

Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos

Parte I



Comissão Estratégica dos Oceanos

..... *Índice*

Parte I

1. Objectivos Políticos	05
2. Apresentação da Estratégia	07
3. Os Trabalhos da Comissão	11
4. Introdução	15
5. A Visão e a Missão	17
6. Objectivos Estratégicos	23
7. Valorizar a Associação de Portugal ao Oceano como factor de Identidade	25
8. Assegurar a Protecção e o Conhecimento do Oceano	31
9. Promover o Desenvolvimento Sustentado de Actividades Económicas	35
10. Assumir uma Posição de Destaque e de Especialização em Assuntos do Oceano	41
11. Construir uma Estrutura Institucional Moderna de Gestão do Oceano	45
12. Princípios Enformadores de uma Estratégia Nacional para o Oceano	53

..... **Objectivos Políticos**

Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros nº 81/2003, de 17 de Junho, a Comissão Estratégica dos Oceanos tem por mandato apresentar os elementos de definição de uma Estratégia Nacional para o Oceano que, reforçando a associação de Portugal ao Mar, assente no desenvolvimento e uso sustentável do Oceano e seus recursos, e que potencie a gestão e exploração das áreas marítimas sob jurisdição nacional.

De acordo com o preâmbulo desse diploma, o mandato da Comissão Estratégica dos Oceanos é fundamentado nos seguintes objectivos políticos:

- **Valorizar a importância estratégica do Mar para Portugal;**
- **Dar prioridade a assuntos do Oceano e projectar internacionalmente essa prioridade;**
- **Proseguir uma gestão sustentada das zonas marítimas sob jurisdição nacional, com vista a tirar pleno partido das suas potencialidades económicas, políticas e culturais.**

..... *Apresentação da Estratégia*

A Comissão Estratégica dos Oceanos ficou incumbida - nos termos da Resolução do Conselho de Ministros que a constitui - de elaborar um Relatório, que aqui se apresenta, relativo à elaboração de uma Estratégia para os assuntos do Oceano.

Uma Estratégia Nacional para o Oceano encontra a sua principal justificação na necessidade de Portugal dever gerir a área marítima sob sua jurisdição, não por intermédio de actuações avulsas ou sectoriais, mas através de uma política predeterminada, abrangente, integrada e de longo prazo, para tal recorrendo a uma abordagem do Oceano¹ intersectorial, interdisciplinar e verdadeiramente transversal.

Na realidade, todos os aspectos dos Oceanos estão interligados e exigem ser considerados como um todo. Por esta razão, a persistência de um quadro de actuação e de governação do Oceano pautado por intervenções sectoriais, de tipo vertical, não se coaduna com a horizontalidade das ameaças e problemas com que se defrontam hoje os Oceanos e os Mares. Este é um dos pontos fulcrais que o presente Relatório pretende enfatizar e directamente endereçar através das propostas que encerra.

Para além desta premência que é gerir o Oceano com vista à sua preservação e utilização sustentável, para nós, portugueses, a sua concretização é um repto que deve ter alcance e significado proporcionais à grande dimensão da área marítima que se encontra sob jurisdição nacional, a maior de entre todos os países da União Europeia, o que se deve ao longo eixo Atlântico que se estende do Continente às ilhas da Madeira/Selvagens e aos Açores.

Uma Estratégia integrada para o Oceano encontra ainda justificação na vontade de se tirar pleno partido deste tão importante recurso natural, sendo para tal determinante relançar a exploração económica, política e cultural do Mar.

Ou seja, desenvolver e interiorizar uma nova abordagem aos Oceanos e Mares, bem como reconhecer o seu exacto valor, é para Portugal, mais do que para muitos outros países, essencial.

Conscientes desta realidade, bem como da importância crescente dos Oceanos para as sociedades do futuro, advogamos uma aposta nacional no domínio do Oceano.

Uma aposta nacional no Oceano pressupõe a delineação de uma estratégia clara, a qual, por sua vez, exige, antes de tudo, o enunciado de uma *Visão* que difunda com eloquência a vantagem que um Oceano ambientalmente sustentável constitui para Portugal.

.....
¹ As palavras Oceano ou Mar são usadas indiferentemente e com o mesmo sentido na Parte I e na Parte II do Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos.

Uma estratégia clara, para além de indicar o seu horizonte conceptual através da afirmação de uma *Visão*, deve apontar, pela proposição de uma *Missão*, qual o “destino final onde queremos chegar”, e ainda explicar como cumprir essa *Missão*, ou seja, indicar qual o percurso a seguir para chegar àquele “destino final”.

Para tal é necessário apontar *coordenadas*, através da definição de um universo coerente de objectivos programáticos ou estratégicos.

Tais *Objectivos Estratégicos* constituem as *avenidas* que hão-de guiar Portugal na construção de uma opção oceânica. Sem eles, facilmente poderemos perder o rumo e enveredar novamente de tática em tática por uma *navegação à vista* que urge evitar.

Uma vez definidos os *Objectivos Estratégicos* é necessário ir mais além e identificar as grandes *Linhas de Acção* adequadas a dar cumprimento àqueles *Objectivos*. Estas *Linhas* indicam-nos os *caminhos* que devemos seguir para cumprir a *Missão*.

Pode-se, todavia, ir ainda mais longe, fornecendo descrições precisas, apresentando *itinerários* e mesmo chegando a desenhar os *mapas* daquele “destino final”. Com vista a descer a este plano mais concreto, o Relatório incorpora também um vasto número de *Recomendações e Propostas*.

A tudo isso soma-se, finalmente, um conjunto de *Princípios* ou *traves-mestra*, que deverão estar subjacentes a todas as decisões e a todas as intervenções com impacto no uso e exploração do Oceano.

Ou seja, mais do que apenas apresentar diagnósticos, com uma Estratégia Nacional para o Oceano pretende-se explicar como poderemos desenvolver mais e melhores capacidades nas áreas e sectores ligados ao Oceano.

Tal não significa descobrir a *varinha de condão* que resolverá todos os problemas e constrangimentos que actualmente se nos deparam na área do Oceano.

Não obstante, com uma Estratégia como esta, o país passará a dispor de um enquadramento geral e de longo prazo para todas as questões relacionadas com o Mar, assim como de uma referência orientadora das decisões a tomar na gestão dos assuntos sectoriais que incidem sobre o Oceano. Passa a poder-se integrar as políticas e a gestão sectorial dos assuntos do Mar numa visão horizontal e transversal mais abrangente. O que equivale a dizer que se pretende dotar o país de uma política nacional para o Mar, a qual, encontrando-se a montante das decisões sectoriais e concretas a tomar, deverá coordená-las e enquadrá-las em princípios e pressupostos comuns. Isto é fundamental.

De uma Estratégia Nacional para o Oceano espera-se ainda, não apenas melhorar a racionalidade das decisões de cada sector com impacto no Mar, mas também que ela seja uma estratégia pro-activa, isto é, que trace novos rumos a prosseguir no sentido de impulsionar, promover activamente e revitalizar a ligação de Portugal ao Oceano.

Lisboa, 15 de Março de 2004.

A Comissão

..... *Os Trabalhos da Comissão*

Os trabalhos da Comissão Estratégica dos Oceanos iniciaram-se no próprio dia da tomada de posse dos seus membros, com a apresentação de um primeiro documento interno de trabalho intitulado “*A Vocação Oceânica de Portugal*”. Desse documento constava a enumeração de um conjunto de *Objectivos Estratégicos* e uma lista de *Linhas de Acção*, visando a prossecução daqueles *Objectivos*. O documento foi abordado como uma síntese de arranque para os trabalhos da Comissão, assumindo-se a necessidade de proceder a uma análise pormenorizada do seu conteúdo e através dessa análise conseguir elaborar uma síntese final.

Nestes termos, iniciou-se de seguida a discussão dos *Objectivos Estratégicos*, os quais, de oito originalmente propostos, vieram a ser reduzidos aos presentes cinco². No decurso desta análise e com vista a delinear o âmbito de incidência ou o seu escopo, subdividiram-se aqueles *Objectivos* em vários grupos de *Vectores Estratégicos*. Foi a partir dos *Vectores Estratégicos* que se desenvolveu a análise de fundo dos assuntos que são objecto deste Relatório.

Para esta tarefa, vários membros da Comissão Estratégica e do seu Conselho Consultivo agruparam-se em cinco Grupos de Trabalho, correspondentes aos diferentes *Objectivos Estratégicos* propostos.

Através dos contributos destes Grupos de Trabalho, e também de contribuições individuais de membros da Comissão, do Conselho Consultivo ou até de personalidades externas à Comissão³, reuniu-se um amplo e diversificado conjunto de textos, os quais, por sua vez, formaram a base do que veio a constituir o presente Relatório.

No desenvolvimento dos *Vectores Estratégicos*, procurou-se seguir uma abordagem, se não uniformizada, pelo menos padronizada até certo ponto. Por isso mesmo, dos textos destes *Vectores* consta, em regra, uma introdução e uma explicação do alcance e relevância desse respectivo *Vector*, à qual sucede um diagnóstico sintético do assunto em análise.

Uma vez encontrado o diagnóstico, tornava-se imperativo retirar do mesmo as devidas ilações e impunha-se, nesse sentido, apresentar com clareza *Recomendações e Propostas* de acção, o que foi feito.

Este Relatório apresenta, assim, duzentas e cinquenta *Recomendações e Propostas* de acção.

As *Recomendações e Propostas* indicadas foram elaboradas a partir da análise dos diagnósticos elaborados. Com elas, pretende-se apresentar medidas adequadas a tirar partido dos pontos fortes identificados nos respectivos diagnósticos, a anular pontos fracos,

.....
² Vide infra enumeração dos *Objectivos Estratégicos*.

³ Vide lista dos membros da Comissão e do Conselho Consultivo, assim como dos especialistas externos à Comissão que colaboraram na elaboração deste Relatório, no final da Parte II.

a antecipar as ameaças e os riscos, bem como a permitir *agarrar* os desafios e aproveitar as oportunidades aí encontradas.

Finalmente, do conjunto de todas as *Recomendações e Propostas* apresentadas, inferiram-se indutivamente as principais *Linhas de Acção* consideradas apropriadas a prosseguir aqueles grandes *Objectivos Estratégicos*.

Como resultado de todo este exercício, apresentam-se aqui os *elementos de definição de uma Estratégia Nacional para o Oceano*, conforme requerido na Resolução do Conselho de Ministros nº 81/2003, de 17 de Junho, os quais se encontram reflectidos em dois documentos principais:

O presente documento, ou Parte I do Relatório, que contém os elementos principais da Estratégia, isto é,

- Os Objectivos Políticos subjacentes à constituição da Comissão pelo Governo;
- O enunciado de uma *Visão* e de uma *Missão*;
- A enumeração e a explicação dos *Objectivos Estratégicos*;
- A indicação das grandes *Linhas de Acção*;
- Os parâmetros dos *Princípios* enformadores da Estratégia.

Um segundo documento, ou Parte II do Relatório, intitulado “Análises e Propostas” que, como o próprio nome indica, contém uma análise mais desenvolvida dos *Objectivos Estratégicos*. Esta análise é sistematizada a partir dos *Vectores Estratégicos* em que se decompõem aqueles objectivos principais. Ela inclui os diagnósticos de cada um daqueles *Vectores Estratégicos* e, como conclusão, a indicação das *Recomendações e Propostas* acima aludidas.

O segundo documento, não obstante a sua relativamente longa extensão, não trata exhaustivamente de todos os assuntos relativos ao Oceano. Apesar de constituir um repositório de informação, e mesmo de conhecimento de referência para a gestão dos assuntos do Oceano, o seu conteúdo encontra-se em aberto e em permanente evolução, cabendo no futuro a outros mecanismos, entidades e instrumentos actualizar, desenvolver e continuar a trabalhar esta *matéria-prima*.

No processo de elaboração do Relatório foram realizadas treze reuniões da Comissão, tendo cinco sido efectuadas em conjunto com o Conselho Consultivo. Para além destas reuniões formais, tiveram lugar muitas reuniões informais dos Grupos de Trabalho envolvidos no desenvolvimento das análises dos respectivos *Objectivos Estratégicos*.

O trabalho e o empenho dos membros da Comissão, bem como a apreciação crítica dos membros do Conselho Consultivo foram, assim, determinantes para a redacção do presente Relatório.

