

**Nação e Defesa**

**NED**

**Nº 122**

**Instituto da Defesa Nacional**



# **O Mar**

**no Pensamento Estratégico Nacional**

## **NAÇÃO E DEFESA**

*Revista Quadrimestral*

---

### **Director**

António José Telo

---

### **Coordenador Editorial**

João Vieira Borges

---

### **Conselho Editorial**

António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

---

### **Conselho Consultivo**

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Mário Lemos Pires, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

---

### **Conselho Consultivo Internacional**

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Felipe Aguero, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski.

---

### **Centro Editorial**

Cristina Cardoso e António Baranita

### **Colaboração**

Diana Soller e Luís Cruz

---

### **Coordenador Gráfico**

Luís Saraiva

---

### **Normas de Colaboração e Assinaturas**

Consultar final da revista

---

### **Propriedade, Edição e Design Gráfico**

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: [publicacoes@idn.mdn.gov.pt](mailto:publicacoes@idn.mdn.gov.pt)

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

### **Composição, Impressão e Distribuição**

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40

Fax: 21 849 20 61

---

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 1500 exemplares

Anotado na ERC

---

*O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores*

<b>Editorial</b>	5
<b>O Mar no Pensamento Estratégico Nacional</b>	
A “Clusterização” da Economia Marítima <i>Nuno Vieira Matias</i>	9
Energia e Ambiente num Mundo com muita Gente <i>Manuel Collares Pereira</i>	25
Desenvolvimento da Economia do Mar: Turismo Marítimo <i>Teresa Maria Gamito</i>	43
Os Desafios Ambientais Criados pela Grande Aceleração do Pós-Guerra <i>Filipe Duarte Santos</i>	61
O Mar nas Mentalidades Nacionais. Mistério/ Descoberta/ Desenvolvimento Sustentável <i>Mário Ruivo</i> <i>Maria Inês Gameiro</i>	79
O Conhecimento Científico do Mar <i>Ricardo Serrão Santos</i>	89
A Segurança no Mar Português <i>Victor Lopo Cajarabille</i>	101
O Pensamento Estratégico e o Mar <i>António Ferraz Sachetti</i>	117
<b>Extra Dossier</b>	
A Segurança e a Defesa na Europa <i>Luís Valença Pinto</i>	129
Rebalancing the Transatlantic Partnership <i>George Modelski</i>	139

A Estratégia e as Relações Internacionais <i>António Horta Fernandes</i>	151
Europeanization Impact on Croatia's Course to Democracy <i>Teresa Cierco</i>	173
"Sistema de Sistemas": o Triunfo da Tecnologia? <i>Nuno Gonçalo Miguel</i>	203
<i>In Memoriam</i>	
Vice-Almirante Fernando Manuel Palla Machado da Silva	221
Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sachetti	223

## PORQUÊ PORTUGAL E O MAR?

O mar fez Portugal. Foi a sua diferença e originalidade.

Foi o mar que deu a Portugal a dimensão e profundidade para criar laços para além dos horizontes peninsulares, sem os quais não teria resistido à pressão do estado central e mais poderoso da Península por tantos séculos.

Foi o mar que criou e cimentou as nossas alianças e entendimentos principais, desde Aragão e Génova no período medieval, a Tordesilhas nos séculos de ouro, à secular aliança (a mais antiga e duradoura do mundo) ou ao entendimento com os EUA nos tempos mais recentes.

Foi o mar que serviu para a relação de Portugal com o mundo, criando o primeiro sistema mundial, a inicial, mais forte e mais importante de todas as globalizações.

Foi o mar que permitiu a diáspora nacional, dando origem à realidade que ainda hoje se vive, com mais de 5 milhões de portugueses dispersos pelas sete partidas do mundo.

Foi o mar que compensou em larga medida a deficiência alimentar da agricultura nacional, dando-lhe um suplemento de proteínas que os portugueses iam arrancar a águas tão distantes como os bancos da Terra Nova e chegava salgado – com as lágrimas de Portugal, como garante o poeta – às aldeias mais remotas do interior, nenhuma a muito mais de duzentos escassos quilómetros do litoral.

Foi o mar que encheu a nossa ciência e cultura, desde os grandes poemas, ao fado, à pintura, à literatura ou à cosmografia, matemática e cartografia dos descobrimentos, as mais avançadas da sua época.

Sim, o mar fez Portugal ... mas os portugueses de hoje parecem, por vezes, ter esquecido esse ensinamento genético. É como se a lição do berço se tivesse perdido e o ruído intenso do tempo presente cobrisse de cinzas os tições que restam da chama de outrora. Como disse o grande poeta, é preciso que a *“aragem – ou desgraça ou ânsia”*, nos faça de novo conquistar a *“distância”*, *“do mar ou outra, mas que seja nossa!”* (Fernando Pessoa, Mensagem, Prece).

\*

Talvez a “*distância*” esteja mais perto do que parece. Talvez ela não seja a “*outra*”, mas ainda e de novo ... o “*mar*” e, por isso, seja “*nossa*”.

Talvez ela seja a redescoberta do mar.

Portugal é o estado europeu com maior zona económica exclusiva marítima; detém, teoricamente, a riqueza de uma maior quantidade de quilómetros quadrados de mar por cada quilómetro quadrado de terra; continua a manter a soberania teórica sobre a zona marítima mais intensamente navegada do mundo; tem mais quilómetros de litoral do que de fronteira terrestre.

Isto acontece numa altura em que a Europa e o mundo se viram cada vez mais para o mar, como a fonte das grandes riquezas futuras, desde a energia aos recursos. Acontece numa altura em que o mar está já na base da maior actividade económica portuguesa – o turismo que, no caso de Portugal é em 90% uma mistura de mar + sol + segurança + hospitalidade, onde o mar é o componente mais importante. Acontece quando se faz um importante esforço de exploração da plataforma continental, base de qualquer acção futura e quando se fala de uma “*estratégia nacional para o mar*”. E tudo isto perante um país semi-apático, que permanece indiferente e adormecido perante as promessas futuras do seu berço passado.

Foi por isso que o IDN, ao lançar em novos moldes uma reflexão sobre estratégia, tinha de obrigatoriamente começar pelo mar.

Porque o mar não só fez Portugal. O mar fará Portugal. Ele pode ser a “*distância*” de que fala o poeta, o “*quinto império*” que de longe, perto chama. O mar é a diferença que faz ainda a nossa força.

António Telo  
Fevereiro de 2009



# O Mar no Pensamento Estratégico Nacional

(Colóquio que teve lugar no IDN  
nos dias 25 e 26 de Novembro de 2008)

*Comissão Científica*

Prof. Doutor António Telo, Almirante Vieira Matias, Vice-Almirante Rebelo Duarte,  
Contra-Almirante Silva Ribeiro e Dr. Jorge Aranda.

*Coordenação (organização do IDN)*

Capitão-de-Mar-e-Guerra Luís Pereira e Cruz.



# A "Clusterização" da Economia Marítima

Nuno Vieira Matias

*Almirante*

## Resumo

A maior parte dos sectores da economia marítima portuguesa registou crescimentos negativos nas últimas três décadas. As excepções têm a ver com o domínio do turismo marítimo ou estão com ele relacionadas. Trata-se de um processo semelhante ao ocorrido noutros países europeus, até há alguns anos, os quais, contudo, já conseguiram inverter a queda através da tomada de um conjunto de medidas, que incluiu a formação de *clusters* da economia do mar.

Nessa mesma linha, são aflorados alguns contributos para a criação de um modelo de recuperação da economia do mar, começando pela definição de objectivos, a que se segue o estabelecimento de uma hipótese para a constituição do *cluster* do mar, identificando os seus sectores constituintes. Termina o artigo com a particularização de propostas de mentalização, de organização, e de gestão. Estas últimas são orientadas para os sectores portuário, do recreio e do turismo náutico e para o da construção naval.

## Abstract

### Clustering Maritime Economy

*The majority of the Portuguese maritime economic sectors presented negative growing rates on the last three decades. A similar situation occurred in several European countries which however have succeeded in recovering mainly through the strengthening of the maritime clusters as a whole.*

*To recover its maritime economy, Portugal should implement an analogous process. Following an holistic approach, this article gives several contributions for the establishment of a maritime cluster.*



## I. Introdução

Sejam-me permitidas duas notas prévias à entrada no tema da minha intervenção. Uma, de vivas felicitações ao Senhor Director do Instituto da Defesa Nacional (IDN), pela ideia de levar a cabo esta iniciativa desafiante sobre o Mar no pensamento estratégico nacional. Leva-a a cabo e certamente a Cabo de Boa Esperança. A esperança de que seja um contributo valioso para o aproveitamento do mar, enquanto património único, moral e material, da Nação portuguesa. Será certamente uma contribuição a ser continuada por outras, que nascerão do espírito novo que se respira neste importante Instituto. Este velho marinheiro rejubila com isso.

A segunda nota tem a ver com o uso do termo “clusterização”, sem dúvida ausente dos dicionários de português, mas de presença bem viva nas actividades marítimas de muitos países europeus. Mesmo a França não hesitou em adoptar o termo *cluster*, proveniente do inglês antigo, exactamente porque não encontrou na sua língua outro que conseguisse abranger o significado tão vasto que, generalizadamente, lhe é agora atribuído. Devo confessar que tentei uma vez, sem arrependimento, usar uma palavra portuguesa. Foi também no IDN, num anterior colóquio sobre questões do mar, realizado na cidade do Porto, no já distante mês de Junho de 2003. Aí, pela primeira vez, defendi em público o interesse da organização em *cluster* das actividades marítimas portuguesas, mas chamei-lhe “cacho”, cheio de esperança nos bons resultados que os cachos conseguem no Porto. E, de facto, não secou, apesar de ser lento no crescimento.

Foqemo-nos então no *cluster*, e naquilo que possa ser o seu significado. Segundo o dicionário Webster, não é mais do que “a number of similar things growing together”. Contudo, na área da economia e numa elaboração mais específica, poderá ser “um conjunto de actores – empresas, centros de investigação, entidades de interface, facilitadores, etc. – cuja actividade se organiza em torno de um conjunto de sectores com fortes relações económicas e tecnológicas e que, pela interacção dos seus membros, gera um potencial de inovação que, esses membros, separadamente nunca poderiam ambicionar ter.” *Cluster* ultrapassou pois, e em muito, o clássico conceito de uma simples aglomeração de empresas, operando numa dada área geográfica, em actividades inter relacionadas.

É, assim, sobre o *cluster* das actividades marítimas, nesta caracterização mais restrita, que me proponho falar-vos, numa visão prospectiva. E para começar por uma introdução, abordarei, em primeiro lugar os antecedentes, nacionais e europeus.

## II. As Actividades Marítimas nas Últimas Décadas em Portugal

Portugal, nas últimas três décadas, deixou de ter um rumo para definir uma política marítima e, de certa forma, foi enfeitando o património moral da sua vocação marítima, enquanto que permitia, sem reagir, o definhamento das actividades económicas ligadas ao mar. É uma situação sem precedentes, nos quase nove séculos da Nação, que teve no mar um apoio vital à formação da nacionalidade e que, mais tarde, quando já não “cabia no berço em que nascera”, descobriu como ligar mares e oceanos, culturas e economias.

Antes da descolonização, o Atlântico era cruzado por cerca de duas centenas de navios mercantes de bandeira portuguesa, que pontuavam também o Índico e o Pacífico; a nossa frota de pesca capturava praticamente todo o peixe que consumíamos; e os numerosos estaleiros viviam em azáfama permanente, construindo e reparando grandes e pequenos navios de pesca, de comércio e militares, enquanto que os portos se esgotavam, movimentando a quase totalidade do nosso comércio externo.

Com o virar da década de 70, além da descolonização, mais três factores contribuíram para o progressivo apagamento do mar no nosso acervo de valores. Foram eles a desejada adesão à Comunidade Económica Europeia, com o virar de atenções quase exclusivamente para o continente europeu, a inevitável mundialização da concorrência comercial e industrial e o brutal choque dos preços do petróleo de 1973. A primeira circunstância não deveria ter constituído motivo para a redução da maior parte das actividades marítimas; a excepção poderia ser apenas, mas não necessariamente, a pesca, dado que vários países tiraram até partido das políticas da CEE e, mais tarde da União Europeia (UE), para impulsionarem a economia marítima, olhando para o mar com uma visão que nós não tivemos. Já a globalização e os custos da energia afectaram, e seriamente, a generalidade das actividades marítimas de todas as economias europeias.

Poderemos ter disso uma noção mais concreta, mesmo sem entrar em grandes detalhes estatísticos, se olharmos para certos indicadores do que se passou em Portugal, referentes a uma amostragem de sectores de actividade. Assim, se analisarmos o transporte marítimo, verificamos que, no final da década de 70, havia cerca de 150 navios mercantes de registo convencional português, número este que foi baixando até aos 72 em 1986, 22 em 2003 e cerca de uma dezena, hoje. A tonelagem de arqueação bruta diminuiu de 1.920.000 para 254.000 toneladas, entre 1986 e 2003, segundo dados do Instituto Portuário e Transportes Marítimos! Contudo, trata-se de uma queda ainda mais dramática, se repararmos que, nos últimos 20 anos do século XX, o nosso comércio marítimo cresceu de 23 para 56 milhões de toneladas!

Os nossos portos, apesar das modernizações operadas e dos vultosos investimentos públicos concretizados, perderam enormes quotas de mercado para o transporte rodoviário. Na verdade, o comércio externo, em 1980, usava a via marítima em 95% das importações e em 80% das exportações. Vinte anos depois, essas percentagens desceram, respectivamente, para 69% e 40%. Isto é, o transporte rodoviário, apesar de ser intrinsecamente mais caro e de poluir mais, conquistou uma forte posição aos portos. Esta tendência continua a manter-se entre nós, mesmo quando já se nota uma marcada inversão noutros Estados da UE, desde há vários anos.

Se olharmos para as pescas, o panorama não é mais animador. Em Portugal, o consumo de peixe *per capita* é o triplo do que se verifica na UE, ou seja, 62 kg/ano, versus 22 Kg/ano, mas o que pescamos hoje não ultrapassa um terço das necessidades. Desde que aderimos à CEE/UE, a nossa redução de capturas, de tonelagem de embarcações pesqueiras e de pescadores foi enorme, na ordem de metade! Ao mesmo tempo, Espanha conseguiu não ter quase perdas e a Irlanda duplicou as pescarias.

O único sector do domínio marítimo que tem apresentado crescimento é o que se relaciona com o turismo e recreio náuticos. Aumentou grandemente, nos últimos anos, o número de passageiros de navios de cruzeiro nas três parcelas do território, a frota de embarcações de recreio ampliou-se a um ritmo da ordem dos 10% ao ano e o turismo na zona de concordância entre o mar e a terra também teve um incremento prometedora. Sublinho, no entanto, que constituem actividades com um potencial de crescimento enorme. Enormíssimo, mesmo.

Este quadro de situação, apesar de breve, é suficiente para que nos interroguemos porque é que continuamos amarrados ao cais do imobilismo e ainda não largámos num rumo de saída do problema.

Parece óbvio que, se outros parceiros europeus já saíram dos mares da crise, nós deveríamos estudar o que fizeram e procurar seguir linhas de acção idênticas. Só que o óbvio é, por vezes, muito difícil de concretizar, sobretudo quando requer muito trabalho, organização e uma forte vontade para vencer os obstáculos...

### III. Experiências de Países Europeus

Vale, por isso, a pena analisar outras experiências, que nos possam ser úteis, mas teremos de nos limitar, para o efeito desta apresentação, a aflorar apenas os exemplos de dois países. A Holanda por ter sido o primeiro a estruturar o seu *cluster* do mar e a Espanha por ter sido o último a juntar-se ao clube europeu de mais de uma dezena de países com *clusters* do mar em pleno funcionamento.

Na Holanda, um dos primeiros exemplos de sucesso, foi determinante a iniciativa tomada pela Marinha Real Holandesa e pela Universidade de Delft, com a adesão de milhares de empresas marítimas e o apoio do Ministério dos Transportes, Obras Públicas e Gestão da Água e do Ministério dos Assuntos Económicos. Também a publicação de vários trabalhos por Michael Porter deu um contributo vital para o encontro de soluções práticas, ao indicar a base teórica para os modernos *clusters* de negócios como “ingrediente essencial à formulação de políticas europeias e nacionais que estimulem a dinâmica e mantenham os *clusters* viáveis e, em particular, os *clusters* marítimos”, no entender do Professor Niko Wijnolst, de Delft. Por isso, as associações de armadores convenceram o governo a olhar para os problemas fundamentais da indústria e a desenvolver uma política inovadora para o transporte marítimo. Daqui resultou, em 1993/94, o desenho de mudanças fundamentais na política marítima da Holanda. Em Janeiro de 1996, a nova política para o transporte marítimo foi posta em prática com medidas como, por exemplo, a introdução de taxas baseadas na tonelagem dos navios, em substituição de outras mais gravosas, incidindo sobre o volume de negócios, o cancelamento de uma regulamentação muito restritiva para a operação de navios e uma contribuição financeira ao armamento, devolvendo parte dos encargos sociais com os tripulantes. O governo holandês também pressionou as organizações marítimas e os investidores a associarem-se ao êxito da sua política, criando a fundação *Nederland Maritiem Land* (Rede Marítima Holandesa), em Junho de 1997. O objectivo da fundação consiste no fortalecimento da economia do *cluster* holandês como um todo, para conseguir taxas de crescimento superiores à média do país. O objectivo desagrega-se em quatro áreas temáticas: política marítima, imagem e recrutamento, formação e centralidade funcional da actividade marítima.

O *cluster* marítimo é constituído por 11 sectores que integram, por sua vez, também outros *clusters*. Por exemplo, os portos são parte dos *clusters* da indústria e da logística. Aqueles sectores são: transporte marítimo (logística & transporte), portos (indústrias relacionadas), serviços marítimos (indústrias relacionadas), construção naval (indústrias metalúrgicas), equipamento marítimo (maquinaria e metalurgia), embarcações de recreio (recreio e turismo), pesca (produção de peixe e indústrias processadoras), dragagem (construção), *offshore* (energia), Marinha de Guerra (defesa) e transporte fluvial. Estes onze sectores podem dividir-se em 67 segmentos que incluem cerca de 11.850 empresas.

Em termos de organização, o *cluster* dispõe, no topo, de um órgão de conselho composto por pessoas proeminentes dos vários sectores, a título pessoal, e de elementos do governo, como observadores. É servido por um gabinete pequeno e flexível. Os representantes dos vários patamares da estrutura participam, frequentemente, em

diversos *fora* destinados a debater os desafios apontados pelo conselho. As linhas de acção estratégicas recentemente definidas visam a comunicação (divulgação), a exportação, a inovação e o mercado de trabalho e a formação.

Vejam agora o caso espanhol.

A constituição efectiva da Associação do *Cluster* Marítimo Espanhol, para a promoção e desenvolvimento do sector marítimo, teve lugar em Outubro de 2007. Dois meses depois, foi elaborado o Plano Estratégico Definitivo, com os objectivos de “criar riqueza e bem-estar para a sociedade”, “procurar a excelência empresarial para o sector marítimo espanhol”, “aumentar a capacidade concorrencial das empresas marítimas espanholas no mercado global”, “melhorar a eficácia da gestão industrial e comercial das empresas” e “impulsionar o desenvolvimento profissional dos trabalhadores”. Os seus 8 componentes principais são: transporte marítimo, portos, construção naval, pesca, aquicultura, náutica desportiva e de recreio, investigação científica e organismos de formação.

A criação muito recente do *cluster* torna difícil a avaliação total das suas actividades, mas é evidente o realce dos sectores da construção naval e indústrias correlacionadas, das pescas e da aquicultura, assim como da náutica desportiva e de recreio.

Em termos organizativos, a gestão e a representação do *cluster*, com as competências e faculdades especificadas para cada caso correspondem aos seguintes órgãos: assembleia geral, presidência e secretaria técnica.

Numa avaliação muito breve, realço que foram claramente bem cuidados o planeamento e a execução, esta adequadamente faseada, do arranque do *cluster*. Também se releva a boa definição da missão, dos objectivos estratégicos e dos eixos estratégicos, assim como é de salientar a boa aprendizagem que foi feita de experiências de sucesso, como a holandesa.

#### **IV. Contributos para um Modelo de Recuperação da Economia do Mar**

Abordemos, agora, o caso português e interroguemo-nos porque é que algumas iniciativas públicas tomadas na última década como o Livro Branco da Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI em 1998, a EXPO 98, o Conselho de Ministros para os Oceanos no Verão de 1998, a Comissão Estratégica dos Oceanos de 2003 e a Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar de Agosto de 2005 que preparou a Estratégia Nacional para o Mar de Dezembro de 2006 não tiveram, até agora, os efeitos práticos necessários. Fica mesmo a dúvida se não se tem tratado mais de aparências do que de acções reais e se a capacidade política se esgota no

relacionamento com a UE e não deixa nenhum espaço para dedicar, ao mesmo tempo, a assuntos marítimos. Na mesma linha, a sociedade civil não tem demonstrado capacidade para alterar a situação, nem para pressionar adequadamente as estruturas dos poderes instituídos, nacionais e comunitários. Mas seria muito importante que se entendesse que o equilíbrio de Portugal tem de conseguir-se à custa de um apoio na Europa e de outro no mar, uma vez que até há relação entre eles, dado que será através deste e dos seus activos económicos, estratégicos e morais que o nosso País pode constituir uma mais-valia para a própria UE.

Perante este quadro, o desafio que se coloca a Portugal é, pois, cada vez mais forte e exigente, porque a recuperação se vai tornando mais difícil pela contínua descida do patamar de partida. Claramente, da situação actual apenas saem, numa análise teórica, duas linhas de acção com consequências opostas:

- A continuidade da queda, em derrapagem consistente, mais ou menos anestesada, ao sabor das circunstâncias do momento.

Ou, em sentido contrário:

- A viragem sustentada, vigorosa e lúcida, a recolocar a evolução num processo de afirmação irreversível.

Sem dúvida que esta segunda opção é a que um mínimo de clarividência elege, mas a questão fulcral não está aí, reside antes na vontade para a pôr em prática. Há um longo caminho a percorrer para fazer emergir as solidariedades entre as diversas actividades marítimas nacionais que as leve a criar sinergias fortes e irreversíveis.

### *A. Objectivos*

A teia articulada que têm de tecer é fundamental para conseguirem atingir, nomeadamente, os seguintes objectivos:

- **Avaliar a dimensão do domínio da economia do mar, determinar a sua importância relativamente a outros domínios da economia nacional e usar esse peso total para ganhar dinâmica nos mercados interno e externo e para servir de alavanca nas relações com o Estado.**

Sem conhecer estes valores totais, e também os parcelares, que representam os fluxos financeiros entre sectores, actividades e mesmo empresas, é difícil estabelecer linhas de acção para o conjunto, como não é possível usar, por exemplo, o seu peso total como factor negocial face ao Estado. Na mesma linha, a dimensão, quando conhecida, se tem significado, é um factor que contribui para a boa imagem nos mercados externo e interno. A determinação destes indicadores tem sido objecto de atenção em vários *clusters* estrangeiros,

chegando mesmo a constituir surpresa para os próprios *stakeholders*, como em França e em Itália.

**- Definir estratégias que conduzam ao crescimento simbiótico de vários sectores.**

As estratégias devem ser desenhadas para promover o desenvolvimento sinérgico do maior número possível de sectores e de empresas, ou mesmo do próprio *cluster* como um todo. Por exemplo, o desenvolvimento de um projecto inovador de um navio de transporte pode, pelas suas características, constituir um elemento de sucesso para o *cluster* dos estaleiros de construção e dos equipamentos marítimos, para a área científica e tecnológica e para o *cluster* do transporte marítimo.

**- Criar uma imagem de marca que substitua o derrotismo pela afirmação do espírito do êxito.**

A experiência externa nesta matéria indica que em vários países tem havido um grande cuidado com a imagem dos *clusters*, promovendo a ideia da ligação dos países ao mar e desenvolvendo o espírito de equipa de sucesso no *cluster*, com bons resultados na adesão de pessoas de qualidade e na obtenção de clientes.

**- Atrair jovens de qualidade para trabalhar no *cluster* e garantir-lhes uma formação de elevado nível.**

É essencial para o êxito das actividades do *cluster* que disponham de recursos humanos de qualidade e com formação de nível elevado. Por sua vez, o *cluster* deve oferecer-lhes boas perspectivas de carreiras verticais, com um mínimo de segurança e de prestígio. Para esse efeito, um dos factores necessários é a interacção entre os sistemas de formação, o de investigação científica e tecnológica e os utilizadores.

**- Privilegiar os sectores que estimulem a procura no interior do *cluster*.**

O *cluster* deve ter particular atenção às acções que estimulem a procura dentro do seu domínio económico em vez de facilitarem a oferta do exterior. Seria o caso, por exemplo, de procurar navios com requisitos de fácil satisfação pelos estaleiros da Coreia do Sul, da China ou do Japão, o que corresponderia a abrir a porta a ofertas de preço difícil de recusar. Na Holanda e na Noruega, pelo menos, este ponto tem merecido especial atenção por parte das políticas para o sector.

**- Dinamizar as exportações e a internacionalização, garantindo inovação e qualidade nos produtos e serviços de todas as proveniências do *cluster*.**

A reduzida dimensão do mercado interno impõe um forte esforço de exportação que permita o crescimento das empresas e das suas associações. Numa

segunda fase, a internacionalização será de esperar, garantidos que estejam os requisitos de dimensão, inovação e qualidade.

*B. Uma hipótese para a constituição do cluster do mar*

Como hipótese para arrancar com o muito esforço que está por fazer para estruturar o *cluster* e buscando inspiração em modelos estrangeiros já aflorados, seria de constituir um conselho directivo com cerca de uma dezena de individualidades proeminentes dos diversos sectores, destinado a debater e a encontrar as linhas de acção que permitam perseguir aqueles objectivos, entre outros. Aqueles notáveis deverão caracterizar-se pela independência, mérito e prestígio.

Este órgão deveria promover um debate anual alargado entre sectores, empresas, empregadores e empregados num fórum empresarial que visasse avaliar o desempenho do *cluster*, no que respeita às estratégias desenhadas no conselho directivo e também perspectivar formas de aperfeiçoamento da articulação da rede interna, abordar novas linhas de acção, difundir doutrina, etc.

O conselho poderá, a jusante, estabelecer um órgão de cariz mais executivo preenchido por representantes dos vários sectores.

Esses sectores, ou sub-*clusters*, constituintes do núcleo duro do *cluster*, tentativamente, seriam os seguintes:

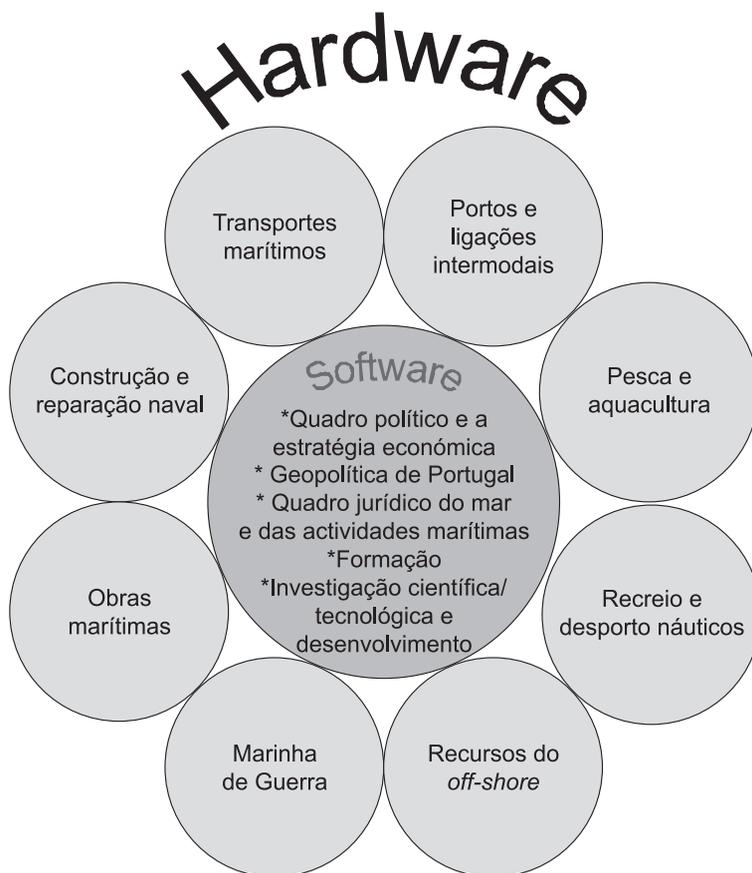
- \* Construção e reparação naval.
- \* Transportes marítimos.
- \* Portos e ligações intermodais.
- \* Pesca e aquacultura.
- \* Recreio e desporto náuticos.
- \* Recursos do *off-shore*.
- \* Marinha de Guerra.
- \* Obras marítimas.

A título de exemplo, repare-se que a construção e a reparação naval deverão articular-se em *cluster* com indústrias e serviços a montante, como as de electrónica e electricidade, automação, robótica, metalomecânica, *software*, etc. e também com utilizadores, a jusante, tais como os armadores mercantes, de pesca, etc. De forma idêntica, os portos têm de interagir com todas as modalidades de transportes e com plataformas logísticas da sua área de influência. O porto é cada vez mais a inter-

face, a zona de concordância, de passagem rápida, sobretudo de mercadorias, entre navios de curto e de longo curso e entre estes e os meios de transporte rodoviários, ferroviários, aéreos e até fluviais.

Os sectores deste elenco são, pela sua substância, os mais facilmente materializáveis no contexto das actividades marítimas, por constituírem o seu núcleo duro, o *hardware*. Convém, no entanto, recordar que, a montante, ou em posição central, temos o seu *software*, englobando o quadro político e a estratégia económica, a geopolítica de Portugal, o quadro jurídico do mar e das actividades marítimas, a formação, a investigação científica e tecnológica e o desenvolvimento de projectos de vocação marítima, com grande ênfase, em termos práticos, para esta última componente.

Podemos representar estes dois núcleos, esquematicamente, do seguinte modo:



### C. As propostas

A elaboração que tenho feito sobre este tema em diversos *fora* leva-me a apontar algumas propostas, várias delas insistentes, quais melodias do Bolero de Ravel que de tanto as ouvirmos entram nos ouvidos mesmo mais duros. Assim, avanço com: propostas de mentalização, propostas de organização e propostas de gestão empresarial. Neste último campo, incidirei apenas em três sectores: portos, recreio e turismo náuticos e construção naval, por parecerem ser os que deveriam determinar o arranque do processo nítido de crescimento. Todas as propostas visam o universo das sociedades política e civil, com especial ênfase nesta segunda, orientadas principalmente para empresários, gestores, políticos, investigadores e académicos, mas interessantes, no fundo, para todos os agentes do *cluster*.

#### Propostas de mentalização

- \* A primeira condição que se propõe é a da consciencialização dos actores principais para a importância da estruturação da rede da economia do mar, segundo o modelo aflorado. Tem de ser uma tomada de consciência autêntica, determinada e com vontade de, inteligente e energicamente, arrancar com o processo de forma irreversível.
- \* A consciencialização para ser consequente implica a existência de uma estratégia que aponte linhas de acção para o *cluster* claras, adequadas, aceitáveis e exequíveis numa fita de tempo compatível com os objectivos.
- \* O Estado deve seguir, em paralelo, esta iniciativa da sociedade civil, estimulá-la e apoiá-la, dentro do seu campo de acção. Se o não fizer, deve ser o *cluster*, logo que ganhe momento dinâmico, a usar a influência do seu peso conjunto para o conseguir.

#### Propostas de organização

- \* O arranque e o funcionamento do *cluster* poderão seguir a estrutura que já referi, constituída por um conselho directivo, um órgão executivo, mais pequeno, o fórum empresarial, apoiados por um pequeno gabinete.
- \* No âmbito político, para acompanhar este processo, a organização institucional tem de ser capaz de garantir transversalidade no tratamento dos assuntos do mar, com enfoque na economia. Dado que a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar, criada pela Resolução do Conselho de Ministros 40/2007 de 8 de Fevereiro não tem dado, até agora, sinais de eficácia, pelo menos na vida prática, propõe-se uma estrutura que pode ser semelhante à indicada

no Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos. Trata-se de um modelo organizativo, correntemente em prática nalguns países e com excelentes resultados, que assenta no funcionamento de um conselho de ministros, limitado aos ministros cujas competências versam assuntos do mar, orientado para a formulação de políticas e para a gestão, entendida esta como planeamento, organização, direcção, execução e controlo do mar. Este órgão não cria novas tutelas nem modifica competências políticas, mas obriga a estrutura já existente a concentrar a atenção nos assuntos do mar, áreas envolventes e recursos, promovendo políticas integradas e reforçando o diálogo, a cooperação e a coordenação entre ministérios.

- \* Deve ser apoiado por um órgão de cariz técnico com capacidade para preparar documentação, estudos e pareceres, sugerir medidas e, principalmente, verificar se a execução das decisões do conselho de ministros está a ser correcta e atinge os objectivos esperados. O relato (*feed-back*) ao conselho de ministros desta avaliação, com eventual sugestão de novas medidas, é essencial ao fechamento do anel da gestão e ao sucesso do modelo.
- \* O modelo completa-se com uma terceira componente. É a que tem a ver com a participação no processo de gestão do mar também da sociedade civil, através dos sectores económico, científico e social, representados num conselho consultivo destinado a transmitir reflexões, anseios e sugestões ao conselho de ministros, através do preconizado órgão de apoio.

### **Propostas de gestão**

#### *No sector portuário*

- \* As estruturas orgânicas que superintendem nos portos nacionais, quer no Continente, quer nas Regiões Autónomas, são diversificadas, sem nenhum órgão de cúpula com o poder que garanta a gestão sistémica do sector. Impõe-se, por isso, uma reformulação, no nível nacional, que estabeleça uma autoridade de superintendência (seja *holding*, secretário de estado, ou outro) com competência para proceder à redefinição das funções de cada porto, das suas multimodalidades, etc., segundo um plano estratégico total que vise rentabilizar os investimentos públicos subaproveitados e evitar novas duplicações, nuns casos e, ou, insuficiências, noutros.
- \* Criar condições nos terminais para que o transporte marítimo de curta distância possa concorrer com o rodoviário. Nessa linha, há que promover os arranjos de procedimentos internacionais e nacionais que equiparem, reduzindo, as exigências burocráticas do transporte marítimo às do rodoviário.

- \* Reduzir os custos financeiros e de tempo, nos processos de movimentação das cargas dos navios e de desembarço burocrático, alinhando pelos padrões mais eficazes, a fim de ganhar competitividade.
- \* Adaptar, com sentido de urgência, os terminais usados pelos navios de cruzeiros marítimos, considerando que são eles a dar a primeira imagem de entrada no País a muitas centenas de milhares de turistas de elevado poder de compra.

*No sector do recreio e do turismo náuticos*

- \* Os factos de, na Europa, a procura de postos de amarração de grandes embarcações de recreio exceder largamente a oferta e de as três parcelas do Território Nacional reunirem muito boas condições naturais e geográficas para atrair esse mercado recomendam uma aposta neste sector para ocupação de espaços portuários subaproveitados e para a construção de novas marinas.
- \* A oferta de postos de atracação tem de ser acompanhada da disponibilidade de estaleiros e de outras facilidades de reparação e manutenção de embarcações e dos equipamentos e apetrechos que as aparelham.
- \* O crescimento da frota de embarcações de recreio que está a verificar-se na União Europeia, incluindo Portugal, e o potencial de crescimento que continua a existir justificam uma reestruturação do sector da construção de embarcações de recreio, redimensionando-se para melhorar o nível da oferta a dirigir também aos sectores médios da população e, mais tarde, aos de topo, tirando partido, inclusivamente, dos excelentes artesãos que continuam a existir em Portugal.
- \* As chamadas actividades marítimo turísticas, pelo enorme desenvolvimento que podem continuar a ter, merecem uma atenção especial, no sentido de agilizar o processo burocrático necessário ao estabelecimento e ao funcionamento, mas sem, contudo, transigir na segurança adequada, apesar de algumas sugestões menos avisadas.
- \* Criar condições para inovar nas actividades marítimo turísticas, promovendo novos pólos de interesse, como a observação, à superfície e em profundidade, de zonas de pesca interdita, a visita subaquática de zonas arqueológicas e de parques estabelecidos artificialmente para essa finalidade, etc.

*No sector da construção naval*

- \* A inclusão deste sector na tríade das propostas resulta do desespero da percepção de que a actual construção naval portuguesa pode estar à beira da extinção, depois de muitos séculos de afirmação, alguns gloriosos, em Portugal. Pela esperança, realista, de que pode recuperar, vale a pena propor a sua reestruturação como uma indústria nacional. A primeira linha de acção

aponta para a modernização dos estaleiros, tirando partido da oportunidade conferida pela encomenda vultosa de navios militares, agora em curso. Esta tem de ser aproveitada para a evolução dos processos de fabrico, das tecnologias aplicáveis e para arrastar a incorporação de produtos do *cluster*, a fim de ganharem competitividade no mercado externo, quer na construção de navios civis, quer na de navios militares.

- \* Os estaleiros com um mínimo de capacidades devem criar associações que lhes permitam ganhar dimensão e diversificação da oferta, aproveitando os resquícios de conhecimentos e de habilidade que ainda subsistem, independentemente de se situarem no sector civil ou no militar.
- \* As universidades, os laboratórios de investigação e as empresas de tecnologia de topo, sobretudo electrónica e *software*, devem participar nos processos de projecto e de apetrechamento de navios inovadores, como aconselham alguns exemplos bem conseguidos de êxito nacional e internacional.<sup>1</sup>
- \* Os navios militares em construção no País têm forte potencial de exportação, sobretudo se forem envolvidos num pacote completo que inclua a formação e o treino dos destinatários, bem como a estruturação do apoio logístico continuado.
- \* Embora muito especializada, a construção naval de recreio, sobretudo para as unidades de maior dimensão, deve ser ponderada pelos estaleiros, como um dos produtos a produzir pela rede deste *cluster*, isoladamente ou em complemento do *cluster* do recreio e do turismo náuticos.

## V. Conclusão

Em suma, as propostas, que em breve síntese foram afloradas, pretendem apenas demonstrar que há soluções para recuperar o domínio da economia do mar e que elas abrangem vertentes diferentes de uma mesma questão, todas essenciais e a exigirem simultaneidade de execução. Contudo, o capital mais importante de que precisam para serem postas em prática é a vontade. Mas esta é um recurso que tem sido escasso e que é necessário em doses elevadas, ou mesmo muito elevadas. A dúvida sobre a valia do processo nem sequer merece ser colocada. É que, se ele deu já bons resultados em tantos países da União Europeia porque é que não há-de dar no nosso?

É uma pergunta que só pode ter uma resposta: SIM.

---

1 O Sistema Integrado de Comunicações, desenvolvido e produzido pela CENTREL/EID em colaboração com a Marinha, equipa as fragatas mais modernas de Espanha e da Holanda, o porta-aviões da Tailândia, navios ingleses, etc.



# Energia e Ambiente num Mundo com muita Gente\*

Manuel Collares Pereira

*Investigador Coordenador no INETI e Professor Catedrático Convidado no IST*

## Resumo

Muitos dos recursos que exploramos para o nosso dia a dia são finitos, isto é não se renovam (pelo menos à escala de tempo que é a nossa). Por outro lado, a Natureza tem uma capacidade finita para absorver os impactos que as actividades que desenvolvemos têm sobre ela. A Energia de origem fóssil é um excelente exemplo para ilustrar ambas as afirmações: os combustíveis fósseis aproximam-se da situação de pico de produção e a sua queima é o agente mais forte das alterações climáticas e de uma grande quantidade de outros impactos ambientais.

Por outro lado, a procura de energia aumenta fortemente, em particular por causa da necessidade dos países em vias de desenvolvimento, com destaque para países como a China e a Índia. Este facto, em paralelo com o crescimento demográfico, que no mínimo levará o mundo a ter uma população de 10 mil milhões de pessoas no final do século, tornam a pressão sobre a oferta e o nível dos impactos ambientais, verdadeiramente insustentáveis, quer o mundo evolua sem corrigir as assimetrias de consumo de energia *per capita*, quer faça um esforço tremendo para que este se reduza nos países industrializados e suba nos países em vias de desenvolvimento.

É pois imperativo que o aumento de consumo global de energia se faça à custa de fontes de energia limpas (Energias Renováveis), em paralelo com uma redução inteligente de consumo (consumos evitados, eficiência energética), acabando mesmo esta estratégia, por estar na base do que se tem chamado de desenvolvimento sustentável.

