com mais de 1 milhão de homens em armas), sem quadros intermédios profissionais (sargentos) e com um pesado corpo de oficiais manteve-se, por inércia ou autodefesa corporativa, sem grandes alterações estruturais até à invasão da Geórgia.

⁹² VAN HERPEN, Marcel H., *The War with Georgia*, Part III.

⁹³ Andrey Illarionov, antigo adjunto de Putin, referido por VAN HERPEN, Marcel H., *The War with Georgia*, Part III.

Só em 2003 foi feito um esforço de reestruturação profunda, cujos traços estão contidos no documento “As Tarefas Prioritárias no Desenvolvimento das Forças Armadas da Federação Russa”. Na apresentação do documento Putin⁹⁴ salientou 3 objetivos principais: O lançamento da profissionalização das forças armadas com a melhoria do processo de formação, de apoio social, do recrutamento e a criação de unidades em prontidão permanente profissionalizadas em 2008; o lançamento da modernização dos equipamentos das forças armadas para atingir 35% de equipamento modernizado em 2010; e a integração dos diversos sistemas de logística. Mas deixou uma contrapartida aos círculos militares conservadores e imobilistas – a de que as forças armadas não seriam mais reduzidas, mantendo o princípio do Exército preparado para grandes operações clássicas.

As orientações e novas prioridades não se traduziram todavia em resultados práticos significativos. A nomeação, em Fev de 2007, de Anatoly Serdyukov como Ministro da Defesa, parece representar mais uma tentativa para implementar medidas necessárias à reforma. Mas a guerra na Geórgia foi o verdadeiro impulsionador dado que apesar da abissal diferença de potencial, foi em geral internacionalmente reconhecida a fraca prestação militar russa e mesmo a sua incapacidade para “conduzir uma guerra moderna”.

Na sequência o Presidente Medvedev e o MDN lançaram um vasto programa de radical de reformas⁹⁵ com uma “nova configuração” das Forças Armadas com vista a mudar dum “exército de mobilização em massa”, para um exército de capacidades, mais flexível e melhor armado, capaz de participar pelo menos em 3 conflitos locais ou regionais.”

⁹⁴ <http://red-stars.org/doctrine.pdf>, consultado em 28 de Agosto de 2014.

⁹⁵ Vários estudos existem sobre a matéria mas uma síntese pode ser encontrada em ROGER N. Mc DERMOTT, *Russia's Conventional Armed Forces and the Georgian War*, Parameters, Spring 2009, acessível em https://www.google.pt/search?q=Russia%E2%80%99s+Conventional+Armed+Forces+and+the+Georgian+War+ROGER+N.+McDERMOTT&oq=Russia%E2%80%99s+Conventional+Armed+Forces+and+the+Georgian+War+ROGER+N.+McDERMOTT&aqs=chrome..69i57.1799j0j9&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8,Jim+Nichol,+Russian+Military+Reform+and+Defense+Policy,+CRS+Report+for+Congress,+acessível+em+https://www.google.pt/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=russian%20military%20reform%20and%20defense%20policy

Em síntese, os 6 Distritos Militares Russos foram reduzidos a 4 com orientações estratégicas mais definidas (Oriente, Centro, do Sul e do Ocidente), e os níveis de comando passaram de 4 (Distrito Militar, exércitos, divisões, regimentos) para 2 (Distrito Militar, brigadas). As Divisões (203) do passado só parcialmente preenchidas com pessoal foram organizadas em Brigadas em prontidão permanente (85) que poderiam ser empenhadas mais rapidamente em operações.

Em Dezembro de 2010 o então primeiro-ministro Putin⁹⁶ anunciou um investimento de cerca de 700 Bilhões de USD só na aquisição de sistemas de armas num período a decorrer entre 2011 e 2020 visando uma modernização de 11% cada ano até atingir 70% de modernização em 2020 com prioridade para as Forças de Mísseis Estratégicos, caças de 5ª geração para a Força Aérea, navios e submarinos, uma nova família de viaturas de combate terrestres, comunicações digitais e “intelligence”. Perante a falta de resultados da I&D na Rússia, foi prevista a aquisição direta de alguns meios ao exterior em que se incluem os navios de Assalto Anfíbio da Classe Mistral à França.

É uma reorganização profunda que está em curso. Nomeadamente contribui para aumentar a capacidade de projeção de poder em regiões periféricas em conjunção com a existência de bases ou facilidades de que atualmente a Rússia dispõe⁹⁷ na Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia (Ossétia), Cazaquistão, Quirguistão, Moldava (Transnístria), Tadjiquistão, Ucrânia (Crimeia).

A nova estrutura de forças e a maior flexibilidade no uso de meios mais modernos e de unidades mais compactas e versáteis – as brigadas – aumentaram claramente a capacidade Russa de usar a capacidade militar. Porém o regresso às velhas conceções de manobras cuidadosamente pré-definidas, com ações grande números baseados na massa e poder de fogo em vez da velocidade, manobra e agilidade são ainda frequentemente o modelo de referência.

Entretanto passaram quase 10 anos, considerados na Rússia em geral como anos de recuperação e de sucesso. No fim da 2ª presidência

⁹⁶ Jim Nichol, op. cit., p. 22.

⁹⁷ Jim Nichol, op. cit., p. 28.

de Putin foi elaborado o Conceito Estratégico de 2009⁹⁸ em que se diz, em tom de vitória:

- “A Rússia ultrapassou as consequências da crise sistémica política e socioeconómica”...
- “No geral criaram-se as condições para a preempção segura das ameaças internas e externas”... e para a “transformação da Rússia num líder mundial.”
- “Como resultado do crescimento de novos centros de crescimento económico e influência política, está a desenvolver-se uma nova situação geopolítica qualitativamente nova”.

e. O Regresso de Putin e a Ucrânia

De forma sucinta, e perante uma situação cada vez mais complexa e com custos internacionais crescentes, podemos considerar existirem três opções abertas à Rússia:⁹⁹

A acomodação com a Ucrânia, terminando as ações militares e económicas em curso. O que passa pelo estabelecendo de um acordo que defina o posicionamento futuro do país e o enquadramento institucional da Crimeia e do Leste do país. A estabilização poderia passar pela futura integração da Ucrânia na União Europeia, e pela não pertença à NATO nem à União Euroasiática, mas o comércio e relações económicas entre a Rússia e a Ucrânia prosseguiriam para vantagem mútua. O Ocidente e a Rússia reatariam as relações económicas normais.

Ou a Rússia continua os esforços para destabilizar a Ucrânia, apoiando a intervenção militar velada concebida para perturbar a vida, em certas áreas. O que levará a um período prolongado de sanções dolorosas com incidência e perturbação na Ucrânia e na própria Rússia.

Ou, como terceira opção, a invasão da Ucrânia podendo levar a prolongada reação dos ucranianos, à retaliação do ocidente e mesmo ao apoio da NATO e a um pesado custo futuro mesmo em termos económicos para a Rússia.

⁹⁸ Disponível em <http://rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020> acedido em 12 Set. 2014.

⁹⁹ Zbigniew Brzezinski, http://csis.org/files/attachments/ts140708_Brzezinski.pdf. Acedido em 30 de Agosto de 2014

Não sendo desejável uma situação de confronto prolongado, nem incidências pesadas, a escolha desejável passará pelo estabelecimento de uma fórmula de acomodação, que deve ser internacional acordada e envolver o fim do uso da força contra ao país.

Da parte da Rússia, o entendimento é a solução preferida. Segundo declarações em 26 de Agosto do MNE Sergey Lavrov a posição¹⁰⁰ da Rússia é clara – “nós queremos a paz na Ucrânia que só pode ser obtida através dum diálogo nacional alargado em que todas as regiões e todas as forças políticas do país devem participar”, e ainda que se deve “abandonar a ilusão de que a profunda crise na Ucrânia pode ser resolvida ganhando a guerra contra o seu próprio povo.”