Para além do empenho da Comissão e do Conselho Consultivo, deve-se ainda assinalar os contributos muito relevantes de especialistas não pertencentes à Comissão Estratégica⁴.

⁴ Lista de especialistas no final da Parte II.

..... *Introdução*

Numa perspectiva planetária, os Oceanos são um elemento determinante para a vida na Terra. Constituem cerca de 70% da sua superfície, têm um papel decisivo na formação dos climas e na regulação dos ciclos hidrológicos. São também uma fonte essencial de proteínas alimentares, sustentando diariamente, apenas nos países em desenvolvimento, mais de mil milhões de pessoas.

Já numa perspectiva nacional, o Oceano é indubitavelmente o mais importante *recurso natural* de Portugal. É por ele, através das infra-estruturas portuárias, que nos chega a grande maioria das mercadorias e da energia que importamos. O Mar é factor determinante da indústria turística nacional, e dele vive ainda hoje uma das maiores comunidades de pescadores de toda a Europa. Com base no conhecimento da sua rica biodiversidade poderemos vir a desenvolver uma indústria de biotecnologia.

Mas o Oceano não é apenas um recurso natural, é também componente decisivo da geografia do país, elo que liga o Continente aos Arquipélagos dos Açores e da Madeira.

O Mar sob jurisdição nacional significa ainda uma relevante área geo-estratégica para a segurança europeia e atlântica. Ele vive na nossa história, na literatura, na cultura e nas tradições. É verdadeiramente a nossa *identidade*.

Não obstante, hoje em dia os portugueses não reconhecem nem percebem o Oceano como um *recurso natural*, pelo que não tiram dele o devido partido. Na verdade, de todas as dimensões enunciadas, o Oceano dificilmente é - na consciência colectiva da actualidade nacional - muito mais do que história e literatura. Por isso - é forçoso reconhecer-se - o paradigma cultural de Portugal como país marítimo, nação oceânica e terra de marinheiros não é, hoje, muito mais do que reflexo de uma realidade de outrora.

Todavia, da análise dos recursos e dos sectores relativos ao Oceano *salta-nos à vista* um amplo e surpreendente *leque de desafios e oportunidades*. *Oportunidades* no desenvolvimento da aquacultura e da indústria transformadora de pescado, no desenvolvimento de portos nacionais, na construção e reparação naval, na qualificação do turismo e no desenvolvimento da náutica de recreio, na tecnologia e nas energias renováveis, na cultura, na diplomacia e na defesa, no ambiente, na ciência e na própria governação do Oceano. *Oportunidades* que estão à espera de serem aproveitadas. Que não se limitam a um potencial conhecido, mas incluem as *oportunidades* de novos usos do futuro.

Na realidade, designado como a *última fronteira* do Planeta, ou a *nova fronteira do Século XXI*, o Oceano oferece-nos um imenso potencial de novos usos e recursos. Para um país como Portugal este facto não pode ser ignorado.

O que nos falta, então, para reconhecer o imenso potencial do Oceano, para compreender a importância da sua sustentabilidade, para investir nele e, através dele, projectar o futuro no país?

O que falta é uma *Visão do Mar* que nos leve de novo a compreender o seu exacto valor, a redescobri-lo como recurso natural e a explorá-lo de forma sustentável. Para isso, é preciso ambição, é preciso sentido de antecipação, e saber definir uma *Missão* que leve Portugal a investir com sentido de oportunidade, com visão de longo prazo e, principalmente, com clara vontade política, no uso e gestão sustentável do Oceano e dos seus recursos.

Neste sentido, mais do que as *Recomendações e Propostas* indicadas nesta Estratégia Nacional para o Oceano, o que é verdadeiramente crucial para uma nova perspectiva do Mar é a adopção em Portugal de uma *Visão* e de uma *Missão* que permitam desenvolver e interiorizar colectivamente uma nova abordagem aos Oceanos.

..... A Visão e a Missão

No início do Século XXI, Portugal confronta-se com uma realidade internacional marcada, acima de tudo, por dois fenómenos determinantes: a globalização, e o alargamento e aprofundamento da integração europeia, com o inevitável esbatimento de áreas tradicionais de soberania estatal. Ambos os fenómenos são incontornáveis e, se bem que não se afirmem por decreto, consolidam-se diariamente.

É, por isso, preciso interpretá-los e, sem obstinadamente os negar, preparar com antecipação uma estratégia adequada aos novos reptos que eles nos lançam.

De entre os reptos lançados pelos fenómenos da globalização e do aprofundamento da integração europeia, dois desafios se erguem com particular nitidez.

O primeiro é a necessidade de encontrar mecanismos de reforço de uma *identidade nacional*, aqui entendida simultaneamente como “marca” distintiva do país no exterior, mas também como percepção que os portugueses têm de si próprios enquanto país e nação. Se nada for feito, se o país não interiorizar e não conseguir projectar uma marca distintiva, tornar-se-á cada vez menos relevante no quadro internacional.

O segundo é a premente necessidade de conceber um modelo de desenvolvimento sustentável, que passará, necessariamente, pela identificação de áreas de *especialização* que dêem resposta à competitividade acrescida no quadro global, em geral, e no quadro europeu, em particular. Sendo Portugal um país periférico de dimensões limitadas, não pode ter a ambição de competir, em todos os domínios, aos níveis de excelência imprescindíveis para alcançar sucesso em mercados progressivamente mais abertos e globais.

Com efeito, no cenário de uma integração europeia cada vez mais vasta e profunda, Portugal com menos de 2% da população, menos de 1.3% do produto e com uma situação geográfica periférica, torna-se um país com um perfil e uma capacidade de influência cada vez mais limitados na União Europeia.

Os dois reptos estão inter-relacionados. É obviamente impossível projectar de forma sustentada uma imagem, ou consolidar uma marca distintiva, a que não corresponda um substrato real. Mas não é menos verdade que um esforço de especialização sério pode ser condenado ao fracasso se não se conseguir projectar no exterior (e por maioria de razão no interior do país) as vantagens competitivas, as mais-valias e as propostas de valor que decorrem desse esforço.

Relativamente àquele primeiro desafio, é forçoso reconhecer-se que a identidade nacional não pode afirmar-se por simples decreto. É preciso saber encontrar no passado histórico

de cada país as traves-mestras da construção da sua identidade. Sob pena de não passar de uma artificialidade, é imperioso ancorá-la numa realidade histórica que permita, não apenas que os portugueses nela se revejam com naturalidade, mas ainda que os estrangeiros a aceitem sem reservas.

Ora, um elemento forjador da nossa identidade é sem dúvida, e inelutavelmente, o Oceano.

Na verdade, não será exagero afirmar que o Mar é um dos principais elementos forjadores da nossa identidade nacional, tendo sido ao longo dos séculos, e sobretudo a partir da opção estratégica feita no rescaldo da revolução de 1385, substrato importante da realidade política, económica, social e, principalmente, da realidade cultural de Portugal, como transparece com evidência na poesia de Luís de Camões e Fernando Pessoa.

Assim, o reconhecimento do peso avassalador do elemento marítimo não apenas na manutenção da nossa autonomia política, mas até na definição da nossa índole colectiva, parece justificar por si mesmo que Portugal deva eleger os Oceanos como elemento central da identidade que quer consolidar e da imagem que quer projectar.

Um investimento no domínio dos Oceanos não deve, contudo, ser motivado apenas por uma homenagem ao Portugal marítimo do passado, mas sim na vontade de definir rumos de futuro para o país do presente.

Nesta perspectiva, importa salientar que o reconhecimento da nossa maritimidade oferece múltiplos benefícios à afirmação da imagem de um país moderno.

Desde logo, porque esse reconhecimento implica um poderoso reposicionamento estratégico e psicológico que não deixará de causar impacto. Significa que em vez de permanecermos obcecados com a distância geográfica que nos separa do centro da Europa e com a nossa inerente perifericidade, procuraremos beneficiar do facto de Portugal ser um *país-fronteira* da União Europeia e, assim, tirar partido da menor distância que nos liga aos continentes americano e africano.

Para além disso, o Oceano encerra dimensões a que se associa cada vez mais uma perspectiva de modernidade e de futuro: o Oceano como um activo crítico ao desenvolvimento sustentável do planeta; factor ambiental por excelência; “última fronteira” da ciência e da tecnologia; e espaço privilegiado de turismo, de cultura e de lazer.

Relativamente ao segundo desafio que se nos depara, parece natural que Portugal opte, numa lógica de *especialização*, por investir num domínio onde as potencialidades económicas estão ainda largamente inexploradas, em relação ao qual reconhecidamente ainda mantém um considerável *know-how*, e que assenta numa realidade geográfica que o coloca em posição claramente privilegiada em relação a outros países europeus.

Para além disso, é preciso, ainda, que ao domínio de especialização a escolher correspondam não só reais mais-valias competitivas do país mas, sobretudo, que aquele domínio encerre um potencial de desenvolvimento futuro que justifique uma aposta de cariz estratégico.

Nesta linha de pensamento, também na vertente da *especialização*, o Oceano, enquanto recurso natural, se impõe como um tema quase incontornável.

Senão vejamos:

Portugal configura-se praticamente como um Estado arquipelágico. A área marítima sob jurisdição nacional é dezoito vezes a área do nosso território terrestre, e corresponde a uma grande parte do Mar da União Europeia.

Portugal é, neste sentido, não tanto um pequeno país do mundo ou um país europeu de dimensões limitadas, mas uma grande nação oceânica.

Com efeito, a exiguidade do território terrestre e os limitados recursos naturais nele existentes por um lado, e a vastidão do Mar sob jurisdição nacional por outro, são argumentos suficientes para Portugal investir verdadeiramente na gestão e exploração efectiva das amplas áreas marítimas que se encontram sob a sua jurisdição.

Ou seja, o Oceano pode ter para Portugal um papel fulcral na dupla perspectiva de reforço de identidade e imagem, e de via de especialização para o desenvolvimento.

Para além do que fica exposto, uma aposta no Mar será tanto mais oportuna, quando às especificidades da realidade geográfica do caso português se junta a cada vez maior pertinência internacional dos Oceanos, enquanto realidade ambiental, económica e social.

Por um lado, a duplicação demográfica dos últimos cinquenta anos, a explosão do crescimento das cidades costeiras e de actividades económicas no litoral, o declínio dos *stocks* pesqueiros, os riscos associados ao incremento de mercadorias transportadas por Mar, a degradação do ambiente e a destruição dos ecossistemas marinhos tornam a temática prioritária sob o ponto de vista ambiental. Por outro lado, o rápido crescimento do turismo marítimo, a expansão da aquacultura, o aumento exponencial das trocas comerciais por Mar, o interesse crescente e a utilização dos recursos energéticos, genéticos e minerais existentes nos fundos marinhos agravam a equação ambiental, mas reforçam a importância económica crescente dos Oceanos.

Neste cenário, os Oceanos deixaram de ser vistos como fontes inesgotáveis de riqueza e de recursos. Pela pressão da procura, aqueles recursos tornam-se escassos e, como acontece com todos os bens escassos, aumenta a competição e o valor que lhes é atribuído.

É fundamentalmente por esta razão que os Oceanos têm vindo a ganhar uma importância sem precedentes *aos olhos* de todos os países, e em particular dos países costeiros.

Finalmente, o paradigma do desenvolvimento sustentável, consagrado internacionalmente na última década do Século XX, vem pôr em relevo, ainda mais, o valor e a importância que ao longo do Século XXI, serão reconhecidos aos Oceanos e Mares.

Reconhecer estas tendências e perspectivar o crescente papel dos Oceanos nas sociedades do futuro é absolutamente crítico para um país como Portugal.

Por esta razão, uma aposta nacional no Oceano fará tanto sentido e será tanto mais oportuna, quanto mais cedo for posta em prática.

Eleger os Oceanos, simultaneamente, como área de especialização e como factor de reforço de identidade é, pois, praticamente, um imperativo nacional.

Nenhum outro tema pode fazer de Portugal, com tanta naturalidade e com tanta eficácia, um país pertinente no quadro global, e no cenário europeu em particular.

É neste contexto que proclamamos claramente a *Visão* de que ***“Um Oceano, saudável, sustentável e seguro é o principal activo físico e sócio-cultural de Portugal”***.