Considera-se que será mesmo necessário alterar de forma profunda a cultura consumista e desenvolvimentista “à outrance” que domina o mundo dito desenvolvido de hoje, para a adopção de um conjunto de valores de uma natureza completamente diferente e compatível com uma perspectiva operacional de desenvolvimento sustentável.

## Abstract

### Energy and Environment in a Crowded World

*Many of the natural resources that we use in our daily lives are finite, i.e. they do not renovate themselves (at least on a time scale relevant to us humans). On the other hand Nature has only a finite capacity to absorb the many impacts resulting from our activities.*

*Fossil Fuel based Energy is an excellent example to illustrate both statements: fossil fuels are getting close to their peak production capacities and their burning is the strongest climatic change agent as well as an agent for a roster of other environmental impacts.*

*On the other hand global energy demand rises strongly, in particular because of developing countries, with China and India being outstanding examples. This fact, together with demographic growth, resulting on at least 10 billion people at the end of the century, increases the pressure on energy supply and on environmental impacts to truly unsustainable levels. And this is true regardless whether the World does not correct the asymmetries in per capita energy consumption of today or even if it attempts to do so, lowering per capita energy consumption in developing countries and raising it in all others.*

*Thus it is really imperative that the global raise in energy use be made through clean and Renewable Energy forms, in parallel with intelligent use (avoided use, Energy Efficiency, etc.), this strategy being an essential aspect of what is presently referred as sustainable development.*

*It is argued that we further need to profoundly change our consumerist culture (which has unbridle growth as a core value) pervasive in the developed World of today, by adopting a set of values of a completely different nature, one that will be compatible with sustainable development in an effective way.*

---

\* Texto condensado e adaptado da conferência proferida pelo autor em Junho de 2005 e fornecida ao Serviço de Ciência da Fundação Gulbenkian, no contexto dos *Novos Ciclos de Conferências 2004-2005 - Despertar para a Ciência*, (Gradiva, Edição 2007), com a respectiva autorização.



## O Problema

Toda a actividade humana, de uma forma ou de outra, utiliza recursos naturais. Muitos são finitos, isto é não se renovam, sobretudo a uma escala de tempo relevante para a nossa vida de todos os dias.

A energia de origem fóssil – petróleo, gás, carvão – é um excelente exemplo. Na fig. 1 mostra-se [1] a evolução da produção de petróleo e gás natural. Provavelmente, já atingimos ou estamos muito perto de atingir, o pico de produção do petróleo convencional – Peak Oil – (ver anexo 1). Isto significa que gastámos cerca de metade do recurso. Quase outro tanto existe, mais caro na extracção e nos impactes, sob a forma não convencional, no fundo do mar a mais de 500 m de profundidade, em zonas polares, em areias betuminosas, etc. O gás terá o seu pico desfasado talvez mais 10 anos, mas sofrerá uma extinção mais abrupta (i.e. menos anunciada) pela natureza das suas jazidas e dos processos de extracção.

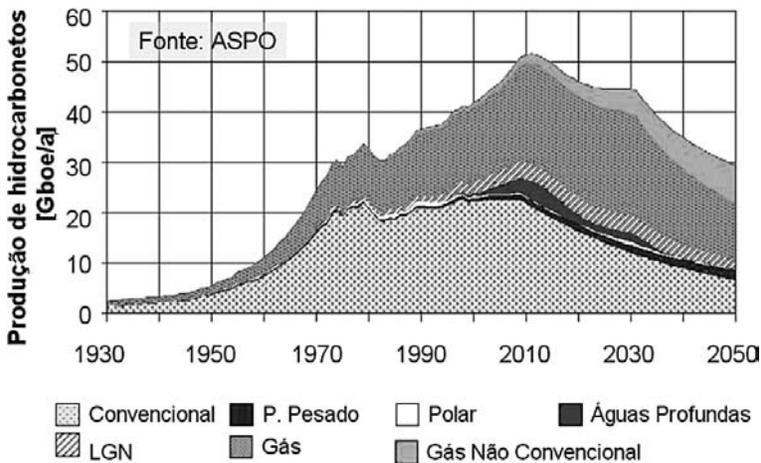


Fig. 1  
Petróleo e gás, passado e futuro

À escala de tempo geológico ou mesmo de tempo da Humanidade, podemos dizer que teremos então gasto o petróleo e o gás no tempo “de arder um fósforo”, uns meros 150 anos!

O carvão, esse poderá durar mais duas ou três centenas de anos, mas a sua exploração vai ter de acontecer de uma forma muito mais limpa no futuro (ver adiante).

Por outro lado, toda a actividade humana tem impacte sobre a Natureza e esta tem uma capacidade finita para absorção desses impactes – pelo menos na tal escala

de tempo que nos interessa. No Mundo de antigamente, com pouca gente, a acção do Homem, se bem que a uma escala local pudesse ser tremenda no seu desgaste e impacte, em termos mais regionais ou mesmo globais, podia ser vista como uma pequena perturbação: isto é desprezável na equação que a Natureza está sempre a resolver. Mas, à medida que há mais e mais gente, passou e continua a ser um termo da equação que não se pode ignorar!

Mais uma vez, a questão da energia fóssil é um exemplo flagrante. Na extracção, no transporte, na transformação (refinação do petróleo, por exemplo, para produção de combustíveis líquidos: gasolina, diesel, etc.), no armazenamento, há inúmeros impactes, sem excluir os que resultam de acidentes, guerras, actos criminosos (por exemplo Sadam Hussein largou fogo aos poços de petróleo do Kuwait antes de se retirar sob pressão americana). Mas é sobretudo da queima dos combustíveis fósseis, que resulta o mais tremendo impacte sobre a Natureza, sob a forma de poluição atmosférica. Esta é responsável por ~60% de toda a poluição atmosférica [2]. E acontece a várias escalas: 1) local (por exemplo o ar irrespirável das grandes cidades), 2) regional (por exemplo através do fenómeno das chuvas ácidas, e, 3) planetária (o famoso efeito de estufa, responsável pelo aquecimento global).

Antes de prosseguir, é importante explicar esta ligação entre a acumulação de gases como o dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ) e o metano ( $\text{CH}_4$ ) na atmosfera, causadores do efeito de estufa e o aumento da temperatura global. Para a esmagadora maioria da comunidade científica esta relação é de causa e efeito e não simplesmente uma coincidência com carácter fortuito, como alguns teimam em defender.

Desde meados do século XIX, o teor de  $\text{CO}_2$  subiu de 280 ppm para cerca de 380 ppm, no limiar do século XXI. Neste período, deu-se um espantoso consumo de petróleo e gás, sobretudo nos últimos 60 anos. Simultaneamente aumentou e continua a aumentar a desflorestação, prejudicando a fotossíntese que retira o  $\text{CO}_2$  da atmosfera. Quanto à temperatura média do globo, subiu cerca de  $1^\circ\text{C}$  no mesmo período.

A observação do ar retido nos gelos fósseis permite-nos recuar no tempo centenas de milhares de anos. Nestas bolhas de ar, o teor de gases geradores do efeito de estufa pode ser analisado, e a temperatura média do globo também pode ser avaliada, já que está correlacionada com a quantidade de isótopos (deutério e oxigénio 18) de outros gases que nele se encontram. Essa análise mostra duas coisas importantes:

- 1) As variações dos teores dos gases  $\text{CO}_2$  e  $\text{CH}_4$  acompanharam sempre as variações de subida e descida da temperatura média do globo.
- 2) Os níveis naturais de ambos os gases nunca excederam os níveis anteriores a 1850, i.e. o teor de  $\text{CO}_2$  subiu e baixou na atmosfera, mas nunca esteve acima de 280 ppm.

Estes factos mostram que a correlação entre a variação da temperatura média e a variação do conteúdo da atmosfera naqueles gases não é acidental e que a diferença dos últimos 100 anos para as centenas de milénios anteriores é a acção directa do Homem, rompendo a dinâmica natural de emissão e absorção daqueles gases, pela sua injeção acelerada e excedentária em resultado da queima de combustíveis e de outras actividades.

O aumento da temperatura global provoca alterações climáticas de consequências imprevisíveis, mas certamente potencialmente muito perigosas em termos planetários e locais. Apenas dois exemplos destas consequências: o número médio de ciclones à escala mundial aumentou, neste período, de cerca de 30/ano para cerca de 110/ano; há um progressivo degelo das calotes polares com consequências que vão desde a subida do nível médio do mar, até à possibilidade de se parar a corrente do Golfo (em finais de 2005, as medidas efectuadas mostram que esta está 30% mais lenta [3]) o que determinará uma nova “idade do gelo” na Europa...!?

Entretanto, a quantidade de gente foi aumentando ao longo dos tempos. [4] Na Fig. 2 mostra-se a evolução da população mundial desde 1500 (~500 milhões de pessoas em todo o mundo) até aos dias de hoje (mais de 6.000 milhões). Uma sucessão de crescimentos exponenciais com constantes cada vez maiores. Note-se que é a partir de meados do século XIX que a população começa a crescer de forma mais forte, precisamente com o advento do recurso aos combustíveis fósseis! Se extrapolarmos até 2100 seremos, mantendo a mesma constante de crescimento, mais de 22.000 milhões de pessoas a viver neste planeta.

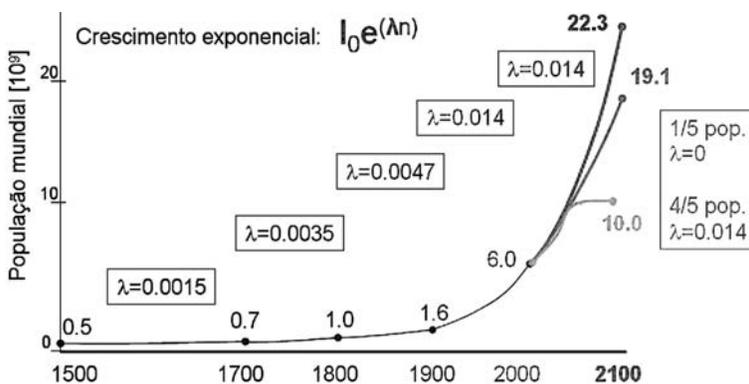


Fig. 2  
Crescimento da população mundial, passado e futuro

Contudo, a taxa de crescimento no mundo dito industrializado (~1/5 da Humanidade ou cerca de 1.200 milhões de pessoas) é praticamente nula e, se admitirmos que só os outros 4/5 é que têm uma expansão demográfica com a actual taxa, alcançar-se-iam apenas 19.000 milhões de pessoas em 2100. Contudo, as Nações Unidas projectam uma tendência clara de estabilização já para o fim do século a caminhar para o valor de 10.000 milhões. Aparentemente, a taxa de crescimento global (~1.4%) é já cerca de 70% do que foi no seu pico dos anos sessenta (2.06%) e, afirmam, deverá cair para 25% daquele valor já em 2050. Não se percebe muito bem como nem porquê, mas considere-se aquele valor como uma meta possível, provavelmente optimista.

Hoje, apenas 1/5 da Humanidade (o mundo dito industrializado ou desenvolvido) consome 2/3 dos combustíveis fósseis e os restantes 4/5 da população apenas 1/3. Esta é uma situação altamente distorcida e difícil de sustentar e as suas consequências sobre as questões do ambiente são verdadeiramente dramáticas.

Vejamus primeiro o que se passa com um pouco mais de detalhe. Na Fig.3 mostra-se a situação das emissões de gases de efeito de estufa *per capita* e por país/região. Este gráfico está elaborado em termos de emissões mas poderia estar em termos de unidades de energia de combustíveis fósseis *per capita* e seria inteiramente semelhante.

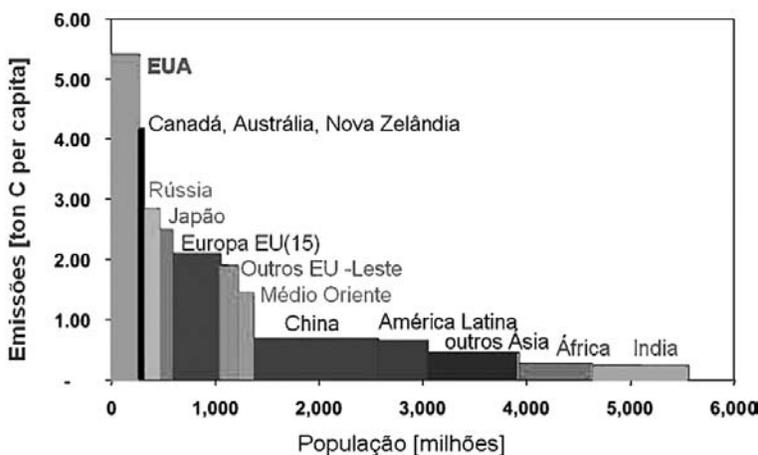


Fig.3  
Emissões *per capita* e os vários países/regiões do mundo

Este gráfico mostra vários pontos importantes. Destacam-se:

- 1) Nos países ditos desenvolvidos, as emissões (o consumo) *per capita* são mais de cinco vezes superiores, em média, às dos países em vias de desenvolvimento. No entanto, existe uma enorme diferença entre uns e outros, com os EUA destacadamente à frente de todos os outros (são aliás, responsáveis sozinhos por 25% das emissões mundiais!).
- 2) As emissões *per capita* da Europa (campeã da ideia da necessidade de redução das mesmas) são, em média, menos de metade; e, contudo, não se vive pior na Europa que nos EUA, i.e a este nível, não há propriamente uma relação directa entre consumo de energia e desenvolvimento!
- 3) Os países em vias de desenvolvimento consomem realmente muito pouco; aqui, sim, parece haver correlação entre uma coisa e outra.

Os países em vias de desenvolvimento são aqueles em que há crescimento da população a uma taxa forte. Quer isto dizer que, não se fazendo nada para alterar esta situação e mantendo o consumo *per capita* tal qual o de hoje (“business as usual”), em 2025 multiplicaremos o actual consumo por  $\sim 1.5X$ . (ver Fig.4).

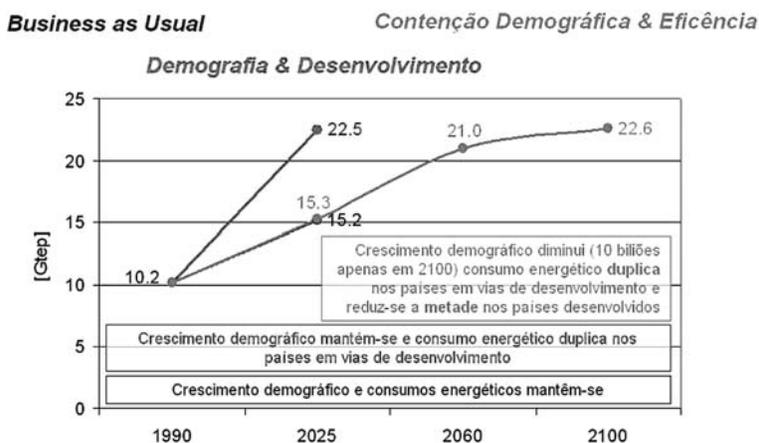


Fig. 4

Evolução do consumo de energia do mundo em função de três cenários de crescimento demográfico e de consumo *per capita*

Se, entretanto e por força de países como a China, Brasil e Índia, o consumo *per capita* dos países em vias de desenvolvimento duplicar, mantendo-se idêntico o dos países desenvolvidos, em 2025 usaremos 2.25X mais energia do que aquela que consumimos em 1990.

Mas, se decidirmos que no mundo desenvolvido podemos fazer um esforço, sem sacrifício de produtividade ou de qualidade de vida, que nos faça passar, em média, para metade do que hoje consumimos e duplicarmos o consumo *per capita* dos países em vias de desenvolvimento, para uma população que estabilize em torno da cifra de 10.000 milhões, passamos na mesma marca de 1.5X mais em 2025 do cenário “business as usual” e estabilizamos em 2100 a 2.25 X os valores de 1990. Isto é, muito esforço para um mundo mais justo e equilibrado, leva-nos a uma situação que, do ponto de vista do impacte ambiental, é, também, mais do dobro da actual! Ou seja, se temos hoje já motivo para alarme, em qualquer caso temos de estar preocupadíssimos com o que não poderá deixar de se passar daqui já a umas escassas dezenas de anos!

Uma outra forma de mostrar o que acabamos de concluir é considerar a Fig.5 [5]. Nela mostra-se a evolução da temperatura média da Terra nos últimos 1.000 anos,

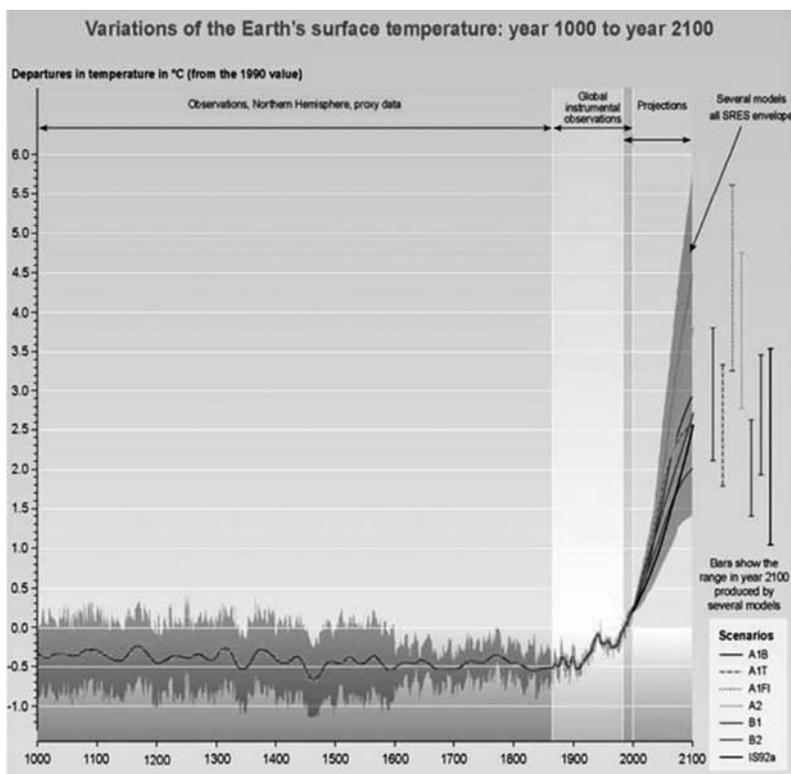


Fig.5  
Evolução da temperatura média do planeta (IPCC)

em relação à temperatura média de 1990. Vê-se que esteve sempre cerca de 0,5°C abaixo mas que, nos últimos 100 anos (como se explicou acima), deu um salto de quase 1°C (o sombreado cinzento indica o erro associado ao valor de temperatura referido). O que é interessante é que cenários como os que acima se referiram dão, até 2100, uma notável subida de temperatura, no mínimo de mais 1,5°C e, possivelmente, muito superior! ALARME!!!

Por outro lado, o tempo médio de permanência da molécula de CO<sub>2</sub> na atmosfera é superior a 100 anos, pelo que o problema adquire uma complexidade extra. Isto é, a estabilização da concentração do CO<sub>2</sub> que se possa lograr, dá-se passados 100 a 300 anos e a estabilização da temperatura média global passados alguns séculos. De igual modo, no que respeita ao nível médio do mar, a estabilização da sua subida, provocado pela dilatação térmica e pelo degelo das calotes polares, dá-se passadas várias centenas de anos a mais de um milhar e passados vários milhares de anos, respectivamente.

Em conclusão: **já iniciámos há alguns anos** um jogo muito perigoso, que não controlamos e cujas consequências, embora não as saibamos medir com rigor, sabemos que podem ser devastadoras. Isto deveria obrigar-nos a actuar desde já, com determinação, para colocar no problema o controlo possível!

### Que Fazer?

Do ponto de vista estritamente da energia de origem fóssil, já vimos que o petróleo e o gás, ao ritmo da procura actual, não duram muito para lá dos meados do século. Se a procura aumentar (a crescente pressão dos países em vias de desenvolvimento) será ainda mais efémera a sua duração. Pareceria que esta conclusão seria benéfica do ponto de vista dos gases de efeito de estufa, mas não é porque o seu substituto natural, na lógica das políticas energéticas dominantes, é o carvão que, para lá de continuar a ser queimado como hoje na produção de electricidade, assumirá um novo papel, transformado em combustíveis líquidos (ditos sintéticos) e/ou gaseificado. Isto porque este é o caminho da continuidade, a forma de manter o extraordinário investimento feito em todos os motores de explosão e diesel, caldeiras e turbinas que preenchem o mundo à nossa volta e estão intimamente ligados à sociedade de consumo em que vivemos e que nos exige um esforço de constante expansão para se sustentar, qual "D. Branca e a sua pirâmide de especulação".

Recorrer a um petróleo que já não satisfaz a totalidade da procura (Peak Oil) e a um carvão cuja transformação se intensificará (mas que terá de ser cada vez mais

“limpa”<sup>1)</sup>, produzirá energia útil cada vez mais cara. Tradução: estamos no limiar do **fim da era da energia fóssil barata!**

Por outro lado, a consciência que vamos tendo dos tremendos impactes ambientais do consumo da energia fóssil, vai certamente obrigar-nos, a pouco e pouco, a adoptar tecnologias cada vez mais limpas e a internalizarmos no custo da energia, as externalidades – o custo dos impactes ambientais – associados ao seu consumo. Os acordos como o de Kyoto são ainda uma pálida expressão do que teremos de fazer para evitar ou reduzir estes impactes e os seus custos, no fundo, vão resultar num simples facto: **a energia convencional será cada vez mais cara.**

E, contudo, temos muitas possibilidades ao nosso alcance, com uma condição: acabar com o “business as usual” da energia!

Em primeiro lugar, e do lado da **Procura**, temos a possibilidade de evitar consumir energia... Alguns exemplos:

- 1) Os edifícios bem construídos (bem concebidos, bem orientados, bem isolados, bem ventilados, bem iluminados por luz natural) precisam de muito menos energia convencional que aquela que hoje necessitam para proporcionar conforto.
- 2) O espaço urbano bem concebido como no caso de ruas que se desenvolvem Este-Oeste, em vez de ruas que se desenvolvem Norte-Sul, traduz-se, tudo o mais permanecendo igual, numa redução de consumo de energia nos edifícios de cerca de 20% [6].
- 3) Um ordenamento de território que minimize a deslocação das pessoas casa-emprego-casa, reduz drasticamente a energia nos transportes.
- 4) Os transportes públicos em condições, eficientes e disponíveis, em substituição do veículo privado para as deslocações de rotina.

Depois temos o enorme “recurso” da eficiência energética isto é, uma vez que precisamos de recorrer ao consumo de energia, podemos fazê-lo com muito maior eficiência. Um excelente exemplo deste potencial está na Fig.3, quando se compara o consumo *per capita* dos EUA e o da Europa dos 15. E a própria Europa tem um grande caminho ainda a percorrer na redução dos seus consumos...

---

1 Alguns exemplos: 1) o rendimento das centrais a carvão para produção de electricidade deverá subir quase para o dobro (60%) no futuro [9]; 2) as tecnologias de sequestro do CO<sub>2</sub> serão desenvolvidas e aplicadas; 3) o recurso progressivo às tecnologias de “descarbonização” prévia do carvão, por exemplo com energia solar.

---

Do lado da **Oferta** a solução está no recurso a fontes de energia [2] de impacte ambiental reduzido ou mesmo nulo. É o caso das Energias Renováveis. É aqui que, no limite, se formos desperdiçadores ou menos eficientes no seu uso, isso não tem importância nenhuma!

A sua contribuição potencial é enorme, não só porque pode ser, mas porque tem de ser: aplicações térmicas (água quente, calor ambiente, frio, calor para a indústria, etc.), bio-combustíveis para os transportes e electricidade. Havendo electricidade renovável, fica aberta a possibilidade de se produzirem outros combustíveis, ou novos vectores energéticos como o Hidrogénio, com impacte potencial significativo no futuro mundo dos transportes e da energia em geral. Portanto, chega de se propalar a ideia de que as renováveis são “desejáveis, mas são umas coitadas que pouco poderão contribuir”! A sua adopção sistemática é que exige uma mudança significativa das políticas energéticas. Quanto mais cedo melhor!

E o nuclear? A solução convencional (fissão de Urânio-235 (U235) é uma solução muito cara (em nenhum sítio do mundo foi, até hoje, instalada e colocada em produção, uma central nuclear sem fortes subsídios directos e indirectos) e não é uma solução de longo prazo. As reservas de U235, usadas de forma intensiva como alguns propõem hoje, durariam entre 30 e 50 anos [7,8]. Fala-se hoje de “Peak U235”, tal como no início falámos de Peak Oil [11], sendo que já estaríamos no pico U235, isto é o U235 durará provavelmente menos que o próprio petróleo.

Por outro lado, o impacte ambiental da via fissão nuclear, hoje, é enorme, embora de um tipo distinto do impacte ambiental da combustão de combustíveis fósseis: há o problema, **não resolvido de forma permanente**, dos resíduos radioactivos e há uma probabilidade não nula de acidentes. Há também a questão da proliferação e eventual uso das armas nucleares, que ficaria muito potenciada por um recurso de larga escala ao nuclear, bem como a questão recente do terrorismo internacional.

Contudo, a energia nuclear, poderá ser uma solução de médio prazo se se encontrar uma forma de recorrer, por exemplo, ao U238, ~200 vezes mais abundante, mas infelizmente mais perigoso no uso e nos resíduos produzidos. Importa investir na resolução desses problemas (I&D) e então a fissão nuclear poderá constituir uma boa oportunidade daqui a 20 ou 30 anos.

Quanto à fusão nuclear, constitui uma excelente opção, uma vez que demonstre a sua capacidade. Também não antes de 20 ou 30 anos...quando o primeiro reactor “comercial”, em construção no sul de França (ITER) tiver demonstrado, produzindo o suficiente para se entrar no desenho dos reactores de primeira geração, realmente comerciais, desta tecnologia.

Mas, como resulta do que se procurou explicar, não temos tempo para esperar pelo nuclear.<sup>2</sup> Temos de atacar o problema de frente e já!

### Será Suficiente?

As soluções indicadas serão suficientes? Provavelmente não. A magnitude do problema é excessiva.

O facto de termos energia barata (petróleo barato) está profundamente imbuído no tecido da economia em que vivemos e, portanto, na nossa vida de todos os dias. Um exemplo é a forma como comemos, quer porque temos uma dieta cada vez mais dependente do consumo de produtos como a carne (aumentou num factor 5 o consumo *per capita* de 1950 a 2000), extraordinariamente energívoros e consumidores desmedidos de outros recursos como terra e água, quer porque a transportamos à volta do mundo, para estar sempre disponível. Uma caloria de uma cebola consumida na Europa e trazida do Chile fora da época, custa 66 calorias no transporte aéreo. Tudo isto só é possível porque a energia (o petróleo) tem sido muito barata e o impacte do transporte aéreo na questão das emissões, não tem sequer sido considerado nos esquemas (tímidos ainda) de controlo das mesmas!

A agricultura intensiva hoje praticada está extraordinariamente dependente do petróleo: adubos, pesticidas, consumo directo, transportes para os produtos distribuídos à escala global...

Este é apenas um exemplo, mas extrapolado para outras áreas, aponta numa direcção que vai ao inverso da globalização que hoje se tem como adquirida, isto é se aceita, pratica e deseja. Julgo que, no mundo do futuro, globalização a nível dos bens materiais, em circulação física e generalizada de um lado para o outro, não é sustentável, logo não será mais possível. A globalização deverá assim cada vez mais ter um carácter virtual (da informação, das comunicações) mas ao nível dos equipamentos, dos bens materiais teremos tendência a voltar a viver a nossa região, os recursos à nossa volta, o equilíbrio com o que nos rodeia, na sua sazonalidade

---

2 Este texto aborda esta questão da energia em termos globais e não em termos nacionais. Esta questão mereceria bastantes mais comentários adicionais no contexto português, contexto para o qual considero a solução que nos é proposta, com base no U235, cara, desajustada ao país e à actual política energética, em contra ciclo e em fim de ciclo, um erro de grandes proporções. Acrescente-se apenas que se o nuclear convencional fosse decidido como opção, hoje, para Portugal, levar-se-ia pelo menos 10 anos a fazer uma central. 10 anos seria um tempo demasiado longo para se esperar por uma solução... Ainda por cima quando vem de sectores que encaram esta questão da energia com a visão insustentável do “business as usual” (tradução: não é preciso fazer mais nada porque o nuclear resolverá tudo!).

própria. O próprio conceito de sustentabilidade está intimamente relacionado com esta ideia...

Isto será causa, mas também consequência, de um nível de mudança mais profundo, uma mudança cultural, uma mudança de paradigma, novos valores para substituir os da sociedade de consumo em que estamos tão mergulhados, que perdemos a noção disso mesmo. A energia fóssil barata, o desrespeito pelo ambiente, são condições necessárias da cultura vigente. A persistirem, matar-nos-ão a curto prazo!

Afinal em alguns países, sobretudo no norte da Europa, começa a emergir uma nova cultura: começa a valorizar-se o que está para lá da simples posse dos bens materiais, intangíveis, como o tempo (de lazer, de cultura, de convívio) ou a qualidade do ar que se respira... Sinais de mudança na direcção de uma sociedade capaz de encontrar alternativas, até nas fontes de energia a que recorre, e padrões que facilitam, diria até que promovem, a sustentabilidade.

É uma questão de **cultura**. É por isso que a mudança não é nem fácil, nem rápida. O verdadeiro drama está aí. A melhor Ciência de hoje mostra-nos o problema. A melhor Ciência de hoje aponta para soluções. Contudo, a esfera da sua adopção automática está num nível de percepção e cultura que ainda não é a de hoje. Fica assim, e apenas, aberto o caminho difícil da luta por uma nova cultura. Entretanto, a realidade à nossa volta vai evoluindo de uma forma inexoravelmente dura e perigosa. Será possível descobrir algum atalho para o futuro que evite condicionarmos demasiado o dos nossos descendentes?

Infelizmente não é só nesta matéria que a Ciência – para lá da evolução tecnológica que origina e que coloca nas nossas mãos todo o tipo de tecnologias e equipamentos – não costuma fazer parte do quotidiano da vida de todos nós e das políticas que nos governam [10]. Este é, na minha opinião, o grande “deficit” com o qual nos deveríamos preocupar.

### **Agradecimentos**

À Fundação Calouste Gulbenkian pelo convite para participar na série de palestras “Despertar para a Ciência” e da qual esta comunicação foi retirada.

Ao Eng. Pedro Horta (DER-INETI) pela colaboração na preparação da palestra e desta comunicação.

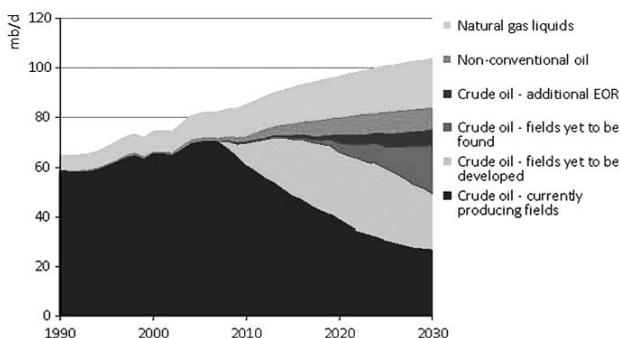
## Referências

- [1] **Aspo** - Association for Peak Oil and Gas ([www.peakoil.org](http://www.peakoil.org))
- [2] Manuel Collares Pereira - “**As Energias Renováveis. A opção inadiável**”, Edição SPES, Novembro de 1998
- [3] Fred Pearce, “Failing ocean current raises fears of mini ice age”, *Nature* (vol 438, p 655), Novembro de 2005
- [4] United Nations, “**The world at six billion**”, 1999
- [5] IPCC - **Intergovernmental Panel on Climate Change** (<http://www.ipcc.ch>)
- [6] Helder Gonçalves - “...” INETI, 2005
- [7] E.A. Keller, B. Botkin “**Some facts about Nuclear, Solar and Wind Power**” - Environmental Science: Earth as Living Planet, 4<sup>th</sup> Edition
- [8] C. Johnson, [mb-soft.com/public2/energysv.html](http://mb-soft.com/public2/energysv.html), Univ. of Chicago, 2005
- [9] Robert Socolow, (Princeton University) “**Stabilization Wedges: Mitigation tools for the Next Half Century**” - Keynote Speech on Technological Options at the Scientific Symposium on Stabilisation of Greenhouse Gases (Avoiding Dangerous Climate Changes) 2005, Met Office, Exeter, United Kingdom
- [10] Carl Sagan - “**A candle in the dark**”
- [11] Energy Watch Group - “**Uranium Resources and Nuclear Energy**” Dec. 2006, EW-Series 1/2006

## Anexo I

## Actualização – a questão do petróleo

Reproduz-se em seguida um gráfico extraído da mais recente comunicação da Agencia Internacional de Energia (Apresentação à Imprensa do documento WEO – *World Energy Outlook*, Londres, 12 de Novembro de 2008) e o respectivo comentário sobre a necessidade de se encontrar uma capacidade de produção 6 vezes superior à do maior produtor actual, a Arábia Saudita.



***Production reaches 104 mb/d in 2030, requiring 64 mb/d of gross capacity additions – six times the current capacity of Saudi Arabia – to meet demand growth & counter decline***

© OECD/IEA - 2008

Fig. 1

Produção mundial até ao ano 2030, previsão da AIE, Novembro 2008

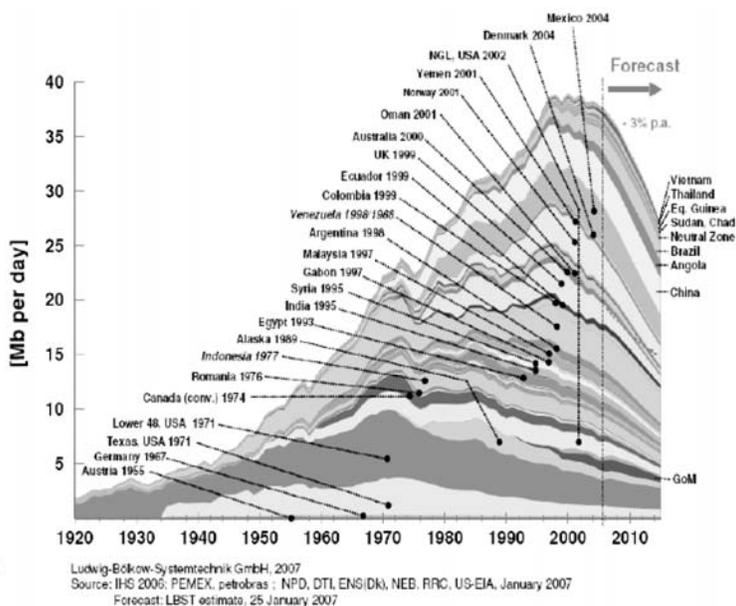
Essa capacidade, prevista para 2030, não virá da própria Arábia Saudita, já que 92% do petróleo que produz vem de seis grandes campos, o último dos quais (Shaybah) foi descoberto em 1968. Não se sabe então de onde poderá vir [1]!

Na realidade a AIE com esta sua previsão (Fig. 1) está a dar dois passos importantes: 1) confirma por completo as previsões da ASPO, “crude oil-currently producing fields”, coisa que até esta data não acontecia, 2) para 2030 já aponta metas muito mais comedidas que as que vinha apontando anteriormente e o único problema é que parece continuar a baseá-las no mais puro “wishful thinking”, curvas “yet to be developed” e “yet to be found”.

Um bom resumo dos valores conhecidos actuais pode ser visto nas Fig. 2 e 3, respectivamente reproduzidas de uma comunicação do Prof. Rui Namorado Rosa,

da Universidade de Évora, em Outubro de 2008 (Fig. 2) e do “The Oil Drum”, comunicação feita por Luís de Sousa, em Setembro de 2008.

### Padrão de produção mundial de petróleo fora OPEP e ex-URSS



11

Fig. 2  
Padrão da Produção Mundial de petróleo, fora da OPEP e ex-URSS, exibindo um claro comportamento pós-pico.

As previsões das Fig. 2 e 3, são marcadamente mais pessimistas que as da AIE.

Em qualquer caso a principal razão para mencionar esta questão é a de que, com mais ou menos desfasamento, estamos a umas escassas décadas do fim de um recurso extraordinário, a que nos habituámos de forma demasiado pesada, evidenciando porque é que o petróleo barato é uma coisa do passado (recessões económicas à parte, situações em que a oferta largamente excede a procura...).

## Exportações mundiais de petróleo: o pico já passou

[Luis de Sousa in The Oil Drum 18 Sept.2008 ]

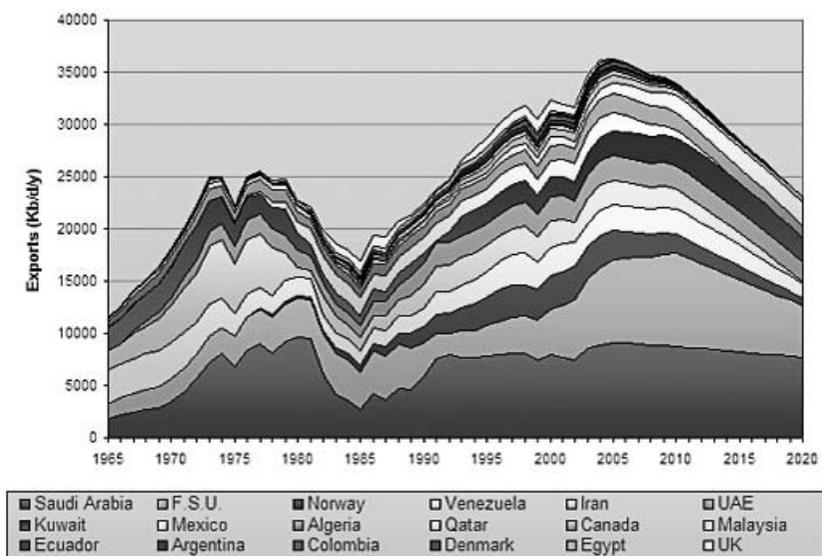


Fig. 3

Produção de petróleo actual e futura, todos os países produtores



# Desenvolvimento da Economia do Mar: Turismo Marítimo

Teresa Maria Gamito

*Especialista em Desenvolvimento do Território e Planeamento Litoral e Portuário*

## Resumo

O Turismo Marítimo está muito pouco dinamizado e estruturado em Portugal, prevendo-se que, perante a situação nacional ainda bastante precária e a grande atractividade e forte competitividade do país nesta área, poderão registar-se, nos próximos 10 anos, crescimentos anuais superiores a 10%. A dinamização de desportos como o surf, o kitesurf e o mergulho e ainda a vela, remo e canoagem, que podem ser praticados em qualquer altura do ano, em todo o país, e a criação de infraestruturas de apoio à navegação de recreio, adaptando e recuperando áreas estuarinas desqualificadas e infraestruturas portuárias desaproveitadas e promovendo o emprego ligado a actividades económicas complementares, são algumas das formas que permitirão aumentar a captação de procura turística internacional ligada às actividades náuticas e ao turismo dinâmico em busca de “experiências” ligadas ao mar, trazendo novas receitas para Portugal e contribuindo para consolidar a atractividade do nosso país como destino turístico.

## Abstract

### Seas' Economy Development: Maritime Tourism

*The Maritime Tourism in Portugal is not enough developed and structured. This deficient development, as well as the great attractiveness and competitiveness of the country in this area can lead to annual growths of over 10%, during the next 10 years. To achieve this goal, it is important to develop sports as surf, kite surf and scuba diving, as well as sailing, rowing and canoeing, that can be practised at any time of the year, all over the country, and to create infrastructures to support the pleasure craft, through the recovering of disqualified estuarine areas and unoccupied port infrastructures and the generation of employment on complementary economic activities. These, among others, are ways that can increase international touristic demand for nautical activities and for dynamic tourism, in quest of sea related “experiences”, bringing new revenues for Portugal and strengthening the attractiveness of our Country as a tourism destination.*



## Enquadramento

### *Introdução*

No Turismo Marítimo podemos incluir diversas e diversos tipos de actividades. Umhas mais activas, e que podem ou não estar associadas à competição, correspondem àquilo que é vulgar chamar-se de Navegação de Recreio (sobretudo a vela de cruzeiro) e Desportos Náuticos que incluem a vela ligeira, o *windsurf*, o *kitesurf*, o *surf*, o *bodyboard*, o *rafting*, o remo, a canoagem, as várias modalidades de *kayak*, o *ski* aquático, a motonáutica, e mesmo a pesca desportiva, a caça submarina e o mergulho. Outras mais passivas correspondem às Actividades Marítimo-Turísticas, praticadas em embarcações de média dimensão destinadas a tráfego fluvial ou costeiro, permitindo ou não a pernoita, ou mesmo em pequenas embarcações de passeio local, e aos Cruzeiros Náuticos, que utilizam grandes navios que percorrem os oceanos e escalam vários portos. Por fim, podem também ser incluídas as actividades de contemplação e/ou descanso que vão desde o simples passeio ou desfrute do litoral e dos seus atractivos, às talassoterapias na medida em que estas utilizam a água do mar e produtos marinhos para o seu funcionamento.