Isto é, os termos da possível “acomodação”, segundo a Rússia, passarão por uma autonomia consentida e acordada com todas as regiões cujo limite está em aberto, ou pela continuação da via da força e eventual equiparação às situações na Moldávia (na Transnístria), ou Geórgia (na Abkhazia ou na Ossétia do Sul).

E se a Ucrânia pelo seu desenvolvimento futuro em paz e democracia se tornar um exemplo que suscite tentativas de imitação na Rússia? Porque no fundo como pode um país eslavo com séculos de história partilhada, “falhar” no sonho de reconstituir o império? Sem o qual provavelmente este não é possível? Esta é a pergunta para a qual não há resposta.

5. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Yeltsin assumiu como tarefa essencial a extinção do sistema soviético de partido único e do planeamento económico centralizado que procurou, com o apoio reiteradamente solicitado ao ocidente, substituir por um sistema mais democrático, aberto à expressão plural e à economia de mercado.

Teve como sustentáculo essencial a vontade popular ávida de liberdade e de vontade de mudança, que lhe manifestou reiteradamente em seu apoio nas urnas. A complexidade das tarefas a desenvolver e a oposição crescente dos sectores conservadores e nacionalistas

¹⁰⁰ Entrevista de Lavrov em <http://en.ria.ru/interview/20140826/192337369/Deep-Crisis-in-Ukraine-Cannot-Be-Resolved-by-Winning-War-Against.html> acedido em 30 de Agosto de 2014.

radicados no Parlamento levou a um regime híper-presidencial e ao desenvolvimento da “pirâmide presidencial” onde acolheu as forças e sectores mais expressivos que usou para acompanhar as mudanças sociais e políticas e manter-se no poder.

Mas se as expectativas eram grandes, os desafios eram imensos. Os 70 anos de dominação soviética deixaram profundas marcas a nível humano (a URSS foi o único país desenvolvido em que os cuidados de saúde se reduziram, a taxa de mortalidade aumentou e a esperança de vida diminuiu¹⁰¹), a economia deformada pelo modelo estatal de controlo estava não só estagnada mas incapaz de se adaptar ao modelo da economia da informação em curso. Em finais da década de oitenta só 8% da indústria soviética era competitiva¹⁰². Sobreretudo na Rússia a população isolada durante 70 anos por um sistema que controlava todas as comunicações não tinha nem conhecimento nem referências históricas sobre um regime de vivência em liberdade.

O processo de privatizações decorreu num ambiente instável por vezes tumultuoso sem um sustentáculo legal e escrutínio parlamentar e resultou numa apropriação irregular de bens públicos e criação de grupos poderosos, resultando num claro alargamento do fosso entre pobres e ricos.

Putin acompanhou a evolução degenerativa russa da década de 90 que, a traço largo, se pode decompor num sistema político central instável e sem rumo, no afastamento progressivo das regiões e repúblicas, numa crise económica destrutiva, e numa periferia que ansiava pela estabilidade e segurança que a Federação não podia garantir.

A resposta rumou à centralização autoritária do poder e ao controlo das áreas estratégicas da economia, mesmo se à custa do pluralismo que, apesar de tudo, Yeltsin protegeu. Putin conseguiu fomentar o crescimento pela abertura ao exterior de alguns setores da economia, mas basicamente pelo monopólio dos recursos naturais, em particular energéticos. Porém não apoiou de forma significativa a diversificação produtiva, estando dependente de flutuações do mercado energético

¹⁰¹ NYE, Joseph, *The Dialectics of Rise and Decline*, 2011. <http://eng.globalaffairs.ru/number/The-Dialectics-of-Rise-and-Decline-15419>.

¹⁰² Segundo Nye, nessa altura a Rússia dispunha de 400.000 computadores enquanto só nos EUA havia 40 milhões.

que não controla. O sistema institucional extrativo implantado, não augura uma boa produtividade futura. A Rússia, em termos figurados, é um “gigante com pés de barro”.

A explosiva situação do separatismo nas regiões e repúblicas que podia implodir a Federação Russa, bem como o afastamento dos Estados da ex-União Soviética, ou do “near abroad”, parece terem sido enquadrados por três ações concertadas: o desenvolvimento económico e a redistribuição centro-periferia; a doutrina do Euroasianismo com base no legado histórico e cultural comum, portanto unificador, deste mundo ex-soviético tão díspar; e pela definição de um inimigo comum, no caso a unipolaridade ocidental liderada pelos EUA, com expressão próxima na NATO.

No campo externo dispondo de uma janela de oportunidade provavelmente irrepetível (uma crise na Europa e uma Administração Americana desgastada pelas intervenções no Afeganistão e Iraque), Putin estabeleceu a NATO como o Inimigo comum e a multipolaridade como a doutrina que lhe permitiu associar-se à China e a outros países da Ásia Central, numa tentativa de afirmar a supremacia conservadora e continental sobre o mundo marítimo em retrocesso.

Não tendo podido impedir a separação anterior, Putin mantém uma pressão significativa sobre os países Bálticos. Invadiu a Geórgia para manter o controlo sobre a Ossétia do Sul e a Abkhazia e impedir a sua adesão à NATO. Mantém sob o seu controlo situações de “conflitos congelados” na Moldavia (Transnístria) ou na Arménia (Nagorno Karabakh) onde se mantêm forças russas. E parece preparar-se para fazer o mesmo na Ucrânia.

Desenvolveu uma mecânica de intervenção furtiva (híbrida?) experimentada na Chechénia e na Geórgia pela introdução em operações de forças irregulares (contratados, milícias, “pequenos homens verdes”) que disfarçam o envolvimento militar e lhe tem permitido encobrir a intervenção.

São vários os sinais de que a Rússia assumiu uma postura revisionista em relação à ordem internacional. Qual será a sua capacidade para a pôr em causa? As visões¹⁰³ de John Ikenberry

¹⁰³ Foreign Affairs, Vol 93, Number 3, p. 69 a 90.

e Walter Russel sobre as eventuais potências revisionistas (Rússia, China e Irão) são quase opostas.

Mas partilham pontos de concordância substantivos que devem ser salientados. Antes de mais ambos consideram que essas “não são potências verdadeiramente revisionistas”, pois não desafiam de frente o *status quo*, e procuram sobretudo “desgastar as normas e relações que o sustentam”, não estabeleceram entre eles uma “aliança estratégica” e não oferecem “visões alternativas de progresso global político ou económico” ou de uma ordem alternativa à liberal. Mas procuram “maior influência regional” e conseguiram “converter o *status quo* incontestado do pós-guerra-fria, em contestado”.

São sobretudo “perturbadores”¹⁰⁴ preocupantes, é certo. Cuja atuação, tendencialmente regional, é mais alimentada pela fraqueza - dos seus líderes e regimes, do que pela força. “A preocupação de Putin com a reconstrução da União Soviética” tem sido impedida pelos limites agudos de seu poder económico”. E para a construção de um bloco Euroasiático real... a Rússia necessitaria de recursos para sustentar as outras repúblicas ex-soviéticas que não tem capacidade para assumir. “Mas tem sido notavelmente bem-sucedido em frustrar projetos Ocidentais no antigo território soviético. Parou a expansão da NATO. Desmembrou a Geórgia, trouxe a Arménia para a sua órbita, apertou o controlo na Crimeia, e a sua aventura Ucraniana provocou uma desagradável e humilhante surpresa ao Ocidente. Do ponto de vista ocidental, Putin parece estar a condenar o seu país a um futuro cada vez mais escuro de pobreza e marginalização.”¹⁰⁵

A saída passa, segundo John Ikenberry, pelo “reforço da ordem liberal” e por uma “estratégia de profundo empenhamento” que permita a solução dos graves e complexos problemas atuais de forma concertada e normativa num mundo onde, segundo as palavras de John Kennedy, “os fracos estejam seguros e os fortes sejam justos.”

Passa também seguramente pela resposta, firme e unida, contra a agressão e a alteração de fronteiras pela força, híbrida ou não, com vista a levar os recalcitrantes ao cumprimento das normas internacionais.