Assumindo como *Missão* ***“Destacar Portugal como uma nação marítima da União Europeia”***.

A *Visão* e a *Missão* são, portanto, conceitos-chave que se relacionam e implicam mutuamente, não fazendo sentido a existência de um sem o outro. A *Visão* enquadra e sustenta a *Missão*, a qual, por sua vez, por implicar ambição e acção, vai necessariamente aprofundar a *Visão*.

Ora, o desempenho e cumprimento da *Missão* que propugnamos implica uma aposta nacional nos Oceanos, o que pressupõe a delineação de uma estratégia clara e decidida.

A delineação dessa estratégia, através da selecção de um universo coerente de objectivos ou desígnios, que no seu conjunto a constituam e lhe dêem vida, é o trabalho que aqui se apresenta.

Tal tarefa é tanto mais necessária quanto, como país, enfrentamos hoje agudamente um défice de capacidade de análise e de enquadramento doutrinal da realidade em que nos inserimos. Só esse enquadramento nos permitirá racionalizar os objectivos nacionais e os interesses comuns. Sem ele, resta-nos a ausência de sentido estratégico, a incapacidade de concertação, e prevalece o domínio nefasto dos interesses de grupo.

Assim, no contexto da *Visão* e da *Missão* indicadas, e na linha de um rumo estratégico que lhes esteja subjacente, Portugal deve ser capaz de adoptar, de forma integrada, políticas conducentes ao desenvolvimento de pólos de vanguarda no campo da investigação científica e tecnológica, que lhe permita proceder a uma exploração sustentável e efectiva das riquezas minerais e biológicas dos seus fundos marinhos. Portugal deve também internacionalizar e modernizar os seus portos, com vista a utilizar o território nacional como porta de acesso e placa giratória de mercadorias destinadas a outros mercados europeus. Deve procurar relançar a sua frota mercante, que nos últimos trinta anos reduziu drasticamente a sua capacidade. Desenvolver as indústrias de construção e reparação naval, bem como outras que lhes estão associadas. Edificar um sistema de forças capaz de garantir a segurança e a defesa dos interesses nacionais no Mar. Gerir os recursos vivos do Mar através de uma política de pescas sustentáveis e do desenvolvimento da aquacultura; e criar um *cluster* integrante de todas as actividades dos Oceanos, sendo que, de entre estas, o sector do turismo deverá merecer particular atenção.

Em suma, para além dos Objectivos e Vectores Estratégicos e de todas as Recomendações e Propostas apresentadas⁵, o verdadeiro cerne da resposta que formulamos está na compreensão, aceitação e difusão generalizada da Visão e da Missão que propomos.

Sem a *Visão* e a *Missão*, isto é, sem uma fundamental perspectiva de conjunto, sem uma opção oceânica, sem a ambição, convicção e, até, a paixão que pressupõem, de pouco servirão as *Recomendações e Propostas* apresentadas neste trabalho.

.....
⁵ Vide Parte II da Estratégia Nacional Para o Oceano.

..... **Objectivos Estratégicos**

Conforme foi indicado *supra*, no centro de uma Estratégia Nacional para o Oceano encontra-se um conjunto de *Objectivos Estratégicos*, os quais devem na sua essência corresponder a fins prospectivos e programáticos, permanentemente renováveis e nunca inteiramente alcançáveis. Estes *Objectivos* constituem, por isso, grandes linhas de orientação ou de rumo, mais do que metas quantificadas e concretas a alcançar.

É precisamente este conjunto de *Objectivos*, cumulativamente considerados, que consubstancia e contem *os elementos de uma Estratégia Nacional para o Oceano*, cuja elaboração constitui o principal mandato e a primeira responsabilidade da Comissão Estratégica dos Oceanos.

Neste sentido, a Comissão seleccionou os seguintes *Objectivos Estratégicos*:

- ***Valorizar a Associação de Portugal ao Oceano como Factor de Identidade;***
- ***Assegurar o Conhecimento e a Protecção do Oceano;***
- ***Promover o Desenvolvimento Sustentável de Actividades Económicas;***
- ***Assumir uma Posição de Destaque e de Especialização em Assuntos do Oceano;***
- ***Construir uma Estrutura Institucional Moderna de Gestão do Oceano.***

A cada um destes *Objectivos* corresponde um vasto conteúdo de áreas de conhecimento e de acção, o qual se procurou sistematizar e subdividir através da sua decomposição em *Vectores Estratégicos*⁶.

No âmbito dos *Vectores Estratégicos* seleccionados destacam-se, muito sinteticamente, os seguintes elementos principais:

- A utilização sustentável do Oceano como imagem e marca distintiva para Portugal;
- A necessidade de se enveredar por uma política que promova a consciencialização e educação ambiental dos Oceanos;
- A valorização do património cultural que o Oceano representa para Portugal, incluindo do património cultural subaquático;

⁶ Vide o desenvolvimento analítico dos *Vectores Estratégicos* na Parte II do Relatório.

- A valorização económica, política, diplomática e militar do posicionamento geo-estratégico de Portugal, no plano das relações internacionais;
- O imperativo da adopção de um modelo de gestão integrada para os assuntos do Mar que assente numa plataforma institucional moderna e adequada a desenvolver essa gestão integrada;
- A promoção e o desenvolvimento dos sectores económicos ligados directamente ao Mar, com vista à sua contribuição para o crescimento económico e do emprego em Portugal, incluindo o turismo, a pesca e a aquacultura, os portos, as plataformas logísticas multi-modais e as suas ligações ferroviárias, os transportes marítimos, a construção e a reparação naval, a biotecnologia e os recursos minerais e energéticos;
- A aposta na investigação, na ciência, e na tecnologia e inovação, em particular em áreas com potencial interesse para o desenvolvimento nacional;
- A garantia da defesa nacional, da fiscalização e vigilância das áreas marítimas sob jurisdição portuguesa e o cumprimento das nossas obrigações internacionais;
- A assunção de uma posição activa e proeminente na agenda e nos debates das organizações internacionais relativas aos Oceanos;
- O estabelecimento de uma plataforma institucional de governação do Oceano, adequada a consagrar uma gestão integrada dos assuntos do Mar.

..... **Objectivo Estratégico I**

“Valorizar a Associação de Portugal ao Oceano como Factor de Identidade”

Se é indiscutivelmente verdade que Portugal não pode projectar no mundo uma imagem de associação ao Oceano que não tenha por substrato uma realidade económica, científica e institucional, não é menos verdade que esse substrato precisa de estar solidamente ancorado numa consciência colectiva da ligação profunda de Portugal ao Oceano e numa imagem dessa relação consistentemente projectada para o exterior.

Nessa medida, o *Objectivo de “Valorizar a Associação de Portugal ao Oceano como Factor de Identidade”* tem de ser entendido, simultaneamente, como um corolário do resultado a alcançar com o cumprimento dos demais *Objectivos Estratégicos* e como pré-condição para o sucesso da sua prossecução.

Nesta linha lógica, Portugal precisa de ser capaz de reorganizar a “marca” que pretende projectar no mundo, sendo que é inequivocamente positivo divulgar a imagem de um país “com passado, presente e futuro moldado pelo Oceano”.

Assim, com vista a reorganizar de forma consistente uma “marca identitária” para Portugal, desiderato que é o âmago deste *Objectivo*, seleccionámos quatro *Vectores Estratégicos*⁷:

- *Divulgar a Imagem de Portugal como uma Nação Oceânica da Europa;*
- *Difundir uma Ética de Protecção Ambiental e Promover a Consciencialização da Condição Geográfica de Portugal, bem como da sua Relação com o Mar;*
- *Preservar e Valorizar o Vasto Património Marítimo – Cultural de Portugal;*
- *Valorizar o Posicionamento Geo-Estratégico de Portugal como Nação Oceânica.*

Vejamos melhor o significado destes *Vectores* e o modo como, cumulativamente, concorrem para realizar o presente *Objectivo Estratégico*.

Divulgar a Imagem de Portugal como uma Nação Oceânica da Europa

Depois de décadas de apostas mais operacionais do que estratégicas, no domínio do *marketing nacional*, que pouco fazem para diferenciar Portugal dos restantes países do Sul da Europa – com os quais, aliás, temos dificuldade em competir em quase todos

⁷ Vide desenvolvimento analítico deste *Objectivo Estratégico* e dos seus respectivos *Vectores* na Parte II do Relatório.

os planos, i.e., nos atributos que tradicionalmente formam o centro dos seus argumentários comunicacionais – o país precisa de encontrar uma característica diferenciadora, que seja capaz de criar uma disrupção na percepção que os que o vêem do exterior têm de si. Num ambiente comunicacional de elevado ruído, como é o que encontramos à escala mundial, é determinante, para um país com reduzida quota de atenção como é o caso de Portugal, criar este tipo de disrupção.

Mais importante, o país precisa de assegurar que aquela desejada característica diferenciadora preencha alguns requisitos cumulativos: tem de lhe trazer valor, tem de ser autêntica e tem, sobretudo, de o conseguir distinguir de outros países. Só uma imagem consistente e diferenciadora tem o potencial de, a prazo, conseguir trazer maior relevância para o país, permitindo-lhe inclusivamente escapar à espiral de subcontratações e descontos que têm sido a base da sua estratégia competitiva.

Ora, a temática do Oceano pode, se bem explorada, responder a todos estes requisitos. Desde logo, porque o reconhecimento da atlanticidade/ocidentalidade do país constitui uma ruptura na percepção que dele habitualmente se tem. Depois, porque o Oceano tem dimensões de modernidade e de projecção no futuro que podem ser comunicadas, e que contribuem para um reposicionamento mais valioso de Portugal.

Nesta lógica, e no âmbito do presente *Objectivo Estratégico*, “*Valorizar a Associação de Portugal ao Oceano como Factor de Identidade*”, o elemento comunicacional assume-se como verdadeiramente crítico. Sem ele, aquela “*Associação*” não é percebida e acaba por não existir. Aquilo que não é comunicado não existe, ou tende a ser esquecido.

Deste modo, o que se afigura necessário e mesmo prioritário é trabalhar e conseguir operacionalizar uma comunicação que tenha por base uma associação de ideias positivas e motivadoras relativas ao Oceano, a Portugal e, principalmente, à ligação de um com o outro. É, de facto, através da comunicação – por múltiplas formas – que se podem amplificar ou projectar as ideias, valores e imagens que constituem o substrato da associação de Portugal ao Oceano.

Difundir uma Ética de Protecção Ambiental e Promover a Consciencialização da Condição Geográfica de Portugal, bem como da sua Relação com o Mar.

Acontece que não é possível projectar no exterior uma imagem consistente da ligação de Portugal com o Oceano sem que, do mesmo modo, esteja enraizada solidamente no espírito dos portugueses uma percepção nítida da condição geográfica ímpar do país, do potencial que encerra a sua relação privilegiada com o Mar e sem que, colectivamente, seja partilhada uma verdadeira ética ambiental de protecção e de conhecimento do Oceano.

Ou seja, não é possível mobilizar o país para um esforço colectivo de reposicionamento e especialização neste sector, sem que os portugueses partilhem da *Visão* e se revejam na *Missão* enunciadas nesta Estratégia. Nesse sentido, para a prossecução do presente *Objectivo Estratégico* é também indispensável que o país aposte num projecto geracional de educação, sensibilização e formação em todas as matérias ligadas à problemática dos Oceanos.

Para tal desígnio, importa envolver não só o Estado (que deverá assegurar uma ampla revisão curricular, que possa permitir uma integração natural da temática dos Oceanos nos programas das principais disciplinas, directa ou indirectamente, relacionadas com esta temática), mas importa também mobilizar a sociedade civil e, em particular, as organizações não governamentais ambientais e as associações náuticas e desportivas que podem ter aqui um papel de altíssimo relevo.

Porque, felizmente, nem sempre é necessário começar do zero, e porque a experiência em causa deixou frutuosas raízes, poder-se-á e dever-se-á recuperar, nesta matéria, muito do espírito e do legado daquele que foi o excelente projecto educacional da Exposição Mundial de Lisboa de 1998.

Preservar e Valorizar o Vasto Património Marítimo-Cultural de Portugal

O património marítimo-cultural de Portugal, entendido no seu significado mais amplo, é dos mais ricos do mundo. Assim, não é difícil de compreender que a sua preservação e projecção constituam um elo-chave deste eixo da valorização da ligação de Portugal ao Oceano. Por isso, também no âmbito deste *Objectivo Estratégico* se recomenda a consciencialização e o reconhecimento da importância estratégica do património marítimo-cultural nacional, através da formulação de uma política que vise o apoio às iniciativas de valorização e divulgação desse património.