Já no que respeita ao mercado do Turismo Marítimo também se podem considerar diversos sectores e níveis de intervenção. A procura inclui os praticantes das várias modalidades que vão desde o praticante ocasional, ao praticante de competição, passando pelos praticantes de lazer, ou de fins de semana, pelos que procuram formação e pelos turistas activos que dedicam uma ou mais semanas das suas férias à prática de uma actividade náutica de recreio. Do lado da oferta incluem-se os clubes e escolas de desportos náuticos, que oferecem a possibilidade de praticar/usufruir das várias actividades de náutica de recreio e turismo, os estaleiros de reparação e manutenção, os portos de recreio, marinas, fundeadouros e outras infraestruturas de apoio como rampas, caminhos de rolamento, etc., os equipamentos de alagem e transporte das embarcações, os cais de embarque para apoio às embarcações marítimo-turísticas e os terminais de cruzeiros e serviços associados, designadamente os de recepção no embarque e desembarque e os de apoio em escala, essencialmente dedicados a passeios turísticos. A contribuir para a oferta pode ainda referir-se o sector da indústria que cria e fabrica os diferentes materiais necessários para a prática da náutica de recreio e que abrange desde a construção naval, de navios e pequenas embarcações, e obras marítimas, até à produção de artigos de vestuário especializado, passando pela fabricação de equipamentos para portos de recreio e de acessórios para cada desporto.

### *Antecedentes*

O Turismo Marítimo em Portugal assumiu desde há muito grande importância, numa componente de prática interna (e depois de competição) ao nível dos Desportos Náuticos. A Associação Naval de Lisboa foi o primeiro clube náutico a ser criado na Península Ibérica, em 1856, com a intenção “de promover o desporto amador, de apoiar a construção de embarcações, de participar na elaboração da legislação desportiva e na organização de provas náuticas”. Outros clubes náuticos se lhe seguiram. Em 1924 a vela portuguesa participou pela primeira vez nos Jogos Olímpicos em vela, e em 1948 foi a vez do remo. Nesse ano, Portugal conquistou a sua primeira medalha de prata olímpica em vela e uma equipa de remo chegou às meias-finais.

O desporto náutico, na vertente competição, depois de um grande declínio na segunda metade do século XX, sofreu um novo impulso na última década desse século e tem-se mantido relativamente estável, com algumas presenças nacionais e alguns lugares de topo em diversas modalidades náuticas. No entanto, a vertente de lazer apresenta um assinalável crescimento nos últimos anos, em resultado de uma maior procura de destinos “saudáveis”, férias activas, “experiências” e convivência com o espaço natural.

A prática de desportos náuticos de competição e de lazer estendeu-se a todo o país, sendo inúmeros os clubes/centros de desportos náuticos localizados junto ao mar, estuários e planos de água interiores. Não existe, no entanto, informação estatística que permita aferir quer o número de clubes, quer o número de praticantes e, mesmo no desporto federado apenas a vela é referenciada de forma autónoma nas estatísticas.

Já no que respeita ao desenvolvimento de apoios à navegação de recreio em Portugal, este teve início bastante tarde. Em Lisboa, entre os anos 40 e 60 foram adaptadas as antigas docas comerciais – Belém, Pedrouços e Santo Amaro – mais tarde, nos anos 70, foi construída a Marina de Vilamoura, mas só no fim dos anos 80, com as Comemorações dos Descobrimientos foi dado um novo impulso a esta actividade. Nessa altura (1988), a então Direcção-Geral de Portos (DGP) promoveu a elaboração de um “Plano Orientador de Desenvolvimento de Infraestruturas e Apoio à Náutica de Recreio e Desporto”, que veio, posteriormente, a ser complementado pelas orientações do “Livro Branco da Política Marítimo-Portuária rumo ao Séc. XXI”, publicado em 1997, onde se promovia a construção e equipamento da rede de portos de escala (apoio ou abrigo, porto intermédio e porto-base) considerados fundamentais para o estabelecimento da cadeia de abrigos e apoios à náutica de recreio.

Na sequência do Plano Orientador vieram a ser construídas algumas marinas, bem como vários portos e núcleos de recreio, muitos destes localizados em áreas portuárias e frentes ribeirinhas. Todavia, o facto de existirem diversos tipos de ini-

ciativas – de promotores privados, mas também da Administração Central (Instituto Marítimo Portuário e Administrações e Institutos Portuários) e Municipal –, levou a que as localizações escolhidas assumissem um carácter voluntarista, sem que fosse dada forma à cadeia de apoios e assegurada a necessária complementaridade entre infraestruturas e instalações.

Por fim, o turismo de cruzeiros surge nas primeiras décadas do século XIX com os primeiros navios a vapor e as primeiras companhias de navegação, impulsionadas pela corrida a África. Mas só nos anos 40, depois da II Guerra Mundial é que se abrem novas perspectivas de mercado, reforçadas pela promulgação do “Despacho 100” pelo Almirante Américo Thomaz que veio dar origem à era dos grandes paquetes. A perda das colónias, e a crescente utilização do transporte aéreo de passageiros, determinou o fim da época de ouro dos paquetes portugueses, assistindo-se, a partir dessa altura à desintegração das companhias e à venda desses paquetes.

Actualmente alguns portos nacionais, em especial o de Lisboa e o do Funchal, mas também os de Ponta Delgada, Leixões e Portimão são muito procurados para escala de navios de cruzeiros. Para além disso, estão também em movimento crescente os pequenos cruzeiros ou passeios junto à costa e nos estuários, de duração diária ou semi-diária, feitos tanto em embarcações preparadas para o efeito como em embarcações de pesca e/ou embarcações tradicionais.

Um novo impulso poderá ser dado com a percepção, ao nível político, da importância do Turismo Marítimo para Portugal: o Plano Estratégico Nacional para o Turismo (PENT), publicado em 2007, incluiu o Turismo Náutico, como um dos 10 produtos estratégicos para o desenvolvimento do turismo em Portugal, e identifica como principais “Mercados” a “Náutica de recreio” – experiências relacionadas com a realização de desportos náuticos ou de *charter* náutico, como forma de lazer e entretenimento – e a “Náutica desportiva” – experiências baseadas em viagens realizadas e cujo objectivo é participar em competições náutico-desportivas.

Recentemente, tem vindo a ser atribuída uma maior importância às actividades ligadas ao mar, designadamente levando à formação de *clusters* marítimos, cabendo ao turismo marítimo um crescente papel de relevo.

## **Caracterização das Actividades do Turismo Marítimo**

### *Caracterização Geral*

O Turismo Marítimo em Portugal está ainda muito pouco explorado, sobretudo se comparado com a grande procura do produto Sol e Praia, mas sobretudo, está

muito pouco dinamizado e estruturado, o que não tem permitido tirar partido do seu enorme potencial:

- Por um lado, o estudo do perfil do turista actual revela uma maior procura por destinos “saudáveis” e férias activas ou com actividade e uma procura crescente de produtos especiais, alternativos ou associados a “experiências”<sup>1</sup>;
- Por outro, a ligação de Portugal ao Mar, internacionalmente conhecida, facilita a aceitação e a afirmação dos produtos nacionais e a afirmação internacional de Portugal nesta área.

Ou seja, um investimento estratégico no Turismo Marítimo não só pode trazer novas receitas para Portugal, como contribuirá para consolidar a atractividade do nosso País como destino turístico, alargando os conteúdos e aumentando a massa crítica de actividades disponíveis.

Segundo o estudo elaborado no âmbito do PENT<sup>2</sup>, o mercado europeu da Náutica de Recreio movimenta cerca de 3 milhões de viagens internacionais por ano dentro da Europa, representando cerca de 1,15% do total das viagens de lazer dos europeus, com crescimentos na ordem dos 8% a 10% ao ano, especialmente nos produtos que apresentem inovações, pelo que em 10 anos o volume do mercado europeu terá mais do que duplicado. Dentro deste subsector, destacam-se a vela e o mergulho, que no seu conjunto possuem mais de 1 milhão de praticantes com licença federativa na Europa.

Aos 3 milhões de viagens internacionais (dos europeus) por motivos náuticos acrescem cerca de 7 milhões de viagens por ano em que, apesar do turista se deslocar essencialmente por outras motivações (nomeadamente por Sol & Mar) acaba por praticar/realizar alguma actividade ligada ao turismo náutico. Assim, existe um potencial enorme de crescimento da procura, desde que seja estimulada com uma oferta atractiva de serviços de qualidade, proporcionando experiências únicas e que despertem a vontade de novas experiências.

Já no que respeita aos cruzeiros náuticos, o mercado está dominado pelos Estados Unidos com mais de 70% dos passageiros. O Reino Unido é o segundo maior mercado, seguido pela Espanha e verifica-se um grande crescimento do mercado alemão. Em 2003, 2,7 milhões de europeus fizeram férias de cruzeiro, dos quais 2 milhões em águas europeias, o que resultou em 8,5 milhões de escalas no global dos portos europeus. Prevê-se que o número de passageiros europeus venha a atingir os 4 milhões nos próximos anos. O relatório “Cruise Ireland” refere que “a

---

1 “*Future Trends in Tourism*” (Outubro de 2003) da European Travel Commission.

2 THR (Asesores en Turismo Hotelaria y Recreación, S.A.) para o Turismo de Portugal, Lisboa, 2006.

---

indústria internacional de cruzeiros registou um crescimento muito significativo nos últimos 5 anos e apresenta grande potencial dado tratar-se do sector com maior taxa de crescimento na indústria das viagens e do lazer. As empresas de cruzeiros vêem a sua indústria como lucrativa e resiliente, continuando a investir e a expandir a sua operação". Este crescimento pode ainda ser reforçado, a longo prazo, pelo desenvolvimento de novos sectores de mercado, como o dos navios *resort* mais informais e orientados para as famílias e navios mais pequenos associados a cruzeiros culturais.

### *Desportos náuticos*

De entre todas as actividades desta área – vela, *windsurf*, *kitesurf*, *surf*, *bodyboard*, *rafting*, remo, canoagem, *kayak*, *ski* aquático, motonáutica, pesca desportiva, caça submarina, mergulho – algumas há que se destacam pela expansão que atravessam e que, por isso, encerram um grande potencial para Portugal:

- O *surf*, pela mediatização de algumas “praias” privilegiadas para a sua prática em Portugal e integradas no calendário oficial internacional, e pelo aparecimento de atletas nacionais a disputar lugares cimeiros na alta competição mundial, poderá ser um dos desportos a desenvolver, designadamente através da certificação de centros de *surf*, escolas/clínicas e de uma aposta na formação destinada a monitores (está prevista a criação de um conjunto de centros de alto rendimento de *surf* em várias zonas do nosso litoral).
- O *kitesurf*, que pode ser praticado em qualquer época do ano e em qualquer plano de água, dado que a costa portuguesa é bastante ventosa, sendo uma modalidade particularmente atractiva pela sua espectacularidade.
- O mergulho amador está também em franca expansão em Portugal face à implantação de um novo e mais fácil sistema de aprendizagem e certificação internacional, tendo-se assistido, nos últimos anos, à proliferação de centros e escolas de mergulho no nosso país. A biodiversidade das nossas águas e fundos subaquáticos é muito atractiva, o mergulho em mar aberto é muito apreciado por mergulhadores mais experimentados e mais exigentes e poderá ainda ser desenvolvido o segmento da arqueologia turística subaquática.

Qualquer destes desportos tem ainda a vantagem de ser praticado em “época baixa”, distribuído por todo o país e com propostas de consumo complementares, designadamente ao nível do alojamento e alimentação, dos praticantes e família, que aumentam a despesa *per capita*.

Para além destas, são também de referir as actividades náuticas propulsionadas a remo ou à vela em pequenas embarcações, como a canoagem, o *kayak*, o remo e a vela ligeira e que, à semelhança do que se passa noutros países, poderiam ser integradas no desporto escolar, mantendo os centros náuticos em actividade durante o ano inteiro, e fazer parte de uma programação turística se existissem locais onde fosse possível alugar embarcações para prática individual, com ou sem monitor.

### *A Navegação de Recreio*

A costa portuguesa possui também grandes potencialidades para o desenvolvimento da navegação de recreio, faltando apenas tirar maior partido das inúmeras áreas disponíveis em zonas estuarino-fluviais e em portos de comércio e pesca para a criação de infraestruturas e instalações portuárias de apoio específico a esta actividade.

Actualmente existem em Portugal cerca de 4 dezenas de instalações portuárias de apoio ao recreio – marinas, portos e docas de recreio – dotadas de passadiços flutuantes, totalizando cerca de 10 000 postos de amarração, sendo no entanto predominantes as categorias menos qualificadas. Deste número, quase metade da oferta localiza-se no Algarve, a região de Lisboa tem quase um quarto e os Açores, com um dinamismo mais recente, quase 20%.

Este número, se comparado com os indicadores da Euromarina, terá que ser consideravelmente ampliado se Portugal pretender aproximar-se dos valores que caracterizam as infraestruturas portuárias europeias:

#### **Infra-estrutura de apoio à Náutica de Recreio Indicadores**

	<b>Número de Portos de Recreio</b>	<b>Nº de Amarrações (x 1.000)</b>	<b>Nº de Amarrações por km2</b>	<b>Amarrações por 1.000 hab.</b>
Espanha	201	106,3	0,21	2,6
França	370	163,0	0,24	3,8
Grécia	51	16,7	0,13	1,4
Itália	312	105,0	0,34	1,5
Malta	5	1,5	4,70	3,8
Reino Unido	300	175,0	0,66	2,9
Portugal (estimativa IPTM para 2008)	40	10,0	0,11	0,9

Fonte: Euromarina (2004)

Isto é reforçado pelo facto de, com o crescimento do sector turístico mundial, se ter verificado um elevado crescimento do número de embarcações de recreio no país, acompanhado pela instalação em Portugal de empresas do sector que aumentam o leque de possibilidades de escolha de embarcações e serviços, sendo por isso cada vez mais necessário dispor de condições adequadas para o abrigo das embarcações e das tripulações residentes e visitantes, incluindo postos de estacionamento em flutuação ou a seco devidamente equipados e ordenados e a melhoria da segurança e da qualidade dos serviços.

Finalmente refira-se o importante efeito sinérgico da criação de portos de recreio e marinas: o desenvolvimento das actividades náuticas de recreio proporcionado pela implementação de espaços de apoio, faz aumentar a frota, o que por sua vez cria pressões no sentido de incremento da oferta de postos de acostagem, e assim por diante. Também a disponibilidade de maior número de infraestruturas, sobretudo preparadas para acolher embarcações de maior porte, poderão permitir que o nosso mercado interno acompanhe a tendência internacional de aumento da dimensão das embarcações.

Para além disso, existe uma importante potencial frota estrangeira em rotas de passagem, nomeadamente na passagem da Europa do Norte para o Mediterrâneo e destinos Atlânticos, sendo de referir que um turista náutico despende muito mais que um turista médio e que cada embarcação transporta em média 2 a 6 pessoas, bem como uma enorme procura de lugares de estacionamento para embarcações de recreio, face à escassez existente em diversos países europeus.

Ou seja, é premente a necessidade de criar infraestruturas de apoio à navegação de recreio o que poderá ser conseguido através da adaptação e reconversão de áreas estuarinas desqualificadas e infraestruturas portuárias desaproveitadas e da sua concessão a entidades privadas como forma de encontrar retorno para os investimentos realizados e a realizar. O aproveitamento dessas infraestruturas para apoios à navegação de recreio e actividades marítimo-turísticas irá, por sua vez, promover o emprego, industrial, comercial e de serviços, ligado a estas actividades, incluindo funções de restauração e turísticas nas zonas ribeirinhas, e ainda a dinamização das comunidades piscatórias. Por fim, a adaptação de infraestruturas portuárias existentes não só tem impactos ambientais consideravelmente inferiores aos da construção de marinas de raiz como pode mesmo ter impactes positivos, ao promover a reabilitação de áreas ambientalmente degradadas e ao evitar pressões sobre os espaços litorais e os frágeis ecossistemas costeiros.

### *Cruzeiros Náuticos*

A nível dos cruzeiros turísticos, todas as grandes companhias estão representadas em Portugal ou possuem no País algum agente com quem mantém relações privilegiadas, e estarão, à partida, disponíveis para encaminharem, junto das suas representadas, projectos novos e inovadores que surjam no mercado português.

Lisboa e Funchal, com cerca de duas centenas e meia de navios em 2007 são os portos mais procurados pelos navios de cruzeiro, seguidos a uma menor escala por Ponta Delgada, Leixões e Portimão, na casa da meia centena. Horta, Praia da Vitória, Setúbal e Porto Santo e a curto prazo Viana do Castelo, são também portos com potencial para receber e virem a ser procurados por navios de cruzeiro.

Para além dos tradicionais cruzeiros de férias, de duração variável, existem várias motivações para as pessoas optarem por fazer um cruzeiro e que incluem os cruzeiros comemorativos ("lua-de-mel", bodas de prata ou ouro ou outras comemorações, situações muitas vezes associadas a descontos), os cruzeiros de incentivos e de promoção/apresentação de produtos (destinados ao mercado das empresas, com um crescimento significativo na Europa) e os cruzeiros "charters" (realizados por operadores turísticos generalistas que fretam os navios para organizarem os seus próprios cruzeiros, normalmente fora da época alta e destinados a camadas sócio-económicas médias e médias-baixas e cuja estratégia é a da verticalização da actividade, sobretudo para destinos "resorts").

Aos cruzeiros estão associados três grandes grupos de produtos/serviços que são comercializados em terra:

- Nos portos de partida/chegada, serviços de "pre-cruise" e "post-cruise" que correspondem a dar assistência, acompanhar e mesmo promover excursões ou estadias complementares para os passageiros que vêm/vão (normalmente por via aérea) para regiões longínquas em relação à localização do porto;
- Nos portos de escala, pequenas excursões na cidade do porto e sua envolvente, que são normalmente de curta duração dado que cada vez mais, o número e diversificação das actividades no interior do navio é proporcional ao aumento da sua capacidade, visando "obrigar" o passageiro a consumir dentro e não fora do navio;
- Pacotes completos de produtos/serviços que associam o cruzeiro a uma estadia em terra que pode envolver eventualmente diversas actividades, o que implica a existência em terra de hotelaria e outros equipamentos e serviços turísticos de boa qualidade.

No entanto, o perfil de visita em Portugal é essencialmente de escala, dado que o número de passageiros que embarcam/desembarcam, é apenas de 6% do total de 700 mil passageiros que passaram pelos nossos portos (em 2006), situação que importa alterar, dado que os passageiros em escala são aqueles que menos consomem fora dos navios. Ou seja, é necessário dotar os nossos portos, em especial Lisboa, Porto, Funchal e Ponta Delgada, de condições para que se tornem portos de partida/chegada, assegurando estadias complementares destes passageiros, em Portugal.

#### *Actividades Marítimo-Turísticas*

Estas actividades englobam um vasto leque de serviços de lazer, culturais, e de interesse turístico, que vai desde o aluguer de curta e média duração, de embarcações de recreio, à pesca desportiva (actividade em expansão e de grande valor comercial), até à oferta de serviços de mini cruzeiro, incluindo passeios pela costa, nos principais estuários e rios navegáveis e um número crescente de saídas associadas à observação de avifauna e fauna marinha.

A actividade Marítimo-Turística em Portugal tem características sazonais, desenvolvendo-se, essencialmente, entre os meses de Maio e Outubro, com maior concentração na região do Algarve, Setúbal, Lisboa, Peniche (Berlenga), e ainda nas ilhas dos Açores e da Madeira.

O desenvolvimento desta indústria tem potencial para a captação de novos segmentos da procura turística internacional.

### **O Turismo Marítimo e a Economia do Mar**

#### *O "valor" económico do Turismo Marítimo*

Apesar da dificuldade em estimar o volume de negócios gerado pelo Turismo Marítimo, na medida em que os serviços estatísticos internos de cada país não estão preparados para prestar este tipo de informação, estima-se que, em 2005, este tenha gerado cerca de 173,7 mil milhões de euros<sup>3</sup> a nível mundial, representando como tal cerca de 10,5% do total das receitas do turismo, prevendo-se ainda que deverá crescer a uma taxa média de 3,3% ao ano até 2010, altura em que deverá atingir

---

3 Douglas-Westwood Limited, World Marine Markets; WTSH, March 2005.

um volume de facturação de cerca de 205 mil milhões de euros a nível mundial. O mercado da Europa Ocidental representa 43%, com um valor estimado de 74 mil milhões de euros em 2005 e uma taxa de crescimento, até 2010, de cerca de 3%.

Este estudo inclui no Turismo Marítimo a pesca desportiva, a náutica de recreio, os desportos náuticos e as férias em cruzeiros, onde o sub-sector de venda, reparação e construção de embarcações de recreio, operadores de marinas, aluguer de iates e velaria com receitas que rondam os 33,1 mil milhões de euros, representa cerca de 20%, e o segmento de cruzeiros representa cerca de 12 mil milhões de euros, com impactos totais na economia de, pelo menos, o dobro.

Estima-se que o turista praticante de actividades náuticas gasta em média entre 80 €/dia, no caso do praticante de desportos tais como *surf*, *windsurf* e *snorkelling*, e até 250 €/dia se associado a actividades como o mergulho e marítimo-turísticas, 200 €/noite e embarcação no caso da navegação de recreio com embarcação própria e 500 €/dia, quando já envolve o aluguer de embarcações privadas com tripulação ou quando realizam cursos de navegação. Já os cerca de 2,8 milhões de passageiros que embarcaram em cruzeiros com partidas de portos europeus, gastaram em média 100 € em cada porto visitado (escala) e as agências de viagem receberam cerca de 500 milhões de euros de comissão de vendas.<sup>4</sup>

Os estudos realizados no âmbito do PENT<sup>5</sup> identificam uma taxa de crescimento do Turismo Marítimo a nível internacional de 8 a 10% ano e estimam que para Portugal, nos próximos 10 anos, a velocidade de crescimento se pode estabelecer num nível superior – taxa de crescimento anual acumulado de 11%, com um incremento linear de 175%, devido a uma maior margem de crescimento, consequência do reduzido volume de actividade actual e ao grande potencial de que Portugal dispõe.

#### *Outros benefícios*

A reabilitação de áreas portuárias desafectadas das suas funções comerciais para fins associados ao turismo náutico e ao lazer (criação de apoios à náutica de recreio, desenvolvimento de terminais para cruzeiros náuticos, recuperação de antigos hangares, armazéns e estaleiros para alojar os clubes e associações de desportos náuticos), aproveitando espaços sub-utilizados pela pesca e por outras actividades portuárias ou reabilitando zonas urbana ou ambientalmente degradadas, permite:

---

4 European Community Shipowners Associations (ESCA), Annual Report 2006-2007.

5 THR (Asesores en Turismo Hotelaria y Recreación, S.A.) para o Turismo de Portugal, Lisboa, 2006.

---

- Evitar elevados investimentos na construção de obras de protecção e abrigo apenas compensados pela construção de áreas imobiliárias envolventes, onde o porto de recreio actua como um valor turístico;
- Minimizar potenciais impactes sobre o trânsito litoral de sedimentos e sobre a fragilidade dos sistemas que caracterizam a orla costeira e que muitas vezes desaconselham a implantação de novos empreendimentos urbanos e turísticos;
- Criar novos postos de trabalho associados à vigilância e manutenção das obras e espaços portuários e embarcações de recreio e ao desenvolvimento de serviços de cruzeiros e passeios marítimos e de pesca desportiva, que poderão, por exemplo, absorver mão-de-obra resultante da diminuição do esforço de pesca;
- Dinamizar a actividade económica em comunidades litorais, de pequena e média dimensão, dependentes da actividade piscatória e da agricultura, assegurando ocupações alternativas e um melhor escoamento da pesca e dos produtos agrícolas;
- Introduzir benefícios ambientais, sociais e económicos resultantes das recuperações ambientais, das valorizações do espaço urbano e do desenvolvimento de novas funções comerciais, de restauração, turísticas e de lazer nas zonas urbanas ribeirinhas, gerando novos factores de atracção, valor acrescentado ao imobiliário envolvente e novos postos de emprego directo e indirecto (um levantamento da Euromarina associa a cada 100 postos de acostagem a criação de 3 empregos directos e 12 indirectos).

*Em resumo*

Num quadro de desenvolvimento sustentável do nosso País, a dinamização de serviços e a criação de infraestruturas e equipamentos de apoio ao Turismo Marítimo pode ter um papel de relevo, permitindo:

- Captar segmentos específicos da procura turística internacional ligados à prática de desportos náuticos, à navegação de recreio (aumento do número de escalas e do tempo de estadia de visitantes e estacionamento permanente e hibernação de embarcações de recreio) e ainda, ao turismo dinâmico e em busca de “experiências” ligadas ao mar ou que associa o turismo marítimo ao desfrute da paisagem, da gastronomia e do património e assim aumentar a atractividade de Portugal, enquanto destino turístico, pela valorização e diversificação da oferta de serviços turísticos, aumentar as receitas resultantes da venda de serviços turísticos ao exterior e atrair investidores para o manancial turístico a desenvolver;

- Promover melhor qualidade de vida para os cidadãos nacionais, ao dar resposta à procura interna, actual e potencial, nos diferentes segmentos do turismo marítimo e, sobretudo, ao proporcionar um acesso mais fácil à prática de actividades náuticas de turismo, recreio e desporto;
- Proporcionar o desenvolvimento de novas actividades económicas ligadas ao aluguer de equipamentos e embarcações de recreio e à formação em náutica de recreio e desportos náuticos, aos serviços de apoio em terra aos desportistas e turistas náuticos e aos navios de cruzeiros (restauração, alojamento, excursões, outras actividades turísticas, recreativas e culturais, lavandarias, abastecimentos), aos serviços de manutenção de embarcações e à formação em profissões ligadas ao mar;
- Contribuir para a valorização ambiental e paisagística de zonas portuárias e marginais degradadas, através da sua conversão e aproveitamento para os desportos náuticos, para a criação de condições para o uso ordenado e disciplinado de planos de água costeiros e espaços terrestres marginais, aproveitamento, requalificando e revalorizando as áreas de Domínio Hídrico e as actividades relacionadas com os planos de água as quais apresentam um enorme potencial a explorar.

Também não podemos esquecer de que estamos perante actividades de grande valor acrescentado, com uma forte componente de exportação e, por conseguinte, uma enorme (e crescente) contribuição para a criação de riqueza e emprego para o País.

### O que Falta Fazer?

Num estudo recente sobre o *hypercluster* da economia do mar foi possível concluir que “partindo de uma situação ainda bastante precária, as actividades económicas em Portugal, relacionadas com o componente Náutica de Recreio e Turismo Náutico, revelam uma grande atractividade como “negócio” e condições de forte competitividade face aos seus principais concorrentes, constituindo, por isso, uma das áreas prioritárias com maior potencial de desenvolvimento e contribuição para geração de riqueza e emprego nacionais.”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> SaeR – Sociedade de Avaliação Estratégica e Risco, Lda: “O *hypercluster* da economia do mar. Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa”, para a Associação Comercial de Lisboa, Outubro de 2008.

---

O estudo indica também que “para além de ser necessário intervir ao nível da capacidade de gestão dos agentes económicos, do seu conhecimento dos mercados e da sua capacidade de cooperação e ao nível da governação por forma a assegurar um mínimo de condições necessárias ao exercício destas actividades, importa, sobretudo, fazer crescer e consolidar todo o potencial existente, tendo presente de que muito há para ser feito e que se podem atingir níveis substancialmente superiores, tanto aos existentes como relativamente à concorrência.”

Ou seja, o diagnóstico existe, o potencial foi identificado, falta agora intervir:

- **Dinamizando os Desportos Náuticos** através da criação de:
  - “**Centros de Mar**” associados sobretudo à prática de desportos náuticos, mas permitindo, complementarmente, dinamizar as restantes actividades económicas da região ligadas ao mar e ao turismo (turismo de cruzeiros, ecoturismo e turismo de natureza, investigação e formação);<sup>7</sup>
  - Uma “**rede de Apoios Náuticos**” nas praias e frentes ribeirinhas e/ou junto a planos de água adequados à prática de desportos náuticos, onde seja possível alugar embarcações/equipamentos de recreio náutico e/ou receber aulas particulares sem necessidade de marcação prévia, permitindo a desportistas náuticos, turistas e demais utentes, a prática e/ou aprendizagem de desportos náuticos sem que seja necessário dispor de embarcação própria ou ser associado de um centro ou clube náutico.
- **Criando condições de apoio à Navegação de Recreio**, designadamente através da:
  - Identificação das frentes ribeirinhas e áreas de estuário (e albufeiras) que disponham de potencial para a **criação de infraestruturas de apoio à náutica de recreio** contribuindo simultaneamente para a recuperação de zonas portuárias e marginais degradadas;
  - Análise do **mercado potencial da náutica de recreio** e sua importância para a economia regional (avaliando localizações e investidores potenciais e identificando infraestruturas, equipamentos e serviços de apoio existentes ou potenciais);
  - Promoção da **construção dos portos de escala** considerados fundamentais para estabelecer uma rede de apoios para a navegação de recreio, programando os investimentos a realizar, identificando fontes de financiamento e as hipóteses de atracção de potenciais investidores e promovendo a concertação de esforços no sentido da sua implementação.

---

<sup>7</sup> SaeR: “Plano de Criação de um Centro de Mar na área territorial da Valimar”, para a Comunidade Urbana Valimar, Junho de 2008.

- **Dinamizando a actividade dos Cruzeiros Turísticos:**
  - Dotando os portos de Viana do Castelo, Setúbal e Porto Santo de condições para constituir um **novo destino de cruzeiros turísticos**, que alie as vantagens do cruzeiro às de um local de férias inesquecível, tirando partido dos recursos e produtos turísticos de elevado potencial (desportos náuticos, ecoturismo, áreas protegidas, rotas de vinhos, golfe ou património) localizados na sua envolvente, em cooperação com os operadores locais e regionais;
  - Estendendo esta acção aos portos de Portimão e Funchal que actualmente já recebem navios de cruzeiro e poderão ver ampliado o seu potencial com uma oferta deste tipo;
  - Convertendo o Porto de Lisboa em porto de partida/chegada para Cruzeiros Turísticos, designadamente tirando partido do potencial da doca de Alcântara, localizada entre o centro histórico da cidade de Lisboa e a zona Património da Humanidade, para a criação da “**Porta Marítima de Lisboa**”, um grande espaço de “recepção” para a navegação de recreio e para os cruzeiros turísticos, e de recreio e lazer para toda a população da região.
- Promovendo a **disponibilização de “novos” Produtos Turísticos:**
  - Enquadrando a oferta turística existente e a que se pretende promover, relacionadas com a aposta no Turismo Marítimo (desportos náuticos, navegação de recreio, cruzeiros náuticos e marítimo-turísticas), disponibilizando **produtos turísticos integrados e mais abrangentes** nos mercados turísticos e desportivos nacionais e internacionais, em especial nos países do norte e interior da Europa e Norte de África, promovendo e vendendo a oferta de forma mais eficaz, valorizada e concertada.
- **Desenvolvendo know-how e qualificação** das competências de gestão e técnicas:
  - Melhorando as capacidades de gestão e o nível médio de habilitações nas actividades ligadas ao Turismo Marítimo;
  - Qualificando a oferta (em termos individuais e/ou empresariais) existente e/ou a desenvolver, através de sistemas de qualidade e certificação.
- **Adequando o quadro legislativo:**
  - Reduzindo a burocracia (sem diminuir a qualidade e a segurança);
  - Promovendo enquadramentos legais específicos.

## Referências Bibliográficas

Instituto Nacional de Estatística

Instituto dos Portos e Transporte Marítimo (IPTM)

Porto de Lisboa

Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira

Estatísticas da Região Autónoma dos Açores

Euromarina

Comissão Estratégica dos Oceanos; “Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos”, Junho 2004

Douglas-Westwood, “*Marine Industries Global Market Analysis*”, Irish Marine Institute, Irlanda, 2005

Douglas-Westwood, “*World Marine Markets*”, Canterbury, Reino Unido, Março de 2005

Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS 2005-2015), Ago. 2007

Estratégia Nacional para o Mar, Mar 2007

Gamito, Teresa M<sup>a</sup>; “*La réhabilitation des ports au Portugal: de nouvelles portes vers la mer*”; Comunicação nacional para a Conferência Internacional sobre “Reabilitação de Áreas Portuárias”, PIANC, 1998

Gamito, Teresa M<sup>a</sup>; “Náutica de Recreio – Sustentabilidade e Economia”; Seminários sobre Desenvolvimento Sustentável – O Mar, Instituto Superior Técnico, Dez. 2003

Gamito, Teresa M<sup>a</sup>; “Náutica de Recreio como factor de desenvolvimento” Curso “Marinas e Portos de Recreio”, FUNDEC/DECivil (IST), Dez 2001.

Gamito, Teresa M<sup>a</sup>; “Os Cruzeiros e a Náutica de Recreio no Porto de Setúbal: que Perspectivas?”; Seminário Internacional sobre “Transportes Aquáticos e Interfaces Terra-Água na Área Metropolitana de Lisboa”. Instituto de Dinâmica do Espaço (UNL/FCSH), 1999

Gamito, Teresa M<sup>a</sup>; “Para o Desenvolvimento da Náutica de Recreio em Portugal”; Artigo para a revista MAR, Instituto Marítimo Portuário, edição de Abr/Mai/Jun 2002

SaeR – Sociedade de Avaliação Estratégica e Risco, Lda; “O hypercluster da economia do mar. Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa”, Associação Comercial de Lisboa, Outubro de 2008

SaeR – Sociedade de Avaliação Estratégica e Risco, Lda; “Plano de Criação de um Centro de Mar na área territorial da Valimar”, Comunidade Urbana Valimar, Junho de 2008

THR (Asesores en Turismo Hotelería y Recreación, S.A.); “10 produtos estratégicos para o desenvolvimento do turismo em Portugal. Turismo Náutico”; Turismo de Portugal, IP, 2006

# Os Desafios Ambientais Criados pela Grande Aceleração do Pós-Guerra

Filipe Duarte Santos\*

*Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.*

## Resumo

Desde o final da Segunda Guerra Mundial deu-se uma "grande aceleração" do desenvolvimento social e económico a nível mundial que está a conduzir a uma relativa escassez dos recursos naturais e a afectar de forma negativa e profunda o ambiente. Particularizando para as alterações climáticas antropogénicas faz-se uma revisão dos impactos sobre o oceano à escala global e especificamente no caso de Portugal. Por fim, analisam-se os actuais sinais de instabilidades estruturais do nosso actual modelo de desenvolvimento relacionados com a crise financeira e económica iniciada em 2008.

## Abstract

**Environmental Challenges originated by Post World War II "Great Acceleration"**

*Since the end of World War II the "great acceleration" has achieved an extraordinary social and economic development at the global scale which nevertheless is originating a relative scarcity of natural resources and also has profound negative impacts on the environment. Considering the particular case of the anthropogenic climate change the article addresses its impacts on the global ocean and especially in Portugal. Finally the present signs of unsustainabilities associated with our model of development and their relation with the financial and economic crisis that started in 2008 are analysed and discussed.*

---

\* fdsantos@siam.fis.fc.ul.pt



A revolução industrial, em meados do século XVIII, iniciou um período notável da história das civilizações em que uma parte crescente da humanidade melhorou muito as condições e a qualidade de vida. A mais fácil acessibilidade à energia, à água, à medicina e aos cuidados de saúde, à segurança alimentar, a melhores condições de habitação, ensino e formação profissional e a múltiplas aplicações da ciência moderna contribuíram para a aceleração do crescimento da população humana global que aumentou por um factor de dez nos últimos três séculos. Esta aceleração intensificou-se no século XX durante o qual a população mundial cresceu por um factor de quatro. A partir do final da Segunda Guerra Mundial registou-se um crescimento muito acentuado da actividade económica, do comércio internacional, da produção e do consumo de bens, do uso de recursos renováveis e não-renováveis, da mobilidade e dos transportes, dos fluxos de comunicação e informação, do conhecimento científico e das aplicações tecnológicas. Nas cerca de três décadas anteriores a 1945 a economia global estagnou devido a duas guerras mundiais e à grande depressão de 1929 a 1939. A vitória dos Aliados em 1945 provocou a expansão da economia de mercado liberal à escala global, primeiro através de uma mais estreita ligação comercial, económica, financeira e política entre os EUA, a Europa Ocidental e o Japão. Mais tarde, a economia mundial beneficiou da integração de países densamente povoados no leste e sul da Ásia como a Formosa, a Coreia do Sul, a China e a Índia.

Esta “grande aceleração” (Hibbard, 2007) do pós-guerra provocou uma aceleração dos ritmos de alteração das interacções entre o homem e o ambiente. Nos últimos 60 anos a humanidade explorou os recursos naturais renováveis e não-renováveis com uma intensidade e extensão incomparáveis com os de qualquer outro período da história. Os ecossistemas estão a ser perturbados, alterados ou destruídos a um ritmo jamais atingido para satisfazer uma procura crescente de produtos alimentares, água potável, madeira, fibra e energia. Nos 100 anos desde 1890 a 1990 o uso de água potável aumentou por um factor de nove, o volume de pescado por um factor de 35, a área agrícola por um factor de dois, a área agrícola irrigada por um factor de cinco e a população pecuária por um factor de quatro (McNeill, 2005). Entretanto, a área global de floresta diminuiu de 20% e as emissões de CO<sub>2</sub> para a atmosfera aumentaram por um factor de 17 (McNeill, 2005).

A revolução industrial e sobretudo a “grande aceleração” do pós-guerra melhoraram imenso a qualidade de vida de uma grande parte da humanidade, mas criaram um conjunto de desafios ambientais potencialmente muito gravosos, no presente e principalmente no futuro. Importa salientar que o desenvolvimento social e económico resultantes da “grande aceleração” têm agravado as iniquidades de desenvolvimento entre países e no interior dos países. Por outras palavras, o actual

modelo de desenvolvimento tem sido incapaz de distribuir, de forma equitativa, os benefícios do crescimento económico. A razão entre o PIB *per capita* dos países mais ricos e dos mais pobres está a aumentar assustadoramente: em 1820 era cerca de sete, aumentou para onze em 1910, 30 em 1960 e em 1974 tinha o valor de 74 (UNDP, 1999). A razão entre os vencimentos acumulados pelos 10% mais ricos da população humana e os 10% mais pobres aumentou do valor 30 em 1960, para 45 em 1980 e para 74 em 2000. (UNDP, 2000).

Quanto maiores forem as iniquidades de desenvolvimento, mais difícil se torna a resolução dos actuais desafios ambientais, especialmente porque muitos deles têm cada vez mais uma expressão global. Nos países mais pobres a problemática prioritária da maior parte da população é assegurar condições mínimas de sobrevivência pelo que as questões ambientais têm naturalmente uma relevância muito marginal.