¹⁰⁴ “Spoilers”, no texto original.

¹⁰⁵ MEAD, W. Russel, The Revenge of the Revisionist Powers, *Foreign Affairs*, Vol 93, Number 3, p. 75.

Voltemos a Churchill. Os interesses da Rússia, cabem num mundo de paz e liberdade e devem ser considerados. Os legítimos, e os de todos os intervenientes, certamente.

Lisboa 14 de Setembro de 2014.

BIBLIOGRAFIA

- BERMAN, Ilan, Implosion - The end of Russia and what it means for America, Regnery 2013.
- BREZEZINSKI Zbigniew, The Grand Chessboard, Basic Books, 1997.
- FELKEY, Andrew, Yeltsin's Russia and the West, Greenwood, 2002.
- GVOSDEV, Nikolas K. and Christopher Marsh, Russian Foreign Policy, Interests, Vectors and Sectors, Sage, 2014.
- LO, Bobo, Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era, Palgrave, 2002.
- LUCAS Edward, The New Cold War, Putin Threat to Russia and the West, Bloomsbury, 2014.
- NYE, Joseph, The Dialectics of Rise and Decline, Russia in Global Affairs Since the End of the Cold War, 2011.
- MOROZOVA Natalia, Geopolitics, Eurasianism and Russian Foreign Policy Under Putin, Geopolitics, 14:667-686, 2009.
- PIPES, Richard, Foreign Affairs, September/October 1997.
- SHARMA, Ruchir, Breakout Nations, W. W. Norton & Company, 2013.
- SHEVTSOVA, Lilia, Yeltsin's Russia, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1999.
- VAN HERPEN, Marcel H., Putin's Wars, The Rise of Russia's New Imperialism, Rowman & Littlefield, 2014.



Do estado da arte na África em 2014 aos desafios para o futuro

Fátima Moura Roque¹

1. O ESTADO DA ARTE EM 2014

1.1 Situação económica

Algumas das economias que mais irão crescer no Mundo, em 2014, estarão em África. Com menor concorrência da República Popular da China e de outras economias emergentes asiáticas, o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2014) prevê que quatro das seis economias que mais crescerão em termos reais estarão na África subsariana. E, pela primeira vez na história desta Região do Continente Africano, a taxa de inflação estará a um nível inferior à taxa de crescimento do PIB – esperando-se uma taxa de inflação média de cerca de 5%, ou mesmo inferior, em finais de 2014.

É um resultado notável, tendo em consideração a história recente do Continente, em particular da África subsariana, onde as economias cresceram (quando cresceram) lentamente e com elevada inflação. A média do crescimento real em África, durante a década de 1990, foi apenas de 2,2% – um valor muito baixo para um Continente potencialmente tão rico – e a inflação rondou, em média, os 27%.

A África tem muitas economias pobres e frágeis, mas com grande potencial. Por exemplo, no Sudão do Sul, acredita-se que, graças às

¹ Professora Universitária.

exportações de petróleo, o PIB cresça mais do que 35% em 2014; na Serra Leoa, a descoberta de enormes quantidades de ouro poderá significar uma taxa de crescimento real, em 2014, na ordem dos dois dígitos, o mesmo sendo previsto para o Chade, aqui devido à exploração de novos poços de petróleo.

Cerca de metade dos 46 países da África subsariana depende das exportações de petróleo ou de outros minerais estratégicos. Todavia, a Nigéria, o Gana, a Etiópia, o Quênia e o Uganda estão entre os países que mais irão crescer em 2014, em grande parte devido à crescente importância dos sectores de serviços, da agricultura e da indústria transformadora.

A **Nigéria** será em breve a maior economia de África (ultrapassando a África do Sul), e é já a mais densamente povoada, com cerca de 180 milhões de habitantes. Todavia, é considerada um país de baixo rendimento, tendo por isso muito espaço para crescer ainda mais. O **Gana** continua a ser o maior sucesso económico e político da África Ocidental. Devido ao ouro (a mais importante exportação, apesar do preço ter descido nos mercados internacionais), ao cacau e aos desenvolvimentos na indústria petrolífera, o Gana cresceu 8% em 2012, 7% em 2013, depois de ter tido uma taxa de crescimento real de 14% em 2011. Tem, contudo, uma elevada taxa de desemprego jovem (aspecto negativo) e um baixo índice de percepção de corrupção (aspecto positivo).

A maioria dos países africanos é pobre. A média de rendimentos *per capita* é de \$2.500 (medido em termos de paridade de poder de compra, i.e., da taxa de câmbio que igualizaria o preço de bens e serviços entre países). Todavia, vale a pena realçar que o rendimento *per capita* era somente de \$1.300, em 1998. O valor actual tem maior significado quando comparado com os \$9.000 de rendimento médio *per capita* na China.

1.2 Situação social

As estatísticas africanas são muitas vezes, na maioria dos países, pouco fiáveis; contudo, é possível concluir-se que, pelo menos, o índice de desenvolvimento humano (IDH) na África subsariana tem dado passos pequenos mas positivos (ver PNUD, 2011, p.134):

1980	1990	2000	2005	2009	2010	2011
0.365	0,383	0.401	0.431	0.456	0.460	0.463

Também as matrículas no ensino secundário cresceram cerca de 48% entre 2000 e 2008, depois de vários países terem adoptado uma política afirmativa na educação, em termos de investimento, e de tornarem o ensino gratuito até certo nível (varia de país para país).

As mortes devido à malária, nos últimos 10 anos, nos países afectados, diminuíram cerca de 30% e os infectados com HIV/Sida diminuíram cerca de 74%. A esperança média de vida em África aumentou, em média, cerca de 10% e a mortalidade infantil tem decrescido a uma taxa considerável – variando bastante de país para país devido a diferentes factores. O rendimento real *per capita*, nos últimos 10 anos, aumentou mais de 30%, enquanto nos 20 anos anteriores tinha diminuído cerca de 10%.

Apesar da África ser o Continente que mais tem crescido nos últimos anos, é também aquele onde as desigualdades económicas e sociais são mais acentuadas. As desigualdades na distribuição do rendimento, da riqueza e das oportunidades não param de crescer. Apesar da globalização poder promover o crescimento, pode também contribuir para a desigualdade no rendimento.

Há várias teorias para “atenuar” o valor do coeficiente de Gini, mas, em termos muito simples, a que melhor funciona é a criação de mecanismos de redistribuição eficazes e justos, e a garantia de um rendimento familiar mínimo, em cada país.

1.3 Situação “instável” de um ambiente pacífico

Nas cinco últimas décadas, a África esteve envolvida em mais conflitos, na maioria sangrentos e prolongados, que qualquer outro Continente. Todavia, a determinação da liderança política e da sociedade civil na construção da paz, da segurança e da reconciliação com justiça social numa parte importante do Continente africano, permite-nos concluir que nas duas últimas décadas houve mais países a alcançar uma paz com inclusão em África, mesmo que por vezes ainda instável, do que reacendimento de novos conflitos. Mesmo assim, a pobreza extrema

estrutural, a desigualdade social crescente, a criminalidade elevada, a corrupção generalizada, a instabilidade política e económica, a má distribuição dos recursos, bem como a pressão demográfica, constituem os principais factores geradores de uma paz “instável” com processos frágeis de reconciliação. Por isso, as diferenças étnicas, culturais e religiosas têm, nestes países, tendência a acentuar-se, aumentando o risco de conflitos. A solução está, na generalidade dos casos, na realização de eleições livres, honestas e regulares que garantam, não só a participação plena das populações a todos os níveis da vida política, económica, social e institucional, mas, também, a igual distribuição dos benefícios da paz e da riqueza dos seus países, através de uma boa governança com segurança, com investimento forte na educação, com criação de emprego e inclusão social.