Valorizar e Potenciar o Posicionamento Geo-Estratégico de Portugal como Nação Oceânica

Finalmente, e ainda para consubstanciar este grande *Objectivo* da “*Valorização da Associação de Portugal ao Oceano como Factor de Identidade*”, é preciso que sejamos capazes de tirar o máximo partido – nas áreas da defesa, da economia e da diplomacia – do enorme potencial que advém do posicionamento geo-estratégico do país.

Assim, Portugal deve compreender que a sua situação geográfica, a localização e algumas das características das suas instalações portuárias, lhe conferem um papel privilegiado no debate sobre o sistema de transportes europeu. Num quadro de claro incremento

dos transportes por via marítima, Portugal tem, também aqui, uma oportunidade para assumir um papel central numa Europa economicamente cada vez mais virada a Leste.

No campo das oportunidades que o nosso posicionamento e o espaço oceânico nos oferecem, deve declarar-se ainda a importância que advém para o nosso país de um maior protagonismo no domínio das relações internacionais. Como país simultaneamente europeu e atlântico, Portugal está em situação privilegiada para assumir uma real preponderância na agenda internacional dos Oceanos. Preponderância essa que é tanto mais relevante, quanto mais oportuno e mais central é este tema nos grandes debates internacionais deste início de século. Para o conseguir, Portugal precisa de adoptar como vector prioritário da sua política externa multilateral uma política que conceptualize e mobilize a tomada de posições diplomáticas concertadas em matéria de Oceanos, e de reforçar, face à União, o seu perfil no espaço atlântico, através de uma participação activa nas relações externas da União Europeia com Estados terceiros a esta área geopolítica.

Por fim, como país quase arquipelágico pela imensidão da zona marítima sob sua jurisdição e pelo valor estratégico da sua condição geográfica, Portugal deve compreender o inestimável contributo que pode dar à Europa em matéria de política de segurança e defesa comum. Para tal, Portugal deve estar preparado para dar prioridade ao controle e vigilância do seu espaço aero-marítimo. Num mundo onde as ameaças à segurança dos países e das populações são, cada vez mais, ameaças não convencionais e que não conhecem fronteiras, essa é a mais importante e, provavelmente, a melhor forma de o país assumir relevância em matéria de defesa e segurança no contexto Europeu.

Principais Linhas de Acção

Como resulta do que foi dito, compreender o papel que o Oceano pode desempenhar no reforço da identidade e da coesão nacionais significa reconhecer o seu valor, não apenas como recurso económico, mas também como recurso político e cultural do país.

A resposta à questão de saber como explorar tal recurso encontra-se nas *Recomendações e Propostas* que integram as conclusões da análise deste *Objectivo Estratégico*, na Parte II do Relatório.

Entretanto, sem chegar ao pormenor e ao grau de concretização que encontramos naquelas *Recomendações e Propostas*, apresenta-se, desde já, uma síntese das principais *Linhas de Acção* adequadas à prossecução deste *Objectivo Estratégico*.

Vejamos:

No contexto do *Vector Estratégico* “*Divulgar a Imagem de Portugal como uma Nação Oceânica da Europa*” uma das principais *Linhas de Acção* a adoptar é, desde logo, conseguir *inculcar, divulgar e projectar a Visão e a Missão em que assenta a presente Estratégia Nacional para o Oceano, através de uma estratégia de comunicação previamente traçada e definida.*

Esta estratégia de comunicação deverá traduzir-se e ter expressão concreta no discurso político, no desenvolvimento de um programa de *branding* nacional para Portugal, numa aposta de *marketing estrutural* e na utilização de símbolos nacionais (v.g. a moeda, monumentos, ícones naturais, etc.) que associem o país ao Oceano (como, aliás, se propõe mais pormenorizadamente no conjunto de Recomendações e Propostas formuladas na Parte II do Relatório).

Para além de uma estratégia de comunicação centrada na ligação de Portugal ao Oceano, é necessário que essa comunicação seja adequadamente dirigida aos cidadãos portugueses, transmitindo-lhes a *Visão e a Missão* propugnadas e assegurando a sua inculcação a todos os níveis e em todas as gerações.

Nesta vertente, a principal *Linha de Acção* a propor consiste na *elaboração e implementação de um plano de acção educativa e formativa focado na ideia da ligação de Portugal ao Oceano, nomeadamente através do lançamento de um projecto educacional semelhante ao da EXPO 98*⁸.

Esta *Linha de Acção* implica, entre outros aspectos, incorporar na educação escolar, incluindo nos programas e actividades extra curriculares, temas específicos de sensibilização para a posição geográfica de Portugal e para a sua relação com o Oceano. Através da sua implementação, visa-se promover uma *ética ambiental nacional* de protecção e de conhecimento do Oceano.

Na perspectiva que coloca o Oceano como um relevante recurso cultural de Portugal, propõe-se, por sua vez, como principal *Linha de Acção, a formulação de uma política que, com base na preservação do património marítimo-cultural de Portugal, tenha como ponto fulcral apoiar as iniciativas de valorização, divulgação e mesmo projecção desse património.*

Neste sentido, a preservação do património marítimo-cultural nacional (um património muito significativo à escala mundial) não deve ser vista como um fim em si mesmo, mas como um ponto de partida para explorar e projectar esse valor colectivo.

⁸ Também aqui cfr. *Vector Estratégico* 1.2. na Parte II do Relatório para consulta de quinze *Recomendações e Propostas* seleccionadas.

Esta *Linha de Acção* requer a sensibilização e a acção da Administração Pública, entendida no seu significado mais amplo, mas também da sociedade civil e de agentes económicos para o factor qualificador, multiplicador e identitário do património em causa. A sua concretização implicará a tomada de medidas preconizadas na respectiva lista de recomendações e propostas seleccionadas para esta temática⁹.

Finalmente, a valorização do nosso posicionamento geo-estratégico depende igualmente da adesão a uma visão abrangente desta questão, que inclui, como afirmámos, aspectos económicos, políticos, diplomáticos e militares.

No contexto deste Vector, salientam-se como *Linhas de Acção* principais:

Na vertente económica

Adoptar uma política de valorização estratégica do nosso posicionamento geográfico que assente no desenvolvimento de actividades económicas, designadamente as produzidas pela infra-estrutura portuária nacional e pelos transportes marítimos, ou as que podem ser perspectivadas pela biotecnologia e, em geral, pelas novas tecnologias aplicadas à exploração do Oceano.

Na vertente diplomática e de relações externas

Adoptar como vector prioritário da nossa política externa uma acção diplomática concertada em assuntos do Oceano, com vista a garantir a Portugal um lugar de relevo no debate da agenda internacional dos Oceanos e Mares.

Para este efeito torna-se necessário: (i) apostar na dinamização de iniciativas e numa acção coordenada e visível em todos os *fora* multilaterais; (ii) potenciar as relações com os países de língua portuguesa e com os países da Comunidade Ibero-americana, desenvolvendo com eles uma política de cooperação em áreas relativas ao Oceano; (iii) promover e organizar maior envolvimento do sector privado nacional nas actividades de cooperação internacional.

Na vertente de defesa militar

Explorar cabalmente a nossa singular localização geográfica de encruzilhada oceânica, mantendo uma política de defesa baseada prioritariamente no poder naval e aéreo, com vista a garantir a integridade do território e a liberdade e segurança das populações, bem como a assegurar a participação de Portugal nas pertinentes alianças militares atlânticas e europeias.

⁹ Cfr. as dezassete *Recomendações e Propostas* do Vector Estratégico 1.3., na Parte II do Relatório.

..... **Objectivo Estratégico II**

“Assegurar o Conhecimento e a Protecção do Oceano”

Os Oceanos são um componente determinante para a vida na Terra. Eles detêm quase 98% do volume de água existente à superfície do Planeta, onde desempenham um papel fundamental na regulação do clima, actuando como acumulador e distribuidor de energia solar e amenizando oscilações térmicas; são uma fonte do oxigénio que respiramos e sumidouro de dióxido de carbono que produzimos; são fonte muito importante de recursos alimentares, e são também espaço de um amplo conjunto de actividades humanas de carácter social, cultural e económico.

A sua imensidão gerou a convicção de que nada poderia alterar as características e a vitalidade de tão vasto sistema. A utilização dos Oceanos pelo Homem foi, por isso, desde tempos imemoriais, condicionada apenas pelas limitações do desenvolvimento tecnológico e pela adversidade do meio.

Por esta razão, as ameaças ao ambiente marinho foram-se multiplicando na sua diversidade e intensidade, e hoje chegámos a um momento em que tememos a perda ou degradação profunda da sua biodiversidade e a sua contaminação continuada por substâncias perigosas e por excesso de nutrientes. Simultaneamente, as actividades humanas no Oceano foram crescendo e criando novas pressões sobre os recursos disponíveis, tais como a pesca, a navegação de comércio e de recreio, a exploração de petróleo e de gás, a instalação e o crescimento de comunidades nas zonas costeiras e o desenvolvimento de instalações portuárias.

Esta busca incessante de factores multiplicadores da capacidade de intervenção e aproveitamento do potencial gerador de riqueza do Oceano determinou também o crescimento do conhecimento científico e da cultura em matérias oceânicas.

Conjugado com este desenvolvimento, foi também crescendo a consciência da necessidade de assegurar a conservação e protecção do ambiente marinho, procurando garantir que o conjunto das actividades, de qualquer natureza, ligadas à exploração do Oceano, seja executado de forma sustentada, ou seja, acautelando os impactos negativos imediatos e a longo prazo, para não determinar a extinção de capacidades.

Foi na sequência deste reconhecimento recente que o sistema dos Oceanos passou a ser tomado como um todo: o Oceano Global, integrando um conjunto de sistemas ou subsistemas de extensão variável.

Nesta linha evolutiva, a associação “conhecimento-protecção” impôs-se naturalmente como um objectivo a prosseguir. Com efeito, *viver* o Oceano, hoje e no futuro, obriga-nos a associar o *conhecimento* à *protecção*, bem como a tomar decisões políticas que reflectam essa associação. Enquanto o *conhecimento* representa a vontade de saber o quê, como e onde explorar o Oceano, a *protecção*, por seu turno, implica a necessidade de garantir que o uso e desenvolvimento do Oceano e dos seus recursos se fazem respeitando a capacidade deste sistema natural.

A posse de um *conhecimento* aprofundado do Oceano é, assim, um factor determinante para a tomada de consciência da sua natureza complexa e exaurível, para a formação de uma responsabilização e custódia colectiva, para a promoção de uma vontade generalizada de saber *viver* o Oceano e é, sobretudo, o fundamento indispensável de todas as decisões relativas ao Oceano.

Este último aspecto é um dos pontos fundamentais a reter na *filosofia* subjacente a uma Estratégia Nacional para o Oceano, tal como a que aqui é desenhada.

Para além dele, um outro ponto central e não menos importante reside na compreensão de que é, hoje, imperativo – no contexto do *conhecimento* e *protecção* do Oceano – saber contar com a sociedade civil e, em particular, com universidades, organizações não governamentais e com grupos de interesse associados ao ambiente marinho ou aos sectores económicos ligados ao Mar.

Em rigor, uma estratégia para os Oceanos orientada para o futuro tem de conduzir a uma abordagem que promova a coordenação e a participação colaborante de todos os sectores – públicos e privados – relevantes, por forma a que cada política sectorial tenha em devida conta as consequências que acarreta para os restantes sectores e para o ambiente marinho em geral.

Entretanto, os avanços científicos em matérias relacionadas com os Oceanos que tiveram lugar em Portugal nas últimas décadas são significativos e reconhecidos em diferentes planos. A capacidade instalada desta massa crítica possibilita que seja, com optimismo, encetada uma nova etapa do desenvolvimento de uma Estratégia para os Oceanos, em que a dialéctica “conhecimento-protecção” é parte integrante e fundamental.

Este *Objectivo Estratégico*¹⁰ decompõe-se num conjunto de *Vectores* que, por sua vez, foram determinados pelo universo de *Princípios* que constituem os *Princípios* enformadores da presente Estratégia Nacional para o Oceano¹¹.