### **Alterações Climáticas Antropogénicas**

O desafio ambiental mais paradigmático da nossa época é provavelmente o das alterações climáticas antropogénicas. A origem do problema encontra-se principalmente na problemática da energia, designadamente na dependência à escala global dos combustíveis fósseis – carvão, petróleo e gás natural. A combustão destes recursos naturais não-renováveis produz dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) que é lançado na atmosfera e nela permanece um tempo variável, mas que em média é da ordem de 100 anos. O CO<sub>2</sub> é um gás com efeito de estufa, ou seja, que absorve a radiação infravermelha, pelo que a sua acumulação na atmosfera tende a aumentar a temperatura média global da troposfera. As emissões anuais globais de carbono sob a forma de CO<sub>2</sub> são actualmente cerca de 8.000 milhões de toneladas. Porém, o sistema climático tem apenas possibilidade de retirar anualmente da atmosfera cerca de 3.000 milhões de toneladas de carbono sob a forma de CO<sub>2</sub> através da fotossíntese nas plantas verdes e da dissolução do CO<sub>2</sub> atmosférico no oceano. As restantes 5.000 milhões de toneladas acumulam-se na atmosfera aumentando a concentração do CO<sub>2</sub> que antes da Revolução Industrial tinha o valor de 280 ppmv (partes por milhão em volume) e em 2007 atingia o valor de 384 ppmv. A combustão dos combustíveis fósseis contribui, em média, com cerca de 75% das emissões de CO<sub>2</sub> para a atmosfera, sendo o restante proveniente principalmente da desflorestação. Há outros gases com efeito de estufa com emissões antropogénicas tais como o metano (CH<sub>4</sub>) e o óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), mas o CO<sub>2</sub> é o mais importante, dado que é responsável por cerca de 60% do forçamento radiativo médio global do

conjunto das emissões de gases com efeito de estufa provenientes de actividades humanas. Contudo, há outras actividades humanas que dão origem a emissões que contrariam o aquecimento global gerado pelo aumento do efeito de estufa. Algumas actividades industriais e agrícolas produzem aerossóis, ou seja, partículas em suspensão, directamente ou por meio de reacções químicas secundárias, que reflectem a radiação solar, contribuindo assim para um forçamento radiativo negativo que tende a arrefecer a troposfera. Por exemplo, a queima de carvão e petróleo em centrais térmicas produz dióxido de enxofre ( $\text{SO}_2$ ), especialmente quando o teor de enxofre é elevado. Por seu turno, o  $\text{SO}_2$  dá origem a aerossóis de sulfatos que reflectem a radiação solar e o ácido sulfúrico, responsável pelas chuvas ácidas que afectam ou destroem as florestas e degradam os ecossistemas ripícolas e lacustres. Este problema foi particularmente grave na Escandinávia e na região nordeste da América do Norte, mas encontra-se actualmente controlado no Ocidente por meio da utilização de filtros que retêm o  $\text{SO}_2$ . Todavia, as emissões de  $\text{SO}_2$  estão presentemente a aumentar na Ásia e sobretudo na China devido ao uso intensivo e crescente do carvão em centrais térmicas. Calcula-se que cerca de 50% do potencial de aquecimento global das actuais emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa é anulado pelo arrefecimento provocado pelas emissões antropogénicas de aerossóis (Crutzen and Ramanathan, 2003).

### **O Oceano e as Alterações Climáticas**

Alguns dos exemplos mais expressivos das alterações climáticas em curso estão directamente relacionados com o oceano. Cerca de 80% da energia térmica transferida para o sistema climático devido à acumulação de gases com efeito de estufa na atmosfera tem sido absorvida pelo oceano, cuja temperatura aumentou até profundidades da ordem de 3.000 m. Por outras palavras, isto significa que o oceano tem amortecido o impacto do aumento da concentração de gases com efeito de estufa na atmosfera. Na ausência do oceano o aumento da temperatura média global da troposfera teria sido muito maior. Por outro lado, regionalmente, o oceano também tem contribuído para intensificar o aquecimento da atmosfera. Observações do Ártico por meio de satélites, iniciadas em 1978, indicam que a área mínima de gelo oceânico no final do Verão, em Setembro, está a diminuir em média 8,6% por década, o que corresponde a uma redução média anual de cerca de 100.000 km<sup>2</sup> (Serreze, 2007). Esta fusão tem uma retroacção positiva sobre o aquecimento da atmosfera a nível regional dado que o gelo reflecte entre 50% a 80% da radiação solar incidente, enquanto as águas oceânicas livres de gelo reflectem apenas 5%.

A maior absorção da radiação solar, aumenta o fluxo de calor do oceano para a atmosfera, amplificando regionalmente o aquecimento global. Este mecanismo é conhecido prevendo-se que um aumento da temperatura média global de 3°C até ao final do século corresponderia a um aumento da temperatura média no Ártico de 7°C. O mais preocupante é que a amplificação do aumento da temperatura média na região Ártica está aparentemente correlacionada com a fusão dos gelos situados acima do nível do mar. Pensava-se inicialmente que os campos de gelo e glaciares da Gronelândia, por serem presumivelmente muito estáveis e robustos, tinham uma resposta relativamente lenta ao aquecimento da troposfera. Porém, observações recentes indicam que a amplificação do aumento da temperatura está a provocar uma aceleração da fusão daquelas massas de gelo. Estimativas recentes indicam que os campos de gelo da Gronelândia estão a perder massa a um ritmo anual de  $239 \pm 23 \text{ km}^3$ , especialmente na região oriental (Chen, 2006). Há também sinais preocupantes de instabilidade e perda de massa no oeste da Antártida, especialmente nas plataformas de gelo de Larsen e da baía de Amundsen (Zwally, 2006).

Perante as observações registadas no Ártico durante as últimas décadas, torna-se previsível que a região fique completamente livre de gelos oceânicos no Verão entre 2011 e 2015 (Hawkins, 2008). Estas novas projecções são surpreendentes e revelam bem o nosso desconhecimento inicial sobre o comportamento do sistema climático nas regiões polares face ao forçamento provocado pelo aumento da concentração atmosférica de gases com efeito de estufa. Recorde-se que no 4º Relatório do IPCC publicado em 2007 (IPCC, 2007) “projecta-se o desaparecimento do gelo oceânico do Ártico no final do século XXI”.

Mas o Ártico pode ainda reservar-nos outras surpresas. O permafrost é o tipo de solo permanentemente gelado e geralmente rico em carbono sob a forma de  $\text{CO}_2$  e  $\text{CH}_4$  que existe nas latitudes elevadas da Rússia, Europa, Gronelândia e América do Norte. Investigações recentes indicam que o permafrost global contém cerca de  $1670 \times 10^9$  toneladas de carbono (Schuur, 2008), ou seja, mais do dobro da quantidade total de  $770 \times 10^9$  toneladas de carbono existentes na atmosfera. Em termos comparativos, as emissões de  $\text{CO}_2$  provenientes da combustão dos combustíveis fósseis desde 1850 representam  $340 \times 10^9$  toneladas de carbono e actualmente as emissões anuais correspondem a  $8 \times 10^9$  toneladas de carbono, como foi já referido. É muito provável que a rápida contracção da área de gelo oceânico e a consequente amplificação do aumento da temperatura média da atmosfera no Ártico irão acelerar a fusão do permafrost, provocar a libertação de grandes quantidades de  $\text{CO}_2$  e  $\text{CH}_4$ , acelerando assim o aquecimento global. Este é mais outro exemplo de retroacção positiva no Ártico.

Há ainda a considerar o caso dos depósitos do  $\text{CH}_4$  que se encontram submersos no oceano Ártico. Calcula-se que a plataforma continental do leste da Sibéria contenha  $1400 \times 10^9$  toneladas de carbono sob a forma de  $\text{CH}_4$  (Shakhova, 2008). Num Ártico livre de gelo estival torna-se provável que o aumento da temperatura do oceano provoque o início da fusão dos hidratos de metano depositados na plataforma continental com a consequente libertação de  $\text{CH}_4$  para a atmosfera e agravamento do aquecimento global. Observações muito recentes realizadas no Verão de 2008 indicam que, no mar da Sibéria oriental, as águas oceânicas superficiais contêm concentrações muito elevadas de metano, parte do qual acaba por ser libertado para a atmosfera (Semitelov, 2008). Por outro lado, regista-se um aumento da concentração do metano atmosférico que estava aproximadamente estável desde o começo da década de 1990 (Rigby, 2008). A origem deste metano é ainda desconhecida mas poderá estar relacionada com o que se passa no Ártico.

Outro aspecto crucial do impacto das alterações climáticas sobre o oceano é a subida do nível médio do mar. Durante o século XX subiu cerca de 17 cm e actualmente está a elevar-se a uma média anual de 3,5 mm. As projecções dos cenários do 4º Relatório do IPCC (IPCC, 2007) conduzem a um aumento do nível médio do mar que não ultrapassa 60 cm até 2100. Contudo, resultados mais recentes, que não tiveram possibilidade de ser incorporados no último relatório do IPCC, indicam que aquele aumento pode atingir valores máximos de 1,4 m (Rahmstorf, 2007). Esta subida do nível do mar seria extremamente grave para muitas zonas costeiras relativamente baixas e com elevada densidade de população como é o caso, por exemplo, do delta do Nilo e do Bangladesh. Seriam de esperar migrações em larga escala para regiões menos vulneráveis. Note-se que já há exemplos de refugiados ambientais provenientes de várias ilhas no Pacífico Sul de muito baixa altitude ameaçadas pela subida do nível médio do mar. Os arquipélagos de Tuvalu, Kiribati, Fiji e Ilhas Salomão estão a sofrer uma aceleração da erosão costeira e um grave aumento do risco de inundação provocado pela subida do nível do mar. Entretanto, a República das Maldivas foi o primeiro Estado a anunciar a intenção de comprar uma parcela de terra num local relativamente próximo, tal como a Índia ou o Sri Lanka, para no futuro instalar os seus 300 mil habitantes que correm o risco de se tornarem refugiados ambientais.

Um dos impactos mais gravosos das alterações climáticas a médio e longo prazo irá ser a subida do nível médio do mar. Repare-se que as zonas costeiras concentram uma parte muito significativa da população humana e da sua actividade económica por constituírem regiões privilegiadas de desenvolvimento. Calcula-se que há cerca de 200 milhões de pessoas a viver em orlas costeiras abaixo de um metro de altitude. Ocupam uma área de dois milhões de quilómetros quadrados e suportam activos

económicos no valor aproximado de  $10^{12}$  dólares. Das 50 cidades do mundo com maior população, 22 situam-se em zonas costeiras e correm o risco de inundação com a subida do nível médio do mar, tais como Tóquio, Xangai, Hong Kong, Bombaim, Calcutá, Carachi, Buenos Aires, São Petersburgo, Nova York, Miami e Londres. A protecção destas e de outras cidades, como Lisboa, Faro ou Aveiro no nosso país, com diques e barreiras irá deixar uma grande parte abaixo do nível médio do mar, logo sujeita ao risco de inundações catastróficas, como sucedeu em Nova Orleães no ano de 2005 devido ao furacão Katrina.

A subida do nível médio do mar provocada pelas alterações climáticas é relativamente lenta mas cada vez mais difícil de inverter à medida que o tempo passa, se não for possível diminuir as emissões globais de gases com efeito de estufa para a atmosfera. A razão encontra-se no facto de que o degelo dos glaciares e dos grandes campos de gelo das regiões polares se torna irreversível a partir de um determinado aumento da temperatura média global da atmosfera. Embora haja ainda uma incerteza significativa, as actuais estimativas indicam que a fusão completa dos campos de gelo da Gronelândia se tornará irreversível se o aumento da temperatura média global ultrapassar  $3^{\circ}\text{C}$ , relativamente ao valor pré-industrial (Gregory, 2004). Esta fusão integral levaria mais de 100 anos, provavelmente centenas de anos, mas resultaria numa subida do nível do mar da ordem de seis a sete metros.

Finalmente, no que respeita ao oceano, há ainda que considerar a acidificação provocada pelo aumento do ritmo de dissolução do  $\text{CO}_2$  atmosférico. Calcula-se que entre 1751 e a actualidade o pH médio das águas oceânicas superficiais diminuiu de 8,179 para valores inferiores a 8,09 (Orr, 2005). Até ao final do século é provável que desça para valores da ordem de 7,9. Esta acidificação está a começar a ter impactos negativos sobre os processos de calcificação dos organismos marinhos e potencialmente, no futuro, pode ser muito grave.

O aumento da temperatura média das águas superficiais oceânicas, conjugado com a diminuição do seu pH está a ter consequências gravosas sobre alguns ecossistemas marinhos, particularmente os recifes de corais.

### **Impactos Oceânicos das Alterações Climáticas em Portugal**

No que diz respeito a Portugal e ao oceano, o principal impacto das alterações climáticas resulta da subida do nível médio do mar que irá afectar gravosamente a nossa extensa zona costeira. Em Portugal Continental a zona costeira estende-se por aproximadamente 950 Km, alberga cerca de  $\frac{3}{4}$  da população e contribui com

cerca de 85% do PIB. Na orla costeira a densidade populacional média é de 215 habitantes por quilómetro quadrado enquanto a média nacional é apenas de 125. Presentemente, cerca de 1/3 da zona costeira continental encontra-se ocupada por edificações urbanas e estruturas industriais e portuárias. Persiste a tendência migratória do interior para o litoral com o conseqüente incremento da actividade económica, especialmente no sector do turismo, e aumento da pressão sobre o ambiente e os ecossistemas costeiros.

Na zona costeira de Portugal Continental o nível médio do mar subiu cerca de 15 cm durante o século XX, ou seja, a uma taxa média anual de 1,5 mm (Dias, 1992), depois de 2000 anos em que a taxa de elevação anual foi uma ordem de grandeza inferior. Actualmente, a taxa de elevação acelerou para valores próximos do valor global de 3,5 mm/ano.

Os impactos mais relevantes que ocorrerão em consequência de uma subida do nível médio do mar da ordem de um metro até ao final do século são: a) a intensificação da erosão costeira; b) o aumento das cotas de inundação e, conseqüentemente, das áreas inundadas edificadas ou naturais, acompanhado da alteração e migração dos ecossistemas ribeirinhos; c) o aumento da influência marinha nos estuários e lagunas, em particular a salinização das águas e d) o aumento da intrusão salina nos aquíferos costeiros (Santos, 2002; Santos, 2006).

Já há risco de perda de terreno em cerca de 67% da zona costeira continental, preferencialmente em associação com um substrato rochoso brando ou móvel e baixo, ou seja, praias, dunas, barreiras e zonas húmidas. Note-se que a actual erosão é devida principalmente à diminuição da alimentação sedimentar ao longo da costa provocada pela redução do transporte fluvial de sedimentos resultante da construção de barragens e não à subida do nível do mar. Contudo, a muito provável aceleração daquela subida, durante o século XXI, irá progressivamente agravar os fenómenos de erosão e criar novos riscos de inundação.

Na nossa orla costeira a sobrelevação do nível do mar tem uma expressão menos intensa do que, por exemplo, nas costas do norte da Europa onde, em alguns troços costeiros, constitui um risco potencialmente muito grave. Todavia, podem ocorrer na costa continental portuguesa sobrelevações da ordem de um metro associadas à passagem de depressões extensas e muito cavadas, especialmente no litoral noroeste acima da foz do Douro, principalmente em consequência de uma amplificação associada à morfologia local. Em troços costeiros a sul, virados a ocidente ou a sul, a sobrelevação em condições semelhantes não excede 0,6 m. Enquanto que na costa atlântica da Europa central e norte as alterações climáticas têm tendência a aumentar a sobrelevação e conseqüentemente o risco de inundação, devido ao aumento da frequência das tempestades, no extremo sudoeste da face atlântica da Europa

o comportamento futuro daquela frequência é mais incerto e será, provavelmente, no sentido de uma diminuição.

As alterações climáticas irão também alterar o regime da agitação marítima ao largo do litoral de Portugal Continental. Projeções futuras do clima das ondas indicam uma rotação dextrogira de 5–15° do vector resultante que descreve a densidade média anual de potência das ondas (Santos, 2006). Esta reorientação, ao aumentar a importância da componente vectorial paralela à costa na orla costeira virada a oeste, poderá originar um agravamento de 15% a 25% no ritmo da erosão costeira, especialmente nos troços onde esta erosão já é significativa, como, por exemplo, na faixa costeira entre Espinho e o Cabo Mondego.

Nos aquíferos costeiros a subida do nível médio do mar provoca uma diminuição da espessura da lente de água doce e um aumento da contaminação salina devido ao avanço da interface salina. Até ao final do século, os cenários climáticos futuros (IPCC, 2007) projectam reduções da espessura da lente de água doce nos aquíferos costeiros algarvios da ordem de duas dezenas de metros (Santos, 2006).

Finalmente, as alterações climáticas irão modificar a distribuição biogeográfica de muitas espécies marinhas e estuarinas, por actuação directa da subida da temperatura das águas oceânicas superficiais ou de pequena profundidade sobre os organismos. Os cenários climáticos futuros projectam um aumento da temperatura da água do mar à superfície, até ao final do século, da ordem de 2°C (IPCC, 2007). Este aumento é relativamente invariante ao longo de toda a costa continental portuguesa e durante o ano (Santos, 2006). Alguns recursos pesqueiros poderão desaparecer de parte ou da totalidade da costa continental portuguesa em resposta ao aumento da temperatura, designadamente os que não ocorrem na costa atlântica do norte de África. Em compensação recursos hoje pouco abundantes ou inexistentes nas águas portuguesas mas presentes no noroeste de África poderão tornar-se comuns e fomentar o surgimento de pescarias alternativas. Há vários registos recentes de surgimentos de espécies ícticas na nossa costa a norte do seu anterior limite setentrional como, por exemplo, do Dentão-das-canárias, Corneta-rosada, Xaréu-azul, Ferreira, Unha, Charro-amarelo, Pescada-negra e Calafate-fosco (Santos, 2006).

Face aos impactos oceânicos das alterações climáticas no nosso país, torna-se necessário desenvolver estratégias de adaptação que minimizem os efeitos adversos e potenciem eventuais efeitos positivos. As medidas de adaptação mais urgentes dizem respeito ao aumento do risco de erosão. No nosso país, as medidas de adaptação à erosão têm sido adoptadas principalmente em contextos de emergência e não, como seria desejável, num contexto de planeamento a médio e longo prazo baseado em estudos integrados e multidisciplinares. A médio prazo, caso se revele impossível controlar as alterações climáticas, será necessário adoptar estratégias

que implicam escolher e decidir sobre quais os troços costeiros em que se irão reforçar as medidas de protecção, através de investimentos adequados, e quais aqueles em que não haverá intervenção humana e, conseqüentemente, a linha de costa irá retroceder.

### **Qual o Futuro da “Grande Aceleração” do Pós-Guerra?**

Haveria obviamente muito mais a dizer sobre os desafios ambientais que enfrentamos actualmente. Porém, dada a natureza deste debate procurou-se focar a atenção sobre o oceano e, em especial, sobre a sua relação com as alterações climáticas antropogénicas. Para ser mais completo, seria necessário falar dos desafios ambientais relacionados com a problemática da água, com a poluição das águas superficiais, dos aquíferos e dos mares, com a poluição dos solos e da atmosfera, com a acumulação de resíduos tóxicos e perigosos e com a perda da biodiversidade. Não sendo isso possível, considera-se a problemática actual da “grande aceleração” iniciada no final da Segunda Guerra Mundial. É evidente que, se os indicadores da “grande aceleração”, especialmente os que se referem ao crescimento da população global e do crescimento do consumo dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, se mantiverem, o risco de futuras situações de crise e colapso torna-se-á muito significativo. Haverá então alguns sinais de desaceleração?

A resposta é positiva embora sejam poucos os indicadores que manifestam tendências de desaceleração e incerta a sua capacidade para alterar o rumo. A população mundial cresceu durante grande parte do século XX a um ritmo que nunca tinha sido igualado. Atingiu-se um máximo da taxa de crescimento anual de quase 2%, mas a partir da década de 1970, a taxa baixou e registou o valor de 1,4% no ano 2000. Este decréscimo resultou de uma acentuada quebra da taxa de fertilidade (número médio de filhos de uma mulher durante a sua vida) e deu-se apesar do aumento da média da esperança de vida a nível mundial. De 1955 a 2005, a taxa de fertilidade baixou desde 5 até 2,65. A redução da fertilidade é significativa no leste da Ásia mas mais irregular na África subsariana e no sul da Ásia. Nos países desenvolvidos, em geral, a população cresce pouco, está estabilizada ou decresce, pelo que não contribuem para o elevado crescimento da população mundial. Apesar da redução global da taxa de fertilidade, as projecções indicam que a população mundial será da ordem de 9.000 milhões de pessoas em 2050, o que representa um aumento de cerca de 3.400 milhões nos próximos 42 anos.

Um outro sinal importante de desaceleração é o aumento das preocupações de natureza ambiental, o estabelecimento de legislação e o desenvolvimento de pro-

gramas e acções de protecção ambiental, especialmente nos países desenvolvidos. Nestes países há uma consciência e sensibilização crescente para os problemas ambientais que se traduz num esforço significativo, tanto a nível público como privado, para proteger o ambiente. Desde a década de 1970, o número e a capacidade de intervenção das organizações não-governamentais na área do ambiente tem crescido sistematicamente. A nível internacional há também sinais positivos. O sistema das Nações Unidas inclui várias organizações na área do ambiente tais como a UNEP (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e a UNCSD (Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável). Nas últimas décadas tem sido feito um esforço considerável para travar a degradação ambiental por meio da assinatura de convenções e protocolos internacionais sob a égide das Nações Unidas. É o caso do Protocolo de Montreal relativo à protecção da camada de ozono estratosférico, da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas, do Protocolo de Quioto e da Convenção sobre a Diversidade Biológica. O sucesso destas iniciativas é muito diverso. Enquanto que os instrumentos internacionais relativos ao ozono estratosférico têm tido eficácia na resolução do problema, o mesmo não se pode dizer em relação às alterações climáticas e à perda de biodiversidade.

Será que estes sinais positivos prenunciam a capacidade de encontrarmos um caminho para um desenvolvimento sustentável ou não? É uma questão em aberto cuja resposta apenas o tempo irá revelar.

Há ainda a considerar a contribuição fundamental da ciência e da tecnologia para mitigar os efeitos adversos da “grande aceleração” sobre o meio ambiente. Nas últimas décadas realizaram-se avanços notáveis nas tecnologias de tratamento de águas residuais, de controle da poluição atmosférica, de remediação ambiental de solos, sedimentos, águas superficiais e subterrâneas, incluindo a biorremediação, e de um modo geral de desmaterialização e descarbonização das economias. Os veículos automóveis tornaram-se mais eficientes do ponto de vista do consumo de combustíveis e menos poluidores da atmosfera. Os aviões também se tornaram mais eficientes e conseqüentemente menos poluidores. No que respeita à energia há maior eficiência nos edifícios tanto do sector residencial como de serviços e de, um modo geral, a produção de novos equipamentos tem revelado uma forte preocupação em aumentar a eficiência energética. A intensidade energética do PIB tem diminuído de modo significativo em muitos países, especialmente em alguns países desenvolvidos. No sector da agricultura também se têm feito progressos importantes na redução do consumo de água e de energia. Há muitos exemplos de explorações agrícolas em que se consegue reduzir o uso de fertilizantes através de um melhor conhecimento do metabolismo dos sistemas ecológicos e agrários.

Novas metodologias de irrigação na agricultura têm permitido reduzir o consumo de água.

Note-se que estes avanços se situam principalmente nos países desenvolvidos onde vivem apenas cerca de 1/5 da população mundial. Nos países em desenvolvimento os avanços tecnológicos são dificultados ou impedidos pelos problemas de acesso ao investimento financeiro, pela corrupção e pela fraqueza ou disfuncionalidade dos Estados. Será necessário realizar um enorme esforço de transferência tecnológica dos países mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos para globalizar os benefícios da aplicação da ciência e da tecnologia à mitigação dos impactos ambientais da “grande aceleração”. A pergunta que surge é saber se aquela aceleração pode continuar sem abrandamento significativo dos principais indicadores de crescimento económico e de consumo de recursos naturais renováveis e não-renováveis ou se, pelo contrário, há insustentabilidades estruturais naquele modelo de desenvolvimento que o tornarão inviável mais cedo ou mais tarde. Há vários tipos de discursos que procuram responder a esta questão e que conduzem a diferentes respostas. Os mais importantes são o discurso dos limites, o discurso prometaico e o discurso do desenvolvimento sustentável. Em lugar de repetir uma análise já realizada (Santos, 2007) destes discursos, das suas premissas, contribuições mais importantes e debilidades, procura-se abordar brevemente a questão de identificar eventuais sinais de insustentabilidades recentes do nosso modelo de desenvolvimento.

### **Sinais de Insustentabilidades Estruturais no Actual Modelo de Desenvolvimento**

Há quatro aspectos estruturais e profundamente interligados da nossa civilização globalizante que revelam fortes sinais de insustentabilidades actuais e potenciais: as iniquidades de desenvolvimento e a pobreza extrema ou severa que lhes estão associadas; a segurança alimentar; a sustentabilidade dos serviços de energia e as alterações climáticas antropogénicas. Estas são as questões centrais que estão no cerne da sustentabilidade. Sem as resolver não será possível caminhar para um desenvolvimento sustentável. Há outros aspectos da problemática contemporânea do desenvolvimento que têm também uma importância decisiva como é o caso da água e da biodiversidade. Todavia, sem a resolução do quadrado enunciado será muito difícil ou mesmo impossível resolver aquelas e outras questões prementes.

As iniquidades de desenvolvimento foram anteriormente caracterizadas. Se não for possível mitigá-las, caminharemos para um mundo cada vez mais dividido,

instável e conflituoso, incapaz de travar a degradação ambiental à escala global, incluindo as alterações climáticas.

A segurança alimentar global tornou-se extremamente precária no ano de 2007 durante o qual o preço dos cereais – trigo, arroz e milho – aumentou mais do dobro. Esta subida vertiginosa, depois de décadas de relativa estabilidade, provocou distúrbios e manifestações violentas em vários países, desde o Bangladesh ao Haiti e levou outros a impor quotas às exportações da suas produções. Actualmente, os preços estão a baixar devido principalmente à crise financeira mundial. Apesar deste aspecto positivo a crise vai ter consequências muito negativas para a segurança alimentar de muitas centenas de milhões de pessoas. O investimento na agricultura irá diminuir e consequentemente dificultar ou inviabilizar o crescimento da produtividade agrícola. Por outro lado, a recessão vai aumentar o desemprego e agravar a situação dos mais pobres que vivem no limiar da sobrevivência. O número de pessoas com fome aumentou dramaticamente de 75 milhões desde o período de 2003-2005 até 2007, ano em que atingiu 923 milhões (FAO, 2008). É muito provável que esta tendência de crescimento se mantenha devido à crise financeira e económica. Quais as razões que levaram à subida do preço dos cereais em 2007-2008? As principais foram: estagnação ou diminuição do investimento em investigação científica e desenvolvimento tecnológico para a agricultura com o objectivo de melhorar a produtividade; competição entre a alimentação e a energia gerada pela produção de determinados tipos de biocombustíveis, por exemplo, etanol a partir de milho; diminuição da produtividade agrícola provocada por uma maior variabilidade climática resultante provavelmente das alterações climáticas antropogénicas e, finalmente, aumento da procura provocado pela mudança de hábitos alimentares nos países em desenvolvimento, especialmente nas economias emergentes, como a China e Índia, onde o consumo de carne se intensificou. Em relação a este último aspecto importa salientar a insustentabilidade da situação actual e futura. As diferentes dietas alimentares no mundo podem caracterizar-se em termos da quantidade de cereais necessária para as suportar. Enquanto a dieta alimentar média de um indiano corresponde a um consumo anual de cerca de 200 kg de cereais, a dieta alimentar mediterrânica corresponde a 400 kg e a dos EUA a 800 kg, por incluir uma maior percentagem de carne. Tendo presente que a produção mundial anual de cereais é cerca de 2.000 milhões de toneladas conclui-se que seria teoricamente possível alimentar equitativamente 10.000 milhões de pessoas com a dieta alimentar de um indiano, 5.000 milhões com a dieta mediterrânica e apenas 2.500 milhões com a dieta de um norte-americano. Repare-se que, conforme foi já referido, a população mundial actual é 6.600 milhões e prevê-se que atinja valores da ordem de 9.000 milhões em 2050. É evidentemente possível aumentar a produção global de

cereais mas para tal é necessário investir mais no sector agrícola e à medida que as terras mais produtivas forem escasseando o investimento necessário tenderá a aumentar. Note-se que a produtividade agrícola mundial está condicionada pelo acesso à água e que a disponibilidade de recursos hídricos tende a diminuir nas terras sub-húmidas secas, semi-áridas e áridas em consequência das alterações climáticas (IPCC, 2007).

A sustentabilidade dos serviços de energia é uma condição essencial do desenvolvimento. A acessibilidade à energia é crucial em vários sectores da actividade sócio-económica e em especial para assegurar a segurança alimentar. O nosso modelo de desenvolvimento baseia-se num consumo intensivo de energia que tem sido suportado pelos combustíveis fósseis. Cerca de 80% das fontes primárias de energia à escala global são combustíveis fósseis – carvão, petróleo e gás natural. Estamos no limiar de uma época de transição após a qual os combustíveis fósseis deixarão de constituir a principal fonte de energia, pela simples razão de que são recursos naturais não-renováveis e estamos a aproximar-nos dos picos de Hubbert (Deffeyes, 2001) correspondentes a metade do consumo das reservas totais de petróleo, gás natural e carvão. Vai ser uma transição relativamente lenta, que durará mais de 50 anos, mas turbulenta e difícil. Começámos já a ter os primeiros sinais daquela turbulência. No dia 11 de Julho de 2008 o preço do petróleo atingiu 147 dólares por barril e passado pouco mais de cinco meses, no final de Dezembro, estava abaixo dos 40 dólares.

Os preços das matérias primas e produtos de base (*commodities*) aumentaram fortemente desde o ano 2000, em grande parte devido à maior procura pelas economias emergentes. O PIB mundial cresceu anualmente acima de 2,5% desde 2003 e atingiu um valor máximo de 5,2% em 2007. Nesse ano teve início a crise financeira provocada principalmente pelo acesso demasiado fácil ao crédito, por uma regulamentação e supervisão dos mercados financeiros deficiente e pela pouca transparência das transações bancárias. Importa ter presente que os preços atingidos pelas *commodities*, em especial pelo petróleo e carvão, desde 2007 até meados de 2008 eram insustentáveis. O crescimento do sistema tinha-se tornado insustentável. Entretanto, em meados de 2007, começou a manifestar-se a insolvência das instituições de créditos hipotecários de alto risco (*subprime*), as bolsas sofreram quedas acentuadas, uma parte significativa do sistema financeiro mundial afundou-se, instalou-se a desconfiança, o crédito tornou-se escasso e difícil de obter e gerou-se a actual crise económica. Há uma grande perplexidade entre os economistas e uma enorme incerteza sobre a evolução futura da crise.

O PIB *per capita* mundial cresceu aceleradamente desde o valor de 6.800 dólares em 2000 até atingir 10.200 dólares em 2007 e decresceu para 10.000 em 2008. Estamos

pois, perante uma travagem forçada da “grande aceleração”. Será que é possível reiniciar um período de elevado crescimento da economia mundial sem que, passados poucos anos, surja de novo uma crise violenta como a actual? Sabemos que o sistema económico prevalecente à escala global está sujeito a crises financeiras e económicas cíclicas. Porém, a crise actual tem características muito especiais por estar correlacionada com um elevado aumento da procura de energia e de outras matérias-primas essenciais ao desenvolvimento.

Consideremos especificamente o caso da energia. Com o actual preço muito baixo do petróleo, o investimento nas energias renováveis torna-se menos rentável e conseqüentemente tende a retrair-se. Contudo, o desenvolvimento das energias renováveis e das tecnologias de captura e sequestro de CO<sub>2</sub> nas centrais térmicas a carvão são imprescindíveis para mitigar as alterações climáticas. Por outro lado, o preço baixo do petróleo não favorece os investimentos absolutamente essenciais para a exploração dos jazigos recentemente descobertos, que são de exploração mais difícil e onerosa, e para a construção de novas refinarias necessárias à satisfação do aumento da procura. Na ausência destes investimentos o preço do petróleo voltará a subir até valores insustentáveis quando a economia mundial iniciar um novo período de crescimento robusto.

As alterações climáticas foram já amplamente referidas. A sua mitigação está intimamente relacionada com o uso dos combustíveis fósseis e irá inevitavelmente encarecer o preço da energia. Tal como nos outros três vértices do quadrado das insustentabilidades, também neste caso a resolução do problema envolve maiores custos e investimentos.

Estamos perante o dilema do crescimento. Recriar o crescimento económico que se verificou de 2000 a 2007 é provavelmente insustentável em termos de recursos naturais e de degradação ambiental. Todavia, no quadro do paradigma actual de desenvolvimento, a ausência de um crescimento económico significativo, provoca o aumento do desemprego, da pobreza e das iniquidades de desenvolvimento, gera riscos acentuados de conflitualidade social no interior dos países e riscos de conflitualidades internacionais. No caso da China, por exemplo, estima-se que um crescimento anual do PIB *per capita* inferior a 8% irá provocar agitação social e política. A principal preocupação das pessoas que vivem na China e, de um modo geral, nos países em desenvolvimento, é conquistar uma capacidade de consumo de bens e serviços e uma qualidade de vida comparáveis à que existe nos EUA e na Europa, cujos modelos de estilo de vida são cada vez mais visíveis a todos nos meios de comunicação social e na internet. As considerações teóricas sobre a provável insustentabilidade da generalização do paradigma de desenvolvimento ocidental a todo o mundo são naturalmente irrelevantes. Num mundo com uma civilização

cada vez mais globalizada o modelo eleito de estilo de vida tende também a ser global. E esse modelo corresponde a um elevado consumo de recursos naturais *per capita* e a uma insustentável pegada ecológica.

Será possível manter indefinidamente o actual paradigma de desenvolvimento que está subjacente à "grande aceleração"? Provavelmente é possível mas o risco de crises e rupturas recorrentes e mais ou menos profundas – financeiras, económicas, sociais e ambientais – irá crescer de forma preocupante. É prudente encontrar novas formas de desenvolvimento que não estejam baseadas essencialmente no crescimento económico. A crise financeira e económica dos nossos dias é provavelmente um modo automático de reajustamento provocado por várias insustentabilidades associadas ao actual paradigma de desenvolvimento. Constitui pois, uma boa oportunidade para reflectir e procurar encontrar novas vias de desenvolvimento sustentável.

## Referências

- Chen, J.L., C.R. Wilson and B.D. Tapley, 2006, Satellite gravity measurements confirm accelerated melting of Greenland ice sheet, *Science*, 313, pp. 1958-1960.
- Crutzen, P.J. and V. Ramanathan, 2004, Atmospheric chemistry and climate in the anthropocene, in *Earth System Analysis for Sustainability*, H.J. Schellnhuber et al., (eds), the MIT Press.
- Dias, J.A. and R. Taborda, 1992, Tidal gauge data in deducing secular trends of relative sea level and crustal movements in Portugal, *Journal of Coastal Research*, 8, pp. 655-659.
- Deffeyes, K.S., 2001, *Hubbert's Peak: The Impending World Oil Shortage*, Princeton University Press.
- FAO, 2008, The State of Food Insecurity in the World, *Food and Agricultural Organization of the United Nations*.
- Gregory, J.M., P. Huybrechts and S.C.B. Raper, 2004, Threatened loss of the Greenland ice-sheet, *Nature*, 428, pp. 616.
- Hawkins, R., C. Hunt, T. Holmes and T. Helweg-Larsen, 2008, Climate Safety, *Public Interest Research Center*.
- Hibbard, K.A. et al., 2007, Group Report: decadal-scale interactions of humans and the environment, in *Sustainability or Collapse*, R. Constanza, L.J. Gramlich and W. Steffen (eds.), the MIT Press.

- IPCC, 2007, Intergovernmental Panel on Climate Change, Contributions of Working Groups I, II and III to the *IPCC Fourth Assessment Report*, Cambridge University Press.
- McNeil, J., 2000, Something new under the sun. An environmental history of the twentieth century, *Allen Lane*, The Penguin Press.
- Oor, J.C., et al., 2005, Anthropogenic ocean acidification over the twenty-first century and its impact on calcifying organisms, *Nature*, 473, pp. 681-686.
- Rahmstorf, D., 2007, A semi-empirical approach to projecting future sea-level rise, *Science*, 315, pp. 368-370.
- Rigby, M. et al., 2008, Renewed growth of atmospheric methane, *Geophysical Research Letters*, em publicação.
- Santos, F.D., K. Forbes and R. Moita (Editors), 2002, Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures, SIAM Project, *Gradiva*, Lisbon.
- Santos, F.D. and P. Miranda, 2006, Alterações Climáticas em Portugal. Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação, Projecto SIAM II, *Gradiva*, Lisboa.
- Santos, F.D., 2007, Que Futuro? Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento e Ambiente, *Gradiva*, Lisboa.
- Schuur, E.A., et al., 2008, Vulnerability of permafrost carbon to climate change: implications for the global carbon cycle, *Bioscience*, 58, pp. 701-714.
- Semitelov, I. et al., 2008, International Siberian Shelf Study 2008, Abstract presented at the *Fall Meeting of the American Geophysical Union*.
- Serreze, M.C., M.M. Holland and J. Stroeve, 2007, Perspectives on the Arctic's shrinking sea-ice cover, *Science* 315, pp. 1533-1536.
- Shakhova, N. et al., 2008, Anomalies of methane in the atmosphere over the East Siberian shelf: Is there any sign of methane leakage from shallow shelf hydrates?, *Geophysical Research Abstracts*, Vol. 10, EGU2008-A-01526.
- UNDP, 1999, *Human Development Report 1999*, Oxford University Press.
- UNDP, 2000, *Human Development Report 2000*, Oxford University Press.
- Zwally, H.J., M.B. Giovinetto, J. Li et al., 2006, Mass changes of the Greenland and Antarctic ice sheets and shelves and contributions to sea-level rise: 1992-2002, *Journal of Glaciology*, 51, pp. 509-527.

# O Mar nas Mentalidades Nacionais. Mistério/ Descoberta/ / Desenvolvimento Sustentável

Mário Ruivo

*Presidente da CP-COI e do Conselho Nacional para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*

Maria Inês Gameiro

*Doutoranda na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Bolseira de Ciência e Tecnologia da FCT na EMAM.\**

## Resumo

Os autores, depois de analisarem a evolução entre as “mentalidades”/atitudes e o mar, recordam que o Mar Oceano, apesar do seu peso simbólico, continua a ser um paradigma adiado na política portuguesa, referindo situações e personalidades que marcaram os assuntos do oceano no último século.

Salientando o paradoxo de documentos oficiais continuarem a referir o espaço nacional numa perspectiva terrestre, sem ter em conta as extensas áreas marítimas portuguesas, os autores acentuam que está em curso uma evolução, marcada pela crescente abertura à cooperação internacional, nomeadamente europeia, em que Portugal tem sido protagonista activo.

Na actual “Sociedade do Conhecimento” e apesar da Estratégia Nacional para o Mar, o almejado “regresso” está dependente da vontade política e do aprofundamento do “triálogo” (governo, sector privado, sociedade civil), num contexto de participação democrática que viabilize o desenvolvimento sustentável, nas suas componentes económica, social e ambiental e que assegure novas formas de governação.

## Abstract

**The Sea in National Mentality. Mystery/  
/ Discovery/ Sustainable Development**

*The authors, after analyzing the evolution between the “mentalities”/attitudes and the sea, recall that the “Ocean Sea” despite its symbolic value continues to be a postponed paradigm in the Portuguese politics, referring situations and personalities relevant to the ocean affairs in the last century.*

*Outlining the paradox that official documents continue to mention the Portuguese national space in a land perspective without taking into consideration the vast maritime areas, the authors identify an evolution in progress set by the growing openness to international cooperation, namely European, in which Portugal has been an active player.*

*In the actual “Knowledge Society”, and despite the National Sea Strategy, this awaited “return” depends both on political will and on strengthening the “trialogue” (government, private sector, civil society), in a context of democratic participation leading to sustainable development in its economic, social and environmental components, assuring new forms of governance.*

---

\* Nesta perspectiva, é de assinalar terem passado dez anos sobre a Exposição Universal de Lisboa dedicado ao tema “O Oceano – um Património para o Futuro da Humanidade” e sobre a aprovação de 1998 como “Ano Internacional dos Oceanos” pela Assembleia Geral da Nações Unidas, por iniciativa de Portugal. Eventos que serão revisitados, a 12 de Dezembro próximo, numa Sessão Comemorativa presidida pelo Dr. Mário Soares com vista a reflectir sobre as propostas então formuladas sobre uma governação responsável do Oceano.



A realização deste Colóquio sobre “O Mar no Pensamento Estratégico Nacional”, centrado sobre análises prospectivas, oferece uma oportunidade para activar o processo de reflexão que tem tido lugar nas últimas décadas. Este, apesar do seu zigzague e de uma certa adocracia, tem sido pautado pela intenção de promover o “regresso de Portugal ao Mar” como Projecto Nacional.

Não sendo historiadores da cultura, temos procurado no âmbito das nossas actividades melhor entender as “mentalidades nacionais” no relacionamento com o Mar. Assim, a participação neste Colóquio constitui, para além dos seus objectivos próprios, uma oportunidade para apreciar esta componente dos assuntos do oceano. A busca do que somos e porquê tem sido motivada pela procura de estratégias alicerçadas nas especificidades nacionais. Procuramos, simultaneamente, enquadrá-las num contexto mais vasto que, embora complexo, ofereça uma visão susceptível de nos conduzir “a bom porto”, ou seja, a uma mais equilibrada relação entre as sociedades humanas e os espaços marítimos do nosso Planeta, agora vista no âmbito de uma Sociedade do Conhecimento e de Riscos.