Por conseguinte, o Continente africano não está todo em “paz”, mas é, em 2014, um lugar mais seguro do que antes alguma vez foi. No entanto, cinco países saem fora deste cenário e ameaçam “contaminar” os seus vizinhos. São eles: o Mali (Mauritânia, Argélia, Líbia e Níger), o Sudão do Sul (República do Sudão, Etiópia, Uganda e RCA), a Somália (Djibuti, Quênia e Iémen), a República Centro-Africana (RCA) (Chade, RDC e Sudão do Sul), e a República Democrática do Congo (RDC) (Ruanda, Burundi, Uganda e RCA).

No Mali e na Somália há jihadistas e grupos associados à Al-Qaeda (internos e externos). Nos restantes três há antagonismos étnicos e religiosos, bem como problemas relacionados com lutas entre classes sociais. A União Africana e a União Europeia, em particular a França, estão atentas, mas não conseguiram até agora resolver o essencial, i.e., corrigir a fragilidade das instituições nacionais, a implementação (difícil, sem dúvida) do Estado de direito, adequar as necessidades de mais e melhor investimento na educação e a execução de políticas activas de combate ao desemprego jovem. Estes factores podem, por si só, dar origem a conflitos sangrentos nos cinco países e nos seus vizinhos. Se juntarmos o facto de estarem numa vasta área com problemas ao nível das infraestruturas e vulneráveis ao crime, à pirataria e ao terrorismo, temos uma combinação explosiva.

Tudo isto criou cerca de 1,2 milhões de refugiados, sendo a Somália a segunda maior fonte de refugiados do mundo distribuídos pelo Quênia, Etiópia e Iémen.

Assim, a Região do Sahel enfrenta uma perigosa crise de múltiplas dimensões. E as diferentes instituições regionais da UA, tais como ECOWAS, CEMOC e CEN-SAD têm mostrado ser pouco eficazes para enfrentar os desafios e promover uma resposta adequada. Os “actores principais”, i.e., a Nigéria, a Argélia, Marrocos e a Líbia parecem estar numa competição aberta ou enfrentam também sérios problemas internos. A ausência de eficácia da UA é, infelizmente, um lugar comum em África cujas consequências estão a tornar-se amplamente aparentes na RCA e no SS.

Resumindo, a violência política existe, os conflitos acabam e recomeçam, mas o número é menor do que há 10 anos; a pobreza (e a fome) continua espalhada por todo o Continente, mais nuns países que em outros, mas a pobreza relativa em (algumas partes de) África está a diminuir, se bem que ainda longe de atingir as metas dos ODM, até 2015; o desemprego jovem é um facto cada vez mais preocupante, mas o Continente nunca teve quadros tão bem preparados como actualmente – no entanto, faltam as condições, na maioria dos países, para que possam regressar; a burocracia e a falta de liberdade económica são dois indicadores que afastam o IDE¹. Muitos outros indicadores podiam ser aqui mencionados, tais como: a falta de suficiente investimento na diversificação das economias e nas alterações climáticas; a rigidez dos vários mercados e leis associadas; o pequeno volume de comércio e investimento inter-e-intra países; a falta de ambiente propício para o IDE; o baixo nível de I&D (investigação e desenvolvimento) aplicado nas universidades, nas empresas, nos ministérios, no desenvolvimento das indústrias transformadoras, na agricultura e investigação agrícola; pouca atenção à paz e reconciliação duradouras e a consequente falta de força política de muitas organizações da sociedade civil, tanto a nível do Continente, como a nível Regional...

2. O DESAFIO DA TRANSFORMAÇÃO

O Continente Africano encontra-se, desde 2013, numa encruzilhada importante da sua trajectória rumo ao desenvolvimento sustentável. Esta encruzilhada exige de todos os agentes – políticos, económicos e sociais – a participação na definição de uma estratégia viável de médio e longo prazos que inclua uma justiça social traduzida por uma solidariedade e sobriedade partilhadas.

A economia mundial, por outro lado, tem passado, desde o virar do século, por enormes alterações nos padrões de produção e de comércio, acompanhadas por um surgir de novos pólos de crescimento. O rápido crescimento de potências económicas emergentes, tais como a China, a Índia, o Brasil e a Rússia (os chamados BRICS², agora com a África do Sul), os contínuos problemas de natureza financeira e económica (bem como sociais e políticos) dos países industrializados e as novas formas de “fazer negócios” alavancadas pelos avanços na tecnologia estão a conduzir o Mundo para uma nova fase de globalização (ver UNECA, 2013, p.6).

Estas mudanças e fraquezas a nível global constituem desafios e oportunidades para o Continente Africano, os quais, se forem bem aproveitados através de medidas de política eficazes, poderão conduzir a África a profundas e reais transformações estruturais de natureza social, económica e política, impulsionando-a à posição de um novo pólo de crescimento global.

Para que a África possa aspirar ser um pólo de crescimento global precisa de concretizar, entre outros, certos imperativos: 1) manter a taxa de crescimento real média actual (5-6%) ao ano por, pelo menos, duas décadas; 2) acelerar o desenvolvimento da industrialização, através de programas de transformação económica, de forma a que a quota da indústria transformadora seja pelo menos de 25% do PIB; 3) dar prioridade a uma economia intensiva em conhecimento, investigação e qualificação dos recursos humanos, através da criação de centros de excelência; 4) alcançar taxas de alfabetismo de, pelo menos, 77% para os adultos e de 90% para os jovens; e, 5) desenvolver o empreendedorismo nacional capaz de trabalhar em conjunto com IDE, promovendo a transferência de conhecimento e assegurando “spillovers” tecnológicos para as economias – *forward* e *backward* (ver UNECA, 2013, cap. 3).

Depois de duas décadas de quase estagnação, o comportamento económico de África tem melhorado significativamente desde o início do século XXI. De facto, desde o ano 2000, o Continente tem visto uma subida de crescimento baseada nas “*commodities*”. Entre 2002 e 2008, a média do crescimento real foi de 5,6% ao ano. Em 2009, a taxa de crescimento foi somente de 2,2% devido à crise financeira

global e à subida repentina dos preços dos bens alimentares e do petróleo. Contudo, a África rapidamente recuperou e alcançou uma taxa média de crescimento real de 4,6% em 2010. Em 2011, o Continente voltou a fraquejar devido às convulsões sociais e políticas no Norte de África; em 2012, regressou às taxas de crescimento de 5,0% apesar da estagnação (se não mesmo recessão) e incerteza globais. Todavia, a perspectiva de crescimento económico em África, no curto e médio prazos, mantém-se forte, sendo esperadas taxas de 4,8% em 2013 e de 6% em 2014.

Apesar deste impressionante comportamento económico e do crescimento médio dos países africanos ter excedido a média global na década de 2000, estes factores não foram suficientes para se traduzirem em redução da pobreza³, que diminuiu drasticamente em todos os outros Continentes⁴. Adicionalmente, a dispersão global da produção levou a uma distribuição desigual dos benefícios, favorecendo mais as economias da Ásia Oriental e do Sul, em particular a da China.

Não só a pobreza não diminuiu, como não houve suficiente investimento na diversificação das economias de forma a gerar empregos (em particular, empregos baseados em mão de obra qualificada) e criar mais rapidamente desenvolvimento social. Houve, contudo, mudanças positivas, especialmente na educação, nas taxas de mortalidade infantil e materna e na capacitação das mulheres. No entanto, o ritmo foi, e é, demasiado lento para que a África consiga concretizar os Objectivos (sociais, em particular) de Desenvolvimento do Milénio, até 2015.

Não só no aspecto social a África “se atrasou”. Há défices nas capacidades institucionais do Estado, nas infraestruturas físicas e económicas, bem como na programação e planeamento de medidas de política a executar, e na capacidade para combater os choques externos – contribuindo assim para aquilo que o Continente deve considerar como **“desafio da transformação”**. Os países africanos, os seus líderes políticos e económicos, bem como as sociedades civis, devem rapidamente analisar as razões por que o crescimento económico e o comércio mais elevados não conduziram à diversificação das economias, não geraram empregos e não promoveram mais desenvolvimento socioeconómico.