¹⁰ Conforme, aliás, acontece com os demais *Objectivos* que constituem o núcleo dos elementos de definição da Estratégia Nacional para o Oceano.

¹¹ Crf. no final desta Parte I abordagem dos *Princípios* e *Parâmetros Enformadores de uma Estratégia Nacional para o Oceano*.

Tais *Vectores Estratégicos* são:

- *Adoptar uma Gestão Integrada do Oceano, Incluindo as Zonas Costeiras;*
- *Estabelecer um Sistema de Apoio à Decisão Orientado à Protecção, ao Uso e Desenvolvimento Sustentáveis do Oceano e dos seus Recursos;*
- *Promover um Quadro Coerente de Formação e Investigação Científico-Tecnológica na área do Oceano;*
- *Criar um Sistema Integrado de Recolha de Dados, Gestão da Informação e do Conhecimento, e Monitorização do Oceano, incluindo as Zonas Costeiras.*

Em termos muito sintéticos¹², deve referir-se que a *Gestão Integrada* a adoptar tem por objectivo compatibilizar a protecção do Oceano com a sua exploração; o *Sistema de Apoio à Decisão* assegurará a execução efectiva daquela almejada gestão integrada; o *Quadro de Formação e Investigação Científico-Tecnológica* promoverá a existência de recursos humanos e de linhas de investigação e desenvolvimento adaptadas às exigências do conhecimento e das necessidades das actividades ligadas ao Oceano; por último, o *Sistema Integrado de Recolha e Gestão de Dados* permitirá obter informação sobre os dados científicos disponíveis para a condução da gestão integrada, bem como dispor de informação essencial para a condução da tarefa de monitorização do ambiente marinho e das actividades conexas.

Em suma, com este *Objectivo Estratégico* visa-se alcançar dois fins fundamentais e complementares entre si para o *conhecimento* e a *protecção* do Oceano: promover e desenvolver uma capacidade instalada que permita sustentar a realização das actividades e iniciativas adequadas à prossecução desse *Objectivo*, através dos *Vectores* referentes (i) ao quadro de formação e investigação científico-tecnológico, e (ii) ao sistema integrado de recolha de dados e gestão da informação do Oceano; e assegurar que essas mesmas actividades e iniciativas serão realizadas de forma correcta, através dos *Vectores* relativos (i) à gestão integrada e (ii) ao sistema de apoio à decisão.

Principais Linhas de Acção

Do conjunto de *Recomendações e Propostas*, que encerram as ilações retiradas da análise do presente *Objectivo Estratégico*¹³, podem subsumir-se as seguintes principais *Linhas de Acção*:

- Definir os aspectos de uma gestão integrada do Oceano que reflecta o princípio da precaução e do desenvolvimento sustentável, que proceda a uma análise dos problemas com base no ecossistema e na preservação da biodiversidade, e que proteja os ambientes marinhos e costeiros;

¹² Esta menção em síntese dos *Vectores Estratégicos* não dispensa, para uma compreensão cabal das questões em causa, a leitura do tratamento mais desenvolvido desses *Vectores* na Parte II deste Relatório.

¹³ Vide *Recomendações e Propostas* na Parte II deste Relatório.

- Identificar e estudar os níveis de colaboração, coordenação e integração em áreas relativas ao Oceano, para enquadramento de decisões sobre o Oceano a nível nacional;
- Criar e aperfeiçoar mecanismos de articulação efectiva entre a Administração Pública e entre esta e os demais intervenientes (*stakeholders*), no âmbito do estudo, planeamento, decisão e implementação de decisões tomadas, com vista a uma gestão integrada do Oceano;
- Aperfeiçoar o uso e integrar os instrumentos de ordenamento e gestão do território e desenhar um processo de decisão, no quadro da gestão integrada e da Estratégia Nacional para o Oceano;
- Aperfeiçoar o sistema de formação e de investigação, por forma a reflectir as necessidades decorrentes da gestão integrada, com ênfase particular nas áreas interdisciplinares, e na divulgação do conhecimento;
- Definir um sistema nacional de informação que possibilite o desenvolvimento de bases de dados ligadas em rede.

..... *Objectivo Estratégico III*

“Promover o Desenvolvimento Sustentável de Actividades Económicas Através da Implementação de Políticas e Medidas de Desenvolvimento Económico Sectorial”

Até meados da década de setenta e à descolonização o Mar era o principal elo de ligação do território europeu de Portugal aos territórios ultramarinos. Nesta condição, o Mar assumia-se como elemento natural vital, base essencial do modelo de desenvolvimento económico então prosseguido. Por esta razão, Portugal dispunha, à escala mundial, de uma considerável frota de marinha mercante, detinha uma indústria de construção e reparação naval cimeira a nível internacional, especializava-se na realização de grandes obras de engenharia marítima e mantinha uma relevante indústria de pescas, projectada, inclusivamente, em pesqueiros de longa distância.

Com os anos setenta e o advento da democracia, Portugal virou-se para a Europa, e a integração europeia, acertadamente, passou a ser o principal desígnio estratégico do país. Com esta opção, porém, assistiu-se a um “mudar de agulha” que retirou ao Mar e às actividades marítimas – até hoje – o carácter de valor estratégico para a economia e para a identidade portuguesa.

Em consequência, o Mar deixou de ter um valor verdadeiramente relevante para o país ou, melhor dizendo, não o deixando, deixou de ser percepcionado como tal, isto é, como um decisivo recurso natural do país, ou como fonte de valor económico. Entretanto, o sector das pescas reduziu-se drasticamente, a indústria naval mergulhou numa crise profunda, o sector portuário não cresceu ao ritmo do crescimento económico e a marinha mercante eclipsou-se para níveis praticamente irrelevantes.

Com a preocupação que decorre naturalmente deste estado de coisas, a Comissão Estratégica dos Oceanos solicitou ao Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica Portuguesa um contributo para a quantificação do valor económico do Oceano em Portugal¹⁴.

Neste trabalho, não obstante, e de acordo com os resultados obtidos, afirma-se que “... a economia marítima tem uma expressão muito significativa na economia portuguesa, em termos de produto e de emprego.” E, é com efeito com alguma surpresa que nele se lê que a economia marítima, tal como foi definida, representou em 2001, de forma directa, quase 5% do Valor Acrescentado Bruto (VAB) e 5% do emprego. O Turismo directamente relacionado com o Mar, só por si, representou nesse ano 2,2% do VAB e 3,1% do emprego.

¹⁴ Este Estudo, intitulado “Contribuição para a Quantificação do Valor Económico do Oceano”, incide sobre o cálculo do peso da actividade económica ligada ao Mar na economia portuguesa, através de estimativas derivadas do produto e do emprego gerados por aquelas actividades e é da autoria dos Professores João Confraria e Fernando Machado e da Dra. Sónia Sousa.

Estes são números a ter em conta, tanto mais que, quando conjugados com os efeitos indirectos do Mar na economia portuguesa, alcançam valores verdadeiramente elevados: *“Os efeitos totais por ramo de actividade, incluindo os efeitos indirectos, em termos de VAB, emprego, impostos indirectos e margens comerciais são apresentados no quadro 3. De acordo com os resultados, a economia marítima é responsável por 11% do Produto Interno Bruto (PIB), 12% do emprego, 17% dos impostos indirectos e 15% das margens comerciais na economia portuguesa”.*

Ou seja, se alargarmos a análise dos efeitos directos do Mar sobre a economia portuguesa aos seus efeitos indirectos, chegamos a valores que mais do que duplicam os primeiros, o que significa que a expressão económica do Oceano é muito mais ampla do que à primeira vista se pensaria, olhando apenas e exclusivamente para as actividades económicas marítimas convencionais. Torna-se, assim, perceptível que a mera proximidade do Mar tem consequências económicas que não são despiciendas.

Pode ler-se, por isso, no Estudo da Universidade Católica que:

“Por outro lado, em termos de efeitos indirectos, os resultados obtidos permitem supor que a economia marítima interessa a ramos de actividade que não têm relação directa significativa com o mar, como é o caso de várias indústrias e serviços.”

Entre estas indústrias encontra-se nomeadamente a indústria da construção civil e do imobiliário, indústrias produtoras de bens de exportação que beneficiem, em termos de escoamento e distribuição do seu produto, da proximidade de infra-estruturas portuárias – designadamente porque exportam para outros continentes – e indústrias ligadas ao turismo e ao lazer.

Uma vez retido este ponto fundamental, é igualmente importante salientar conjuntamente com os autores do Estudo em causa que:

“... estes mesmos resultados sugerem uma forma específica de ligação dos portugueses ao mar neste início do século XXI. Uma ligação menos baseada em actividades realizadas no mar, ou que utilizem directamente o mar como factor no processo produtivo, e mais dependente de actividades que aproveitam a proximidade do mar.”

Ora, um tal *défice* de exploração directa do Mar, ou esta *“ligação menos baseada em actividades realizadas no mar”*, para utilizar a terminologia do Estudo da Universidade Católica, indica que continua a existir elevado potencial de crescimento em sectores mais directamente ligados ao Oceano, o que, aliás, resulta das análises e diagnósticos efectuados relativamente aos vários sectores económicos, que são abordados no tratamento desenvolvido deste *Objectivo Estratégico* contido na Parte II do Relatório.

Este potencial de desenvolvimento é particularmente visível em sectores tais como os do turismo, da náutica de recreio e, também de algum modo, da aquacultura e da biotecnologia.

No quadro de uma análise económica e num documento de natureza estratégica como este, faz sentido, para além de relevar os aspectos acima mencionados, transmitir uma visão o mais alargada possível do valor económico do Oceano.

Assim, não obstante o Produto Interno Bruto (PIB) ser tradicionalmente usado como indicador da “saúde” das economias, é hoje amplamente reconhecido que o seu crescimento não traduz adequadamente a evolução do nível de bem-estar das sociedades.

Uma das dimensões que não é captada nas medidas convencionais baseadas no rendimento nacional é o chamado *valor extra-mercado (non-market value) do Oceano*, isto é, o valor dos serviços prestados pelo Oceano à sociedade, os quais, embora não sejam objecto de transacção de mercado, podem ter um impacto significativo sobre o bem-estar.

Do que se trata aqui, e que nos é explicado pelo Estudo da Universidade Católica, é de apurar o valor económico do Oceano enquanto factor indutor de bem-estar, sendo que o mesmo Estudo salienta, em especial na questão do valor extra-mercado, duas dimensões valorativas do Oceano: o valor recreativo das actividades que propicia (banhos de mar, exercício de desportos e actividades de lazer) e o valor dos seus benefícios cénicos.

Citamos:

“Hoje é geralmente aceite que o valor económico do Oceano vai bastante além da sua contribuição directa para o rendimento nacional. Neste documento, procurámos produzir alguns indicadores do chamado non-market value do Oceano. Em particular, centrámos a nossa atenção sobre duas componentes de tal valor: os benefícios recreativos e os benefícios cénicos das águas costeiras. (...) Em síntese, a análise simples que foi levada a cabo apontou para as seguintes conclusões:

- (...)
- *O Oceano constitui uma importantíssima fonte de recreação para os portugueses, que anualmente fazem cerca de 55 milhões de visitas às praias da nossa costa. Os benefícios desta actividade de lazer deverão rondar os 750 milhões de euros (0,6% do PIB). Considerando que esta estimativa não inclui os benefícios de várias outras actividades costeiras de recreação e de lazer, é razoável admitir que os benefícios recreativos do Oceano se poderão aproximar de 1% do PIB.*
- (...)

- *Outra componente do non-market value do Oceano consiste nos seus benefícios cénicos para as populações costeiras. A importância de tais benefícios pode ser aferida pelo impacto que uma vista de mar tem sobre o valor das habitações.”*

De todo o exposto, pensamos resultar mais clara a imensa importância económica do Oceano para Portugal.

Não é, assim, difícil compreender porque é que uma das principais premissas em que assentam os elementos de definição desta Estratégia Nacional para o Oceano consiste no reconhecimento do imperativo premente de conceber um modelo de desenvolvimento económico sustentável do Oceano, o que passará necessariamente pela identificação, a nível nacional, de áreas de especialização que dêem resposta à competitividade acrescida que defrontamos no quadro global em geral.