Pela sua pertinência, recordamos as palavras de Eduardo Lourenço quando refere que “*Nenhuma barca europeia está mais carregada de passado do que a nossa. Talvez por ter sido a primeira a largar do cais europeu e a última a regressar*”<sup>1</sup>. Esta reflexão é particularmente significativa, quando a União Europeia procura levar à prática a Política Marítima Integrada, aprovada durante a presidência portuguesa da UE e fortemente marcada pela visão e contributos do nosso país.

Neste contexto, o Mar Oceano, pelo seu peso histórico e antevisão, continua a ser um paradigma adiado na política e na história portuguesa.

A nossa identificação com o Mar tem marcado e sido influenciada ao longo dos tempos pelas “mentalidades” e comportamentos dos grupos e actores sociais. Este é um tema recorrente, sujeito a uma “hipermemorização social”, como enfatiza Álvaro Garrido num estudo sobre a economia e as políticas marítimas portuguesas, em meados do século XX.<sup>2</sup>

As “mentalidades” empilhadas pela História, são um pano de fundo e de referência que, para além do seu valor cultural, reflectem e condicionam a receptividade da sociedade aos assuntos do Oceano.

---

1 Eduardo Lourenço (2004), «Nós como futuro», in *A Nau de Ícaro seguido de Imagem e Miragem da Lusofonia*, Gradiva, Lisboa: 216 pp, p. 66.

2 Álvaro Garrido (2006), *Economia e Política das Pescas Portuguesas, Ciência, Direito e Diplomacia nas Pescarias do Bacalhau (1945-1974)*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa: 189 pp., p. 15.

---

Não é aqui o local indicado para aprofundar os conceitos de “mentalidade” ou identidade. Trata-se de um assunto largamente debatido por historiadores e cientistas sociais, nomeadamente na relação com a ideia de nacionalidade.

A temática da Nação e das mentalidades é relativamente recente na história nacional. Até ao início do século passado, em muitas comunidades, a ligação ao mar ou ao local era anterior e mais significativa que a pertença a uma ideia abstracta de Nação. A este propósito, conta José Mattoso uma história ilustrativa, passada em finais do século XIX, sobre o Rei D. Luís, que no mar perguntou do seu iate a uns pescadores com quem se cruzou se eram portugueses. A resposta foi bem clara: “Nós outros? Não, meu Senhor! Nós somos da Póvoa do Varzim!”<sup>3</sup>. Eram os poveiros, uma comunidade bem demarcada, diferenciada de todas as comunidades piscatórias.

Está presente no imaginário colectivo a ideia de que a identidade nacional portuguesa se encontra associada ao mar. Este tem influenciado as mentalidades e criado diversos mitos, ligados ou não com a realidade, como os do povo audaz e corajoso dos Descobrimentos, dos pescadores rudes e bravos ou das mulheres estóicas que aguardam o regresso dos homens do mar distante.

A influência do mar nas mentalidades, embora anterior, teve um significativo apoio no período do Estado Novo, tratando-se de uma ideia cara ao regime. Nesta fase, tanto as profissões ligadas ao mar, apoiadas por estruturas corporativas, como a ideia do povo colonialista que se integrava e miscigenava, patente na teoria luso-tropicalista de Gilberto Freyre, ou a celebração das glórias passadas, como a Exposição do Mundo Português, se desenvolveram, muitas vezes através da criação de um folclore que escondia duras realidades.

O fim do Estado Novo e do «Império» transforma, em 1974, os 500 anos de Portugal de «Nação marítima» num «Estado costeiro», embora dotado de uma vasta ZEE.<sup>4</sup> Para esta nova realidade contribuiu, de forma decisiva, o movimento internacional de criação de um novo regime e uma nova atitude de olhar o Mar.

De forma constante, porém, mantiveram-se as associações tradicionais que ligam Portugal ao Mar Oceano: a “Idade de Ouro” dos Descobrimentos, a partilha de culturas com outros povos e o país de pescadores e marinheiros.

---

3 José Mattoso (2003), *A Identidade Nacional*, 3ª ed., Gradiva, Lisboa: 112 pp., p. 14.

4 Maria Eduarda Gonçalves (1996), «Les nouvelles frontières de la “mer portugaise”, droit de la mer et politique maritime au Portugal», in *Mélanges offerts à Jorge Campinos*, Vol. XXIX, Paris, Presses Universitaires de France et Faculté de Droit et des Sciences Sociales de Poitiers, Paris: 441 pp., pp. 331-351; Maria Eduarda Gonçalves (1997), «Le Portugal et le droit de la mer», in T. Treves (ed.), *The Law of the Sea, The European Union and its Member States*, Vol. 28, Martinus Nijhoff Publishers, Boston: 581 pp., pp. 427-446.

O factor geográfico desempenhou também um papel significativo, numa nação que tem o seu carácter moldado pelo Atlântico e pelo Mediterrâneo. Esta presença é ainda um elemento constante para as populações costeiras, constituindo estas a maioria dos habitantes do país.

A ligação de Portugal ao mar, está ainda patente nas artes, particularmente na literatura, mas também em expressões do quotidiano ou nos ditados populares. Da memória colectiva em que estamos inseridos são símbolos, no nosso quotidiano, os tradicionais pratos de cerâmica, em que talheres cruzados rendem homenagem a um atraente peixe dos nossos mares ou de mares distantes, como o bacalhau.

Mais recentemente, as Comemorações dos Descobrimentos, redescobrimdo o passado e, muito particularmente, a Expo 98, olhando o futuro, voltaram a trazer o oceano para a realidade nacional, num contexto globalizado, retirando-o lentamente da dormência em que se encontrava.

No entanto, o passado é ainda uma presença muito forte, e o peso da “barca”, se nos dá este carácter marítimo, parece por vezes estar encaçada.

Numa atitude contra-corrente em relação à imobilidade gerada por vezes por este peso simbólico, em finais do século XIX e princípio do século XX, o Rei D. Carlos de Bragança, pela sua cultura e sensibilidade às ciências naturais, e com sentido prático, empreendeu o arranque de campanhas de estudo no Mar para um melhor conhecimento das nossas costas e como forma de apoio à pesca, num diálogo estimulante com o Príncipe Alberto do Mónaco. Logo na primeira publicação sobre as campanhas do “Yacht Amélia”, em 1896, afirma que, tendo em conta “*a excepcional variedade das condições bathymetricas, que apresenta o mar que banha as nossas costas, suggeriram-nos no anno findo a idéa de explorar scientificamente o nosso mar, e dar a conhecer, por meio de um estudo regular, não só a fauna do nosso plan’alto continental, mas tambem a dos abyssos, que, exemplo quase unico na Europa, se encontram em certos pontos, a poucas milhas da costa*”<sup>5</sup>.

Meio século mais tarde, o Dr. Alfredo de Magalhães Ramalho, pioneiro da Oceanografia em Portugal, numa abordagem mais abrangente, contribuiu para enraizar esta ciência em Portugal, e numa perspectiva inovadora, antecipou a multidisciplinaridade que hoje a caracteriza. No Prefácio de “O Problema da Sobre-pesca” de G. M Russel, Magalhães Ramalho, afirma que “*o estudo do Mar necessita da colaboração harmónica de entidades variadas*” enfatizando que face aos conflitos de pesca “*incumbe à Administração Pública a condição e concertação desses diversos inte-*

---

5 Mário Ruivo (1958), *D. Carlos de Bragança: naturalista e oceanógrafo: conferência*, Fundação da Casa de Bragança, Bragança.

*resses, sem predomínio nenhum, por forma que todos possam obter o que equitativamente lhes pertence, mas só isso*"<sup>6</sup>.

Saltando, agora, para o nosso tempo, recordarei a acção do Dr. Mário Soares que, nas diversas e altas funções que tem desempenhado e como cidadão militante de várias causas, tem consagrado ao Mar uma atenção especial. No Prefácio do Relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos (CMIO), à qual presidiu, afirma: *"O julgamento da história poderá ser muito duro para as gerações presentes, no que toca à preservação dos Oceanos. É, portanto, urgente inverter as tendências dominantes. Apelamos igualmente às organizações não governamentais e aos grandes decisores políticos e aos agentes económicos, a nível nacional e internacional. A chave do próximo século é, não o duvido, a solidariedade. A salvaguarda eficaz e duradoura dos Oceanos é uma tarefa que se inscreve na lista dessa preocupação. Tem a ver directamente com o futuro e com as gerações vindouras. Não pode ser adiada, porque não há tempo a perder!"*<sup>7</sup>.

Iremos colocar-nos, como se pretende neste Colóquio, numa posição prospectiva que contribua para estimular o debate público e a participação no processo conducente a uma estratégia nacional para o Mar, consensual e colectivamente assumida. Deve ser salientado que esta *"tem de ser enquadrada, articulada, coordenada e integrada com as restantes estratégias, políticas e programas nacionais, assim como com outros planos globais decorrentes de compromissos assumidos internacionalmente"*<sup>8</sup>. Neste contexto, é de referir um recente "Estudo Territorial da OCDE" que considera estar aberta uma oportunidade única para dar um salto qualitativo no processo de desenvolvimento, afirmando que *"os anos mais próximos poderão vir a determinar o futuro de Portugal na economia globalizada. Portugal iniciou um programa ambicioso para a competitividade e defronta-se agora com uma estreita janela de oportunidade para o implementar"*<sup>9</sup>.

Porém, nas quase 150 páginas do trabalho citado, não consta uma referência específica ao conceito de espaço nacional na sua totalidade, isto é, um espaço integrado que, para além da componente terrestre (Continente, Açores e Madeira), inclui a mais vasta Zona Económica Exclusiva da UE, bem como a possibilidade de expansão dos limites externos da Plataforma Continental, com todas as implicações, quer em termos de soberania, quer económicas, sociais e de governação.

---

6 E. D. Russel (1943), *O problema da sobrepesca*, Estação de Biologia Marítima, Lisboa: 150 pp.

7 *O Oceano Nosso Futuro - Relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos* (1998), Expo 98/Fundação Mário Soares, Lisboa: 247 pp.

8 Resolução do Conselho de Ministros nº 163/2006, de 12 de Dezembro (Estratégia Nacional para o Mar).

9 *Estudos Territoriais da OCDE: Portugal* (2008), Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP: 153 pp.

---

O mesmo já não se verifica na “Estratégia de Lisboa – Portugal de Novo” onde se afirma que *“os factores diferenciadores de referência, entendidos em sentido lato, são o Oceano, oportunidade para colocar Portugal no centro de uma rede económica de criação de valor associada ao Mar, o Território, oportunidade para colocar Portugal no centro de uma rede económica de criação de valor associada à localização, com destaque para as relações de interface com o mar e intercontinentais (...)”*<sup>10</sup>.

De notar que a “Estratégia Nacional para o Mar”<sup>11</sup> reitera estes objectivos, assinalando, porém, que são igualmente conhecidos constrangimentos e desenquadramentos que não têm permitido colocar este potencial ao serviço do desenvolvimento. E, pondo o dedo na ferida, identifica entre as “Acções Estratégicas” a necessidade de *“sensibilizar e mobilizar a sociedade para a importância do mar. Uma das principais dificuldades é a sua falta de visibilidade na sociedade portuguesa (...) sem esta mobilização dificilmente esta Estratégia poderá alcançar os seus objectivos de forma eficaz”*<sup>12</sup>.

Com este breve bosquejo da visão e atitudes de personalidades marcantes no relacionamento de Portugal com o Mar, pretendemos pôr em evidência que, neste quadro inicialmente marcado por mistérios e descobertas e, agora, pelos objectivos de um desenvolvimento sustentável do Oceano, é preciso dar tempo ao tempo.

O valor do conhecimento científico como factor de desenvolvimento e de poder, tem vindo a afirmar-se, culminando no processo em curso de ocupação tridimensional do Oceano, agora integrado na “Sociedade do Conhecimento”, enquadrado nas políticas da UE e na Estratégia de Lisboa, processo marcado por uma crescente abertura à cooperação internacional requerida pela natureza, dinâmica e unidade do Oceano mundial. Neste contexto, a par da crescente diversificação dos usos e dos impactos ambientais, entrou-se numa fase de gestão interdisciplinar e intersectorial aberta à participação de todas as partes interessadas, que responda a um melhor entendimento das interações entre os fenómenos e processos naturais e os de origem antrópica. As situações de crise ambiental, em especial, têm posto em evidência o papel do Homem como elemento determinante do “estado de saúde” ambiental do Planeta. Este período, que começa a ser designado como “antropoceno” é, de facto, profundamente marcado pelos impactos da Revolução Industrial, de que a sobrepesca, a poluição, o efeito de estufa, as alterações climáticas e o aumento do nível do mar, são indicadores.

---

10 Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008, Outubro de 2005, <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/E88526C2-6FCE-450B-B3F0-1D3554691801/0/PNACE.pdf>.

11 Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de Dezembro (Estratégia Nacional para o Mar).

12 *Idem*.

É neste contexto, marcado por oportunidades de desenvolvimento económico e social em harmonia com a natureza, que se deve inserir a governação responsável do Oceano, preconizada pela CMIO, cujo Relatório foi inicialmente apresentado publicamente na EXPO98 e ulteriormente submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas. Porém, as propostas respeitantes a mecanismos institucionais continuam a aguardar pela vontade política dos governantes e da cooperação internacional, contrariamente ao apelo feito há dez anos, para “arrancar com o processo da mudança e inovação” a todos os níveis, em particular para que “se estabeleçam arranjos institucionais que promovam a participação nos processos de decisão”<sup>13</sup> como contributo para o uso pacífico do Oceano preconizado pela CNUDM. Como afirmava Maquiavel, de forma clarividente: “Não há nada mais difícil de realizar, nem de êxito mais duvidoso nem mais difícil de gerir, que iniciar uma nova ordem das coisas”<sup>14</sup>.

Há, porém, que reconhecer que apesar das contradições que por vezes caracterizam os processos na UE, a adopção de uma Política Marítima Europeia integrada e da Estratégia Marinha, como seu pilar ambiental, é um sinal positivo.

No que nos diz respeito, embora por vezes de forma errática, tem-se verificado uma continuidade discreta nas iniciativas tomadas nos últimos anos pelos vários governos constitucionais, que contribuíram para manter aberto o processo respeitante à Estratégia Nacional do Mar, plena de promessas, embora ainda em busca de formulação.

Quando analisamos objectivamente os ganhos obtidos, há que reconhecer que estamos ainda longe de os ter consolidado, pondo porventura em risco a capacidade de liderar este processo e dele retirar os benefícios da nossa posição estratégica no Atlântico e da nossa vocação marítima. Pretendemos, no quadro deste Painel que pretende ser prospectivo, partilhar algumas reflexões, nomeadamente de carácter político e institucional para ulterior consideração. Estes temas têm, de resto, sido aflorados ou desenvolvidos em vários *fora* e por várias personalidades militantes da causa do Oceano.

Alguns eventos recentes<sup>15</sup> põem em evidência que “o regresso de Portugal ao Mar” como Projecto Nacional, embora dependa nesta fase da vontade política, requer

---

13 O Oceano Nosso Futuro – Relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos (1998), Expo 98/Fundação Mário Soares, Lisboa: 247 pp.

14 Nicolau Maquiavel (2008), *O Príncipe*, Editorial Presença, Lisboa: 192 pp.

15 A Conferência “Os Mares da Lusofonia” (Gare Marítima de Alcântara, 26-27 de Setembro de 2008), as recentes Jornadas Comemorativas do Dia do Mar 2008, nomeadamente o Colóquio “O Oceano: Conhecimento e Cidadania” e a Sessão Solene que teve lugar na Sociedade de Geografia de Lisboa, bem como as posições e debate no “Fórum Permanente dos Assuntos do Mar” põem em evidência a crescente sensibilidade da sociedade civil, na diversidade das suas posições, neste domínio da Governação.

aprofundamento do “triálogo” centrado no Oceano, nas suas componentes económica, social, ambiental e institucional.

O sucesso na realização deste objectivo depende da mobilização e envolvimento das partes interessadas e da sociedade civil, mediante arranjos institucionais que assegurem uma participação efectiva e informada no processo de decisão.

Dada a natureza horizontal e multisectorial dos Assuntos do Oceano e com base na análise dos mecanismos institucionais, bem como dos resultados obtidos, melhorar o sistema de governação requer um envolvimento a alto nível, de preferência do Primeiro-ministro ou do Ministro da Presidência, como autoridade com poderes para assegurar acções concertadas e, quando necessário, coordenadas, bem como a atribuição de meios e incentivos. Desta forma, reforça-se o papel da Comissão Interministerial para os Assuntos de Mar, apoiada numa estrutura técnica apropriada, ou seja, uma EMAM de nova geração.

Finalmente, consideramos que iniciativas como a EXPO 98, susceptíveis de mobilizar a sociedade, os grupos de interesse, as entidades envolvidas em Assuntos do Mar, as ONGs, o sector privado e os cidadãos sensíveis a uma cultura marítima são, em última análise, nesta fase de arranque, a chave do sucesso de uma Política Nacional para o Mar que depende de uma visão a médio prazo e continuidade nas medidas de apoio.

Dado que entraremos, no próximo ano, num período marcado por vários processos eleitorais (eleições europeias, legislativas, municipais), em que os Partidos apresentarão os seus programas, seria um momento oportuno, como foi ventilado na 2ª Reunião Plenária do Fórum Permanente para os Assuntos do Mar, para se fazer ouvir a voz dos cidadãos e dar expressão à utopia criativa do regresso de Portugal ao Mar Oceano como projecto nacional e de solidariedade entre as actuais e futuras gerações.

### **Referências Bibliográficas Complementares**

GAMEIRO, Maria Inês (2007), *“Navio-Nação”: A Importância Política dos Oceanos – do 25 de Abril à Actualidade*, Instituto de Estudos Políticos, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 307 pp.

RUIVO, Mário (2006), «Política Marítima Europeia 2 – Ciência e Governação do Oceano», in *Europa – Novas Fronteiras*, Revista do Centro de Informação Europeia Jacques Delors, nº 20, Julho/Dezembro, Lisboa: Principia, pp. 53-60.

RUIVO, Mário (2006), «Geopolítica dos Recursos Haliêuticos e Cooperação Internacional», in Álvaro Garrido (coord.), *A Economia Marítima Existe*, Lisboa: Âncora Editora, pp. 19-31.

RUIVO, Mário (1999), «Partilhar o Mar para Bem da Humanidade», in *Notícias do Milénio, Diário de Notícias*, Lisboa, 8 de Julho de 1999, pp. 92-95.

RUIVO, Mário (1998), «Uma Nova Política do Mar para Portugal no Novo Regime dos Oceanos», in *Janus - Anuário de Relações Exteriores*, Lisboa: Público e Universidade Autónoma de Lisboa, pp. 168-169.

# O Conhecimento Científico do Mar

Ricardo Serrão Santos

IMAR – Instituto do Mar e Departamento de Oceanografia e Pescas da Universidade dos Açores

## Resumo

Os mares e oceanos têm um papel vital para a vida do planeta Terra. Para além de fonte importante de recursos vivos, minerais e energéticos têm assegurado a reciclagem e o depósito de numerosos contaminantes com que as sociedades modernas, após a revolução industrial, vêm poluindo os ecossistemas do planeta que habitamos. Deste modo, têm vindo a adiar, mas não a eliminar, cenários de catástrofe ambientais. Os estudos actuais em ciências do mar são assim importantes não só em termos estritamente científicos mas também dada a relevância e urgência social, económica, política e de gestão. Portugal está particularmente bem posicionado para o desenvolvimento e aplicação da investigação naquele domínio científico. Portugal, que detém uma das maiores Zonas Económicas Exclusivas da Europa, na qual grande parte é oceano aberto e mar profundo, tem assim condições especiais, mas também obrigações para desenvolver a investigação em ciências do mar. A investigação científica nacional em ciências do mar, apesar de tardia no âmbito do sistema científico mundial e nacional, tem vindo a fazer progressos acentuados em comparação com outros domínios disciplinares. Na última década, o *ranking* de publicações científicas indexadas internacionalmente em domínios das ciências marinhas passou para o 13º lugar, quando na década passada ocupava o 30º lugar entre os diferentes tópicos identificados pelo portal *Web of Knowledge*. Neste artigo são analisados alguns dos progressos alcançados e encarado com optimismo o progresso científico nacional para o século XXI agora que o país está dotado de uma estratégia nacional para os Oceanos, de uma estratégia nacional para o Mar e que dispõe de dois navios oceanográficos de alto mar e um ROV que pode explorar os oceanos até à profundidade de 6000 metros.

## Abstract

### The Sea's Scientific Knowledge

*The seas and the oceans play a major role as support of life in planet Earth. Besides their importance as source of live, mineral and energy resources, they have secured the recycling and deposit of numerous contaminants produced by the modern societies. In this context, they have been helping with the postponing of an eminent global environmental catastrophe. The modern studies in marine sciences are thus not only of strictly scientific importance but also of societal, economic and management relevance and urgency. Portugal is particularly well positioned to develop research in such scientific domains.*

*Portugal has one of the larger Economic Exclusive Zones among the European countries where most of the area is open ocean and deep-sea. Thus the country has special conditions, but also special obligations, in view to develop marine research. Marine research in marine sciences, notwithstanding in the world and national scientific system, has seen marked progress in comparison with other domains. In the last decade Portuguese scientific publications ranked 13<sup>rd</sup> place among all topics of research identified in the portal *Web of Knowledge*, in comparison with the 30<sup>th</sup> placed occupied in the previous decade.*

*In the present paper I analyse some of the progresses reached. I thereby see with optimism the national scientific progress for the 21<sup>st</sup> century now that the country is provided with a Ocean Act and a National Strategy for the Sea, and is equipped with two new ocean research ships and a deep-se ROV enable to dive at 6000 metres deep.*



## Introdução

Nunca é de mais relevar a importância dos mares e oceanos no contexto do planeta Terra. No seu conjunto de mares e oceanos, o grande Oceano é **Primordial**: a vida teve origem nos oceanos onde esteve restringida pelo menos durante 1 a 3 milhões de anos, e contém 32 *fila*, contra apenas 11 nos ambientes terrestres. É **Enorme**: representa 70% da superfície da Terra, 90% do volume da Terra ocupado por vida e tem 170 vezes mais espaço de vida que qualquer outro ambiente da Terra. É **Largamente Desconhecido**: apenas cerca de 0.00001% dos fundos marinhos foram sujeitos a investigações biológicas. É **Incrivelmente diverso**: supõe-se que os oceanos contêm 10 milhões de espécies do macrobentos, 100 milhões de espécies de microbentos (comparados com os 1.7 milhões de espécies até à data descritas para todos os ambientes terrestres).

Os oceanos regulam macro e microprocessos vitais para a vida no Planeta. Eles são o «depósito» onde são reciclados muitos dos gases, incluindo aqueles que são puramente produzidos pelo homem, como os clorofluorcarbonetos que, no entanto, dada a sua inércia química, são emitidos para a atmosfera de forma mais rápida do que aquela com que são absorvidos pelos oceanos. A par da variabilidade da actividade solar, das mudanças orbitais, dos impactes vulcânicos, os oceanos são dos mais importantes reguladores do clima do Planeta.

O facto de a vida ter tido origem nos oceanos, e aí se ter diferenciado isoladamente durante largos milhões de anos antes de ter colonizado a crosta terrestre, contribuiu para a maior diversificação filética nos oceanos. Dos cerca de 35 *phyla* animal actualmente identificados, cerca de 14 são exclusivamente oceânicos, e dois deles só muito recentemente foram descobertos: Loricifera, descoberto em 1983, e Cycloptera, descrito em 1995.

O que é paradigmático é que se desenvolveram no século passado as condições para um enorme salto qualitativo do nosso conhecimento sobre os oceanos, mas a riqueza desse conhecimento é prejudicada pela sua destruição antecipada. Arriscamo-nos a desvendar apenas aquilo que já lá esteve.

## O Quadro Europeu

Dado a reconhecida importância dos oceanos em processos vitais para as sociedades humanas o seu estudo, sob os diversos pontos de vista, biológico e físico, tem vindo a ganhar particular relevância no âmbito das estratégias de financiamento internacionais e europeias. Desde há já vários anos que se organiza na Europa a

conferência *EurOcean*. Na reunião de 2004, realizada em Galway, foram definidos os principais desafios para o futuro na área das Ciências e Tecnologias do Mar, assim como o papel essencial que devem desempenhar o Espaço Europeu de Investigação e a proposta da comissão, 7º Programa-Quadro de Investigação (2007-2013), no apoio à excelência a nível mundial na ciência e tecnologia marinhas.

A Declaração de Galway define os objectivos e as problemáticas prioritárias da investigação científica em Ciências do Mar para uma Europa de competitividade. Algumas das prioridades ali assinaladas apontam para: 1) a implementação de uma perspectiva baseada no ecossistema tendo em vista o desenvolvimento sustentável; 2) a integração das novas excitantes descobertas em ciências do mar (e.g. o papel do picoplancton, dos extremófilos dos fundos marinhos e dos micro-organismos do subsolo marinho) para compreendermos como o ecossistema marinho funciona e a sua possível aplicação comercial; 3) a conservação da biodiversidade marinha tendo como base o seu carácter único e objectivos sociais e económicos (e.g. novos compostos bioactivos para a medicina, a farmacêutica e a indústria); 3) a exploração do mar profundo e margens continentais, uma das últimas fronteiras do planeta, tendo em vista descobrir os seus mistérios e aceder aos recursos potenciais.

Apesar de, por vezes, se assumir que as Ciências e Tecnologias do Mar perderam visibilidade e relevância a partir do 5ª Programa Quadro da UE, quando foi dissolvido o sub-programa MAST (acrónimo para *Marine Sciences and Technologies*) e o quadro de investigação em ciências e tecnologias marinhas (C&TM) passou a apresentar uma configuração transversal a várias áreas temáticas, a verdade é que as ciências e tecnologias do mar estão representadas de forma avantajada nas diferentes áreas temáticas.

Uma das componentes mais desconhecidas dos oceanos são os seus fundos marinhos, que passarei a designar por *mar profundo*. O grande interesse científico do mar profundo começou a ser relevado de forma enfática nos documentos estratégicos do *Marine Board* da *European Science Foundation*, *Navigating the Future* (ESF 2006). Em particular *Navigating the Future III*, destaca as “novas fronteiras das ciências marinhas” (p. 49) onde dá particular ênfase ao mar profundo. A *DG Research* seria promotora em 2007 de uma iniciativa relativa ao balizamento das prioridades da investigação para o mar profundo no âmbito da iniciativa “The Deep-Sea Frontier – Science challenges for a sustainable future” (EC 2007), que se reflectiu nas temáticas do financiamento do 7º PQ da CE. No 7º PQ, as Ciências e Tecnologias do Mar são consideradas como uma área prioritária e transversal onde é dado particular ênfase ao mar profundo. Alguns exemplos do 1º concurso de 2007: “ENV.2007.2.2.1.3. *Habitat-marine species interactions in view of ecosystem based management in the*

*deep-sea; ENV.2007.2.2.1.5. Deep Ocean geophysical and biological processes. The work to be undertaken within the perspective of a "Deep-Sea Frontier" ...".*

### O Quadro Português

Em 2004 concluía-se também em Portugal o processo conducente à Estratégia Nacional para os Oceanos, para a qual tinha sido criada a Comissão Estratégica dos Oceanos presidida pelo jovem e dinâmico jurista Tiago Pitta e Cunha, onde se afirmava *O Oceano como Desígnio Nacional para o Século XXI*. Entre as mais de 250 medidas ali enunciadas, figuravam as prioridades dadas nas Ciências e Tecnologias do Mar em Portugal em particular a necessidade de: 1) adoptar uma gestão integrada do Oceano, incluindo as zonas costeiras; 2) estabelecer um sistema de apoio à decisão orientado à protecção, ao uso e ao desenvolvimento sustentáveis do Oceano e dos seus recursos; 3) promover um quadro coerente de formação e investigação científica e tecnológica na área do Oceano; 4) criar um sistema integrado de recolha de dados, gestão de informação e do conhecimento, e monitorização do Oceano, incluindo as zonas costeiras.

A Estratégia Nacional para os Oceanos, na sua vertente científica, decorria da dinâmica introduzida nos anos 90, década em que, de facto, foram criadas orientações estratégicas sustentadas num importante instrumento financeiro. A baliza deste arranque de tipo novo e o instrumento para a progressão da investigação em C&TM em Portugal foi a criação do Programa Dinamizador das Ciências e Tecnologias do Mar (PDCTM), que teve como principal impulsionador o espírito sagaz e militante incansável das causas do(s) Oceano(s) o Prof. Mário Ruivo. Corria então o ano de 1998 um ano marco na reflexão sobre os oceanos em que se celebrou o Ano Internacional dos Oceanos e a correspondente EXPO'98, ambos também impulsionados por Mário Ruivo.

Por detrás do PDCTM esteve a então criada Comissão Oceanográfica Intersectorial na dependência da Fundação para a Ciência e Tecnologia. O PDCTM estabeleceu como prioridades: 1) O estudo dos processos naturais na Zona Económica Exclusiva (ZEE) e na plataforma continental portuguesa e suas interações com a atmosfera, biosfera e geosfera; 2) O desenvolvimento das bases científicas, metodológicas e técnicas de gestão integrada da zona costeira portuguesa e estuários, com especial atenção aos recursos vivos e à biodiversidade e ainda aos efeitos da poluição, ou de outras formas de degradação ambiental; 3) Os estudos relacionados com a prospecção dos recursos do solo e subsolo marinhos na Zona Económica Exclusiva Nacional (Continente, Açores e Madeira), bem como de possíveis novos campos de

exploração com potencial interesse em diversos domínios, como sejam a biotecnologia e as aplicações nos domínios da farmacologia e da medicina; 4) A criação de bases científicas, metodologias e projectos-piloto de monitorização que contribuam para a estruturação de um sistema nacional e para o Sistema Global de Observação dos Oceanos (GOOS); 5) O desenvolvimento de serviços operacionais de gestão e difusão de informação em Ciências do mar e dados oceanográficos.

Com apoios financeiros substanciais da UE o ministério que tutelava as Ciências e Tecnologias e o seu órgão, a Fundação para a Ciência e Tecnologia, criaram um sistema de bolsas para formação superior que aumentou significativamente a qualidade e competência dos recursos humanos. Isso reflectiu-se de forma particular no ranking da investigação científica relacionada com o mar. Por exemplo, no ranking das publicações científicas incluídas na *Web of Knowledge* ([www.isiknowledge.com/](http://www.isiknowledge.com/)) a biologia marinha passou do 30º lugar, que ocupava na década de 90 no panorama das publicações científicas nacionais, para 13º no conjunto dos primeiros 8 anos de século XXI.

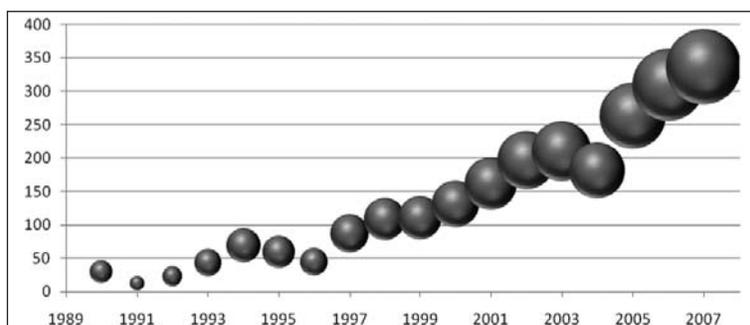


Figura 1 - Evolução anual do número de publicações científicas em “biologia marinha” de autores portugueses entre 1990 e 2007.

Quer a Estratégia Nacional para os Oceanos, quer o documento da Estratégia Nacional para o Mar (CEO, 2004), que lhe seguiria dinamizada pela então criada Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM, 2007) relevam a importância estratégica nacional da investigação do mar profundo. Esta prioridade está aliás contida no programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009) que advoga o interesse em: “1) Desenvolver as iniciativas tendentes ao alargamento da plataforma continental, de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, para além das duzentas milhas marítimas; 2) Criar áreas de desenvolvimento especializadas com vantagens comparativas no Mar, nomeadamente no campo da investigação científica e tecnológica e na gestão dos recursos vivos,

valorizando patrimónios únicos como os campos hidrotermais submarinos nos Açores. (pg. 117)

### **Construir o Conhecimento do Mar Profundo**

O Oceano Atlântico e a sua crista média, em particular, albergam uma grande variedade de habitats do mar profundo como os montes submarinos com os seus recifes e jardins de corais frios e colónias massivas de esponjas, vulcões activos e ecossistemas quimossintéticos com formas de vida extrema (extremófilos). Neste sobressam os sulfuretos polimetálicos. Os sulfuretos polimetálicos ocorrem ao longo das dorsais médias oceânicas. Formam chaminés de depósitos minerais trazidos ao nível do solo submarino pela água aquecida que penetrou no subsolo onde se misturou com minerais. Estas crostas contêm alguns metais nobres. Estes sítios, quando activos, albergam comunidades faunísticas quimissintéticas únicas com grande interesse biológico e interesse biotecnológico.

### **O Mar Profundo**

O mar profundo é o domínio dos oceanos para além das 200 milhas de profundidade, uma linha divisória um tanto arbitrária, mas funcional do ponto de vista descritivo. O mar profundo é também aquele que fica para além do acesso directo da luz solar, uma definição de fronteira e transição que deve ser entendida com amplitude.

Este espaço tridimensional dos nossos oceanos foi durante séculos um campo de incógnitas, um gerador de mitos, um reduto de incertezas e indiferença e um desafio desconhecido.

Verticalmente distante, escuro, vasto e sujeito a tremendas pressões barométricas, o fundo dos oceanos é, no entanto, a maior componente do nosso planeta. No século XIX Edward Forbes, um naturalista britânico nascido na Isle of Man, avançou com a *teoria azóica* que postulava que não havia vida no oceano abaixo dos 500 metros de profundidade. Uma teoria que, como tantas outras, obscurecia e adulterava algumas evidências obtidas já naquela época (ca. de 1843). Mas, ainda no século XIX vimos esta hipótese ser refutada após a famosa expedição à volta do mundo do navio inglês *H.M.S. Challenger* que decorreu entre 1872 e 1876. Esta expedição representa o dealbar da oceanografia moderna.

No século XX observaram-se desenvolvimentos notáveis no domínio da investigação dos oceanos, para o que muito contribuíram os progressos na navegação,

nas tecnologias submarinas e na acústica, ocorridas durante a 2ª Guerra Mundial. Multiplicaram-se os cruzeiros científicos e nos anos 60, com o submersível americano *Alvin*, iniciou-se uma nova era da investigação continuada do oceano profundo com acesso a sistemas de visualização. Só nos anos 80 outros submersíveis com capacidades equivalentes (mergulhar abaixo dos 4000 metros de profundidade): o *Nautilus* da França, os MIR da então União Soviética e o *Shinkai* do Japão aparecem em cena. Entretanto, com o desenvolvimento das tecnologias robóticas várias outras plataformas entraram ao serviço das ciências do mar. Assistimos a um despertar simultâneo de alguns domínios das ciências e das tecnologias com implicações particulares na investigação do mar profundo, desembocando na actual era de planificação dos observatórios dos fundos marinhos (Santos *et al.*, 2002; Barriga & Santos 2003; <http://www.ifremer.fr/esonet/index.htm>).

À parte a “curiosidade” científica dos investigadores em ciências da terra e do espaço, e em especial em ciências do mar, o facto é que o mar profundo constituiu, até décadas relativamente recentes, a dimensão abandonada das ciências em geral e da política em particular. O mesmo não significa que o mar profundo, pouco conhecido e pouco visualizado, não estivesse já a ser alvo de impactos assinaláveis, nomeadamente das pescas de profundidade.

### **Progressos na Investigação: Portugal e o Nordeste Atlântico**

Se usarmos como exemplo uma pequena “talhada” do nosso planeta, o Nordeste Atlântico abrangido pela convenção OSPAR, podemos verificar que o mar profundo representa 86% da área desta região, e que 76% da área sob jurisdições nacionais, as chamadas Zonas Económicas Exclusivas, estão abaixo da batimétrica dos 200 metros, enquanto toda a chamada “Área” é “mar profundo”.

De facto, só muito recentemente as questões políticas sobre o mar profundo se começaram a colocar com mais acuidade. Em parte, o interesse adveio da crise nos recursos vivos marinhos das margens ou plataformas continentais e dos recursos minerais clássicos. No caso das pescas assistiu-se a uma migração das frotas das áreas tradicionais para zonas produtivas do mar profundo (Morato *et al.* 2006).

Apesar de as planícies abissais, com as suas características baixas biomassas, significarem a grande componente dos fundos marinhos, o oceano está “semeado” de montanhas que representam oásis de vida.

No Nordeste Atlântico existem numerosas cadeias de montes submarinos, onde ocorrem também importantes habitats como sejam os corais frios e as colónias de esponjas, todos eles recentemente considerados como habitats prioritários no âmbito da

convenção OSPAR e da Conservação da Biodiversidade Biológica. Também nesta região, ocorre um conjunto de ecossistemas hidrotermais de profundidade que são caracterizados por, ao contrário de todos os outros sistemas conhecidos que dependem directa ou indirectamente da fotossíntese, a vida se basear em processos de quimiosíntese, que têm colónias de bactérias na base da cadeia energética (Colaço *et al.* 2002). O interesse científico despertado por estes ecossistemas, caracterizados pela ausência de luz, elevada pressão, actividade vulcânica, baixa taxa de oxigénio, gradientes de temperatura que podem atingir os 350°C, fluidos com baixo pH e altamente ricos em metais pesados, chaminés ricas em importantes minerais, despertou acrescido interesse para a investigação científica. Sem exagero, podemos considerá-los actualmente os ecossistemas do mar profundo mais bem estudados apesar de apenas terem sido descobertos em 1977 no Pacífico e nos anos 80 no Atlântico, ao largo dos Açores.

Portugal, com os arquipélagos dos Açores e da Madeira, tem uma das maiores Zonas Económicas Exclusivas da Europa onde ocorrem algumas das mais importantes cadeias de montes submarinos e os principais campos hidrotermais do Atlântico.

Apesar de Portugal não ter possuído capacidades tecnológicas endógenas para o acesso directo à investigação nestes domínios, i. e. os submersíveis tripulados ou de operação remota, possui uma comunidade científica activa baseada em diversas universidades e institutos que investiu na investigação nestes domínios dando hoje cartas a nível mundial, em particular nos domínios da biologia, ecologia e disciplinas afins.

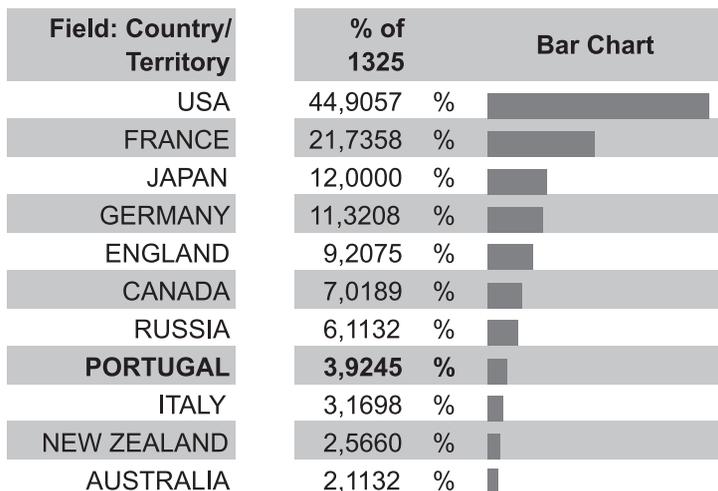


Figura 2 - Ranking dos países em termos de publicações científicas sobre ecossistemas hidrotermais.

Uma análise bibliométrica na *ISI Web of Knowledge* (<http://portal.isiknowledge.com>) mostra que Portugal, que nos anos 90 ocupava o 30º lugar entre os países do mundo no que diz respeito ao estudo das fontes hidrotermais, passou a ocupar, em 2007, a 8ª posição a nível mundial (com 4% das publicações científicas), sendo o 3º nos estudos do género *Bathymodiolus* (com 22% das publicações) e o 1º no estudo da espécie *Bathymodiolus azoricus* (com 58% das publicações). Esta espécie tornou-se um modelo para estudo das adaptações a ecossistemas extremos (Kadar & Powell 2006). É significativo o salto que se deu em Portugal neste domínio que actualmente abrange estudos no âmbito da genómica, proteómica, eco-toxicologia e evolução, entre outros domínios. Parte deste progresso advém de novas capacidades introduzidos pelo laboratório de ecossistemas profundos, LabHorta, e o sistema de jaulas acústicas recuperáveis que vieram abrir à comunidade científica nacional e internacional competências aumentadas de investigação em condições laboratoriais que reproduzem o ambiente natural (Dixon *et al.* 2001).