Os países Africanos devem assim acelerar, com determinação, a transformação estrutural, a diversificação das suas economias, a diminuição do coeficiente de Gini, o aumento do coeficiente de liberdade económica e a diminuição do coeficiente da percepção da corrupção. Melhorando as infraestruturas, fortalecendo as instituições, aumentando o investimento nos recursos humanos (nas áreas da educação e formação profissional, da tecnologia e conhecimento, da saúde e da assistência social) e criando um ambiente propício ao desenvolvimento do empreendedorismo nacional e do IDE – tornar-se-á mais fácil aumentar o crescimento, criar empregos e reduzir a pobreza e a vulnerabilidade a choques externos.

A África tem suficientes recursos humanos e naturais para promover a industrialização e a transformação estrutural económica e social, através do desenvolvimento de estratégias de valor acrescentado em todos os sectores (i.e., a agricultura, a indústria e os serviços, tais como o turismo, por exemplo). A África possui também uma população jovem crescente, urbana e cada vez mais qualificada, terras férteis e excesso de oferta de água. A África tem, adicionalmente, cerca de 12% das reservas mundiais de petróleo e 42% de ouro, 80% a 90% de crómio e platina, bem como 60% de vasta terra arável e enormes recursos piscatórios e florestais (em especial madeiras só existentes no Continente). Estes recursos, com o aumento da procura de recursos naturais vindo, em particular, das economias emergentes, fazem de África um destino atractivo para o investimento directo estrangeiro. Todavia, até aqueles países que fizeram progressos significativos nos fundamentais macroeconómicos e na governança têm tido dificuldades em atrair IDE fora do sector dos recursos naturais.

Por conseguinte, é fundamental que o Continente adopte a estratégia de valor acrescentado aos produtos, em particular aos que exporta, para promover crescimento sustentado, para criar mais emprego (trabalho, capital e conhecimento intensivos) e para obter a transformação sustentável das suas economias. A promoção da industrialização baseada em bens/produtos (*commodities*) cujo valor acrescentado fique em África, pode ser um instrumento poderoso para os países africanos combaterem “a tirania do financiamento” (UNECA, 2013, p.9) e o facto de a produção de muitos desses bens ser capital-

intensivo. Daqui resultarão uma economia e uma sociedade mais justas, inclusivas e estáveis, bem como a criação de ligações *backward* e *forward* na cadeia de produção.

3. A POBREZA “PERSEGUE” A ÁFRICA?

Apesar de todos os factores positivos acima elencados, a pobreza (e o analfabetismo) persegue a África. Em toda a África subsariana, de 1990 a 2010, o número de pessoas que viviam na pobreza (1,25 dólares por dia) subiu de cerca de 300 milhões para quase 425 milhões, enquanto o número de africanos a viver com menos de 2 dólares por dia cresceu de 390 milhões para cerca de 600 milhões. Ainda assim, a proporção dos que vivem na pobreza decresceu de 57% para 49% neste mesmo período (*Joseph Stiglitz, in Expresso, 8/06/2013*).

Em 1990, 43% da população dos países em vias de desenvolvimento viviam numa situação de pobreza extrema (na altura definida como limite \$ 1 por dia); o número absoluto era de 1.9 mil milhões de pessoas. Por volta de 2000 (dez anos passados) a proporção desceu para um terço. Em 2010, era somente de 21% (ou 1.2 mil milhões; a linha da pobreza era então de \$ 1.25, a média dos 15 países mais pobres, aos preços de 2005, ajustados pela PPC). A taxa global de pobreza tinha, assim, sido “cortada” para metade (ODM1) em 20 anos⁴.

Sabemos que, de 1990 a 2010, a força motora por detrás da redução mundial da pobreza foi o crescimento. Na última década, os países em vias de desenvolvimento cresceram em média 6% ao ano – 1,5 pontos mais do que de 1960 a 1990. Tudo isto apesar da crise mundial que começou em 2007. A Ásia Oriental cresceu 8% ao ano, a Ásia do Sul 7% e a África 5%. Todavia, sabemos também que o crescimento por si só não garante menos pobreza. A distribuição do rendimento (coeficiente de Gini) é também um vector fundamental. Estima-se que 2/3 da redução da pobreza é resultado do crescimento e 1/3 de uma maior igualdade na distribuição do rendimento, da riqueza e das oportunidades.

Na África subsariana, em particular, continua a haver um elevado número de pessoas a viver abaixo da linha de pobreza. A média de consumo dos mais pobres em África é somente de 70 cêntimos

por dia – valor idêntico ao que era há 20 anos. O Continente tem feito um grande esforço, mas nem mesmo os próximos 20 anos de progressos conseguirão tirar os restantes milhões da pobreza. À taxa de crescimento actual e com os existentes coeficientes de Gini (nos principais países africanos), um quarto dos africanos ainda consumirão menos de \$ 1.25 por dia, em 2030.

Em 2030, cerca de 2/3 dos pobres no Mundo encontrar-se-ão nos chamados “estados frágeis”, como a República Democrática do Congo, a República Centro Africana, o Sudão do Sul, o Mali, a Guiné-Bissau e a Somália. Muitos dos restantes estarão em países de rendimento médio. Temos aqui um “**duplo dilema**” para os doadores: os países de rendimento médio não deviam precisar, de facto, de ajuda, enquanto os estados frágeis não a usam adequadamente. Para que uma descida radical da pobreza se verifique, é preciso repensar novamente no papel da ajuda pública ao desenvolvimento.

Mas, algo de fundamental aconteceu entretanto. A pobreza era um reflexo de escassez. Agora é um problema de identificação, de objectivo e de distribuição. E este é um problema que pode ser resolvido.

4. DESAFIOS PARA O FUTURO

O modelo de desenvolvimento de um país em vias de desenvolvimento ou mesmo de uma economia emergente não pode ser igual ao de um país desenvolvido. Nos países emergentes e em alguns países em vias de desenvolvimento, apesar de os saltos qualitativos com melhores tecnologias e soluções inovadoras serem também relevantes nas empresas, nos processos e nos produtos – tal como nos países mais desenvolvidos e ricos – estes não devem desvirtuar a cultura e os “valores” dos recursos humanos existentes nos países e a I&D deve ser gerida e aplicada por sistemas de gestão eficientes e eficazes, tanto públicos como privados. Todavia, na maioria dos países Africanos a posse do título de propriedade, a “divisão” racional e equitativa das terras férteis (de forma a garantir a sua produtividade), o aproveitamento eficaz dos recursos produtivos,

a transformação dos sectores agrícola, transformador, e de comércio em motores de crescimento, o investimento produtivo – nacional e estrangeiro –, bem como o investimento intensivo nos sectores sociais e a reafectação eficaz do investimento público, e o desenvolvimento das instituições (sociais, económicas, políticas e legais) – estão ainda entre as prioridades fundamentais para definir um novo modelo de desenvolvimento para a África.

Entretanto, nesta fase de crise global há, todavia, medidas de políticas que, em qualquer modelo ou fase de desenvolvimento, devem ser tomadas por cada país Africano, com a urgência e a intensidade necessárias, tais como: aumentar o investimento público seleccionado e eficaz – que pode estimular o investimento privado adicional (conhecido como *crowding in*); melhorar os estabilizadores automáticos, tais como, os subsídios de desemprego, as despesas com “o estado social”, a segurança social e as subvenções do Estado aos governos provinciais e locais; aplicar medidas que invertam a extrema desigualdade e pobreza, que protejam e criem emprego, que melhorem a educação e a saúde e expandam o acesso aos sectores-chave, incluindo o microcrédito e a posse da terra. Estas devem constituir uma parte significativa das medidas de política necessárias para aliviar (e mesmo a prazo “derrotar”) esta preocupante ligação entre a pobreza, a fome e o analfabetismo.