Como havia sido já salientado, numa óptica de especialização é razoável seleccionar domínios onde as potencialidades económicas estão ainda largamente inexploradas ou mal aproveitadas, em relação aos quais, reconhecidamente, exista um considerável *know-how*, e que assentem numa realidade geográfica que nos confira uma posição privilegiada relativamente a parceiros e competidores.

Mais concretamente, é preciso não apenas que a um dado domínio de especialização correspondam mais valias competitivas do país, mas principalmente que ele traduza um potencial de desenvolvimento futuro que justifique uma aposta de cariz estratégico.

Por isso, na afirmação de uma opção oceânica, Portugal deve promover estrategicamente o desenvolvimento sustentável e integrado de todas as actividades económicas ligadas aos Oceanos numa lógica de especialização.

Principais Linhas de Acção

Conforme resulta da epígrafe deste *Objectivo Estratégico*, a promoção do desenvolvimento sustentável de actividades económicas passará, necessariamente, pela implementação de políticas e medidas de desenvolvimento sectorial.

Com vista a identificar os sectores económicos mais directamente pertinentes no domínio do Oceano e a proceder à sua respectiva análise, a Comissão Estratégica dos Oceanos apresenta na Parte II deste Relatório, que se intitula precisamente “*Análises e Propostas*”, a abordagem sectorial desenvolvida das fileiras, indústrias e actividades com potencial económico ligadas ao Mar, propondo a implementação de políticas e apresentando medidas dirigidas ao crescimento económico daqueles respectivos sectores.

Tendo presente esta extensa cobertura das actividades com potencial económico ligadas ao Mar, cuja leitura se recomenda, limitamo-nos aqui, em sede das principais *Linhas de Acção*, a mencionar muito sinteticamente os seus elementos nucleares.

Feita esta ressalva, salientam-se as seguintes *Linhas de Acção* relativas à implementação de políticas de desenvolvimento económico sectorial na área do Oceano:

- *No sector portuário* - adoptar uma política dirigida à modernização e internacionalização dos nossos portos – com vista a utilizar o território nacional como porta de acesso e placa giratória de mercadorias destinadas a outros mercados. Esta política implica fazer opções estratégicas sobre o custo/benefício das actuais infra-estruturas portuárias e suas valências; prosseguir investimentos estruturantes, em particular nas acessibilidades ferroviárias e nas plataformas logísticas inter-modais; aperfeiçoar o quadro em que operam as administrações portuárias; clarificar competências entre as autoridades públicas intervenientes; digitalizar e desburocratizar as operações portuárias; elaborar e implementar planos integrados de ordenamento e expansão dos portos, em articulação com planos integrados de gestão dos estuários; e criar um quadro que garanta um funcionamento dos portos mais competitivo, mais eficiente e que assegure uma ampla transparência e concorrência no mercado portuário;
- *Nos transportes marítimos* – apostar no desenvolvimento seguro do transporte marítimo de curta distância (TMCD), incluindo o projecto da Auto-estrada Marítima do Atlântico e a sua inserção na Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T); e estabelecer em moldes mais estruturados, consistentes e duradouros os mecanismos de apoio à actividade da marinha mercante;
- *Nas pescas* – prosseguir uma política de gestão sustentável, cada vez mais baseada na administração prudente dos recursos disponíveis, incrementando nesse sentido a fiscalização e a regulação da actividade, bem como o conhecimento científico disponível; apostar no acréscimo do valor do produto, com o desenvolvimento de certificações de qualidade, de marca e de denominação de origem; apostar decisivamente na educação e na formação, nomeadamente ampliando a comunicação entre os agentes do sector, incluindo os detentores da informação científica, os armadores/pescadores e as autoridades públicas; e investir tecnologicamente nos domínios da refrigeração e congelação, controlo de qualidade, segurança alimentar e protecção ambiental e ecológica;
- *Na aquacultura* – adoptar uma política de incentivo e promoção a esta actividade, através de melhor ordenamento do litoral, da desburocratização e simplificação dos licenciamentos, da atracção de novos investimentos e da incorporação de inovação científica e tecnológica nos sistemas de produção;

- *No turismo, náutica de recreio e actividades marítimo-turísticas* – desenvolver uma ligação genuína entre a indústria de turismo e o Oceano, concebendo e desenvolvendo um novo produto turístico, complementar do produto *Sol & Praia*, designado *Turismo Oceânico*; adoptar políticas de incentivo e promoção ao desenvolvimento da náutica de recreio e das actividades marítimo-turísticas, nomeadamente desenvolvendo infra-estruturas, repensando a legislação aplicável, e reduzindo a burocracia e as formalidades onerosas que impendem, em geral, sobre todas as actividades de lazer ligadas ao Mar;
- *Na construção e reparação naval* – assumir uma visão integrada e estratégica destas indústrias e das que lhes estão associadas e adoptar uma política de apoio que lhes seja dirigida, designadamente incentivando a sua modernização e reestruturação; estimulando a especialização em nichos de alto valor tecnológico; promovendo a procura externa e a I&D e incentivando o seu recurso pelo armamento nacional, incluindo no quadro do reequipamento militar;
- *Na biotecnologia marinha e no desenvolvimento de tecnologias oceânicas* – fomentar uma indústria biotecnológica com base em elementos marinhos para aplicação, designadamente, nas áreas da farmacêutica, dos cosméticos, da aquacultura e das pescas e da protecção do ambiente, estimulando o desenvolvimento de programas de biotecnologia marinha e suportando estudos neste domínio; apoiando a parceria entre cientistas, engenheiros e gestores; considerando incentivos às empresas desta indústria; e ainda apostando no desenvolvimento de indústrias ligadas a tecnologias de aplicação oceânica (nomeadamente na robótica e nos sensores submarinos);
- *Nos recursos naturais não vivos* – definir uma política de posicionamento do país na área dos recursos oceânicos de natureza mineral (inertes, petróleo, gás natural, sulfuretos polimetálicos, crostas de cobalto e outros);
- *Nas energias renováveis* – incentivar formas de explorar e maximizar o Mar como fonte de energias renováveis (v.g. vento, ondulação e marés).

..... *Objectivo Estratégico IV*

“Assumir uma Posição de Destaque e de Especialização em Assuntos do Oceano, designadamente:

- *na Agenda Internacional*
- *no Conhecimento Científico e Tecnológico*
- *na Defesa dos Interesses Nacionais”*

Este Objectivo Estratégico compreende um conceito amplo, multifacetado, e tem uma importância considerável no quadro da presente Estratégia Nacional para o Oceano. No seu âmago, está a ambição de alcançar uma posição de maior relevo no conhecimento científico e especializado do Oceano; na agenda e no debate internacionais; e no exercício dos direitos e interesses legítimos do país no Mar.

Mais concretamente, é um *Objectivo* que visa, através do estabelecimento de metas mais exigentes, a projecção internacional do país nos assuntos do Oceano, ou por outras palavras, alcançar um patamar mais elevado, destacado, e até de proeminência internacional em assuntos do Oceano.

Tal *Objectivo*, constitui igualmente um meio de aferição do grau de sucesso alcançado na prossecução dos demais *Objectivos* desta Estratégia, na medida em que o alcance de uma verdadeira posição de destaque dependerá sempre do cumprimento efectivo e conjugado de todos aqueles outros *Objectivos*.

Com efeito, sem uma política que promova a relevância do Oceano para o país e consciencialize os portugueses da sua importância; sem uma gestão integrada do Oceano que assegure a racionalidade das decisões tomadas e a preservação ambiental; e sem o desenvolvimento económico sustentável das actividades marítimas, não pode haver destaque, não pode haver proeminência internacional em área alguma, e não se pode sequer falar em especialização.

Neste sentido, este *Objectivo Estratégico* acabará por se configurar como um corolário natural do resultado alcançado pela prossecução dos demais *Objectivos*.

Apesar disso, a autonomia conceptual deste *Objectivo* não deixa de ser pertinente. Por um lado, a sua enunciação introduz, como se salientou, um grau de exigência acrescida no plano dos resultados visados pela Estratégia Nacional para o Oceano. Por outro lado, a sua enunciação selecciona e aponta especificamente para determinadas áreas a que atribui prioridade na busca de uma posição de destaque e proeminência: a ciência e a tecnologia;

as relações internacionais; e a defesa dos principais interesses nacionais, aqui se compreendendo a defesa nacional, a segurança no Mar e a protecção do meio marinho e da orla costeira.

A cada uma destas áreas identificadas corresponde um *Vector Estratégico*, de entre os *Vectores* em que se decompõe este *Objectivo* na abordagem analítica de que é alvo na Parte II deste Relatório.

Assim, no âmbito do presente *Objectivo Estratégico* foram seleccionados os seguintes *Vectores*:

- ***Desenvolver uma Participação Proeminente de Portugal em Fora Internacionais Relativos a Assuntos dos Oceanos e Mares.***
- ***Desenvolver o Conhecimento Científico e Tecnológico em Assuntos do Oceano:***
 - *Promovendo centros especializados de formação, investigação, conhecimento e inovação científica e tecnológica;*
 - *Promovendo a transferência de conhecimento e tecnologia.*
- ***Garantir a Defesa dos Interesses Nacionais no Mar:***
 - *Assegurando a prossecução dos objectivos da Defesa Nacional;*
 - *Garantindo a segurança no Mar, bem como a protecção do Oceano e da orla costeira.*
- ***Concluir os Trabalhos Necessários à Extensão da Plataforma Continental.***

Qual é então o sentido e o alcance destes *Vectores*?

Nas relações internacionais, a temática dos Oceanos e Mares deverá assumir-se como um vector essencial da nossa política externa. Para isso, haverá que continuar a participar activa e coerentemente nos *fora* internacionais, principalmente nos de governação dos Oceanos, visando cumprir compromissos internacionalmente assumidos, defender os interesses de Portugal e conjugá-los com os interesses da comunidade internacional, por forma a podermos desempenhar, sempre que seja apropriado, uma acção útil como *international broker* dessa comunidade.

Internamente, será necessário promover e desenvolver os centros de especialização dirigidos para a investigação, para a inovação científica e tecnológica e para a formação em assuntos

do Mar, por forma a reforçar as capacidades nacionais e a contribuir para a transferência, de forma sustentada, de conhecimento e tecnologia, quer para as actividades económicas nacionais, quer para outros países, nomeadamente países em vias de desenvolvimento que sejam receptores de *capacity building*.

Para que estas acções se desenrolem com a continuidade e a estabilidade institucional exigidas, e que tenham lugar num clima favorável à gestão sustentável do Oceano, torna-se imperativo reforçar a segurança nos espaços marítimos sob jurisdição nacional, tendo em consideração a defesa efectiva da soberania, dos direitos e dos interesses nacionais. A segurança dos espaços marítimos sob jurisdição portuguesa é vital para esse interesse nacional, devendo essa segurança, nomeadamente em atenção ao trágico acidente do navio *Prestige*, ser entendida e posta em prática num sentido abrangente e que tome em especial consideração a protecção ambiental e ecológica do meio marinho e da orla costeira.

Finalmente, a concretização do projecto de extensão da plataforma continental além das duzentas milhas é uma oportunidade de, em simultâneo, consubstanciar os objectivos de alcançar uma posição de destaque no plano internacional e de desenvolver, no plano interno, áreas científicas relacionadas com o Oceano.