Portugal é ainda o 8º país do mundo em estudos sobre a Dorsal Médio Atlântica, maioritariamente no domínio da biologia/ecologia e está a ganhar uma dinâmica particular no estudo dos montes submarinos.

Outro aspecto concomitante com a investigação é a contribuição que os biólogos e a investigação biológica têm dado para a implementação de políticas de conservação dos habitats e biodiversidade e da classificação de áreas marinhas protegidas do mar profundo. Portugal, através dos Açores, foi o primeiro país da convenção OSPAR a submeter uma área marinha protegida à rede que está a ser implementada por esta convenção. Trata-se do Banco das Formigas e Dollabarat que se estende até aos 1600 metros de profundidade e que aliás constitui uma das primeiras, senão a primeira, reserva marinha do mar profundo (Brewin *et al.* 2007). Foi ainda o primeiro país daquela convenção a submeter montes submarinos e campos hidrotermais para o mesmo efeito. Ilustrativo é também a designação de uma extensa área na região autónoma dos Açores e da Madeira, praticamente ambas as ZEEs, como zonas livres de arrastos de profundidade e outras artes depredatórias, com o objectivo de proteger habitats prioritários como os corais frios. Esta disposição Europeia (Reg. CE nº 1568/2005) foi baseada na melhor informação biológica disponível (Probert *et al.* 2007).

Portugal, que teve as grandes panorâmicas oceânicas como desígnio, tendo partido para trazer novos mundos ao Mundo, está agora a afirmar-se na exploração tridimensional dos oceanos através da investigação científica de forma particularmente perceptível na investigação biológica dos ecossistemas do mar profundo.

Com uma comunidade científica de aproximadamente 3000 elementos dos quais cerca de 800 doutorados distribuídos por quatro Laboratórios Associados,

três Laboratórios do Estado e mais 10 Centros de Investigação, as capacidades de investigação foram francamente acrescidas com a introdução na frota de dois Navios de Investigação oceanográfica, o NI D. Carlos e o NI Gago Coutinho, geridos pelo Instituto Hidrográfico da Armada Portuguesa. A par destas capacidades foi criada a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMPEC) que durante mais de 2 anos conduziu o complexo de cartografia dos fundos marinhos tendo em vista o programa de extensão da plataforma continental.

Em 2008, através da EMPEC, Portugal adquiriu um ROV para investigação e exploração científica com capacidade para trabalhar até aos 6000 metros de profundidade. Portugal juntou-se assim ao pequeno grupo de países com capacidade endógena de investigação nas profundezas dos oceanos.



Figura 3 - NRP Gago Coutinho do Instituto Hidrográfico no porto da Horta (Açores), ROV Luso (EMPEC) a bordo do navio e duas imagens dos braços em operação ao largo dos Açores (Outono de 2008) (Fotos: ImagDOP e EMPEC).

## Referências

- Barriga, F. & R. S. Santos 2003. The MOMAR Area: a prime candidate for development of a seafloor observatory. 3rd International Workshop on Scientific Use of Submarine Cables and Related Technology, Proceedings: 259-262 [ISIP:000186634900056].
- Brewin, P. E., K. E. Stocks & G. Menezes. 2007. A history of seamount research (Chapter 3): 41-62. In: T. J. Pitcher, T. Morato, P. J. B. Hart, M. R. Clark, N. Haggan & R.S. Santos (Eds.). *Seamounts: Ecology, Fisheries and Conservation*. Blackwell Publishing, Oxford, UK. xxiv + 528pp.

CEO 2004 – *O Oceano: Um Desígnio Nacional para o Século XXI*. Relatório da Comissão Nacional Estratégica dos Oceanos. Parte I – 57 pp. Parte II – 329 pp. Comissão Estratégica dos Oceanos, Lisboa 2004.

Colaço A., Desbruyères D. & Dehairs F., 2002. Nutritional relations of deep-sea hydrothermal fields at the Mid-Atlantic Ridge: a stable isotope approach. *Deep-Sea Research*, 49: 395-412.

Dixon, D. R., P. R. Dando, R. S. Santos, J. P. Gwynn (and the VENTOX Consortium) 2001. Retrievable cages open up new era in deep-sea vent research. *InterRidge News*, 10 (2) 2001: 21-23.

EC 2007. *The Deep-Sea Frontier: Science Challenges for a Sustainable Future*. European Commission. Strasbourg, France: 53 pp.

EMAM 2007. *Estratégia Nacional para o Mar*. Ministério da Defesa Nacional. Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar. Lisboa, 33 p.

ESF 2006. *Navigating the Future – III. Updated Synthesis of Perspectives on Marine Science and Technology in Europe*. Marine Board, European Science Foundation. Strasbourg, France: 68 pp.

Kádár, E. & J. J. Powell 2006. Post-capture investigations of hydrothermal vent macro-invertebrates to study adaptations to extreme environments. *Reviews in Environmental Science and Biotechnology*, 5 (2-3): 193-201.

Morato, T., R. Watson, T. J. Pitcher & D. Pauly 2007. Fishing down the deep. *Fish and Fisheries*, 7: 23-33.

Probert, P. K., S. Christiansen, K. M. Gjerde, S. Gubbay & R. S. Santos 2007. Management and conservation of seamounts (Chapter 20): 444-477. In: T. J. Pitcher, T. Morato, P. J. B. Hart, M. R. Clark, N. Haggan & R.S. Santos (Eds.). *Seamounts: Ecology, Fisheries and Conservation*. Blackwell Publishing, Oxford, UK. xxiv + 528 pp.

Santos, R. S., J. Escartin, A. Colaço & A. Adamczewska (Eds.) 2002. Towards planning of seafloor observatory programs for the MAR region (Proceedings of the II MoMAR Workshop). *Arquipélago – Life and Marine Sciences*. Supplement 3: xii + 64 pp. Publisher University of the Azores. Ponta Delgada. (ISBN: 972-8612-11-7)

# A Segurança no Mar Português

Victor Lopo Cajarabille  
*Vice-Almirante*

## Resumo

A segurança é um bem inestimável para qualquer Estado, mas requer atenção permanente para que sejam tomadas medidas que evitem a sua degradação. No que respeita ao mar, existem determinados elementos específicos que convém compreender, em benefício do processo de decisão política.

Tendo em conta que mais de 90% do comércio mundial depende da regularidade da circulação marítima, podemos imaginar o que sucederia em situações de insegurança relativamente generalizada.

São muitas e variadas as ameaças reais e potenciais que afectam o uso do mar em geral e, em particular, as áreas marítimas de especial interesse nacional.

A liberdade da navegação, a protecção de recursos e as actividades criminosas no mar exigem instrumentos de força que garantam um grau de segurança adequado.

Num quadro de cooperação institucional interna, a Marinha Portuguesa desenvolveu conceitos e organizou-se de forma a assegurar a autoridade do Estado no mar, a par das suas funções de cariz militar, em estreita colaboração com outros agentes nacionais e internacionais. As palavras-chave são economia de recursos e centralização de funções, requerendo-se planeamento e um conjunto de meios razoável para a dimensão das áreas em causa.

## Abstract

### The Security in the Portuguese Sea

*Security is an absolute priority for any State, but permanent attention is required, and measures taken, to prevent any deterioration thereof. In maritime areas certain specific factors must be understood to enable correct policy decisions to be made.*

*Bearing in mind that over 90% of world trade depends on normal maritime circulation it is easy to imagine what would happen in a relatively generalised situation of insecurity.*

*The real and potential threats affecting the use of the seas are many and varied, especially in the maritime areas of particular national interest.*

*Freedom of navigation, protection of resources and the fight against criminal activities on the seas require resources that are able to guarantee adequate security.*

*In order to ensure internal institutional cooperation the Portuguese Navy has developed plans and has organised to ensure the authority of the State on the seas, in addition to its military functions, in strict collaboration with other national and international entities. The key words are economy of resources and centralisation of duties, which require planning and sufficient assets for the size of the areas in question.*



## 1. Âmbito da Segurança

A segurança, para além de constituir um objectivo primordial do Estado é, sem dúvida, um pré-requisito para o progresso e o bem-estar. Sem um grau aceitável de segurança, não existirá a tranquilidade necessária para o normal desenvolvimento das actividades inerentes à vida organizada em sociedade. Num sentido abrangente, a segurança resulta da adequada utilização de um conjunto de recursos de vária ordem, sejam eles políticos, económicos, sociais, militares, energéticos, educacionais e muitos outros.

Na óptica que nos interessa considerar nesta exposição, a segurança assume a designação de nacional na medida em que visa salvaguardar, no essencial, a independência e a liberdade de acção política do Estado. A segurança nacional é assim uma responsabilidade dos órgãos de soberania e tem que ser tratada como algo de absolutamente fundamental.

Contudo, existem sempre limitações relativamente ao grau de segurança a alcançar, porque a segurança plena é uma utopia, já que obrigaria a neutralizar todas as eventuais ameaças de forma duradoira. Nestas circunstâncias, impõe-se que o Estado identifique qual o nível de esforço que pode assumir, no quadro das suas obrigações, para conseguir um nível de segurança satisfatório. A regra de ouro é cuidar das vulnerabilidades e alimentar as potencialidades.

Estes princípios simples, mas de enorme relevância, aplicam-se em terra e no mar, sendo que a segurança no mar apresenta características próprias, assunto que abordarei a seguir com o detalhe requerido.

A vertente psicológica da segurança, materializada na percepção que as pessoas possuem do estado da sociedade, está sempre presente, mas nem sempre coincide com a realidade. Por vezes, a convicção de ausência de perigos ou a ignorância dos factos não deixam antever ameaças reais. Este fenómeno tende a ser mais intenso quando relacionado com o ambiente marítimo, porque as pessoas, de uma forma geral, não o compreendem bem.

## 2. Ambiente Marítimo

Torna-se evidente que a segurança no mar constitui um subsistema da segurança nacional, devidamente orientado pelos conceitos estratégicos mais gerais e integrado com outros subsistemas, sejam eles militares, económicos, ambientais ou quaisquer outros.

Para configurar o que designei por um subsistema é necessário que se justifique a sua especificidade. Ora, são várias as razões que suportam este argumento no que respeita ao mar.

O primeiro, e mais importante factor de distinção, é corporizado pelo meio físico em que as actividades concernentes se desenrolam. O mar exige não só equipamentos especialmente concebidos, mas também formação científica adequada e ainda um outro elemento muito relevante, por vezes esquecido, que dá pelo nome de experiência. Ninguém adquire perícias e competências de desempenhos no mar sem um tempo prolongado de experiência, tanto mais importante quanto mais elevadas forem as funções conferidas.

A natureza do ambiente e os interesses da generalidade dos Estados levaram ao estabelecimento de legislação própria aplicável aos espaços marítimos, com quadros normativos fundamentadores, quer no plano internacional, quer em âmbito nacional. O mar territorial, em especial o direito de passagem inofensiva, a zona contígua, a zona económica exclusiva e a plataforma continental são alguns dos exemplos nucleares de tais regimes legais.

No actual enquadramento político-económico internacional, e atento o perfil das novas ameaças, assume especial importância a necessidade de impor a lei e ordem nos espaços marítimos de soberania ou jurisdição nacional. Paralelamente, os Estados ribeirinhos têm obrigações internacionais relativas à vigilância, controlo e segurança do tráfego marítimo, à salvaguarda da vida humana no mar, e ao salvamento marítimo e socorro a náufragos. Estas actividades implicam uma complexa organização especialmente desenhada para responder com eficiência e eficácia às necessidades.

Porque as solicitações são muitas e dispendiosas, torna-se forçoso pensar profundamente numa economia da segurança no mar, especialmente em países pequenos e com recursos aquém do necessário. Isto quer dizer que as considerações de custo/eficácia e de centralização de funções, entre outras, poderão ter prioridade em relação à especialização e à descentralização, no que diz respeito aos espaços marítimos.

### **3. Dimensões da Segurança no Mar**

Podemos encarar a segurança no mar português segundo conceitos mais ou menos abrangentes. O mar português pode até ser entendido, no limite, como todo o espaço marítimo de interesse para Portugal, o que nos levaria a assumir preocupações relativas a ocorrências localizadas a enorme distância do nosso litoral.

No âmbito do tema em apreço parece preferível concentrarmo-nos na vertente marítima do que tem sido designado como o espaço estratégico de interesse nacional permanente, ou seja, toda a área molhada situada entre as parcelas do território nacional, abrangendo também a Zona Económica Exclusiva (ZEE) e a plataforma continental, na sua extensão para além da ZEE, nos termos que vierem a ser definidos pela entidade internacional competente das Nações Unidas.

Como se sabe, a ZEE nacional tem uma grande extensão, excedendo mais de 18 vezes a área terrestre. Para se ter uma ideia mais precisa da sua dimensão, podemos dizer que corresponde à superfície terrestre ocupada pela Espanha, França, Itália e Alemanha juntas. A plataforma continental, de acordo com os estudos técnicos e científicos que decorrem, pode tornar-se bastante mais extensa do que a ZEE.

A muito falada fronteira difusa entre segurança interna e segurança externa tem também perfeita réplica no mar, igualmente com franjas de sobreposição, mas com um vasto campo onde a segurança interna e externa não se confundem. As ditas franjas de sobreposição têm determinado opções bastante diversas por parte dos Estados, quanto à estrutura organizativa que se ocupa da matéria, em qualquer caso bastante dificultada pela quantidade e qualidade dos agentes envolvidos.

No quadro da segurança externa enquadram-se as funções de defesa militar e de apoio à política externa. No quadro da segurança interna inserem-se as funções de autoridade do Estado no mar. Nas zonas de sobreposição, não sendo possível distinguir a natureza das tarefas, haverá uma mescla de funções, cuja gestão condiciona a organização a montar, de modo a que o Estado exerça os seus direitos de soberania e jurisdição com eficiência e eficácia.

A segurança externa tem também características próprias no mar, a começar pelo espaço de manobra, que corresponde a dois terços do mundo onde se pode transitar livremente, sem ferir a soberania de qualquer Estado. A projecção de força a longa distância das bases e o entendimento moderno do controlo do mar<sup>1</sup>, em zonas limitadas e por tempo determinado, são os termos principais da equação. Em tempo de paz, sobressai fundamentalmente a diplomacia naval, ou seja o emprego dos meios navais como instrumento da política externa, mas sem utilização efectiva da força. A presença, o apoio ou o antagonismo, a exibição ou sugestão da força, o auxílio humanitário, a projecção de prestígio, o envolvimento multinacional, são acções típicas da diplomacia naval.

---

1 Em consequência da globalização, admite-se um novo conceito de controlo do mar, visando a segurança para todos e não o uso do mar em benefício do próprio e negação a adversários. Till (2007).

Se reflectirmos ainda sobre a noção de segurança no sentido lato, a segurança no mar está também relacionada com as actividades económicas ligadas ao mar e com todo o conjunto de actos e intervenções humanas (lícitas e ilícitas) que nele se desenvolvem e projectam, o conhecimento científico do mar e, sempre, com a geografia física. Merece especial relevo o campo muito fértil para o desenvolvimento proporcionado pela investigação científica e a inovação, em ambiente de segurança estável.

#### 4. Ameaças

Actualmente, todas as análises credíveis e bem sustentadas indicam que não existem ameaças militares directas ao território nacional. Todavia, independentemente de tal situação se poder alterar no médio e longo prazo, são de admitir disputas pelos direitos nos espaços marítimos, com movimentações no sentido de alterar o Direito Internacional ou criar situações ambíguas, em função dos interesses dos Estados com maiores capacidades tecnológicas e militares. Os Estados mais pressionáveis são os que, dispendo de extensos espaços marítimos sob a sua soberania ou jurisdição, se mostrarem incapazes de explorar e defender os seus recursos marítimos. O vazio no uso do mar, e sobretudo na protecção dos seus recursos, tem sempre como consequência a cobiça de terceiros e a atracção de ocupantes.

Por outro lado, não são de excluir hipóteses de instabilidade no Norte de África que possam ter repercussões nas nossas águas e no estreito de Gibraltar, o qual constitui um dos nove pontos do globo com maior densidade de navegação. Quaisquer eventuais restrições na passagem daquele estreito têm efeito directo no fluxo de mercadorias que abastecem a Europa, afectando a segurança nacional no sentido lato.

A utilização do mar português para actividades criminosas, nomeadamente o tráfico de estupefacientes e outras substâncias psicotrópicas, mobiliza já meios importantes e muito diversificados para o seu combate, tendo-se recentemente instituído mecanismos de cooperação, que clarificam e agilizam as várias intervenções públicas, com base em normativos legais especiais. O contrabando de diversos produtos facilmente comercializáveis, e até de armamento, é um problema que, pela sua importância e impacto imediato, nunca poderá ser esquecido, obrigando a acompanhar de perto, nos termos dos regimes internacionais instituídos, os possíveis trânsitos de armas de destruição maciça.

Uma outra preocupação de importância vital, que se mantém, mesmo na ausência de qualquer conflito ou crise internacional, é a necessidade de assegurar

a regularidade do tráfego marítimo que cruza os espaços marítimos circundantes das nossas costas, bem como os acessos a águas interiores e aos portos nacionais. Não se trata apenas de prestar um serviço à comunidade internacional e de viabilizar mais de 90% das importações e exportações, mas também de garantir o momento útil das entregas, já que muitas indústrias funcionam cada vez mais de acordo com os princípios de “just enough” e “just in time”. A sensibilidade à equação do tempo passou a ser muito maior no mundo moderno, face às consequências dos atrasos na produção, que atinge rapidamente o ponto de paralisação.

Embora a pirataria, pelo menos a que é entendida no seu modelo jurídico-internacional mais puro, não tenha atingido sequer as áreas de aproximação aos países europeus, a experiência mostra que este flagelo ataca quando a autoridade no mar está ausente ou fragilizada. Por outro lado, o terrorismo internacional espreita oportunidades no mar ou nos portos para executar acções de grande visibilidade internacional, sendo muitos os alvos possíveis, com relevo para as cargas perigosas, transportes de crude, substâncias químicas e materiais mais sensíveis, bem como para os navios de cruzeiro com milhares de passageiros, de crescente importância para o nosso país, exactamente pela percepção de segurança que os operadores e os visitantes sentem.

A imigração ilegal por via marítima representa uma ameaça potencial para Portugal, na medida em que tem afectado intensamente a vizinha Espanha, quer na costa sul, quer através do arquipélago das Canárias. A previsível utilização de meios flutuantes de melhor qualidade e a intensificação das políticas restritivas por parte de Espanha, poderão conduzir a tentativas de desvio de rotas para o Algarve e até para a Região Autónoma da Madeira, o que induzirá novas preocupações sobretudo ao nível da operacionalização da Zona Contígua, e outras acções concertadas do Estado em tal espaço.

Os recursos vivos e não vivos do mar e do subsolo marítimo, que legitimamente pertencem a Portugal, têm que ser bem protegidos da cobiça alheia. Não interessa pensar apenas nos recursos hoje conhecidos, mas sim naqueles que o dia de amanhã certamente vai descobrir e disponibilizar. As potencialidades são enormes e os rápidos avanços tecnológicos prometem incrementos relevantes nas suas possibilidades de rentabilização. De notar ainda o peso e o interesse que a riqueza do mar e do seu subsolo comportam, sintetizada em três palavras-chave: alimentação, energia e matérias-primas, verdadeiros pilares do desenvolvimento.

Sem o propósito de ser exaustivo, convirá ainda focar a ameaça ambiental. Sendo a linha litoral muito extensa, maior é a preocupação. Há que distinguir o acidente das actuações negligentes e das acções dolosas e propositadas, bem como

diferenciar as acções contra-ordenacionais e as criminosas. Qualquer delas exige meios específicos de combate à poluição e algumas exigem mesmo meios repressivos. O acidente do “Prestige”, que conheceu impactos regionais abrangendo três países europeus, foi sinónimo de um alerta internacional para as consciências mais optimistas e que acreditavam que existiam países que podiam ser auto-suficientes no combate a um drama ecológico com tal dimensão.

De uma forma mais subtil, podemos dirigir o nosso pensamento não para os eventuais oponentes, mas para algumas das potencialidades intangíveis que contrariam as ameaças. Trata-se do conhecimento científico do mar e da própria mentalidade marítima. O primeiro avalia a riqueza, promove a exploração sustentada e a segurança da navegação, para além de produzir dados indispensáveis para as operações navais. Por sua vez, a mentalidade marítima traduz a maior sensibilização para os assuntos do mar como factor de poder nacional, influenciando a vontade nacional no sentido de dirigir esforços e entusiasmos para objectivos nacionais ligados ao mar, com a prioridade adequada.

## 5. Resposta do Instrumento de Força

No plano conceptual consideram-se instrumentos de força com acção no mar, os meios coercivos ao dispor do Estado, quer sejam das Forças Armadas, quer das Forças de Segurança. No âmbito das Forças Armadas, para além da Marinha, releva a importante função também da Força Aérea, decisiva nalguns casos.

Olhando especificamente para a Marinha verifica-se que são muitas as solicitações que requerem meios e organização para fazer face às ameaças descritas. À partida sente-se a necessidade de uma componente oceânica forte para demonstrar a vontade autónoma de defesa, a par de uma componente costeira capaz de assegurar a autoridade do Estado no mar, inclusive porque o seu quadro de atribuições como Autoridade Marítima Nacional impõe responsabilidades acrescidas no âmbito do *maritime law enforcement*. Depois, a coordenação com todas as outras forças que actuam no mar será um factor de imensa importância, pois apenas com concertação institucional e eficiência operacional se atingem, em tempo útil, resultados eficazes em matéria de vigilância, controlo, fiscalização e, portanto, de segurança.

Entramos assim no terreno dos conceitos para sustentar devidamente as opções de meios, organização e envolventes principais.

Antes de avançar neste capítulo, parece indispensável recordar a opção atrás referida de considerar este meu contributo essencialmente limitado aos requisitos do

espaço marítimo de interesse nacional permanente. Por esse motivo não pretendo entrar no quadro estratégico alargado da defesa nacional, sem fronteiras definidas, que justifica em boa parte os meios oceânicos pesados e a capacidade de projecção de força (espelhada no binómio Marinha/Fuzileiros), em linha com os objectivos nacionais e as obrigações decorrentes dos compromissos internacionais.

Feita esta observação, regressemos aos conceitos para verificar que as ameaças sumariamente enumeradas se apresentam mal definidas, imprevisíveis no tempo e no espaço, muito variadas e inseridas em perspectivas de segurança nacional, segurança pública e até individual, por vezes com dificuldade de classificação.

Perante tais realidades a Marinha Portuguesa adoptou o modelo de “Marinha Equilibrada”, para significar que prefere um conjunto diversificado de meios, para satisfazer um largo espectro de missões, afastando-se portanto da especialização em determinada tipologia de tarefas, o que obrigaria a concentrar meios e esforços num leque reduzido de actividades. Utilizando uma linguagem mais corrente, pode dizer-se que o paradigma da “Marinha Equilibrada” tem como resultado uma larga variedade de capacidades, embora cada capacidade seja preenchida com um número relativamente reduzido de meios navais, enquanto a especialização funcionaria com um número muito pequeno de capacidades, mas recheadas de abundantes meios.

Nestas circunstâncias, a nossa Marinha pode desempenhar missões muito variadas, embora não disponha de grande número de navios. É uma Marinha pequena mas bastante flexível. Para que haja um aumento de eficácia basta que se lhe atribuam mais unidades, em consonância com o orçamento disponível.

Porém, todas as Marinhas, quaisquer que sejam, requerem planeamentos de forças a longo prazo, já que o processo de obtenção de novos meios é bastante demorado, desde o estabelecimento dos requisitos operacionais até à construção e treino subsequente. A cadência de obtenção de novas construções tem também regras de espaçamento temporal para não concentrar o financiamento no início do programa e não determinar o fim de vida útil simultâneo de elevado número de unidades navais.

A eficiência recomenda que os instrumentos de força actuem de forma coordenada e que haja ligações com todos os departamentos do Estado cujas competências se exerçam, pelo menos em parte, no mar. Daqui resulta imperioso o estabelecimento de relações de autoridade, pelo que se torna necessário edificar uma organização que dê resposta às tarefas a realizar e proporcione ferramentas coercivas a quem não as possui.

## 6. Resposta de Outros Elementos do Poder Marítimo

Uma vez que as outras sessões deste colóquio se debruçam sobre vários dos elementos do poder marítimo, não parece útil desenvolver o assunto nesta exposição. Contudo, gostaria de deixar bem marcada a sua importância no plano da segurança.

De facto, a utilização do mar para realizar objectivos políticos envolve uma harmoniosa conjugação entre os instrumentos de força e todos os elementos que contribuem para o fortalecimento do poder marítimo, nomeadamente as capacidades instaladas nas marinhas de comércio e de pesca, e também a náutica de recreio, as ciências do mar, as infra-estruturas dominiais e portuárias e as actividades económicas ligadas ao mar, bem como o culto da maritimidade, já referido, que é intrínseco ao Ser Português.

## 7. Modelo do Duplo Uso e o SAM

Dito isto, seria grave omissão não aludir ao conceito de Sistema da Autoridade Marítima (SAM), instituído no início dos anos 80 do século passado e encontrando-se, hoje, reconfigurado e recriado. Para se ter uma percepção correcta do que é, actualmente, uma utilização de duplo uso, importa antes firmar conceitos e clarificar regimes legais desta área interdepartamental do Estado Português.

Em 2002 foi introduzido, como um modelo coordenador a nível nacional, um novo Sistema da Autoridade Marítima (SAM) agregando todos os departamentos estatais interventores nas actividades marítimas, ou desenvolvidas nos espaços dominiais e marítimos, e que visou instituir uma uniformidade em termos de fiscalização, controlo e regulação. No âmbito deste SAM, e como sua estrutura nuclear, foi criada a Autoridade Marítima Nacional (AMN), no reconhecimento doutrinário e jurídico, do papel interventor da Marinha num conjunto vasto de matérias designadas como sendo de serviço público não militar, e que sustentam uma Marinha de duplo uso. Isto é, usando um comparativo aproximado com outros modelos conhecidos, a Marinha desempenha, em Portugal, com maior clareza desde 2002, as funções usualmente cometidas a estruturas identificadas como Guardas Costeiras.

A relação intrínseca que existe, por um lado, entre o quadro de atribuições dos órgãos e serviços sedeados em terra, com múltiplas competências no âmbito do registo patrimonial marítimo, da segurança da navegação (*safety*), da activi-

dade licenciadora e do exercício de competências de polícia e de polícia criminal e, em complemento, a actividade das unidades navais, instrumento do exercício operacional da capacidade fiscalizadora da Marinha, retrata o conceito exemplar do que deve ser, e é, uma Marinha de duplo uso, potenciadora de um exercício da autoridade do Estado mais ágil, versátil e eficaz, quer nos espaços dominiais e na actividade portuária, quer nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional.

Os recentes mecanismos legais aprovados internacionalmente no âmbito da *security*, em concreto o regime de protecção do transporte marítimo, dos navios e das instalações e equipamentos portuários, como aplicação prática do Código ISPS, confirmaram uma atitude e quadros de competência mais interventores por parte da Autoridade Marítima Nacional, tendo o respectivo diploma legal instituído um regime lógico de cooperação institucional próxima entre a administração marítima nacional, através do presidente do IPTM e seus serviços, e a AMN e os órgãos da sua estrutura, em especial as capitánias dos portos e os comandos da Polícia Marítima, tal como também definido em sede do quadro legal da Segurança Interna, recentemente aprovado (Lei nº 53/2008, de 29AGO).

O modelo português na sua formulação actual potencia, como se confirma, uma actuação uniforme do Estado institucionalmente equilibrada, que mantém numa mesma estrutura, o exercício de mecanismos basilares de vigilância, controlo, fiscalização e de polícia, concedendo uma perspectiva única de intervenção pública que salvaguarda a *security* e a *safety*. Vejamos como os princípios enunciados se aplicam no plano concreto.

Em termos funcionais, o cargo de Autoridade Marítima Nacional (AMN) é exercido pelo Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), por inerência legal de funções. Assim, o CEMA exerce o comando superior dos meios operacionais da Marinha através de um comando operacional designado por Comando Naval e, na qualidade de Autoridade Marítima Nacional, administra e coordena os órgãos e serviços integrados na Marinha que desenvolvem acções directamente enquadradas pelo Sistema de Autoridade Marítima, o que é efectuado através da Direcção-Geral da Autoridade Marítima e do Comando-Geral da Polícia Marítima. Deste modo, viabiliza-se a unidade de comando e a melhor articulação entre todas as estruturas inseridas na Marinha que contribuem para o aprontamento dos meios operacionais e que garantem a segurança no mar. Por sua vez, o Instituto Hidrográfico beneficia ambas as vertentes, para além de realizar um conjunto apreciável de outras actividades científicas.

Registe-se ainda que a citada Direcção-Geral da Autoridade Marítima integra 28 Capitánias dos Portos, que funcionam na dependência de 5 Departamentos

Marítimos em todo o espaço nacional, o Instituto de Socorros a Náufragos, a Direcção de Faróis, o Serviço de Combate à Poluição do Mar por Hidrocarbonetos, a Escola de Autoridade Marítima e, no quadro do Comando-geral da Polícia Marítima, uma força de polícia especializada, com autoridade de polícia e de polícia criminal.

Esta organização garante a continuidade do exercício da autoridade marítima desde terra até à margem exterior da ZEE ou da plataforma continental, quando esta for considerada para além daquela. A reforçar a coerência do sistema, os comandantes de zona marítima que fazem parte da estrutura operacional clássica, são simultaneamente chefes dos departamentos marítimos que agregam as já citadas capitánias.

Existe assim uma perfeita fusão entre as funções de natureza militar e de apoio à política externa com as funções de serviço público não militar, em concreto a segurança e autoridade do Estado no mar. Tal modelo, produz uma judiciosa utilização dos recursos existentes, evitando desperdícios pelo facto de partilhar a organização, o pessoal, a formação, o treino, o material, as infra-estruturas, a doutrina, a liderança, a disciplina e o sentido de serviço. Por outro lado, permite a utilização dual dos meios oceânicos típicos das Marinhas e dos meios costeiros típicos das Guardas Costeiras, nas missões que em cada momento forem mais prementes, atendendo à sua flexibilidade e capacidades. Fica assim bem marcado o benefício para o país do modelo de Marinha de duplo uso.

Porém, a Marinha não tem o exclusivo do exercício das funções de polícia e segurança no mar. A Força Aérea colabora activamente nas missões de fiscalização e tem papel relevante na salvaguarda da vida humana no mar. A GNR também possui lanchas de fiscalização que actuam normalmente a pequena distância da costa contra ilícitos vários, estando mais vocacionadas para o combate às infracções fiscais e aduaneiras. Outras forças de segurança ou departamentos do Estado têm vindo a utilizar as plataformas da Marinha para actuarem no mar, num quadro de articulação institucional já definido em lei. São utilizadores frequentes a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Autoridade de Saúde Nacional e a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE).

Sentida a necessidade de uma coordenação mais efectiva foi recentemente criado o Centro Nacional Coordenador Marítimo, que é um organismo de cariz operacional onde se promove o planeamento que melhor sustentará a articulação entre autoridades e demais entidades competentes, no que diz respeito às actividades de vigilância, fiscalização e polícia e, conseqüentemente, das necessidades de segurança no mar.

## 8. Cooperação Internacional

Mas, nenhum país está em condições de, por si só, garantir a segurança das rotas do tráfego marítimo que se destinam aos seus portos. Por outro lado, os agentes do terrorismo internacional, da escravatura e da imigração ilegal e do crime transnacional transitam fora das águas de jurisdição nacionais antes de as alcançarem.

A cooperação internacional é pois indispensável para controlar e atenuar estas ameaças. São fundamentalmente dois os vectores que estão presentes nesta cooperação internacional, no quadro da segurança no mar. A partilha de informações e a utilização de navios em operações de combate aos ilícitos.

O Centro de Operações da Marinha, co-localizado com o Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo de Lisboa, faz a compilação e análise de toda a informação relativa ao panorama marítimo que é disponibilizada por variadíssimos organismos, civis e militares, nacionais e estrangeiros, partilhando-a também com as autoridades nacionais com intervenção no mar. No âmbito multilateral merece ainda especial relevância o acordo entre o Reino Unido, França, Espanha, Itália, Irlanda, Holanda e Portugal, conhecido como MAOC-N<sup>2</sup>, que visa a partilha e análise de informações e o apoio às operações marítimas de combate ao tráfico de estupefacientes.

Quanto à utilização de navios, muitas são as operações em que a Marinha Portuguesa tem participado a nível internacional, quer no quadro do combate ao terrorismo, quer no quadro da imigração ilegal.

## 9. Considerações Finais

A segurança no mar português, em termos de espaço estratégico de interesse nacional permanente, deve constituir uma preocupação constante do Estado da mais elevada prioridade. A insegurança, ou o mero sentimento de insegurança, neste caso, teria custos incalculáveis para o país.

A variedade e a natureza das ameaças actuais e previsíveis tornam imperioso que a Marinha, como principal instrumento de força, possua continuamente as capacidades necessárias para que o exercício efectivo da autoridade do Estado no mar não possa ter tendência a ser substituído por outro que ofereça as garantias em falta, vindo do exterior, mesmo que seja sob a capa de organizações internacionais.

---

2 Maritime Analysis and Operations Center-Narcotics.

Em Portugal, a experiência acumulada de séculos e a estrutura organizativa já muito aperfeiçoada proporcionam condições para se atingir uma boa eficácia, se o sistema for provido dos meios adequados em quantidade e qualidade.

Afigura-se indispensável sustentar e aprofundar um conceito de economia de segurança no mar, baseado na Marinha de Duplo Uso, em coordenação com outros agentes com intervenção no mar e que obtenha vantagens da cooperação internacional, para a qual deve constituir também valor acrescentado. Face às disponibilidades do país, a eficiência determina um mínimo de dispersão de recursos e um máximo de agregação de funções.

Finalmente, de tudo o que foi dito e do muito que ficou por dizer, vislumbramos mais um conjunto de razões, a juntar a tantas outras, que apontam o mar como elemento central de qualquer conceito estratégico nacional.

Faço votos para que a sensibilidade estratégica nos traga bons ventos, rotas seguras e muitas venturas.

## **BIBLIOGRAFIA**

CAJARABILLE, Victor Lopo, “Capacidades e realidades: aplicação à Marinha”, in *Cadernos Navais*, nº 3 (Outubro-Dezembro 2002), pp. 21-35.

CAJARABILLE, Victor Lopo, “O poder naval na acção diplomática”, in *Cadernos Navais*, nº 10 (Julho-Setembro 2004), pp. 83-93.

CAJARABILLE, Victor Lopo, “A Marinha de Duplo Uso: o caso Português, in *Cadernos Navais*, nº 22 (Julho-Setembro 2007), pp. 29-34.

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

COUTO, Abel Cabral, Posfácio” in Francisco Abreu, António Horta Fernandes, “*Pensar a Estratégia. Do político-militar ao empresarial*”, Sílabo, Lisboa, 2004, pp. 215-230.

DIOGO, Luís da Costa, “Ameaças difusas nos espaços marítimos sob jurisdição nacional”, in *Nação e Defesa*, nº 108, 2ª série, Verão 2004.

DIOGO, Luís da Costa, e Gouveia, José Velho, “A security em âmbito marítimo. O Código ISPS”, in *Cadernos Navais*, nº 15 (Outubro-Dezembro 2005).

GROVE, Eric, “The Broader Role of Navies”, in *Cadernos Navais*, nº 22 (Julho-Setembro 2007), pp. 11-19.

RIBEIRO, António Silva, “Segurança Nacional: desafios à Marinha Portuguesa”, Conferência proferida na Academia de Marinha em 22 de Outubro de 2003.

RIBEIRO, António Silva, “Uma visão estratégica do mar”, in *Geopolítica*, nº 1 (Setembro de 2007), pp. 97-111.

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

TILL, Geoffrey, “New directions in maritime strategy”, in *Naval War College Review*, Autumn 2007, Vol 60, nº 4.

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

TELO, António José, “O contributo do poder naval”, in *Cadernos Navais*, nº 10 (Julho-Setembro 2004)



# O Pensamento Estratégico e o Mar

António Ferraz Sachetti\*

*Vice-Almirante*

## Resumo

A mentalidade e as tradições marítimas marcam fortemente o carácter do povo português, fazem parte do conjunto de elementos permanentes da nossa identidade e que sempre darão força a qualquer projecto de desenvolvimento e de progresso nacional ligado ao mar.

A esta matriz de princípios outras ideias serão acrescentadas, mais numerosas e específicas dependentes da actualidade nacional e da conjuntura internacional.

Formulado o pensamento estratégico, são fixados os objectivos políticos que vão orientar a elaboração do conceito estratégico nacional, preocupando-nos com a selecção dos factores do poder nacional que irão permitir alcançar aqueles objectivos, em ambiente de antagonismo.

Ao tratar o “Pensamento Estratégico e o Mar” estamos na fase que precede o processo de definição de uma estratégia e, por outro lado, limitados a um sector específico do pensamento estratégico nacional, o que nos liga ao mar.

Neste processo vamos incidir as nossas observações sobre três parâmetros: a mentalidade e as tradições marítimas do povo, os factores do poder nacional a que poderemos recorrer e, a conjuntura internacional.

## Abstract

### The Sea and the Strategic Thought

*Maritime tradition is a strong mark of the character of the Portuguese people; it is a part of the permanent elements of our identity, and will always be a firm support of any national progress and development projects related to the sea.*

*To these principles, we will have to add many other specific ideas depending on national and international situation.*

*Formulating the strategic thought, we have to establish the political objectives that will give direction to the construction of the national strategic concept, bearing in mind the priority of national power factors that will allow achieving those objectives, in an ambience of antagonism or threats.*

*When thinking strategic the sea, we are in a phase preceding the process that will conduct to the definition of a strategy, in a specific sector, the one linked to the sea.*

*In this process we will focus our attention on three parameters: our people's maritime traditions, the national power factors and the international situation.*

---

\* Ver *In Memoriam* na página 223 deste número.



## 1. Introdução. Objectivo e Âmbito

Ao longo da sua existência, todos os países vão incorporando um conjunto de princípios e de motivações que são naturalmente aceites pela Nação e que devem ser respeitados quando se pretende orientar a construção do futuro. São elementos sobre os quais existe um entendimento claro, ligados à maneira de ser e de estar do povo e que terão que estar presentes quando, em determinada época e de acordo com as circunstâncias, se formular o pensamento estratégico nacional, como primeiro passo daquela caminhada para o amanhã.

Outras ideias serão acrescentadas a esta matriz de princípios, porventura mais numerosas e mais específicas, dependentes da actualidade nacional e da conjuntura internacional.

Formulado o pensamento estratégico, são fixados os objectivos políticos que vão orientar a elaboração do conceito estratégico nacional. Este preocupa-se, fundamentalmente, com a selecção dos factores do poder nacional que irão permitir alcançar aqueles objectivos, em ambiente de antagonismos.

Conhecidos os factores do poder nacional a utilizar, serão deduzidas as linhas de acção estratégica a submeter à escolha do Governo, tendo ainda em vista alcançar ou desenvolver os objectivos políticos que foram estabelecidos.

Portanto, ao tratar o 'Pensamento Estratégico e o Mar' estaremos na fase que precede o processo de definição de uma estratégia e, por outro lado, estaremos também limitados a um sector específico, ainda que muito importante, do pensamento estratégico nacional: o que nos liga ao mar.

Alguns factores do poder nacional e algumas preocupações, dada a sua importância por demais evidente para um país marítimo como Portugal, estarão sempre incluídos em qualquer interpretação do pensamento estratégico marítimo. Por isso, o programa deste colóquio prevê painéis para o tratamento específico desses temas. Nestes casos e para tentar evitar repetições reduzirei as minhas considerações.

Esta análise será um muito modesto contributo que não tem pretensão de seguir um método de planeamento consensual. Limitar-me-ei à apresentação de umas breves observações sobre três parâmetros principais: a mentalidade e as tradições marítimas do povo, os factores do poder nacional a que poderemos recorrer e a conjuntura internacional.

## 2. A Mentalidade e as Tradições Marítimas

A mentalidade e a tradição marítima marcam fortemente o carácter do povo português, são evidentes e estão exaustivamente estudadas, não permitindo sequer

qualquer comentário inovador. Fazem parte daquele conjunto de elementos da nossa identidade que não podem ser ignorados e que sempre darão força a qualquer projecto de desenvolvimento e de progresso nacional ligado ao mar.