Para concluir, os principais (*core*) desafios que a África enfrenta para alcançar um futuro com sucesso podem ser agrupados em quatro categorias essenciais, que em última análise conduziriam o Continente a “quebrar” o elo existente entre a pobreza e o investimento insuficiente na educação. Estes desafios são: a criação e/ou desenvolvimento de **instituições** eficazes, inclusivas e transparentes – com ramificações políticas, sociais, económicas, sectoriais e regionais. A **educação** e a sua estreita relação com a pobreza, a capacitação das mulheres, a saúde, o índice de desigualdade; a educação é a melhor aliada no combate aos problemas de segurança, de conflitos entre religiões e a uma melhor afectação de recursos. O terceiro desafio está relacionado com o investimento na **diversificação da economia**: acabando com a dependência do sector da exportação num só produto; na política industrial a fomentar de forma a que a cadeia de produção favoreça o

Continente; na transformação de África num pólo global de crescimento; no aumento do índice de liberdade económica; e na construção de infraestruturas que favoreçam o desenvolvimento da agricultura, da indústria transformadora, do comércio (inter e intra) e dos serviços. Por último, temos o desafio de dar voz efectiva à **sociedade civil** de forma a desenvolver uma classe média com níveis elevados de empreendedorismo, de investimento produtivo, na atracção de IDE e na defesa da legitimidade democrática e de direitos humanos.

NOTAS

¹ Apesar de tudo, na África Austral, a existência de melhores infraestruturas, mais desenvolvidas TIC e a elevada percentagem de urbanização têm contribuído para o aumento do IDE e para a riqueza dos países – não obstante a desigualdade social continuar a aumentar entre regiões do mesmo país e entre países. Adicionalmente, a pobreza e o desemprego que resultam num aumento de instabilidade social, e as mudanças climáticas, tornam esta zona de África bastante vulnerável a choques externos. Estima-se, no entanto, que o PIB aumente em média, na próxima década, cerca de 6% ao ano, muito devido ao investimento directo estrangeiro (IDE), que subiu de 15 mil milhões de dólares, em 2002, para 37 mil milhões, em 2006, e para 46 mil milhões de dólares, em 2012.

² Se bem que os BRICS, depois de uma década de um crescimento impressionante que lhes permitiu “aguentar” a economia mundial e tirar da pobreza milhões de pessoas, os gigantes emergentes têm estado a desacelerar bruscamente. A China estima crescer 7,5% em 2013, longe das taxas de crescimento de dois dígitos que alcançou desde o ano de 2000. O crescimento na Índia (cerca de 5%), no Brasil e na Rússia (cerca de 2,5%) é praticamente metade daquilo que era esperado. Apesar de tudo, é um crescimento elevado comparativamente às taxas do “mundo rico”, onde a estagnação e a recessão têm imperado. Isto marca o fim da primeira fase das economias emergentes de mercado, durante a qual se verificou que estas economias subiram de 38% da produção mundial para 50% (medido em termos da paridade do poder de compra, PPP), ao longo de uma década (ver *The Economist*, 27/07/2013, pgs.9 e 17-20). Depois da China e da Índia, as próximas dez economias emergentes, que vão da Indonésia à Tailândia, têm uma população conjunta inferior à da China. Em conclusão, o crescimento económico no Mundo será menos dependente de meia dúzia de países e muito menos dos BRICS.

- ³ Pois, “a agricultura, da qual tantos pobres dependem, não tem sido bem sucedida. Apenas cerca de 4% da área total cultivável são irrigados, comparados com os 39% na Ásia Meridional e 29% na Ásia Oriental. A utilização de adubo em África chega apenas aos 13 quilogramas por hectare, comparados com 90 quilogramas na Ásia Meridional e 190 na Ásia Oriental” (*Stiglitz, in Expresso*, 8/06/2013, p.40).
- ⁴ “Cerca de mil milhões de pessoas saíram da situação de pobreza extrema em 20 anos. O Mundo deve ambicionar fazer o mesmo novamente” (*The Economist, June 1st, 2013*). De cerca de 7 mil milhões de pessoas que vivem em todo o Mundo, 1.1 mil milhões sobrevivem abaixo da linha, internacionalmente aceite, de pobreza extrema de \$ 1.25 por dia. As Nações Unidas, tal como já o fizeram em 2000, irão definir, em 2014, uma nova lista de objectivos para substituir os 8 Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), que foram estabelecidos em Setembro de 2000, e assinados por 147 chefes de Estado e de Governo, e que terminarão em 2015. Os líderes do Reino Unido, da Indonésia e da Libéria irão recomendar às Nações Unidas uma nova lista de Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), pós-2015. O primeiro dos quais será eliminar a pobreza extrema por volta de 2030.

BIBLIOGRAFIA

- Comissão Económica para África das Nações Unidas (UNECA) (2012) *Unleashing Africa's Potencial as a Pole of Global Growth*, African Union (Addis Ababa, Ethiopia).
- Comissão Económica para África das Nações Unidas (UNECA) (2013) *Making the Most of Africa's Commodities: Industrializing for Growth, Jobs and Economic Transformation*, African Union (Addis Ababa, Ethiopia).
- Krugman, P. (2009) *O Regresso Da Economia Da Depressão E A Crise Actual* (Lisboa: Editorial Presença).
- Moura Roque, F. (2005) “Transformation for post-conflict Angola”, in A.K. Fosu e P. Collier (eds.) *Post-Conflict Economies in Africa* (New York: Palgrave Macmillan).
- Moura Roque, F. (2012, 2ª edição) *A África, a NEPAD e o Futuro* (Luanda: Texto Editores).
- Moura Roque, F. (2014) *Uma Agenda Global para África*, Instituto de Estudos Políticos (IEP) da Universidade Católica Portuguesa (no prelo).
- Schumpeter, J.A. (1943) *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: George Allen & Unwin, 1976).



Descolonização de Angola:

O fim do Tabu

*Alexandra Marques**

C ontroverso, incómodo, tabu – o tema da descolonização da África portuguesa tem sido deixado “na gaveta” da investigação histórica e o seu estudo adiado, a pretexto de ser demasiado cedo para ser analisado com distanciamento ou por ser susceptível de reabrir “feridas” ainda não totalmente cicatrizadas. Mas deverá um historiador coibir-se de investigar um tema polémico ou autolimitar-se perante a previsível incomodidade que a sua pesquisa suscitará?

Estas foram algumas das muitas questões surgidas no início da pesquisa iniciada com vista à elaboração do projecto de doutoramento em História (financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia) sobre as condições da partida dos portugueses de Angola e Moçambique e se constituiu (ou não) uma experiência traumática para este colectivo.

O carácter inédito e surpreendente da documentação político-militar já desclassificada justificou a pertinência de dar à estampa a obra *Segredos da Descolonização de Angola* (2013) apresentada na sessão de 26 de Junho de 2014 no Instituto Dom João de Castro, a convite da direcção e do seu presidente, Professor Adriano Moreira, a quem expressei o meu profundo agradecimento e gratidão pelo reconhecimento e público elogio a este trabalho.

Procurando ser rigorosa, factual e acutilante, para que ao leitor fosse deixada a liberdade de conceber as suas conclusões, esta obra assumiu a forma de uma narrativa histórica, baseada quase integralmente em

* Jornalista.

fontes primárias discursivas produzidas pelos decisores institucionais (nacionais e estrangeiros) no período de transferência de poderes até à véspera da independência angolana. Esta é a particularidade que a distingue de outras obras publicadas sobre a última fase da descolonização da África portuguesa.

Ao contrário da literatura existente sobre o tema – elaborada por autores directamente envolvidos no processo (militares, políticos, diplomatas e jornalistas), mas também por investigadores que, por razões várias, corroboram uma perspectiva comprometida ou muito próxima da versão oficial, sobejamente propalada e condescendentemente desculpabilizante das opções tomadas pelo Estado português –, esta pesquisa propôs-se revelar os factos narrados e deixar “falar” os documentos, tentando não tecer juízos valorativos sobre os acontecimentos descritos.