Principais Linhas de Acção

Sem prejuízo das *Recomendações e Propostas* relativas à prossecução deste *Objectivo Estratégico* apresentadas na Parte II, são de salientar, neste âmbito, as seguintes *Linhas de Acção*:

- Adoptar as medidas e as acções necessárias a uma representação externa proeminente e coordenada de Portugal em todos os processos e *fora* multilaterais sobre Oceanos e Mares, incluindo na União Europeia, nas Nações Unidas, suas agências especializadas e nas organizações intergovernamentais de âmbito global, regional e sub-regional, garantindo uma presença efectiva nesses *fora*, articulando os vários representantes nacionais, e apostando numa melhoria substancial dos mecanismos de coordenação interministerial e intersectorial;
- Pôr em acção uma política integrada de cooperação internacional com países em vias de desenvolvimento na área dos Oceanos e Mares, e promover a cooperação com países industrializados, que possa reforçar as capacidades nacionais;
- Promover a investigação científica, a tecnologia e a formação em áreas relativas ao Oceano, estabelecendo prioridades e tendo como objectivo projectar Portugal como um centro especializado de *know-how* e de transferência de conhecimento e tecnologia em matérias referentes ao Oceano (designadamente, dando prioridade

ao envolvimento de Portugal no estudo das fontes hidro-termais dos fundos marinhos próximos da crista médio-atlântica);

- Dar prioridade ao esforço de melhoria das nossas capacidades navais e aéro-navais, para satisfação dos nossos objectivos de Defesa Nacional, das nossas responsabilidades na defesa colectiva e na segurança cooperativa, e das missões de cooperação que mantemos com a CPLP;
- Promover a articulação entre os vários sectores do Estado relevantes para o Sistema de Autoridade Marítima, por forma a potenciar a sua eficiência;
- Desenvolver as capacidades navais necessárias às missões de interesse público, nomeadamente a segurança da navegação e da vida humana no Mar, as actividades de defesa, detecção, vigilância e polícia no Mar, e reforçar os meios de combate à poluição por derrame de hidrocarbonetos e de outras substâncias perigosas, assim como a prevenção da poluição marinha por imersão de resíduos e outros produtos;
- Analisar os aspectos relativos à vinculação de Portugal a instrumentos jurídicos internacionais sobre o Oceano, tendo em vista a sua divulgação, a adaptação da legislação nacional pertinente e sua implementação;
- Concluir os trabalhos relativos à extensão da plataforma continental além das 200 Milhas, a curto/médio prazo¹⁵.

.....
¹⁵ Vide desenvolvimento deste *Vector Estratégico* na Parte II do Relatório, onde é explicado o fundamento e as vantagens que poderão advir para o nosso país com a extensão da plataforma continental em causa.

..... **Objectivo Estratégico V**

“Construir uma Estrutura Institucional Moderna de Gestão do Oceano, que Assuma o Desígnio Oceânico de Portugal”

A Resolução do Conselho de Ministros nº 81/2003, de 17 de Junho, que constituiu a Comissão Estratégica dos Oceanos, assinala, no seu preâmbulo, a necessidade de Portugal reforçar a cooperação, a coordenação e a integração racional dos vectores institucional, programático e de meios relativos aos Oceanos.

O que isto significa é que uma Estratégia Nacional para o Oceano, na medida em que assenta no princípio da gestão integrada, intersectorial e interdisciplinar do Oceano, incluindo as zonas costeiras e os seus recursos, deve indicar com clareza como construir e implementar esse modelo de gestão integrada. Este modelo deve, em bases científicas, e tendo em consideração designadamente as componentes económicas, sociais e ambientais, promover um desenvolvimento sustentável. Como consequência, há que pensar numa forma de aprofundar a conjugação e integração racional daqueles vectores – actores, instituições, programas e meios.

Por outras palavras, há que criar uma estrutura institucional moderna, abrangente, aberta e participada de governação do Oceano.

É precisamente com este objectivo que a parte operativa da mesma Resolução do Conselho de Ministros determina que compete à Comissão Estratégica dos Oceanos propor ajustamentos com vista à modernização do actual quadro institucional das entidades públicas responsáveis por assuntos relacionados com o Mar e os Oceanos.

Porquê um novo modelo de governação dos assuntos do Oceano?

Actualmente, as competências referentes à aquisição de dados e informação e de conhecimento científico, às decisões, aos actos de gestão, de planeamento, ou de execução de medidas que dizem respeito ou têm impacto no Oceano, encontram-se fragmentadas por diversos ministérios e por múltiplos organismos, institutos, agências e entidades, os quais, por sua vez, giram na órbita daqueles ministérios.

Esta fragmentação obedece, no entanto, a uma lógica própria que é resultado e expressão de uma actuação sectorial e vertical dos poderes públicos nos assuntos do Oceano.

Esta actuação, por sua vez, é uma consequência lógica da concepção tradicional dos poderes públicos e das atribuições dos ministérios, como estruturas prevalentemente administrativas.

Esta lógica de incidência sectorial e vertical de governo não se compadece, todavia, com algumas das componentes dos problemas, das ameaças e das respostas que se torna necessário dar aos assuntos do Oceano, porque tais problemas e respectivas respostas são de natureza horizontal (ou transversal) relativamente às áreas de competência vertical e sectorial atribuídas aos ministérios e às suas *constelações* de serviços e organismos.

Decorre, deste facto, que existem matérias referentes aos Oceanos onde, por vezes, é difícil identificar com exactidão quem (que unidade administrativa do poder político) tem competência para decidir o quê. Há zonas cinzentas que parecem um deserto ou vazio de competências e há outras zonas que parecem ser *habitadas* por enxames de competências, concorrentes, paralelas, entrecruzadas e até conflituantes.

Por isso, tem-se vindo progressivamente a afirmar o entendimento de que falta racionalidade à actual forma de governação do Oceano e dos seus recursos; e, por isso, existe igualmente o entendimento de que deverá ser injectada maior racionalidade no sistema de governação do Oceano, por um lado, através da clarificação de mandatos e, por outro lado, mediante adequada coordenação e cooperação entre as componentes que, ao mais alto nível, formam as unidades do sistema.

A questão está, pois, em proceder aos ajustamentos e melhorias institucionais necessários para facilitar a definição e implementação de uma gestão integrada e também a coordenação e cooperação entre unidades, de forma a otimizar e racionalizar a funcionalidade e articulação sistémica.

Num passado ainda recente ensaiou-se por duas vezes (nos IX e XII Governos Constitucionais) a criação de um Ministério do Mar. Estas estruturas tiveram o mérito de apontar a importância que deve ser atribuída ao Oceano num país como Portugal e de ilustrar que o Mar é efectivamente uma componente do espaço e identidade nacionais. No entanto, estas experiências ficaram aquém das expectativas, nomeadamente por se terem assimetricamente preocupado com aspectos sectoriais, considerados conjuntamente prioritários do ponto de vista político.

Assim, os Ministérios do Mar, em oposição à filosofia geral subjacente, mantiveram fragmentadas as competências e a verticalidade da governação do Oceano, em detrimento de uma abordagem holística, pondo em causa, deste modo, a intersectorialidade e a interdisciplinaridade exigidas.

Quais devem ser, então, os contornos de um novo modelo de governação dos assuntos do Oceano?

Um Conselho de Ministros Especializado

Um novo modelo de governação dos assuntos do Oceano deve assentar na operacionalidade de um Conselho de Ministros vocacionado para a formulação de políticas e de directrizes de planeamento e de coordenação da gestão integrada deste vasto sector¹⁶.

Com este órgão, não se propõe a criação de um novo decisor político. Não é necessário criar novas tutelas ou alterar competências políticas. O que se trata é de focalizar periodicamente um órgão que já existe – o Conselho de Ministros – no desempenho de funções específicas relativas ao Oceano, incluindo as zonas costeiras e seus recursos.

O diálogo interministerial centrado em temas relativos ao Oceano, bem como o reforço de cooperação e coordenação entre ministérios em matérias respeitantes ao Oceano, permitirá obter um resultado concreto: um Conselho de Ministros gerador de uma política integrada para o Oceano, a qual encontrará a sua substância nas fontes tradicionais e nas propostas e recomendações da presente Estratégia.

Com efeito, os elementos de uma Estratégia Nacional para o Oceano, aqui delineada, apontam não apenas para uma gestão integrada, assente num novo modelo de governação, mas vão para além disso até ao pormenor, preconizando linhas de orientação prioritárias, nomeadamente para os sectores das actividades marítimas, bem como rumos e medidas concretas de acção.

Um Conselho de Ministros especializado em assuntos do Oceano teria, pois, como principal atribuição, deliberar sobre as propostas e medidas decorrentes de uma Estratégia Nacional para o Oceano, determinando prioridades e meios necessários para a sua concretização, incluindo meios orçamentais, e criando legislação que permitisse a sua implementação e execução. Implementação esta que, regra geral, deveria permanecer como competência própria das tutelas ministeriais.

Sendo o órgão de deliberação onde reside o poder político do modelo que se delineia, um Conselho de Ministros não é, contudo, auto-suficiente. Com efeito, no domínio das funções propostas, relativas a uma política intersectorial para o Oceano, a sua eficiência dependerá de uma entidade de carácter eminentemente técnico, com capacidade para o assistir, preparando documentação, estudos e pareceres, propondo medidas que visem a implementação de uma gestão integrada e a prossecução dos objectivos definidos pela Estratégia, e acompanhando a posterior execução das medidas preconizadas, avaliando o grau de sucesso da sua concreta aplicação.

¹⁶ Este Conselho de Ministros deve ter uma composição limitada aos ministros cujas competências têm incidência nos assuntos do Oceano.

Uma Entidade Nacional para o Oceano

Esta entidade cuja criação propomos, e que designamos de Entidade Nacional para o Oceano, é concebida como o elemento central do modelo de governação do Oceano aqui preconizado. Será uma entidade eminentemente técnica, dotada da adequada capacidade de gestão e análise da informação relevante, mas sem poder de decisão política. Esta Entidade deverá evitar duplicação de esforços, mantendo uma estreita colaboração e articulação com todas as componentes do modelo.

Deste modo, não se criará um novo decisor, não se contribuirá para ampliar a fragmentação de competências, mas trar-se-á conteúdo, objectividade e fundamentação técnico-científica, num sentido abrangente, à decisão política, a qual, por esta via, ganha qualificação, o que reforçará a sua credibilidade.

Esta entidade deverá ser altamente especializada, ser multifuncional e dispor de competências próprias diversificadas, respeitantes a assuntos do Oceano, assim compreendendo um leque variado de funções, que indicamos *infra* sob a epígrafe “*Principais Linhas de Acção*”¹⁷.

O modelo acima desenhado pressupõe capacidade de obter ou aceder a informação actualizada sobre assuntos do Oceano e, progressivamente, a indicadores que permitam uma avaliação objectiva da aplicação da Estratégia Nacional para o Oceano.

Para a recolha e tratamento desta informação muito contribuiria, no âmbito da Entidade Nacional para o Oceano, uma unidade de *interface* com funções de um *observatório para assuntos do Oceano*.

Representação e participação da sociedade civil

Um novo modelo de governação dos assuntos do Oceano não será eficaz sem incluir a participação de entidades interessadas da sociedade civil, e dos sectores económicos e sociais, na concretização da almejada gestão integrada.

Para este efeito, importa encontrar mecanismos que permitam a audição e outras formas de consulta de entidades e personalidades representativas da sociedade civil, de sectores ligados ao Oceano e aos assuntos conexos, nomeadamente através de um *Conselho Consultivo* que permita a formulação de reflexões, comentários e pareceres dirigidos à Entidade Nacional para o Oceano.

A interacção da Entidade Nacional para o Oceano com a sociedade civil não deve esgotar-se, no entanto, na representatividade de interesses ou num relacionamento com organizações não governamentais. Com efeito, um sistema moderno, aberto e transparente de governação

¹⁷ As atribuições e as competências da Entidade Nacional do Oceano estão mais pormenorizadamente identificadas na Parte II do Relatório, onde se encontra delineado um conjunto de parâmetros concretos, os quais constituem termos de referência para a constituição dessa Entidade.

do Oceano exige, hoje, a adopção de mecanismos que permitam a participação directa dos cidadãos sem a intermediação de organizações não governamentais.

Um modelo de governação aberto e em evolução

O modelo de governação dos assuntos do Oceano, aqui desenhado nos seus contornos gerais e componentes principais, não deverá ser encerrado num novo quadro legislativo fechado à sua própria evolução, a qual deverá ficar, desde início, reconhecida e salvaguardada.

Por outras palavras, este modelo de governação do Oceano poderá evoluir, a médio prazo, para modelos sistémicos mais avançados, em termos da sua abrangência, institucionalização e autonomia.

Neste sentido, a proposta institucional propugnada nesta Estratégia constitui uma primeira etapa e uma linha de rumo para um modelo de governação do Oceano integrado, horizontal e intersectorial: um Conselho de Ministros especializado, uma Entidade Nacional para o Oceano (dotada de estrutura orgânica adequada à consecução da cooperação e coordenação transversal e à interacção com a sociedade civil) e um mecanismo de tipo conselho consultivo que permita a audição de representantes dos sectores económicos e sociais do Oceano.