Ao falar da mentalidade marítima do povo português, sempre me ocorre o desabafo de Vitorino Nemésio:

*Portugal e o mar são gémeos na Terra e na História. Dizê-lo é experimentar a impressão linguística de enjoo que todo o escritor conhece, forçado a um lugar comum. É uma verdade palmar, espiritual e telúrica. A partir dela se define o nosso velho povo radicalmente atlântico.*<sup>1</sup>

Será oportuno, no entanto, fazer três comentários.

Em primeiro lugar, recordar que temos estado, há pelo menos uma geração, de costas voltadas para o mar, isto é, há mais de trinta anos que temos, sistematicamente, ignorado ou deixado definhar as actividades marítimas, incluindo as que, em terra, se apoiam ou servem a actividade desenvolvida no mar: indústrias das pescas e das conservas, da construção naval e da extracção do sal, a marinha de comércio e a administração portuária, para referir as mais importantes.

O segundo comentário é para recordar que qualquer grande projecto nacional, para ter sucesso, tem que merecer a adesão nacional. Esta procura de adesão já não pode ser designada de propaganda, poderá ter o carácter de informação ou de diálogo, mas é quase sempre apodada de manipulação de opinião pelos que pensam de maneira diferente. Mas, o que é certo é que há necessidade de fazer coincidir a vontade nacional, a do povo, com a vontade política, a do poder que elaborou e propõe o projecto. Temos visto, frequentemente e em diferentes sectores da actividade nacional, como isto é difícil. No entanto, é um princípio fundamental referido por todos os estudiosos do poder nacional e é um factor que figura em todas as equações que pretendem quantificar o valor deste poder.

Quando nos prepararmos para a renovação das actividades ligadas ao mar, a mentalidade do povo será uma força da mudança e não um estorvo na mudança.

Como último comentário, desejo salientar que para sentir o apelo do mar não basta viver junto ao mar. Cito um dos exemplos referidos por Coutau-Bégarie: *o corso foi sempre um montanhês, um pastor e um agricultor; ele vira as costas ao mar, com a mesma indiferença dos albaneses que, fixados no litoral epiro-albanês desde a mais remota antiguidade, não tiraram proveito de nenhum dos seus recursos: não são marinheiros, nem pescadores, não desenvolveram quaisquer comunicações marítimas ao longo das suas costas*

---

1 Nemésio, Vitorino, *O Mar, Panorama*, Lisboa, Secretariado Nacional da Informação, Cultura Popular e Turismo, n.º 7-8, 1953.

*nem com os países da outra margem do Adriático, embora seja bem curta a distância que os separa.*<sup>2</sup> Note-se como sempre foram diferentes os vizinhos gregos!

Posso acrescentar o caso dos japoneses, que só se interessaram pelo mar bem no final do século XIX por imperativo político, e fizeram-no por período limitado no que se refere ao poder naval, também por decisão política.

Sendo o Japão o terceiro maior consumidor de peixe do mundo, seguido de Portugal,<sup>3</sup> o pescador japonês, até há bem pouco tempo, limitava-se a ver o mar como o lavrador vê o pedaço de terra que cultiva, o lugar próximo onde procura o sustento;<sup>4</sup> mudando drasticamente de atitude, hoje, a industria de pesca, com uma frota dispersa pelo mundo, tem notável peso na economia nacional japonesa.

A propensão para privilegiar os assuntos do mar não é algo genético, inato do povo português. É sim, uma forte característica cultural, adquirida e consolidada durante séculos, mas que se pode perder, tal como a perderam os antigos navegadores do Pacífico que colonizaram a Nova Zelândia e Madagáscar.

A mentalidade marítima e a tradição do nosso povo ainda é um facto e é uma garantia da adesão voluntária do povo a qualquer projecto válido ligado às diversas formas de actividade marítima que o poder político deseje pôr em prática. É matéria que deverá sempre constar da estrutura do pensamento estratégico nacional.

### 3. Factores do Poder Nacional Ligados ao Mar

Falemos agora do poder nacional, do poder efectivo que nos permitirá avaliar a capacidade do Estado para realizar os objectivos que se propõe atingir.

Não interessará, nem tal seria possível em tão limitado tempo, falar de todos os factores do poder nacional que contribuem para a articulação do pensamento estratégico marítimo. Recordo o volumoso e valioso estudo global elaborado por um vasto 'grupo de trabalho' reunido neste Instituto da Defesa Nacional há largos anos, no princípio da década de 80, a que foi dado o título de "O País que somos". Nele, como em qualquer outro estudo mais profundo sobre este tema, são considerados os factores geográfico, sócio-cultural, político-administrativo, económico, científico-tecnológico, militar, etc.

Mais uma vez, será oportuno mencionar apenas alguns aspectos.

---

2 Coutau-Bégarie, *Traité de Stratégie*, 2.<sup>a</sup> edição, Paris, Economica, 1999, p. 787.

3 O 1.º Seychelles e o 2.º a Islândia.

4 Cf. Mishima, Yukio, *O Tumulto das Ondas*, Lisboa, Relógio d'Água, 1987, p. 22.

---

O factor geográfico é considerado o mais importante dos factores do poder nacional por que, para além do seu valor e da sua influência sobre um povo, é o mais permanente.

Não dispondo de elevado 'factor presença'<sup>5</sup> (conjunto território/população), não tendo profundidade territorial, não dispondo de subsolo rico em recursos naturais, não estando na encruzilhada de comunicações terrestres vitais entre vários países, o interesse do factor geográfico, para Portugal, traduz-se no seu clima ameno, na razoável riqueza de recursos biológicos da ZEE, na sua condição quase arquipelágica, na sua situação como promontório da Europa no Atlântico, na sua posição de passagem obrigatória entre a Europa marítima do Norte e a do Sul, na sua situação privilegiada para a distribuição do comércio marítimo transoceânico pela Europa do Norte e a Europa Mediterrânica, em resumo, no valor da sua relação com o mar.

Por esta razão e pelas suas condições naturais, os principais portos de Portugal têm tido alguma projecção internacional, nomeadamente Lisboa e Sines, mas também Leixões e Setúbal. O porto de Lisboa tem também batido o recorde anual do movimento de grandes navios de turismo nos portos da Europa.

O factor económico do poder nacional derivado quer da base industrial quer do comércio é extraordinariamente dependente de interesses, capitais e decisões externas.

Quando, no final da década de 70 do século passado, os chamados NIC (New Industrialized Countries - Novos Países Industrializados) da Bacia do Pacífico apresentavam elevadas taxas de crescimento, sabia-se da fragilidade desse desenvolvimento, pela total falta de apoio em qualquer factor de poder de base nacional, efectivo ou latente.

Singapura, uma ilha e 57 ilhotas com 616 km<sup>2</sup> de área e pouco mais de 2,5 milhões de habitantes, dizia então que a manutenção do seu sucesso muito dependia de duas grandes multinacionais. Sofreu algumas perturbações, tal como os restantes NIC, devidas precisamente à fragilidade da estrutura do seu poder nacional, mas sobreviveu e, nos anos 90, o investimento estrangeiro era enorme, comentando-se que havia uma empresa estrangeira por cada 1000 habitantes.<sup>6</sup>

Porém, foi fundamental a estabilidade garantida pela importância do seu porto, que representa hoje cerca de 5% do PIB. Singapura tem vindo a alargar ao mundo inteiro o seu interesse em dominar ou participar nas administrações portuárias.

---

5 Conceito da Prof. Therezinha de Castro, geopolitóloga brasileira.

6 Guide to Nations of the World, *The Times*, Londres, 1994.

Sabemos bem que as pescas, a marinha mercante, a construção naval e a administração portuária, são outros tantos elementos de *base nacional* que não poderão deixar de constar de um pensamento estratégico nacional e que seria importante que subissem na escala das prioridades para o desenvolvimento económico e social de Portugal. Temos consciência de que estão a ser previstos investimentos avultados e que se pretende dinamizar a actividade portuária e a competitividade dos nossos portos.

As questões económicas relacionadas com o mar é um dos temas que já foi tratado noutro painel deste colóquio.

#### 4. Conjuntura Internacional

O interesse da humanidade pelo mar tem vindo a crescer rapidamente. E não é só por razões económicas relacionadas com a exploração dos seus recursos ou com o seu uso como via de transporte.

Já no ano de 1967, foi em relação ao leito do mar e ao subsolo dos oceanos situados para além das zonas de jurisdição nacional dos estados ribeirinhos, que surgiu o conceito de uma qualquer grande área geográfica do mundo como *Património Comum da Humanidade*.<sup>7</sup>

O interesse da humanidade pelo mar tem acompanhado a ideia da universalidade dos direitos do homem e a noção de que o mundo é a casa comum da humanidade mas também de todos os outros seres. Tem-se desenvolvido a consciência de que a globalidade da intervenção humana tem que respeitar a criação como um todo, quer nos aspectos que o conceito de desenvolvimento sustentado encerra, quer na correcção das alterações climáticas e dos seus efeitos, quer na preservação da natureza nomeadamente no combate à poluição, quer ainda na luta a favor das espécies em extinção. Mas ainda há a convicção que não basta combater o mal constantemente repetido quando ele ressurge, mas que é necessário tomar atitudes positivas que corrijam o que o erro humano já fez.

O respeito rigoroso por estes princípios não nos inibe de tomar, no seio da comunidade internacional, um conjunto de acções decisivas na defesa dos nossos interesses no mar.

Saliento apenas umas ideias que certamente deverão constar do pensamento estratégico marítimo.

---

<sup>7</sup> Declaração do Embaixador de Malta Havid Pardo na fase preparatória da Convenção das Nações Unidas sobre a Lei do Mar.

Primeiro, a finalização do estudo para o reconhecimento da nossa soberania em exclusividade sobre a extensão da plataforma continental, a submeter como proposta à Comissão de Limites da Plataforma Continental, no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. A data limite é Maio de 2009 e o trabalho científico, de muito elevado mérito, está em bom andamento.

Devemos recordar que esta é a última fronteira em que ainda poderemos mexer e que é a ONU a única Organização Internacional que poderá aceitar e legitimar os nossos interesses com base no conceito de 'soberania' que aqui, na Europa, tem sofrido acentuada erosão. Mais ainda, num futuro mais ou menos próximo, é provável que este alargamento da plataforma continental constitua para nós um razoável aumento de riqueza de base incontestavelmente nacional.

A segunda ideia refere-se à necessidade de acompanhar muito de perto o desenvolvimento do processo resultante da não ratificação do Tratado Reformador ou Tratado de Lisboa. Disposições do Tratado atribuem, em exclusividade, a gestão de todos os recursos biológicos à União Europeia e, por outro lado, alteram o processo de votação das decisões. Se nada for alterado, não só nos é retirada a competência para gerir os recursos biológicos das nossas águas, como nos poderá ser negada a possibilidade de participar nas decisões sobre esta matéria, que passará a ser da exclusiva competência da União.

Temos hoje um conhecimento bastante profundo do nosso mar, temos capacidade para gerir a sua riqueza, e ninguém estará mais interessado do que nós em preservar essa riqueza e a legar aos nossos filhos.

O pensamento estratégico marítimo deverá incluir a preocupação de desenvolver as capacidades necessárias para dominarmos o mar que é nosso e para fazer reconhecer a nossa competência para bem gerir e defender a área oceânica da nossa responsabilidade. Se assim for, teremos força política e moral para influenciar as decisões a tomar no âmbito das políticas comuns relacionadas com o mar.<sup>8</sup>

O tema da 'segurança no mar português', pela sua importância, será tratado noutra exposição programada para hoje.

Não devemos omitir a instalação em Lisboa da 'Agência Europeia de Segurança Marítima'. É mais um facto que certamente representa o reconhecimento do interesse que Portugal nutre pelas questões do mar e, ainda que indirectamente, poderá ajudar a fazer ouvir a voz de Portugal nestas matérias.

A última ideia neste capítulo das questões internacionais, tem para nós especial interesse por razões histórico-culturais.

---

8 Cf. Sachetti, A. E., *O Mar Português e a Fronteira Marítima Europeia*, Academia das Ciências de Lisboa, 9 de Outubro de 2008.

Recorda o valor da cooperação com os Países Africanos de Língua Portuguesa e com Timor nos assuntos do mar, num âmbito multilateral mas, talvez com melhores resultados, num sistema bilateral.

Todos estes países amigos tem muitos interesses ligados ao mar e todos reconhecem ter grandes dificuldades para desenvolver esses interesses ou para os proteger de cobiças alheias, nomeadamente da acção continuada de pesca ilegal por navios estrangeiros. Nenhum está limitado como nós pela definição de interesses comuns ou partilhados com outra soberania. O campo de cooperação é extraordinariamente vasto e os recursos económicos não abundam. No entanto, deverá haver possibilidade de intensificar e alargar o âmbito das acções de colaboração já existentes.

## 5. Conclusão

Tem vindo recentemente a considerar-se o conjunto de todas as actividades económicas ligadas ao mar como o *cluster* do mar, e todas as vertentes têm vindo a ser estudadas exaustivamente.

Há uma forte interligação mas também uma fraca interdependência entre os factores económicos ligados à exploração e ao uso do mar.

Isto significa que embora estes factores se possam reforçar mutuamente não há, muito frequentemente, necessidade de estabelecer precedências ao considerar o desenvolvimento da maioria destas actividades. Elas estão muito dependentes, isso sim, da vontade e das capacidades políticas nacionais.

É necessário deixar a atitude passiva de repetida referência à extensão da nossa ZEE e à mentalidade marítima do povo, para promover a fixação de objectivos ligados ao uso do mar, a definição de uma estratégia do mar e a formação de uma consciência colectiva que incentive as práticas que essa estratégia indicar.

Contrariando a tão referida ideia que o autor de 'O Leopardo' pôs na boca do Príncipe de Salina,<sup>9</sup> é preciso que as coisas mudem porque não pode tudo continuar na mesma.

Se continuamos com os mesmos diagnósticos para os mesmos problemas e também com a mesma inacção, não podemos obter nem diferentes nem melhores resultados.

Como dizia a Senhora Madeleine Albright, *lá porque não podemos fazer tudo, isso não significa que não façamos nada.*<sup>10</sup>

---

9 Lapedusa, Giuseppe Tomasi di, *O Leopardo*, Lisboa, Presença, 1995. A frase de Don Fabrizio, Príncipe de Salina: 'É preciso que as coisas mudem, se queremos que tudo fique na mesma'.

10 Citada por Mcgeary, Johanna, 'Blunt but Flexible', *Time*, 17 de Fevereiro de 1997: *Just because you cannot do everything does not mean you should do nothing.*

---





Extra Dossier



# A Segurança e a Defesa na Europa\*

Luís Valença Pinto

General

## Resumo

A abordagem do tema da Segurança e Defesa na Europa implica uma prévia resposta a duas questões essenciais, a saber: Qual o âmbito da noção de Segurança e Defesa? Como se define a Europa e, consequentemente, que unidade ou diversidade está nela contida?

Neste sentido é fundamental começar por enunciar os paradigmas referentes às duas questões iniciais, mas também por identificar os objectivos, interesses e ameaças à Segurança e Defesa da Europa.

A segurança e a defesa implicam abordagens multidimensionais e a intervenção de vários actores. Para o que mais directamente respeita à Europa é indispensável o envolvimento conjugado da NATO e da União Europeia. Mas essa concertação é também relevante para o eventual tratamento de muitos dos problemas do Mundo.

A evolução de ambas as organizações parece ir assumidamente nesse sentido.

É do interesse de Portugal participar de modo activo nesse processo, como expressão de uma atitude de responsabilidade internacional e como via para a preservação e afirmação da sua soberania.

## Abstract

### Europe's Security and Defence

*To understand Security and Defence in Europe, we have to start by posing two questions: what does security and defence mean? How can Europe be defined, and how can be accessed its unity or diversity?*

*The author proposes paradigms to both questions and identifies as well the goals, interests and threats to Security and Defence in Europe.*

*Security and Defence imply multidimensional approaches and the intervention of several actors. In what concerns Europe, NATO and EU common involvement is required. That coordination is also relevant to approach many of the problems of the world.*

*The two organizations seem to be evolving on that common direction.*

*Portugal's interest is to participate actively in such process, not only as a function of its international responsibility, but also in order to preserve and reinforce its sovereignty.*

---

\* Texto relativo à conferência proferida pelo General Luís Valença Pinto, no dia 20 de Fevereiro de 2009, no ISCTE, no âmbito das XXIV Jornadas IDN-IEEE.



Desejo agradecer ao Instituto da Defesa Nacional ter-me convidado a intervir nas jornadas sobre o tema *A Segurança e a Defesa na Europa*, que organizou em conjunto com o Instituto Español de Estudios Estratégicos. Saúdo ambos os Institutos.

Quero também salientar que intervenho aqui a título pessoal, isto é, sem o carácter institucional decorrente da função que presentemente exerço, embora seja muito difícil, porventura impossível, despir totalmente essa pele.

Quando se aborda o tema da Segurança e Defesa na Europa as duas questões iniciais são necessariamente:

- Qual o âmbito da noção de Segurança e Defesa?
- Como se define a Europa e, conseqüentemente, que unidade ou diversidade está nela contida?

Cada uma dessas questões motivaria certamente um Seminário. Também é certo que nenhum Seminário as esgotaria ou seria quanto a elas inteiramente conclusivo.

Para o que julgo perceber como sendo as finalidades destas Jornadas fico-me, a propósito de ambas as questões, por enunciar os paradigmas, de resto muito simples, com que prosseguirei a minha intervenção.

No que tange à Segurança e Defesa devo acentuar que esse conceito ou esses conceitos, implicam abordagens e acções em contexto multidisciplinar, em primeiro lugar político, mas também diplomático, económico, social e necessariamente militar.

Estes conceitos, para prefigurarem a realidade e a complexidade do nosso Mundo e dos conflitos, ameaças e riscos que nele se colocam, têm que se abrir à multidimensionalidade conceptual e prática, indo do securitário clássico e quase que apenas militar, até a preocupações novas, mas obrigatórias, como o ambiente, as migrações e as pandemias. Mas tudo centrado no político, ou seja, referenciado às pessoas.

Para além dos planos da conceptualização doutrinária e legislativa e da *"praxis"*, também para a formação há daqui relevantes conclusões a tirar.

Relativamente à Europa é certo que o nosso Continente se espraia pelo menos do Atlântico aos Urais. Mas subsistem pertinentes interrogações quanto à suficiência dessa definição, manifestamente redutora e incompleta. Qual o realismo de encapsular dessa forma a Federação Russa? Como compreender e considerar a Turquia? Que papel para os Estados Unidos como actor que também é no processo da Europa, em particular no que se refere à Segurança e Defesa?

A esse propósito e num Mundo globalizado, interdependente, fisicamente contraído, crescentemente unificado e intensamente comunicacional, a primeira das interpelações deve ser sobre o valor e a realidade da geografia para a compreensão da geopolítica e por extensão da geoestratégia contemporâneas.

Reportar-me-ei, contudo, a uma ideia convencional da Europa. Terei a prudência de não a precisar nem a delimitar, mas centrar-me-ei no que correntemente associamos à União Europeia.

É uma definição cómoda e que muitos factores de ordem prática recomendam. O mais decisivo e que já se inscreve na ordem dos critérios, é que os processos de Segurança e Defesa, íntimos que são da soberania, exigem acção política e a União Europeia, não sendo o único actor político na Europa, é certamente o mais determinante. Para além disso, a originalidade estimulante do seu modelo a torna ao mesmo tempo reflexo e espelho das vontades políticas dos vinte e sete Estados europeus que integram a União, o que talvez permita uma leitura razoavelmente suportada da realidade e da dinâmica hoje subjacentes à Segurança e Defesa da Europa.

Para que possa enquadrar a sua Segurança e Defesa, a Europa tem no mínimo que identificar os seus objectivos, interesses e ameaças.

Não subscrevo o entendimento que não é possível encontrar coincidência ou sequer comunalidade entre os interesses dos Estados europeus. Penso que essa é uma visão do passado, porquanto não atende às evoluções e aos avanços da ideia da Europa, tal como é também uma visão muito prisioneira de uma concepção excessivamente centrada nos aspectos tradicionais da Segurança e Defesa e, portanto, também sob essa óptica, desfasada das realidades do presente.

Talvez os interesses se manifestem diferentemente de uns Estados para outros Estados e o que para uns é vital, seja apenas importante para outros. Mas isso é bem diferente de não ser verdade que, entre os Estados europeus, há hoje um elenco comum de interesses, idênticos na natureza, ainda que diferentes na forma como são percebidos. É a esse elenco comum de interesses, à comunalidade que ele define que, reconhecendo tonalidades e limites, devemos ir buscar a identificação de objectivos comuns para a Europa.

Independentemente dos enunciados oficiais talvez não seja muito controverso aceitar que a Europa deseja assumir um papel mais nítido e mais reconhecido no complexo Mundo de hoje. E que essa afirmação à escala global é legítima, é possível e é desejável:

- Em primeiro lugar, como tradução das suas responsabilidades de pólo hiper-desenvolvido e rico, mas não expansionista nem hegemónico, perante o infindável rol de dificuldades com que o Mundo se confronta.
- Em segundo lugar, como sede de uma voz mais activa na regulação de questões fundamentais para as quais só à escala global será eventualmente possível

promover tratamento. Falo por exemplo, e como antes referi, do ambiente, das migrações, das pandemias, mas igualmente e entre outras, da proliferação de armas de destruição em massa e naturalmente do comércio, de que a Europa é actor central.

- Em terceiro lugar, é também comum a necessidade de proteger o modo de vida europeu, as pessoas e os bens europeus, perante fenómenos como as ameaças transnacionais ligadas ao terrorismo, à criminalidade organizada, ao tráfico ilegal de seres humanos, armas e drogas, e à ciber-segurança. São fenómenos que devem ser olhados compreendendo que a relevância mundial da Europa e o seu modelo civilizacional, económico e social a tornam naturalmente um alvo dessas ameaças.
- Em quarto lugar, como expressão da responsabilidade histórica e da afinidade cultural de muitos dos seus Estados perante outros continentes e outros povos, onde, ao longo de séculos, estiveram presentes e a quem legaram língua, cultura e modelo político, com quem teceram laços de afinidade e de solidariedade.

À Europa é também indispensável dispor de liberdade de acesso justo aos recursos energéticos e às matérias primas.

Tem ainda que constituir objectivo comum, o propósito de corrigir o desequilíbrio que hoje se verifica entre o contributo ímpar da Europa para a ajuda humanitária e para a ajuda ao desenvolvimento em múltiplas regiões, muito especialmente naquelas onde prevalecem conflitos e situações de catástrofe natural e humana e o seu relativamente menor peso político, nessas mesmas áreas e nesses conflitos e dificuldades.

A questão das ameaças e riscos é implícita aos interesses e objectivos e está com eles directamente relacionada. Também sobre ameaças e riscos não encontro na realidade europeia profundas divergências e afastamentos. Mas há naturalmente diferentes percepções e sensibilidades.

Não pode ser surpreendente que os Estados Bálticos sintam diferentemente de Portugal e Espanha o que se passa e o que se pode vir a passar no arco de instabilidade que se desenvolve da Mauritânia ao longo da margem Sul do Mediterrâneo. E que, para Portugal e Espanha, a percepção sobre a Geórgia e o Cáucaso em geral seja diferente da que os Estados Bálticos têm. Mas seria negligente e absolutamente errado presumir que Mediterrâneo e Cáucaso, ainda que em graus e modos diferenciados, não são sede de ameaças e riscos a que todos os Estados europeus são sensíveis e devem estar atentos, ainda que verdadeiramente haja muitas razões que me levam a pensar que o centro de gravidade da atenção europeia tem que ser, por todos, trazido para o Sul. O ponto útil é não confundirmos essas diferenças de perspectiva com tensões geopolíticas conjunturais.

De facto, é absolutamente pernicioso quando, perante conjunturas limitadas no espaço e no tempo, essas diferenças, arvoradas em antagonismos e clivagens, são acenadas por razões táticas, ainda que em contradição com o grande desenho associado ao projecto europeu.

É muito positivo que a Estratégia Europeia de Segurança revisitada em Dezembro último acolha, no seu espírito e na sua abertura, o essencial das perspectivas que tenho vindo a referir, mesmo que se possa achar ainda insuficiente o desenvolvimento nela dado a alguns dos aspectos menos típicos da visão clássica de Segurança e Defesa. Mas o avanço qualitativo é apreciável e, sobretudo, a porta está aberta e o caminho sinalizado.

Num caminho em que o pilar económico está em processo da plena consolidação, o pilar da identidade comunitária está a ser fortalecido e é crescente a afirmação normativa comum, a Segurança e a Defesa será um passo necessário. Compete-nos a nós, cidadãos da Europa, dá-lo ou não e decidirmos sobre o ritmo dessa marcha. Essa é a riqueza que faz da Europa um projecto, uma expressão de vontades e uma responsabilidade.

É muito interessante e revelador constatar que na sua versão inicial, datada de 2003, a Estratégia Europeia de Segurança visava *“Uma Europa Segura num Mundo Melhor”* e que no relatório de Dezembro de 2008, que a analisa e critica, o enunciado passou a ser *“Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”*.

Outro aspecto inequivocamente consagrado na Estratégia Europeia de Segurança é a definição, pelo lado europeu, dos mecanismos de cooperação futura entre a União Europeia e a NATO, de resto em convergência estratégica com o que se afirma do lado da Aliança.

Essa definição decorre da consideração fundamental que, perante os desafios, e sem desatenção pela função legitimadora que incumbe às Nações Unidas, as duas organizações, a NATO e a União Europeia, estão obrigadas a não competirem, mas antes a procurarem vias de complementaridade e cooperação; a articularem-se utilmente e não a ignorarem-se e a desvalorizarem-se mutuamente; a fazerem cessar o despique sobre a adequabilidade e a suficiência do clamado *“hard power”* ou do pretenso *“soft power”*. Trata-se realmente de um despique gratuito e meramente alegórico face à realidade de ambas as organizações e face também à circunstância iniludível do Poder se exprimir hoje de modo multiforme, tanto em espécie como quanto ao estilo do seu exercício. Também esta é uma questão muito abrangente e complexa.

Tentando ser simples e resumir-me ao que tenho como essencial, creio que começa a haver um entendimento razoavelmente estabilizado e sustentado que o Mundo, a Europa e os Homens justificam e impõem a concertação positiva da

NATO e da União Europeia, a favor da Paz, da Segurança, dos Direitos Humanos e do Progresso.

É um facto que a NATO detém uma capacidade militar única. Mas é também um facto que são ténues os seus instrumentos diplomático, económico e social e que a União Europeia, tendo uma capacidade militar que apesar de crescente é limitada, tem fortes e poderosos instrumentos de ordem política, diplomática, económica e social.

Embora tenha sobre isso um forte convencimento, julgo despicando especular sobre *“quem é e quem será mais importante”*. Ambas as organizações são agora conjuntamente necessárias, desde logo para a estruturação da Segurança e Defesa da Europa. Há, a esse propósito, dificuldades de percurso. E há imprecisões e ambiguidades nas fórmulas. Sem dúvida! Mas identifico maior potencial de eficácia se, em vez de nos determos nessas vulnerabilidades formais, fizermos a sua interpretação como sendo os sinais possíveis da vontade das duas organizações em fazerem juntas um trajecto. Hoje, mais do que nunca, é através da cooperação que se fortalece a afirmação à escala global.

A Segurança e Defesa da Europa é e continuará a ser uma obra não *“inacabada”*, mas antes uma obra aberta e dinâmica, uma obra que perderá sentido e utilidade se alguém a considerar concluída e estabilizada. Com essa finalidade a União Europeia tem feito um considerável progresso.

Ainda que, em larga medida, sob a bandeira da União da Europa Ocidental, Maastricht foi um fundamental momento de partida para o desenvolvimento da Política Externa e de Segurança e Defesa da União, incluindo a progressiva edificação de capacidades militares. Tudo isso foi encontrando confirmação e aprofundamento nas sucessivas evoluções institucionais da União Europeia.

Ao Tratado de Lisboa se, como se espera, vier a ser aprovado, corresponderá uma nova fase, qualitativamente diferente. Talvez de forma menos contínua a NATO tem vivido um processo de transformação análogo.

Na esteira da *“Declaração da Aliança sobre Segurança”* que se planeia aprovar em Abril próximo na Cimeira de Estrasburgo-Kehl, será particularmente importante o que se vier a passar na subsequente revisão do Conceito Estratégico da Aliança.

Penso que, para essa revisão sobreelevam três critérios fundamentais, todos da maior importância para a Europa e para a sua Segurança e Defesa:

- a identificação da Aliança como uma sede privilegiada de concertação entre a América do Norte e a Europa;
- o reconhecimento que, só cronologicamente, estamos no pós-Guerra Fria e que o ambiente político, estratégico e operacional é o que emergiu do 11 de Setembro, de Madrid, de Londres, do Afeganistão e do Iraque, dominado pelas

ameaças assimétricas e que é para elas que nos devemos muito prioritariamente orientar;

- o entendimento que para abordar essa realidade é indispensável a multidimensionalidade a que antes me referi e a consequente intervenção de outros actores; nesse contexto, a Aliança deve estar disponível para fazer o que melhor corresponde à sua natureza e realidade, entendendo o papel necessário e potencialmente positivo de outros, nomeadamente da União Europeia, aceitando mecanismos de coordenação que a incluam.

Mas é bom que se tenha presente que essa revisão do Conceito Estratégico da Aliança, para ser plenamente sucedida, depende em larga medida da evolução positiva do Tratado de Lisboa, porque, nos termos previstos nesse Tratado, poderão com ele ocorrer desenvolvimentos decisivos para a Política Externa e de Segurança Comum da União, tornando-a mais efectiva e consequentemente potenciando uma melhor e mais equilibrada relação com a NATO, como se mostra necessário.

Das fórmulas inscritas no Tratado de Lisboa destaco as questões do reforço da solidariedade e da unidade da representação externa da União, das cooperações reforçadas e, sobretudo, das cooperações estruturadas permanentes. Será nas cooperações estruturadas permanentes que a Europa poderá radicar avanços em matéria de Segurança e Defesa que lhe proporcionem capacidade para, afirmando-se mais, poder partilhar melhor responsabilidades e riscos com os norte-americanos.

Um bom e esperançado calendário, que em todo o caso se me afigura possível, seria termos o Tratado de Lisboa aprovado em 2009 e a vigorar e a começar a frutificar em 2010 e, ciente disso, a Aliança a aprovar em 2011 o seu novo Conceito Estratégico, porventura numa Cimeira a realizar aqui em Lisboa.

Olhando para o que nos rodeia, talvez seja já insuficiente que nos coloquemos apenas no pós-queda das Torres Gémeas. Talvez seja judicioso que nos situemos também num tempo pós-queda do Lehman Brothers, perante a necessidade de, para a ultrapassagem da actual crise económica e financeira, acomodarmos, em moldes diferentes dos actuais, actores como a Rússia, a China, a Índia, o Brasil, o Irão e a Arábia Saudita, o que, evidentemente, definirá uma nova arquitectura e novas relações geopolíticas, cujo impacto sobre a Segurança e Defesa global e também sobre a Segurança e Defesa da Europa, não sabemos ainda antecipar.

Sem quimeras nem idealismos excessivos, devemos promover que esses novos parâmetros possam assentar primariamente em modelos de segurança cooperativa. Isto não implica a eliminação do modelo de segurança colectiva que prevalece na Europa, porque é o que hoje existe na NATO e tendencialmente se afirma na União Europeia. Ainda que não se lhe conheça nem o traçado nem a extensão, penso

que este é um caminho a que a Europa não pode ser alheia ou indiferente e que percorrerá tanto melhor, quanto mais efectivas forem as suas estruturas e as suas expressões de Poder.

Recordando que em todas as Sociedades, a Segurança e a Defesa são pré-requisitos indispensáveis ao Desenvolvimento e Bem Estar, diria, em síntese que, para que a União Europeia possa ser um actor político completo, é forçoso que faça evoluir a sua dimensão de Segurança e Defesa. E acentuaria que muitos dos problemas do Mundo, não dispensam o envolvimento de uma União Europeia forte e credível, para que possam ser eficazmente abordados e tratados.

Duas palavras quase finais. A primeira sobre o instrumento militar e a segunda sobre Portugal.

Quanto ao instrumento militar, o que deve ser relevado é que, no presente, é porventura o que se mostra mais apto a integrar desde já essas mutações nos seus objectivos, nos seus códigos e doutrinas, na formação dos seus Quadros e na sua acção concreta. Passou o tempo, absolutamente preconceituoso em que era corrente e quase de bom-tom nalguns sectores militares, desvalorizar a dimensão europeia. Era uma atitude que reflectia, acima de tudo, a disponibilidade para o imobilismo, tão sedutora para os que se sabem impreparados, escondem em mitos as suas insuficiências e receiam as mudanças e os novos tempos.

Se, por brevíssimos segundos, me for permitido assumir a minha condição de responsável militar português, tenho muita satisfação, muita segurança e completa tranquilidade, em avaliar as Forças Armadas Portuguesas como singularmente aptas para esta evolução.

Na área militar três outros aspectos justificam, a meu ver, uma referência, ainda que muito sintética.

O primeiro é que não haverá materialidade na Segurança e Defesa da Europa se os Estados europeus não quiserem investir mais e investir melhor nas suas Forças Armadas, e se não souberem definir, com clareza e sem cedência a figurinos do passado, o modelo a adoptar e a construir para as suas Forças Armadas. É uma convergência indispensável, que penso dever ser guiada por capacidades e não por indicadores de despesa, mas que evidentemente trará consigo aumento de encargos.

O segundo é que cada vez faz menos sentido que o Planeamento das Capacidades de Defesa seja feito de forma autónoma e separada na NATO e na União Europeia. Esse processo deve ser harmonizado e estrategicamente convergente, o que terá consequências no plano da definição operacional e também na definição das respectivas bases industriais e tecnológicas de Defesa.

O terceiro aspecto que desejo mencionar é que, sobretudo entre os velhos países da Europa Ocidental, não identifico, em termos de adequação e de realis-

mo, condições mínimas para, no presente, considerar hipotéticas especializações nacionais em matéria de capacidades militares. É fórmula que não recomendo. Há certamente espaço para a cooperação mas, apesar de tudo, as relações de poder, tanto no contexto regional como nos diferentes âmbitos sub-regionais, determinarão as correspondentes possibilidades e limitações, definindo ao mesmo tempo a gama de capacidades militares que cada soberania deseja e pode deter.

Relativamente a Portugal o importante é que os responsáveis assimilem a natureza e o alcance do que está em jogo, e que, em consonância com isso, entendam que Portugal, pela sua escala de potência e pela dimensão vasta do espaço de afirmação dos seus interesses, não se pode deixar excluir ou subalternizar nesta mutação. Antes, tudo deve fazer para nela participar. Em primeiro lugar, como uma atitude de responsabilidade internacional e depois como uma via para a preservação e afirmação da soberania e, portanto, de protecção eficaz dos nossos interesses.

Para usar o “*cliché*” corrente é necessário que, a exemplo do que foi nossa esforçada opção noutras dimensões do processo europeu, também na Segurança e Defesa, seja escolhida nacional integrar o núcleo duro dos correspondentes aprofundamentos.

Como referi no início desta intervenção a geografia conta, hoje, muito pouco. Não é ela o factor que fundamentalmente determina perifericidade. A perifericidade e, por extensão, a irrelevância, alicerçam-se sobretudo na escassez de conhecimento, na comodidade ilusória e teimosa que decorre de se julgar possível ver o Mundo apenas pelo espelho retrovisor, na inércia.

A Nação portuguesa forjou-se primordialmente pela vontade e pelo conhecimento. Temos, portanto, aptidão própria para o processo europeu que, na originalidade da sua criação e do seu modelo, assenta identicamente na vontade.

Assim saibamos, com realismo, estabelecer o nosso nível de ambição, empenharmos o nosso querer e afectarmos os recursos.

Se o quiser fazer e se o fizer com oportunidade e critério, Portugal estará à altura do desafio.

# Rebalancing the Transatlantic Partnership

George Modelski

*Professor Emeritus, Political Science, University of Washington*

## Resumo

### Reequilibrando a Parceria Transatlântica

Duas publicações recentes – um pequeno livro de Edward Balladur e um relatório de cinco antigos comandantes da NATO – chegam a um diagnóstico comum: os recentes desenvolvimentos internacionais evidenciam a necessidade de uma renovação da relação da Europa e Estados Unidos, uma vez que a sua ausência afectaria negativamente os interesses de ambos.

Aqui, comentam-se dois aspectos desta argumentação. Primeiro, a janela de oportunidade de renovação das relações transatlânticas poderá estar limitada às duas próximas décadas. Segundo, é necessário reequilibrar a relação no sentido de uma maior igualdade entre os seus membros.

## Abstract

*Edward Balladur's recent short book, and a report by five former NATO commanders, both reach broadly similar diagnoses, namely that recent world developments call for a renewal of the relationship between Europe, and the United States because they adversely affect the interests of both of them.*

*Two aspects of their arguments are commented upon on this occasion. First is the possibility that the timeframe of opportunities for renewing the relationship in the next two decades. Second is the importance of rebalancing that relationship in the direction of greater equality.*



Two recent documents deserve the attention of all students and practitioners of transatlantic relations and global security. Eduard Balladur's proposal for a 'Union of the West'<sup>1</sup> offers a masterly analysis of the contemporary situation, and a succinct but well-aimed list of solutions for reinvigorating a partnership that has tended to fray as it came to be taken for granted. A report by five high-ranking NATO commanders from Europe and the United States<sup>2</sup> reflects parallel preoccupations, albeit on a more practical level but issues similarly strong calls for "renewing the transatlantic relationship".

Rather than entering upon a full-scale review of a pair of substantial documents, this paper is designed to make two specific points: to highlight the fact that the authors of both of them arrive at a broadly similar diagnosis of to-day's conditions: the world is changing fast and has - past a decade of post-cold war self-satisfaction - moved into a new phase - in a way that threatens to affect adversely, and in equal measure, the interests of both Europe and the United States. Balladur, a former French Prime Minister, fears that recent developments are setting in motion not just the "marginalization" but even possibly the "rejection" of the West, and he points in particular to the rise of China and India, and the return of Russia. The generals write of the "climate of uncertainty" in global politics, and set as the goal of "grand strategy" for the West the "restoring of "certainty" without which "there will be nothing". 'Certainty' will be the product of a "zone of common security and common action from Finland to Alaska" created by an improved use of existing institutions such as NATO, and the EU.

In relation to these important arguments let us consider just two sets of comments. The first concerns timing, and time frame, and argues that change is timely, and possible; the second examines the issue of revitalizing the partnership, in particular by means of "rebalancing" it, on the major premise that, over the long span of decades that lie ahead, the development of a condition of equality between the United States and Europe is a necessary (but not sufficient) condition of its long-run viability.

---

1 Eduard Balladur, *Pour une Union occidentale entre Europe et les États-Unis*, Paris: Fayard 2007, 120 pp.

2 "Toward a grand strategy for an uncertain world: Renewing the transatlantic partnership" (2007), 150 pp, A report by General Klaus Nauman (Germany), Field Marshal Inge (UK), General John Shalikashvili (USA), Admiral Jack Lanxade (France), and General Henk van den Breemen (Netherlands), (with the advice i.a. of Gen. Brent Snowcroft). Text available on : [www.csis.org/media/csis/events/080110\\_grand\\_strategy.pdf](http://www.csis.org/media/csis/events/080110_grand_strategy.pdf)

---

### The Next Two Decades

It has become increasingly evident that the window of opportunity for renewing US-Europe relations is now, both for tactical and for strategic reasons. The conditions that favor such initiatives include, besides gathering storm clouds all round, the new EU constitution (the Lisbon Treaty) that (when it comes into force) would mean a full-time President, with a tenure of two and half years, renewable, and a High Representative (foreign minister), two posts that could strengthen the EU's capacity for global action. A significant change in the situation might already have occurred with the election of a new French President, Nicolas Sarkozy (to whom Balladur is close) who is making ready for France's reentry into NATO's integrated military framework, hence a possible change for the strategic context in the long term. In the United States, the new Obama Administration might offer yet other opportunities.

Balladur reminds us that 'to-day, American leadership might be thought to be indispensable', but that 'soon', it might no longer be so: "in less than twenty years, in fact, what changes [there will occur] in relative power!"<sup>3</sup>. Twenty years might sound like a long time, but not in global politics.

This also reminds us that global politics is not a static, frozen, unchanging system, nor is it a steam of random events but rather a patterned, or phased, process, in which structural changes can be traced, and also anticipated. Students of this field<sup>4</sup> propose that driving politics at the global level since the 15<sup>th</sup> century has been a competition for leadership at the global level (not unlike the kind of competition for office that animates national politics, timed by electoral campaigns). That competition has been punctuated by generation-long global wars at intervals of just over 100 years. (for an average interval of 108 years between the onset of four such wars, with the most recent - 1792 to 1914 - of 122 years).