Da mesma forma, foi deliberadamente escolhido um estilo de linguagem despretensioso e acessível a qualquer tipo de público, a abundante transcrição de relatórios e citações de intervenientes e o recurso propositado a uma narração espontânea, quase visual de cada episódio, tal era a profusão de pormenores fornecidos pelo espólio documental.

Quando a documentação disponível nos arquivos públicos se mostrou capaz de validar determinados eventos, decisões e acordos verbalizados (por vezes de extremo melindre), foi necessário recorrer a testemunhas presenciais cujo depoimento permitisse comprovar a veracidade de tais factos.

Consultados cinco arquivos nacionais – Arquivo Histórico Militar, Arquivo de Defesa Nacional, Centro de Documentação 25 de Abril da Universidade de Coimbra, Arquivo da Descolonização Portuguesa do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e o Arquivo da Fundação Mário Soares –, foi possível encontrar esclarecedoras declarações de protagonistas e documentos elucidativos sobre acontecimentos ainda não totalmente explicados e controversos ocorridos durante o período de transição para a independência angolana.

Os documentos consultados revelaram conteúdos nunca tornados públicos – secretos na classificação original e do conhecimento de um número ínfimo de decisores nacionais – sobre os compromissos

assumidos pelo Estado português nas sucessivas negociações com os Movimentos nacionalistas africanos relativamente à transferência de poderes e à defesa dos direitos dos nacionais domiciliados em Angola e Moçambique.

SUSPEITAS E CONFIRMAÇÕES

Passemos então ao “levantar do véu” para tentar desfazer um emaranhado de dúvidas, suspeitas e acusações pendentes sobre protagonistas militares e políticos directamente envolvidos no processo de descolonização que, durante quase 40 anos, persistiram na memória colectiva como verdades absolutas ainda que incomprovadas.

Começemos pelo encontro ocorrido em meados de Setembro de 1974 na ilha do Sal, em Cabo Verde, entre os então chefes de Estado do Zaire (Mobutu) e de Portugal (Spínola). Teria tentado o presidente português concertar com o seu homólogo africano um acordo político favorável à FNLA que permitisse a permanência dos portugueses em Angola após a independência?

Sem registos escritos sobre o teor da audiência nem testemunhas oculares que pudessem atestar as intenções debatidas, a eventual resposta encontra-se plasmada na proposta que Mobutu apresentou em meados de Outubro à delegação portuguesa – após a renúncia do General António Spínola ao cargo presidencial – durante as conversações em Kinshasa para a obtenção do cessar-fogo com a FNLA. Proposta que (entre outras premissas) ditava a formação de um Governo de Transição composto exclusivamente por dirigentes da FNLA e nomeados portugueses, sem a participação do MPLA e da UNITA, a qual, obviamente foi rejeitada pelos principais agentes institucionais da parte portuguesa, o presidente da Junta Governativa de Angola (JGA), Almirante Rosa Coutinho, o ministro sem pasta (nomeado pelo MFA, com a tutela da descolonização), Major Melo Antunes e pelo próprio presidente da República, Costa Gomes.

No período que antecedeu a assinatura dos acordos para as transferências de soberania, a pesquisa revelou serem cabalmente infundadas as acusações dirigidas a Mário Soares, ministro dos Negócios Estrangeiros dos primeiros Governos provisórios, entre Maio

de 1974 e Março de 1975. Na verdade, o governante socialista apenas foi responsável pelo processo negocial conducente à independência da Guiné-Bissau e de Cabo Verde, sem ter tido qualquer intervenção decisiva no conteúdo dos normativos conhecidos como Acordo de Lusaca (Moçambique) e do Alvor (Angola).

Da mesma forma que, em sentido inverso, o legado documental permitiu aferir que o Almirante Rosa Coutinho ajudou à hegemonia do MPLA na luta interpartidária pelo domínio político-militar de Angola, de diferentes formas e em diversas ocasiões. Porque vários autores o afirmavam sem o documentarem, afigurou-se de elementar justiça encontrar provas do auxílio preferencial prestado pelo Almirante a Agostinho Neto ou, na ausência de tais indícios, desfazer o persistente anátema.

Tendo assumido que sempre se opôs à marginalização do MPLA durante o exercício de funções em Angola, como presidente da Junta Governativa e posteriormente como Alto-Comissário até à indigitação do seu sucessor no cargo, o General Silva Cardoso, no final de Janeiro de 1975, o Almirante Rosa Coutinho admitiu publicamente ter cooptado apoios (nomeadamente em Cuba) e ter privilegiado o MPLA na chamada “segunda luta de libertação”, já como conselheiro da Revolução, depois do contragolpe de viragem à Esquerda em Portugal, em 11 de Março de 1975.

Ainda em 1974, após a assinatura das tréguas militares – subscritas em Junho com a UNITA e em Outubro com a FNLA e com o MPLA –, militantes e simpatizantes dos referidos Movimentos nacionalistas puderam circular livremente e fixar-se em território angolano, abandonando as bases situadas junto às fronteiras do Congo, Zaire, Zâmbia e Namíbia. Nos convénios de cessar-fogo não ficou, contudo, inscrita a permissão dada pelo Almirante Rosa Coutinho à instalação na zona suburbana de Luanda de 600 militares armados de cada Movimento, revelada pelo próprio, décadas mais tarde, numa conferência realizada em Portugal.

A partir da primeira semana de Novembro de 1974, os três Movimentos e a facção de Daniel Chipenda (comandante dissidente do MPLA) ocuparam edifícios nos principais muçequês – bairros de lata que ladeavam o centro de Luanda. Dada a proximidade de cada

sede/quartel, num ápice as áreas de aquartelamento dos nacionalistas se tornaram zonas de permanente atrito, onde eram amiúde erguidas barreiras rodoviárias, realizados controlos aos transeuntes, numa situação de crescente conflitualidade que rapidamente evoluiu de mútuas provocações verbais e físicas para tiroteios constantes e fogo cruzado em zonas residenciais.

Outros dois acontecimentos são relevantes para compreender o auxílio tácito prestado pelo MFA e o Governo português ao MPLA, antes da cimeira quadripartida que teve lugar de 10 a 15 de Janeiro, no Hotel da Penina, na localidade algarvia do Alvor. Ambos sigilosos, o primeiro foi a garantia dada pelo Almirante Rosa Coutinho aos comandos catangueses (chamados pelas tropas portuguesas de “Fiéis estrangeiros”) em Dezembro de 1974, de que o Estado português lhes continuaria a pagar o soldo para lutarem ao lado das forças militares do MPLA contra as incursões das tropas da FNLA no Norte e Leste de Angola.

O segundo foi o encontro de Argel, ocorrido a 19 e 20 de Novembro de 1974, entre o ministro Melo Antunes e o presidente do MPLA, Agostinho Neto, no qual foi acertada a agenda das reuniões do Alvor – a exclusão dos portugueses de Angola da Cimeira e os poderes a conferir ao Alto-Comissário português, entre outras matérias. Mas não só. Na reunião foi anunciada a retirada de unidades portuguesas de bases e aquartelamentos fronteiriços ou distantes dos centros urbanos que poderiam ser ocupados pelas tropas do MPLA e debatido o tratamento a dar aos “colaboracionistas” do regime anterior pelos governantes de Angola independente.

OS SEGREDOS DO ALVOR

Afastada a proposta apadrinhada pelo presidente Spínola – aprovada pela Junta de Salvação Nacional em Agosto de 1974 – para uma transição em dois anos, com eleições antes da proclamação da independência fiscalizadas pelas Nações Unidas, o MFA bateu-se para que o prazo de entrega da soberania fosse inferior a 12 meses, como ficara estipulado para Moçambique. Uma transição célere era desejada pelos dois Movimentos detentores de apoios militares externos (MPLA

e FNLA), não tendo a parte portuguesa colocado qualquer objecção ou apresentado uma data posterior a de 11 de Novembro de 1975, sugerida pelas delegações angolanas no Alvor.