Esta fórmula, se aberta a ajustamentos, permitirá, em função dos resultados da sua operacionalidade, evoluir para uma instituição de gestão de assuntos do Oceano que mantenha um carácter transversal e interdisciplinar e que venha, eventualmente, a adquirir atribuições e competências próprias e a assumir-se como entidade reguladora neste domínio.

Principais Linhas de Acção

Nestes termos, as principais *Linhas de Acção* que se propugnam, no sentido de *construir uma estrutura institucional moderna de governação do Oceano que assuma o desígnio oceânico de Portugal*, são as seguintes:

- Institucionalizar um Conselho de Ministros Especializado para Assuntos do Oceano, com competências nas grandes linhas de orientação de uma política global para o Oceano, nela se compreendendo a implementação de uma Estratégia Nacional para o Oceano, a avaliação periódica do estado dos assuntos do Oceano e a articulação integradora de políticas sectoriais, promovendo-se a coordenação e a cooperação dos ministérios e entidades envolvidos;

- Criar uma Entidade Nacional para o Oceano (ENO) na dependência do Primeiro-Ministro, concebida como elemento central do modelo de governação do Oceano, de características eminentemente técnicas, e dotada da adequada capacidade de gestão e análise da informação relevante, sem poder de decisão política, mas com o mandato de promover uma política nacional para o Oceano;
- Estabelecer *inter alia* como atribuições da ENO:
 - Assistir as deliberações do Conselho de Ministros sobre assuntos do Oceano e em particular apresentar, em resposta a uma solicitação ou por sua iniciativa, recomendações ao Conselho de Ministros sobre o conteúdo da Estratégia Nacional para o Oceano, com vista a promover e fomentar o conhecimento, o desenvolvimento sustentável e a gestão integrada do Oceano;
 - Monitorizar o funcionamento do modelo de governação dos assuntos do Oceano, zelando pela implementação da política para o Oceano e acompanhando a sua execução nos diversos níveis administrativos;
 - Avaliar o impacto das deliberações adoptadas, com vista a reportar ao Conselho de Ministros o seu grau de efectividade e sucesso;
 - Promover a obtenção da informação necessária ao cabal desempenho das suas funções, pronunciando-se sobre a gestão de dados e informação relativos ao Oceano;
 - Promover uma perspectiva intersectorial, interdisciplinar e transversal das questões relativas ao Oceano, exercendo a necessária coordenação entre os diferentes actores e parceiros.
- Incluir na ENO um mecanismo – Conselho Consultivo - que assegure a participação e audição da sociedade civil e de representantes qualificados de organizações ligadas ao Oceano, incluindo sectores económicos, comunidade científica, universidades, organizações não governamentais;

- Prever como instrumento funcional e unidade técnica de apoio à Entidade Nacional do Oceano, no respeitante a informação e dados, a criação de uma estrutura com funções de um observatório, dotada com capacidade informática adequada para garantir a recolha, armazenamento, tratamento, análise e difusão de informação, e a elaboração de produtos destinados a várias categorias de utentes, que actuará em consulta e colaboração com as entidades relevantes nestes domínios;
- Perspectivar a criação de um “Fundo”, ou mecanismo equivalente, que potencie acções de natureza prioritária ou estratégica no domínio do Oceano, em complemento aos orçamentos e instrumentos de financiamento sectoriais, constituído por contribuições voluntárias de proveniências diversas (sector privado, mecenato, etc.) e, eventualmente, por verbas directamente consignadas no Orçamento de Estado e/ou PIDDAC.

“Princípios Enformadores de uma Estratégia Nacional para o Oceano”

Uma *Estratégia* para o Oceano, enquanto instrumento superior de orientação de políticas públicas e da tomada de decisões, terá sempre de ser fundada num conjunto de *Princípios*. Estes, para além de constituírem os seus alicerces, conferem-lhe a indispensável coerência e unidade sistémica. Através deles, garantem-se as bases em que deverá assentar no futuro a tomada de decisões relativas à governação do Oceano.

Nesta perspectiva, os *Objectivos e Vectores Estratégicos* consagrados como elementos definidores de uma *Estratégia Nacional para o Oceano* devem ser contextualizados, interpretados e integrados à luz de todas as radiais substantivas destes *Princípios*, os quais, longe de serem unidades estanques, se encontram inter-relacionados entre si. De um *Princípio* podem decorrer, e frequentes vezes decorrem, implicações para o alcance e conteúdo de outros *Princípios*.

Deve-se também apontar que estes *Princípios* emergem como resposta conceptual aos difíceis desafios que se colocam a uma *Estratégia Nacional para o Oceano*, designadamente: a situação de risco em que se encontra o Oceano ao nível da sua “saúde” intrínseca, do seu equilíbrio ambiental e dos seus recursos vivos; a falência do modelo de gestão e exploração do Oceano e dos seus recursos adoptado durante o século XX; o impacto da explosão demográfica nas orlas costeiras; a expansão do turismo mundial; o efeito da globalização; a nova atitude social e de responsabilização; as necessidades de reajustamentos institucionais e legais; a participação numa governação internacional; e as ameaças e acções criminais (v.g. crimes contra o ambiente, tráfico de drogas, migração clandestina).

Nestes termos, os *Princípios* seleccionados como bases ou alicerces desta *Estratégia* são:

O Princípio da Gestão Integrada

Este *Princípio* é a *pedra de toque* de qualquer estratégia que tenha por pressuposto uma visão holística e una do Oceano. A percepção de que os problemas do espaço oceânico estão estreitamente inter-relacionados e devem ser considerados como um todo¹⁸ é um conceito-chave em que deve assentar uma política sustentável do Oceano. É a partir deste *Princípio* (que propugna uma gestão intersectorial, multidisciplinar e transversal) que devem ser concebidas as estruturas e os processos de decisão sobre o Oceano.

Princípio da Precaução

Este *Princípio* *carrega* em si a exigência de que os Estados actuem avisada, precavida e prudentemente no que concerne à dimensão ambiental. Ele obriga a que perante riscos

¹⁸ In Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Preâmbulo.

potenciais graves ou irreversíveis para o ambiente sejam tomadas medidas precaucionárias eficazes para os evitar. Assim, a falta de conhecimento cientificamente comprovado de relações causa-efeito no domínio de uma actuação perigosa não é aceite como justificação para permitir essas actuações de risco. A incerteza no conhecimento não deve ser motivo para o adiamento da implementação de medidas de precaução. A errar, devemos fazê-lo antes por excesso de precaução e prudência do que por falta de qualquer destas.

Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O *Princípio* do desenvolvimento sustentável pode ser entendido como a exigência de que a satisfação das necessidades do presente não ponha em causa a satisfação das mesmas necessidades por gerações futuras. O desenvolvimento das actividades marítimas não deve, por isso, ser um desenvolvimento desequilibrado, momentâneo ou sem continuidade futura, e deve ser sempre analisado segundo uma óptica não apenas de crescimento económico, mas também de desenvolvimento social e ambiental.

Princípio da Participação Efectiva

A participação efectiva de todos os actores nos processos referentes ao Oceano é outro dos *Princípios* incontornáveis de uma estratégia integrada.

Princípio da Valorização de Actividades Económicas

Desenvolvimento sustentável não é antónimo de desenvolvimento económico, e a prossecução daquele só se torna viável com base neste. Uma visão integrada deve basear-se no *Princípio* de que as actividades económicas relativas ao Oceano devem ser valorizadas e, sempre que possível, num plano de harmonia e optimização com os demais *Princípios*, maximizadas.

Parâmetros Orientadores da Estratégia

Os *Princípios* acima referidos formam o núcleo conceptual em que assentam os *elementos de definição da presente Estratégia Nacional para o Oceano*. Eles são incontornáveis e encontram-se, por isso, profundamente reflectidos no conteúdo dos *Objectivos e Vectores Estratégicos* que a constituem.

Estes *Princípios*, bem como os muitos corolários que deles se retiram no contexto de uma estratégia integrada para o Oceano, são objecto de abordagem na Parte II deste Relatório.

No entanto, sem prejuízo desse tratamento, cumpre enumerar, desde já, os principais reflexos destes *Princípios* que perpassam pela Estratégia aqui desenvolvida, e que denominamos *Parâmetros Orientadores*:

- ***Gestão integrada***, que consubstancie uma visão holística do Oceano e dos seus recursos;
- ***Transversalidade, intersectorialidade e interdisciplinaridade***, como veículos de concretização do conceito de gestão integrada;
- ***Visão de conjunto***, na busca de soluções que compatibilizem considerações ambientais, económicas, sociais e culturais;
- ***Desenvolvimento sustentável***, numa perspectiva que compatibilize ambiente e desenvolvimento económico e social, bem como que optimize equidade intergeracional e intrageracional;
- ***Precaução***, como predisposição à implementação de medidas dirigidas à prevenção de uma degradação séria e irreversível do Oceano, das zonas costeiras e dos seus recursos;
- ***Importância do ecossistema***, no sentido de que a manutenção de ecossistemas marinhos saudáveis e produtivos é fundamental para o uso e a gestão dos Oceanos;
- ***Conhecimento***: a gestão das actividades humanas que produzem impactos no Oceano requer uma melhoria progressiva do conhecimento e percepção dos recursos e processos oceânicos;
- ***Fundamento científico das decisões***: o planeamento e a gestão das decisões relativas ao Oceano devem basear-se fundadamente em informações de carácter científico que sejam o mais actualizadas possível, bem como no reconhecimento de que, no que diz respeito aos processos e recursos oceânicos, as informações são ainda em muitos casos incompletas e limitadas;

- **Capacidade de monitorização**, efectiva e alargada, a qual deve permitir a aquisição da informação e dos dados necessários à tomada de decisão;
- **Difusão de informação**, em particular no que se refere ao acesso e gestão de dados e informação geo-referenciada e à sua utilização nos processos de avaliação e decisão;
- **Indicadores objectivos**, devem ser desenvolvidos para efeitos de avaliação do progresso e da realização de objectivos, quer em termos de sustentabilidade económica quer em termos de qualidade ambiental;
- **Investigação científica marinha**, na lógica dos parâmetros antecedentes, deve ser apoiada, desenvolvida e promovida, numa óptica de melhoria da capacidade de compreensão do Oceano e dos seus processos;
- **Coordenação**, entre departamentos da Administração Central, Regional e Local, e com todos os parceiros relevantes (meios académicos e científicos, o sector privado, o sector não governamental, etc.);
- **Transparência dos objectivos e dos processos de gestão**, enquanto modo de promover o envolvimento efectivo da sociedade e garantir a consideração de todos os interesses em questão;
- **Participação** das organizações representativas da sociedade civil nos processos de planeamento e de implementação de políticas públicas relativas ao Oceano, tendo em vista a sua respectiva aceitabilidade;
- **Responsabilização**, no sentido em que devem existir linhas muito claras ao nível da responsabilização nos processos de gestão, decisão e execução da decisão;
- **Desburocratização e simplificação reguladora e processual**: sem prejuízo da adequada protecção ambiental e da segurança da vida humana no Mar, os processos de gestão e decisão relativos aos recursos oceânicos deverão, em benefício dos utentes do Oceano e das actividades marítimas, envolver um mínimo de carga regulatória;
- **Cooperação e coordenação internacional**, a ser apoiada e desenvolvida na óptica de uma participação efectiva na governação do Oceano enquanto espaço global;

- **Desenvolvimento económico e social** é um pilar de uma política integrada para o Oceano. Com efeito, indústrias e actividades marítimas que sejam internacionalmente competitivas e ecologicamente sustentáveis, são importantes para a economia portuguesa, para a criação de empregos e para o desenvolvimento nacional;
- **Equidade:** os recursos do domínio público marítimo nacional são recursos comuns dos portugueses, devendo os benefícios obtidos, bem como a responsabilidade pela sua manutenção e produtividade, ser partilhados por todos e pelas futuras gerações;
- **Identidade nacional:** os valores do Oceano, nomeadamente os do seu património natural, da paisagem e da geografia, bem como os decorrentes do património cultural, são valores fundamentais de diferenciação e afirmação da identidade nacional;
- **Especificidade Territorial,** no sentido em que o Oceano e as zonas costeiras, não são um todo uniforme, dotado das mesmas características ambientais, paisagísticas, económicas, sociais e culturais, pelo que essa diversidade deve ser tomada em consideração aquando da formulação e da implementação de quaisquer políticas públicas relativas ao Oceano e às zonas costeiras.