À curiosidade inerente e intemporal sobre os meandros de qualquer processo negocial que muda o curso da história – conversas privadas, jogadas de bastidores, telefonemas cruzados, secretas manobras – passado num hotel fechado ao exterior, hermeticamente isolado por forças militares terrestres e aéreas, onde estavam hospedados apenas os participantes envolvidos nas negociações, sobrepôs-se a vontade de desvendar o que revelavam as actas das reuniões restritas de que resultou o acordo final.

Como é apanágio das rondas negociais complexas, as matérias sensíveis incluídas na agenda foram deixadas para o fim – exigências financeiras, transferência de património público, entrega de equipamentos militares, expropriação de bens particulares e punição de todos os considerados cidadãos considerados pelos nacionalistas como actores ou cúmplices com as estruturas administrativas e de defesa coloniais.

Afastada pelos angolanos (desde os primeiros encontros) a possibilidade de concessão de dupla nacionalidade aos colonos portugueses e seus descendentes directos, a decisão não foi divulgada à comunicação social. Como também não o foram as discussões sobre o conceito de legalidade e legitimidade que deveria constar no articulado do acordo em relação ao direito do Estado angolano apropriar-se de qualquer património imobiliário ou fundiário ilegítimo à luz do contexto jurídico-político pós-colonial.

Pelo incómodo que causaria aos negociadores nacionais, a parte portuguesa propôs e conseguiu que o protocolo-anexo ao Acordo do Alvor se mantivesse secreto – duas páginas contendo o calendário de retirada das tropas portuguesas e a definição de quem poderia ser punido pelo seu passado. Se os portugueses de Angola (leia-se os brancos) soubessem que os Movimentos nacionalistas não se sentiam obrigados a perdoar nem a ser clementes para com todos os que considerassem ter colaborado com a administração colonial – argumentaram alguns delegados portugueses – ocorreria de imediato uma insurreição popular seguida de uma debandada geral.

Ao longo da segunda parte do livro, as actas da Comissão Nacional de Defesa (onde tinham assento os ministros e chefes militares dos três Movimentos angolanos) revelam o ódio fígadal que se sobrepôs a qualquer tentativa de entendimento acalentada pelas autoridades militares portuguesas de Luanda.

Desde Fevereiro de 1975, relatórios militares diários, semanais e mensais demonstram como FNLA e MPLA empreenderam uma guerra fratricida, perpetrando massacres e actos sanguinários contra os adversários políticos. Se em finais de Abril de 1975, a FNLA massacrrou no Caxito meia centena de jovens soldados do MPLA, em Julho foi o Poder Popular (as milícias armadas pelo MPLA) que assassinou brutalmente quase meia centena de recrutas da UNITA, na sede do bairro do Pica-Pau. Por todo o território se sucederam ao longo de 1975 acções sanguinárias motivadas por ressentimentos raciais ou por mera suspeita de pertença a um partido adversário.

Para o estudo da opção política adoptada pelos decisores de Lisboa interessará, de igual modo, perceber com que intuito o Conselho da Revolução forjou em meados de Maio de 1975 o conceito de neutralidade activa – uma expressão ambivalente que estipulava a cedência de equipamento bélico português às tropas da MPLA e à UNITA, mas também permissão oficial para o desembarque na costa angolana de armamento destinado ao exército do MPLA.

Em Maio de 1975 houve, na verdade, uma tentativa gorada de reforçar o peso político e militar da UNITA, com o beneplácito do Zaire (Mobutu) e dos EUA que, na Primavera de 1975, transferiram o seu apoio da FNLA para a UNITA. Portugal entregou a Jonas Savimbi algum do seu arsenal até o MFA de Angola descobrir a operação (avalizada, contudo, pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros, Melo Antunes) e obrigar à suspensão das remessas.

Depois do MPLA expulsar os outros dois Movimentos de Luanda, no início de Agosto, os conselheiros da Revolução Rosa Coutinho, Carlos Fabião e Canto e Castro pediram às chefias militares de Angola que impedissem as tropas da FNLA de reentrar na capital. Em Setembro, militares sul-africanos e cubanos já se encontravam às centenas no território. Nos dois últimos meses antes da independência, o material bélico destinado ao MPLA já não desembarcava no porto congolês de Ponta Negra, mas em Porto Amboim e no Lobito.

Em simultâneo, as populações viviam em estado de terror e de total insegurança. Eram conhecidos inúmeros casos de raptos e desaparecimentos, de prisões arbitrárias e torturas perpetradas contra nacionais e o que faziam aos presos nas masmorras da Praça de Touros. Os próprios soldados portugueses nos quartéis das capitais de distrito eram desarmados, alvejados ou mortos em operações de vigilância ou de escolta às colunas de automóveis de cidadãos em fuga. Poder ser morto a qualquer instante era o motivo mais referido nas comunicações militares para justificar o desejo de partida dos portugueses.

Enviados aos locais para efectuar averiguações específicas, os militares reproduziram fielmente o que viram e ouviram: episódios individuais de crueldade e morticínio gratuito, mas também situações de amargura colectiva em que milhares de pessoas – não forçosamente de nacionalidade portuguesa – se refugiavam nos quartéis, onde os soldados partilhavam cobertores e camaratas, rações de combate e enlatados, chuveiros e latrinas; com outros homens, mas também mulheres e crianças. O que se passou a partir de meados de 1975 ajuda a entender o êxodo dos portugueses e porque milhares deles deixaram o território, muito antes do início da ponte aérea, em Setembro.

Portugal suspendeu apenas provisoriamente e parcialmente o Acordo do Alvor, quando todas as cláusulas subscritas na Penina eram (há vários meses) violadas e não ponderou sequer adiar a data da independência. A denúncia do Acordo seria a admissão pública do fracasso. Portugal preferiu manter válido um convénio que nunca foi posto em prática e rejeitou também apelar à intervenção da ONU ou da OUA em Angola. Apelar à intervenção da ONU seria passar um atestado de incompetência aos líderes nacionalistas, mas também aos decisores portugueses.

CONCLUSÃO

Muito mais poderia ser desvendado sobre o xadrez político que se desenrolou em Angola da Primavera de 1975 à independência. Deixa-se ao leitor o convite para, através da leitura da obra *Segredos da Descolonização de Angola*, conhecer um pouco mais sobre este período

em que oficialmente as autoridades militares portuguesas em Luanda foram deliberadamente mais espectadoras que intervenientes, embora oficiosamente tenham sido mais coniventes que neutrais.

Este ensaio pretendeu simplesmente resumir alguns aspectos desta narrativa histórica alicerçada numa lógica interpretativa dos documentos consultados – metodologia a ser aplicada na próxima obra sobre às experiências e percepções dos portugueses de Angola e Moçambique sobre a partida de África durante a descolonização. Em que, mais uma vez, a apreciação dos factos narrados caberá a cada leitor.





INSTITUTO DOM JOÃO DE CASTRO

ÓRGÃOS SOCIAIS

CONSELHO DE FUNDADORES

Prof. Doutor Adriano José Alves Moreira – *Presidente*

ASSEMBLEIA-GERAL

Prof. Doutor Adriano José Alves Moreira – *Presidente*

Prof.^a Doutora Maria Regina C. Flor e Almeida – *Vice-Presidente*

Dr. José Maria Andrade Pereira – *Secretário*

DIRECÇÃO

Vice-Almirante António Carlos Rebelo Duarte – *Presidente*

Margarida Lima Mayer – *Vogal*

Amaro de Oliveira Santos – *Vogal*

Raúl Alves Fernandes – *Vogal e Secretário-Geral*

Prof. Doutor José Fontes – *Vogal*

CONSELHO FISCAL

Prof. Doutor António Maria Pinheiro Torres – *Presidente*

Dr. João Maria Abrunhosa Sousa – *Vogal*

Dr. José Luís Pereira Seixas – *Vogal*