These global wars, in turn selected the occupants of the informal 'office' of global leadership. First Portugal, and then the Dutch Republic laid the early groundwork for this development, whereupon Britain, over the next two "cycles" constructed, and executed, the mature form of that institution. The United States succeeded to

---

3 Balladur, p.107: "...sans leadership américaine ...on ne peut réussir grand chose; il est donc indispensable. C'est vrai aujourd'hui, mais bientôt ne le sera plus. Avant vingt ans, en effet, quels changements dans les rapports de puissance!"

4 See i.a. G. Modelski *Long Cycles in World Politics*, London: Macmillan 1987; W.R. Thompson *On Global War*. Columbia: South Carolina U.P. 1988; G. Modelski "Two Lectures on World Politics", Lisboa: Academia de Marinha: 1996; T. Devezas and G. Modelski "The Portuguese as System-builders" in *Globalization as Evolutionary Process*; London: Routledge 2008.

it in the 20<sup>th</sup> century not just by replaying the experience of Britain but by raising the bar of this role, and setting in motion an evolutionary move toward higher levels of global organization. The next phase of that move will be the stuff of 21<sup>st</sup> century global politics.

The qualifications for global leadership have been forces of global reach including sea power; economic innovation, open society and sponsorship of the warring coalition of global war. Those falling behind in that competition – the challengers – including Spain, France, and Germany – deployed powerful land forces and featured large but non-innovative economies, and closed societies, and failed in coalition-building.

The ‘big’ questions for students of global politics have been these: who will fill the office of global leadership or some variant of it later in this century, and will competition for global leadership once again be decided by global war (we shall soon observe – in 2014 – the centenary of the start of the most recent such event) or will global institutional evolution make it possible to avoid such an outcome?<sup>5</sup> Many should like to think the latter – citing globalization and the destructive power of nuclear weapons – but students of world affairs cannot completely exclude the former, by assigning to it a probability of zero. In any event, in the ‘soon’ horizon proposed by Baladur – some twenty years – this raises important questions.

For global wars have not been the only evidence of regularity. Global politics also shows ‘phasing’, that is changes in characteristic behavior over time, governed by generational turnover at intervals of some 20-30 years. Since the end of the last global war period in 1945, we can distinguish three such phases. Initially, there was the establishment of a post-war order around the leadership role of the United States. In the next phase, some aspects of that order, in particular the cold war and the East European 1945 settlement lose salience, and new global problems begin to register new claims to a place on the global agenda such as the threat of nuclear weapons, and their proliferation, democratization, as well as climate change. Since 2000 global politics has been moving into the phase of deconcentration, evidenced by the rise of China and India, and the drain on America’s standing and resources i.a. by the wars in Iraq and Afghanistan, and by financial problems.

But that is also the phase of coalition-building in anticipation of a renewal of competition for global leadership. Opportunities have opened up for assembling and re-assembling coalitions that will, in the “soon” horizon of two-three decades, contend for a renewal of global leadership around reprogrammed agendas. The

---

5 See also “The evolution of global politics” at <http://faculty.washington.edu/modelski/evoglopol.html>

phase of coalition-building has about two more decades to run, and Balladur's estimate might be just about right. Within an emerging democratic community, that might well prove to be the timeframe for the optimal management of a renewal of the transatlantic partnership.

All this makes it clear that renewing the transatlantic relation on a durable foundation is a matter not just of tactical opportunity, and of the strategic dangers now becoming apparent to the naked eye, but is also sustained by a basic analysis of the global processes at work that indicate the approach of major tensions.

### **Why Re-balancing?**

Most generally, let us stipulate that an essential condition of the success of Balladur's proposed, 'more perfect', union is the emergence of a balance (as of equals) between the United States and Europe. Clearly, no single European state can hope to equal the United States' global stature. But there was also a time when French leaders thought they might be the leaders of Europe that would be one of the great powers in a multipolar world, in an image favored i.a. by former President Jacques Chirac. That strategy of confronting, or checking US power has not succeeded. Balladur discards this notion and urges Europe to stand together with the United States in facing an uncertain world, to forestall a decline that menaces the entire West.

Why a balance of equals? Because in the long run, and in a changing world, a balanced structure is the one most likely in the long run to be viable: fairer, more flexible and adaptable, and sturdy enough to weather crises. Balance refers to the distribution of authority and power within a system; unbalanced structures, such as power monopolies, imperial constructs, autocracies, or single party systems, tend to produce undesirable and/or unfair outcomes that undermine stability. The sovereign equality of states is one of the basic principles of international law. Balance (embodying 'checks and balances') is a structural requirement of democratic institutions.<sup>6</sup>

These are weighty considerations but there is one important caveat to be entered into this discussion. Innovative products and services for a time create by

---

<sup>6</sup> In the classic definition, democracy is 'equality under law'. We can then argue that in international relations, "the good functioning of a system of rules is dependent upon a power balance between the actors of a system of states" L. Levi *Federalist Thinking*, Lanham: University Press of America, 2008, 141.

their very nature as novelties a condition of monopoly for those originating them. Successful inventors and innovators create valued 'brands' that yield important (albeit temporary) advantages. In that sense, the United States global leadership, and in NATO, have stood, after 1945, as high-quality innovations in world politics, with a wide range of positive effects, avoiding for a significant length of time the negative consequences of the imbalances then created. But all innovations fade in time, and that process is also likely to be at work in the transatlantic partnership, if that is unattended to.

From an earlier condition of inequality, some conditions of balance are now in place. The European Union has a population larger (500m) than the US (300m), also a larger GDP, a greater share of world trade, and the world's biggest development assistance budget. Indeed in economic matters the EU stands strong, and a condition of equality now prevails i.a. in world trade talks and in anti-trust matters. The (US-EU) Transatlantic Economic Council (established in 2007) now directs economic cooperation. Balladur proposes to build on these foundations a transatlantic common market (elements of which had already begun to be put in place in the Transatlantic Market program), possibly retracing on an intercontinental scale the steps that some half-century ago launched what is now the European Union.

Europe also has serious military potential, a space program, and in the UK, and France, experience of global operations, and two basic nuclear arsenals, but a total of defense expenditures only about one-half of the United States. It lacks a coherent military doctrine, lags in technological sophistication, and its overall posture is viewed as weak. In consequence, NATO has 'traditionally' been dominated by the United States, and recent years of 'unilateralism' have only compounded that problem.

Does 'equality' mean actually mean some formal identity of political influence or military power? Not in a partnership that commonly involves a division of functions and responsibilities under an overall concept of common interests, continuously reviewed. Thus for the European Union that might mean greater (but not exclusive) commitments to the Mediterranean, the Black Sea and the Baltic areas, while for the US the emphasis could be on the Pacific and Indian Oceans. Nor is it right to argue that a fuller military potential of the EU is many decades away from realization, given the past half-century's experience that opened with the 1954 defeat of the European Defense Community project for a European army. If and when a need arises, and is perceived as urgent, then the response could very well be swift. The first seeds of a European defense capacity were sown in 1999 with the launch of a European Security and Defense Policy (ESDP) that is focused

in the first place on humanitarian and crisis management tasks. The European Rapid Reaction Force (conceived as up to a dozen 'battle groups' of some 1,500 troops each) was declared partially operational in 2004.<sup>7</sup> Combined with the accumulated resources of NATO's infrastructure this could be rapidly expanded if the need for it arose. The basic premise of Balladur's argument is that such a need is now appearing on the horizon.

NATO has, of course been for the past half-century notable for being steered by the United States, and in its inner councils, by a US-UK alignment, the "special relationship", one of the effects of World War II, and early American preference for a British leadership role in West European defense; yet soon the building of 'Europe' was driven by a Franco-German partnership. But can both NATO, and the transatlantic relationship as a whole, become more balanced? Robert Kaplan, for one, seems to reject this possibility outright, arguing that "NATO cannot be an alliance of equals". But he then injects a longer-term consideration: "that does not mean that it won't play a significant role in our grand strategy: to create a web of global arrangements and liberal institutions that will allow America to gradually retreat from its costly and risky position of overbearing domination".<sup>8</sup> In other words, what Kaplan still sees to-day is inequality but he also admits that, given new world conditions, such a structure is both costly and risky. David Calleo points out that "as a military superpower with a taste for global management, the United States particularly requires foreign as well as domestic balancing".<sup>9</sup> Domestic balancing requires a 'division of powers'. 'Foreign balancing' means balancing with Europe.

Both reports show awareness of this problem (though the generals' is less explicit). In the institutional realm, Balladur proposes the creation of an Executive Council composed of the Presidents of the United States, and the European Union, backed by a permanent secretariat, to meet quarterly (as does the European Council), and to harmonize policies via consultations on all pending problems. Such an arrangement would clearly signal a partnership of equals, provided all important questions, and

---

7 The Nordic battle group, led by Sweden, was ready in January 2008. Cf. the Autumn-Winter 2007 issue of *Nação e Defesa* for the role of small and medium states. Currently the EU is running or planning 12 ESDP operations, mostly small police or rule-of-law missions (including Kosovo), also searching for a connection to the US, as in Volker Heise "The ESDP and the Transatlantic Relationship", *Stiftung Wissenschaft Politik Research Paper* November 2007. In September 2008, EU Foreign Ministers approved a 'coordination unit' to plan for naval anti-pirate missions in the Gulf of Aden.

8 Robert D. Kaplan, "Equal alliance, unequal roles" *New York Times* Op-Ed page, March 27, 2008.

9 David P. Calleo "The unipolar illusion" *Survival* Autumn 2007, 73-78.

---

especially those of global security, were on the table. Annual Presidential summits have, of course, been the practice in US-EU relations since 1990 – albeit with modest results. Perhaps a higher frequency of meeting (while adding to an already busy schedule of official meetings), combined with new constitutional arrangements (for the EU, yet to be realized), with new occupants of key positions, and a new doctrine, might make a difference.

The generals suggest a more complex arrangement, one that would join together the US-EU, and the NATO processes, via the formation of a US-EU-NATO “steering directorate at the highest political level”, to coordinate response to crises, to agree who should take the lead, and to ensure mutual support. It might also help to introduce long-term problems such as climate change into the practical arena. That arrangement would tie the EU directly in with NATO as such, and not just via individual members. By bringing in the EU into the nexus of linkages, a broader basis for more balanced cooperation might emerge. The insertion of NATO into an US-EU relationship would strengthen US influence but make a transition more viable. If successful it would serve as platform for other ventures, and make plain that the European Union and NATO are not rivals but complementary.

Both Balladur’s and the generals’ suggestions might be labeled as “largely symbolic”, as generating favorable imagery but lacking in real substance. We would maintain that it is unwise to minimize the role of symbols for they clarify, and help to shape, reality. That is why even an initially symbolic change might help to push developments into an increasingly balanced direction.

At the end of the day, what might matter most is the movement of the global system beyond what political leaders might have intended or planned. Over the next decade or two, events such as wars without end, severe financial crises, or natural disasters, might do more for rebalancing than the designs of men, and women. But that does not mean that they should not be thinking about it. That, too, means that prudence calls for being prepared for a variety of contingencies.

Additionally, US support for greater equality would also be crucial. For some might argue that a Europe of nation-states might be easier to influence in a sense favorable to US interests than a Europe that speaks with one voice (a classic case was Secretary of Defense Rumsfeld’s appeal, on the eve of the Iraq war, to the “New Europe”; it divided NATO, and yielded scant support). But others might respond that policies of ‘divide-and-rule are alien to American notions of equality and fairness. A divided Europe might moreover be exposed to the same treatment from other directions, for example, from Russia on issues of energy supplies. Such arguments tend to point Europe further in a federalist direction.

### A New Transatlantic Bargain?

That “no nation and no institution is capable of dealing with current and future problems on its own” – is a truism that tended to be forgotten in the heady days after the collapse of the Soviet Union; and the generals take it as the premise of their argument. In fact, the practice of earlier world powers including Britain, or the Dutch Republic, and earlier, Portugal, has been to maintain strong bilateral cooperative arrangements. For Portugal, the crucial relationship was that with Spain, first cemented by the Treaty of Tordesillas (1494 that partitioned the world’s ocean spaces between them). For the Dutch Republic it was the alliance with England, first formalized in the Nonesuch Treaty (1585), and later known as that of the two “maritime powers”. The United States too, through much of the 20<sup>th</sup> century, were on particularly close terms with Britain, in a ‘special’ relationship that only gradually shifted over time from near parity toward inequality.

So the notion of close coordination at the global level is not really foreign to the practice of global leadership, and has at various times been conducted as between equals. In current practice it means, in the first place, discontinuing the recent US preference for unilateralism, and in the second place, jointly taking stock of, and responding to, common problems, avoiding opportunities for springing surprises, and above all, in Balladur’s words, “parler d’égal à égal avec L’Union”: “the United States cannot pretend to decide alone on behalf of all”<sup>10</sup>. In diplomatic practice, it also means a new strategic bargain, in which France returns to NATO, and the United States drops its objections to European defense initiatives.

Balladur is well aware that partnership is always two-sided, and calls for comparable contributions from both sides. He urges Europe to make the necessary efforts to be independent, and in particular in the military area. But he also sees the French nuclear force as the core of independent European security because “la force anglaise n’a pas l’autonomie suffisante” on account of its relation to the United States.<sup>11</sup> That observation raises an interesting question and opens up an area that calls for much clarification and more discussion. Is France alone to be the core of an ‘independent’ European force? Would that not create a French nuclear monopoly for questions of high strategy?

---

10 Balladur, pp.76,10.

11 Ibid., p.97; the US-UK (Roosevelt-Churchill) Quebec Agreement of August 1943 is listed by the U.S. Department of State on its website as “in force”: as of November 1, 2007, on [www.state.gov/documents/organization/83043.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/83043.pdf) (accessed November 14, 2008). See also J. Baylis *Anglo-American Defense Relations 1939-1980: The Special Relationship*, New York: St.. Martin’s, 1981, 36-7.

---

By the Quebec Agreement of August 19, 1943, the United States and the United Kingdom pledged “never to use” the nuclear weapon “against each other” and “never to use it against a third party without each other’s consent”. There was also provision for a Canadian role. While amended and reinterpreted since, this agreement has been at the basis of long-lasting US-UK nuclear cooperation, and the spirit of it remains intact. Might not this arrangement be extended, in the first place, to France, serving as a basis for higher strategic cooperation?

This is an area that calls for debate because including a possible global war in the planning horizons makes the nuclear question more urgent. But neither Balladur nor the former NATO commanders seem ready to envisage a world without nuclear arms – a position that is now urged by a number of other former high government officials, both in Europe and in the United States (prominently including i.a. Henry Kissinger, and Sam Nunn). A nuclear-free world is more likely to weather safely a period of intense global competition that we seem to be heading for.

Either way, if the EU is to be independent, equal, and to have a grand strategy, it needs to be prepared for greater, riskier, and more costly, efforts in response to the dangers that loom over the horizon.

## The Outlook

A ‘Union of the West’ is not an end-in-itself. It needs to be open, and would serve as an operating, or active, nucleus of an emerging democratic community that is potentially world-wide, and that early in the 21<sup>st</sup> century already holds a majority position in the world at large. In that respect it might be likened to the role Virginia and Massachusetts played in the formative decades of the United States, and that France and Germany assumed, after 1950, in launching programs aimed at European unity. In close but loosely structured cooperation such partnerships served as a “motor” of community-formation and institution-building.<sup>12</sup>

A balanced and effective transatlantic partnership, a Union of the West, or a Transatlantic Union, might likely become the nucleus of an open, wider, democratic community. Other countries, from all parts of the world, could be expected to choose to be more closely associated with it. A balanced nucleus is also an indispensable condition of its future stability because a wider community, if it is to endure, must

---

12 More recently, the EU-3 (Britain, France and Germany) became prominent in the Iranian nuclear crisis. The EU-3 is also sometimes referred to as the ‘directorate’; it may sponsor policy changes but does not issues “directives”.

be a fair and democratic one. The view that the transatlantic relationship needs to be brought into the 21<sup>st</sup> century by means of a stronger European Union, a stronger NATO and a stronger, more seamless relationship between them, is gaining ground, and in the United States too.<sup>13</sup>

In federative enterprises, “dangers from foreign arms and influence”<sup>14</sup> are the principal motive force for union, and override divisions inherent in democratic diversity. Such was the case in the formation of Switzerland, the foundation of the United States of America, in the creation of Canada (1867), and of Australia (1902). We might expect “foreign dangers” to work in similar fashion in the present case.

That is why we might need to observe future developments in this matter as operating on two levels. In Europe itself, a movement toward higher forms of political organization, generally in a federalist direction, is the sine qua non of effective rebalancing, and hence also of an effective posture in a rapidly changing international system. At the US-Europe level, the movement toward a Union of the West makes possible the revitalization of a long-standing relationship, and a stronger bonding. That is how this complex federative impulse might work itself out. Parallel positive developments at both these levels will make it likely that such a relationship will turn out to be timely, balanced, and enduring.

---

13 The US Ambassador to NATO spoke in this vein in Paris, and in London in February 2008, also declaring that Europe, the United States, NATO, and “the democratic world”, needed “a stronger, more capable European defense capacity”.

14 *The Federalist*, No.3; the first four of the substantive Federalist papers were given to “foreign dangers” as grounds for union.

# A Estratégia e as Relações Internacionais\*

António Horta Fernandes

*Professor Auxiliar do Departamento de Estudos Políticos da Universidade Nova de Lisboa*

## **Resumo**

O presente estudo pretende fazer um primeiro balanço acerca das relações disciplinares tecidas entre as Relações Internacionais e a Estratégia, de modo a pôr em ordem algumas confusões conceptuais. Pretende-se ainda indagar de como a estratégia tem sido acolhida pela Academia portuguesa no âmbito dos cursos de Relações Internacionais.

## **Abstract**

### **Strategy and International Relations**

*The present study aims to achieve a first balance about disciplinary relations woven between International Relations and Strategy, in order to settle some conceptual misunderstanding. It also intends to search how strategy has been accepted by the Portuguese Academy in the frame of International Relations Courses.*

---

\* Este estudo tem na origem umas quantas reflexões disciplinares para efeito de provas académicas de Agregação, defendidas na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, em Fevereiro de 2008.



O presente estudo pretende fazer um primeiro balanço, que se quer por isso mesmo naturalmente breve, das relações disciplinares tecidas pela Estratégia e as Relações Internacionais e, no mesmo passo, indagar do acolhimento na Academia portuguesa que a Estratégia tem tido por parte dessas mesmas Relações Internacionais.

Está bom de ver, que a conjunção copulativa do título insinua desde logo um pressuposto que cumpre desimplicitar: se é verdade que a Estratégia cabe de corpo inteiro no âmbito disciplinar da ciência das Relações Internacionais, não é menos verdade que parece não se esgotar nela, tanto por força do cerne da disciplina estratégica, como da sua dinâmica e histórico evolver.

Assim, para atingir os objectivos propostos, em primeiro lugar faremos uma sucinta avaliação, de fundo teórico, de como enquadrar a Estratégia na matriz disciplinar das Relações Internacionais e qual a sua relação com outras matérias afins que não se sobrepõem por completo à estratégia, embora façam parte do seu universo, ou com o mesmo tecendo laços muito estreitos e que não poucas vezes são motivo de confusão conceptual. Trata-se de matérias produzidas igualmente no seio das Relações Internacionais e de acordo com o peculiar escopo pragmático que estas mesmas Relações Internacionais têm tomado. Como tal, os equívocos e as incompreensões existem, tanto mais que as Relações Internacionais tendem a extrair da Estratégia apenas as suas aplicações estritamente práticas para compreender a dimensão conflitual da cena internacional, ou a confundi-la com as disciplinas afins, ou tão simplesmente a usar acriticamente um equívoco conglomerado que dá pelo nome de *Segurança e Defesa*.

A pretensão da primeira parte do presente estudo é tão só a de, sumariamente, apontar aporias e estabelecer algumas destrinças básicas.

Na segunda parte, procederemos ao levantamento quantitativo, seguido de glosa, das disciplinas de estratégia ou matérias afins que a universidade portuguesa tem acolhido nos cursos de Relações Internacionais que oferece.

Estamos cientes que, nem de perto nem de longe, a universidade portuguesa esgota o marco das relações disciplinares da Estratégia com as Relações Internacionais. Há muito que diversos institutos públicos e privados, bem como as escolas superiores militares o fazem, cabendo destacar nesse universo o Instituto da Defesa Nacional e o Instituto de Estudos Superiores Militares, este último herdeiro das tradições do Instituto de Altos Estudos Militares.

Todavia, neste estudo cingir-nos-emos à Universidade, o que, por outro lado, não é nada despidendo. Pelo contrário, trata-se de um índice muito significativo do estado da questão, porquanto à Universidade cabe ou deve caber uma fatia fundamental e insubstituível da investigação científica fundamental e aplicada e da transmissão criativa dos saberes.

## 1. A Estratégia no Âmbito das Relações Internacionais: um Balanço Teórico

A estratégia é hoje uma área central da reflexão no âmbito das Relações Internacionais, ainda que uma tal relevância nem sempre seja vertida em conteúdos e disciplinas de natureza académica. É evidente que num mundo onde a conflitualidade hostil, o núcleo por excelência da estratégia, não desapareceu nem é expectável que venha a desaparecer num horizonte temporal próximo, os racionais (estratégicos) que os diversos actores internacionais mobilizam para lidar com o conflito são essenciais, independentemente da matriz de análise teórica das relações internacionais ser ou não realista. Isto é, a estratégia, mais ainda que a matriz de racionalização face aos conflitos é verdadeiramente um dado com o qual os actores internacionais, nomeadamente os actores soberanos, na forma de Estado-Nação, têm de contar.

À primeira vista poderia parecer contra-corrente do que hoje se faz falar somente da estratégia no âmbito das Relações Internacionais, sem nada dizer sobre algo que aparentemente integraria a estratégia e a ultrapassaria, no caso os Estudos de Segurança, corrente, aliás, recente, que estuda a cena internacional, nomeadamente as dinâmicas conflituais, mediante objectivos, métodos e abordagens específicos. Na verdade, os Estudos de Segurança são hoje face à Estratégia, e na medida em que os queiramos autonomizar ainda no seio das Relações Internacionais, uma disciplina afim no campo da hostilidade.

Todavia, os Estudos de Segurança, enquanto corrente de abordagem à cena internacional, com métodos e teorias próprias, vão para além do que à Estratégia é permitido ir no âmbito do seu objecto, quando os primeiros reflectem matérias como a segurança ambiental ou humana por si mesmo. Nesses casos, não só o ângulo de análise, mormente os critérios de abordagem, mas o próprio objecto são distintos em ambos os saberes, apesar da pretensão a que muitas vezes os Estudos de Segurança se arrogam erroneamente de que a Estratégia reduz a segurança à segurança militar, provavelmente fruto da matriz teórica da estratégia não estar perfeitamente aclarada no mundo anglo-saxónico. Seja qual for a razão, aquilo que, por vezes, ressalta dos Estudos de Segurança é uma polissemia extremamente equívoca e não totalmente controlada do conceito de *segurança*.<sup>1</sup>

---

1 Para uma visão mais detalhada acerca dos Estudos de Segurança, cfr. António Horta Fernandes, "A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança", *Cadernos do IDN*, nº4, Lisboa, 2007. Há, no entanto, a ressaltar que no âmbito dos Estudos de Segurança a Escola de Copenhaga apresenta uma leitura diferente relativamente à segurança, conceito face ao qual a Escola é céptica. O fundamental não está em alargar ou diminuir a esfera do conceito, nem mudar o sentido da carga semântica, antes na compreensão do como e do porquê de certo assunto (seja ele qual for) ser, por força de um acto ilocucionário, *securitizado*, isto é, referido nos termos de uma ameaça. Claro está que o objectivo final não reside apenas na compreensão do processo

Ultrapassada uma primeira estranheza, poder-se-ia perguntar por que não tratar então da relação entre esse conglomerado conceptual (equivocadamente articulado) e aparentemente disciplinar comumente designado de *Segurança e Defesa*, que incluiria a estratégia, e as Relações Internacionais, já que se trata hoje de uma terminologia canonizada. O verdadeiro problema é que por canonizada, a terminologia não deixa de ser de muito escassa bondade teórica. A expressão *segurança e defesa* não é de todo rigorosa, uma vez que o vocábulo *defesa* peca por defeito, relevando apenas o modo defensivo da estratégia, enquanto o vocábulo *segurança*, por polissémico, pode tornar-se estrategicamente bastante equívoco.<sup>2</sup> Reconhecemos, no entanto, que a expressão é, certamente, consensual e moeda de troca comum nesta área, mesmo em muitos dos meios especializados, pelo que não nos move naturalmente qualquer cruzada contra a mesma. Mas, obviamente, não pode ser aquela que permite o necessário discernimento conceptual e terminológico para aprofundar e precisar o lugar disciplinar que trata a conflitualidade hostil no âmbito das Relações Internacionais, sem nelas se subsumir, bem entendido.

Muito pelo contrário, como esse conglomerado de matérias, ditas de *segurança e defesa*, percorre primacialmente o universo da conflitualidade hostil, o mesmo é directamente atinente à estratégia. Pelo que, quando a literatura técnica incide nesta área, independentemente das posições teóricas e empíricas observadas, o objecto sobre o qual está a incidir é o da estratégia. Daí expressarmo-nos em termos da terminologia estratégica.

Na realidade, quando a literatura técnica se debruça na área dita de *segurança e defesa*, envolve nos seus racionais o conflito, as dinâmicas de poder entre as

---

por si mas em fundamentar a *des-securitização*, na medida em que *securitizar* implica medidas de excepção, racionais publicamente não escrutinadas e trazer à imediação da política (nos termos da retórica da ameaça) assuntos que não o são na sua normal processualidade da vida em comunidade, referida à interacção quotidiana entre a sociedade civil e o Estado nas democracias. Em suma, a *securitização* não só não traria mais segurança, pelo contrário, como minaria a confiança nos alicerces das comunidades políticas democráticas. Está bom de ver que esta visão não só parece assumir acriticamente o antigo espectro da estratégia, reduzido à ameaça militar, como esquece que toda a densidade do campo da hostilidade, o mal que mina de raiz toda a antropologia, com expressões quase ontológicas, o problema último do sentido do próprio homem que invoca, de modo algum pode ter uma resolução minimamente credível através de um simples processo de *des-securitização* semântica, olvidando a complexidade e pluralidade das manifestações hostis.

- 2 Para uma visão mais aprofundada do questionamento estratégico tanto do conceito de segurança como do conceito de defesa, cfr. António Paulo Duarte e António Horta Fernandes, "Da Hostilidade à Construção da Paz", *Nação e Defesa*, nº91, Lisboa, Outono 99, pp.95-127. Acerca do conceito de defesa no âmbito da estratégia em particular, vejam-se as seminais mas decisivas palavras de Lucien Poirier, que levantam pela primeira vez o problema em toda a sua amplitude, em *Stratégie Théorique II*, Paris, Economica, 1987, pp.168 e ss.

potências no espaço e no tempo, em suma, o grande xadrez estratégico, ou melhor geoestratégico, e também as relações de poder que não sendo propriamente estratégicas podem relacionar-se com a estratégia. Não poucas vezes, acaba por amalgamar tudo isto num outro conceito ainda mais inconclusivo, o de *segurança internacional*.

Ora, isto acontece, não apenas por questões de moda intelectual, de valorização modal de uma determinada terminologia, mas também porque o vocábulo *estratégia* terá caído um pouco em desgraça, tido (acriticamente) como ideologicamente servo de uma política que usa ostensivamente a guerra e o militar, quando se pretende assegurar, desde logo terminologicamente, que tal não acontece, daí ser preferível falar em *segurança* e em *defesa* (uma verdadeira mitologia branca ou branqueadora). Por outro lado, todas estas matérias, que têm o seu cerne na estratégia, como já se disse, ou não se esgotam nela, ou não a esgotam, desenvolvendo um conjunto de disciplinas afins, que ora transbordam a estratégia, caso da geopolítica (disciplina independente), ora representam apenas um enfoque muito específico do espectro estratégico, tal é o caso da geoestratégia (que é verdadeiramente uma disciplina auxiliar integrada por inteiro no espaço disciplinar da Estratégia). Muito dessa literatura presente realmente estas diferenças, mas face ao seu substrato ideológico e às confusões entretanto criadas acaba por não discernir claramente quem é quem, por assim dizer. O que não é de somenos importância, porquanto se trata de matérias que, por definição, quando aplicadas, e foram pensadas para isso mesmo, jogam com a vida dos homens.

Estamos em crer que muitos dos equívocos que subjazem às dificuldades de inserção da Estratégia nas Relações Internacionais, ou, como veremos, das objecções que se podem colocar a essa mesma inserção, mediante uma relação certamente peculiar, terão a ver, suspeitamos, com um uso pouco rigoroso que se faz nas Relações Internacionais da terminologia de segurança e defesa, aceitando algo acriticamente a própria noção de *segurança e defesa*. O que é mais, muita dessa falta de rigor advém de uma leitura e de um uso eminentemente pragmático, quando não meramente instrumental das matérias que a expressão alberga, o mesmo é dizer: resume a estratégia, incluindo ao nível analítico da investigação, ao saber do estratega, quando a estratégia, para ser o saber do estratega e enquanto saber motivo de investigação, tem o seu fulcro na conjunção da teoria geral da estratégia, com o pensamento estratégico e a história da estratégia. É exactamente esse fulcro, campo do estrategista, que privilegiamos neste estudo, não para reduzir a estratégia ao estrategista, que a estratégia é de cabo a rabo uma disciplina eminentemente praxista, mas para lhe dar a visibilidade que merece e sem a qual a compreensão do fenómeno estratégico, do seu campo ôntico, da sua epistemologia e espaço dis-

ciplinar e o que é mais importante, da sua aplicação, correm sérios riscos de ser tergiversadas; com as consequências, aos diferentes níveis que se deprenderão, dos quais acentuamos naturalmente as consequências práticas para a vida dos homens e das comunidades políticas.

Creemos que debeladas as objecções que se colocariam à insistência em centralizar a argumentação na relação entre a Estratégia e as Relações Internacionais e não noutros espaços conceptuais que teriam ultrapassado ou substituído a estratégia no seu próprio campo, urge esmiuçar esse mesmo relacionamento.

O problema do fenómeno estratégico, do ponto de vista hermenêutico, surge no âmbito académico quando nos interrogamos sobre como havemos de interpretar o referido fenómeno. Na verdade, coloca-se desde logo a questão acerca do ângulo de abordagem da Estratégia no seio das Relações Internacionais, tendo em conta o nível marcadamente pragmático que sempre deteve esta área do saber (as Relações Internacionais), mesmo na Universidade, ao que acresce um pendor igualmente pragmático, por força de ter sido no mundo anglo-saxónico que as Relações Internacionais se desenvolveram e onde mais arraigaram, enquanto esfera teórico-prática de apoio próximo à decisão política. Nesse sentido, proliferam, e bem, análises marcadamente aplicadas, ligadas à geoestratégia, à geopolítica, à estratégia das potências, ao planeamento estratégico, entre outras, que são o campo de acção do estratega, do prático, digamos assim, para aplicar um vocábulo aceite como senso comum.

Porém, nem sempre se atende suficientemente, e referimo-nos obviamente ao nível académico, aos fundamentos da disciplina estratégica, tanto do ponto de vista ontológico como epistemológico, independentemente da abordagem onto-epistemológica ser eminentemente praxista e historicizada, como é a nossa. Essa menor atenção coloca inúmeros problemas para um perfeito enquadramento da Estratégia, para a identificação daquilo que pode ser o seu campo operativo, e mesmo para aquilo que são as aplicações estratégicas. Sem um esforço analítico e hermenêutico acerca do “ser” da Estratégia, neste caso por parte do estrategista, qualquer incompreensão enviesada do fenómeno pode efectivamente ter repercussões práticas muito sérias. Como a Estratégia é um saber eminentemente praxista, uma incompreensão acerca do seu campo, seja por motivos ideológicos, seja por pias e rectas intenções de superação da conflitualidade hostil, seja mesmo pelo desconhecimento do seu objecto, pode levar, no limite, de modo nenhum remoto, à perda de vidas humanas e ao fracasso de determinadas acções na cena internacional. Por exemplo, não é despiendo considerar, fossem quais fossem as razões de fundo, que um insuficiente enquadramento do que é a estratégia, de quais são as suas relações com a guerra, de como se relaciona com a paz, levou a que muitas das operações de apoio

à paz no pós-guerra fria não tivessem alcançado os seus objectivos, e que muitos “capacetes azuis” tenham morrido.<sup>3</sup>

Assim, sem esquecer o espaço do estratega, pelo contrário, para o tornar mais remunerador, a Estratégia deve cada vez mais ir ao encontro do múnus do estrategista. Com ela e a montante da análise estratégica aplicada, estamos no campo dos fundamentos da estratégia, na sua vertente fundacional onto-epistemológica. Perguntamo-nos pela sua natureza, caso tenha alguma. Claro está, que a problemática dos fundamentos traz à colação o evoluer da disciplina, pois é necessário perguntar se a estratégia é um fenómeno se não trans-histórico, quase como uma disposição humana para regular o conflito, pelo menos que acompanhe todas as épocas históricas, ou, em alternativa, perfeitamente datado historicamente, que é a nossa opção. Por outro lado, é preciso, sem perder o norte histórico, questionar as relações que a estratégia tece com a guerra, com a política, com a conflitualidade em geral, ou com fenómenos como o terrorismo, para melhor precisarmos o seu objecto, tomando novamente em atenção que historicamente nem sempre se pensou o mesmo destas relações da estratégia com o seu meio envolvente. Durante dois séculos, estratégia foi praticamente estratégia militar, conduta operacional da guerra, mesmo em Clausewitz, onde, todavia, já se podem apontar outras virtualidades para o pensamento estratégico.<sup>4</sup> Na área alargada das Relações Internacionais, urge ainda considerar o que aproxima ou separa a Estratégia dos novos espaços disciplinares, sejam os Estudos para a Paz ou os Estudos de Segurança. Tudo questões que, pelo seu desenvolvimento não poderemos aqui tratar, mas que se afiguram decisivas para discernir claramente o objecto e os sujeitos da estratégia, qual o lugar que ocupa no âmbito dos saberes e, mais importante, voltamos a repisar, como pode ser um instrumento político ou uma racionalidade social autónoma que melhor sirva as comunidades políticas.

---

3 Com o Relatório Brahimi, tomou-se consciência que as forças de apoio à paz embora tendencialmente pudessem ser isentas, de modo algum poderiam, dadas determinadas circunstâncias, ser neutrais. Nós diríamos que nunca o poderão ser, uma vez que são parte integrante de um universo estratégico, e como tal, sejam quais forem os seus objectivos, são actores estratégicos, portadores de hostilidade real ou potencial. Cfr. *Report of the Panel on United Nations Peacekeeping Operations (A/55 - S/2000/809)*. Este relatório é o resultado de um painel convocado no ano 2000 por Kofi Annan para fazer um balanço e aprofundar a temática das operações de apoio à paz patrocinadas pela ONU. O Relatório leva o nome do diplomata argelino Lakhdar Brahimi, que encabeçou o referido Painel.

4 Viriato Soromenho-Marques encontra em Clausewitz, nomeadamente na subordinação que o estrategista prussiano defende da guerra à política, a marca de que a estratégia, como filha da era do Iluminismo, era já nesses seus começos uma disciplina que visava a racionalização política da violência, não se confundindo com esta, e desde logo não redutível ao âmbito militar. Cfr. Viriato Soromenho-Marques, “Duas Questões sobre Estratégia. A propósito do debate entre António Horta Fernandes e Francisco Abreu” in Francisco Abreu e António Horta Fernandes, *Pensar a Estratégia. Do político-militar ao empresarial*, Lisboa, Sílabo, 2004, pp.150-154.

Chegados a este ponto, poder-se-ia eventualmente começar a objectar da pertinência da inserção da Estratégia, de acordo com a visibilidade que aqui se dá ao estrategista, no seio das Relações Internacionais. Não cremos que esta possa ser uma objecção de vulto. Desde logo, a ciência das Relações Internacionais tem a sua própria teorização, ainda que nem sempre seja uma vertente atendida com o cuidado que merece. O certo é que também ela, tal como as restantes ciências sociais, tem naturalmente o seu espaço de investimento ao nível da investigação fundamental. Por outro lado, a Estratégia tem como objecto a conflitualidade hostil personificada e majorada por actores políticos internacionais, ainda que saibamos que no presente a diferenciação externo/interno relativamente às várias racionalidades sociais estratégicas tornou-se mais indefinida (o que não quer dizer indefinível), uma vez que as extremas de demarcação são elas cada vez mais porosas, ao ponto de podermos falar hoje de racionalidades sociais estratégicas abertas para caracterizar uma tal porosidade.<sup>5</sup> Seja como for, o certo é que o objecto e os sujeitos da estratégia caem em cheio no âmbito das Relações Internacionais e logo numa sua dimensão, infelizmente omnipresente, a da hostilidade entre as comunidades políticas.

Uma outra forma de objecção, que aqui descartamos por serôdia, seria considerar a estratégia estritamente dependente das ciências militares. Infelizmente, essa hipótese pode continuar a parecer tentadora porque numa grande parte da tradição anglo-saxónica, maioritária no que toca à literatura de Relações Internacionais, se toma ainda como boa, se não a conceptualização, pelo menos a terminologia de Liddell Hart. Este autor distingue a estratégia pura, que é, no fundo, a estratégia militar, da grande estratégia, que diz respeito à política em acto face ao conflito hostil.<sup>6</sup> Política de defesa (acentuando o vector militar) e estratégia integral apare-

---

5 Definimos *racionalidade social estratégica* como uma socialidade que gera fins próprios em face do conflito (no sentido forte de hostilidade e animoaversidade), escorada numa unidade fundada num reconhecimento ideológico de base, o qual não garante mais do que um equilíbrio instável, por força da dialéctica de convergência/divergência de interesses dos diferentes membros dessa socialidade. Quanto mais recuarmos no tempo, mais unitária se apresenta uma dada racionalidade social estratégica. Pelo contrário, quanto mais nos aproximamos do nosso tempo mais essa unidade é minimal e muito aberta. Para um maior desenvolvimento deste conceito, cfr. António Paulo Duarte e António Horta Fernandes, "Da Hostilidade à Construção da Paz. Para uma revisão crítica de alguns conceitos estratégicos", *Nação e Defesa*, Lisboa, nº91, Outono 99, pp.101-103.

6 Cfr. Basil Liddell Hart, *Strategy*, New York, Meridian-Penguin, 1991. O original da obra, tal como hoje aparece editada e intitulada, data de 1954. É aí que o estrategista inglês revê e acrescenta uma primeira versão da obra, datada de 1929, então intitulada, *The Decisive Wars of History*, na qual a estratégia é apresentada como estratégia militar. Em 1954, o seu pensamento evolui, em particular, com o advento do nuclear, adicionando uma quarta parte à obra, na qual passa a considerar além da estratégia militar, agora denominada *estratégia pura*, uma *grande estratégia* enquanto política de defesa em acto. É igualmente por essa altura que Liddell Hart começa a interpretar o estilo estratégico indirecto como aquele que se socorre predominantemente das restantes estratégias, que não a

cem assim amalgamadas e se bem que os académicos anglo-saxónicos contemporâneos saibam perfeitamente que a estratégia integra hoje outras dimensões que não exclusivamente a militar,<sup>7</sup> quando se referem à estratégia *per se*, fruto ainda de um enquistamento das teorias realistas e dos racionais herdados de Liddell Hart, pensam sobretudo no aparelho militar, ou se quisermos, no *hard power*, o que tende a encostar a estratégia ao militar.<sup>8</sup> Ora, como nem sempre para os próprios é claro (mesmo quando estão conscientes que estratégia e estratégia militar não se sobrepõem) se, em última análise, a estratégia não remete para o militar e a grande estratégia para uma política de defesa escorada ultimamente no vector militar, a ambiguidade permanece e torna-se máxima para um leitor continental. Leitor esse, que se for inadvertido, pode tomar a oscilação por incapacidade de discernimento, nomeadamente se for avesso ao essencial da mensagem veiculada pela maioria dessa literatura, ou pelo menos, pela mais canónica, o que é objectivamente um enorme erro de exegese. Se, pelo contrário, o leitor for um cultor avisado dessa mesma literatura anglo-saxónica, mas for menos sensível às questões estratégicas, pode ficar com a impressão, igualmente errónea, de que estratégia e estratégia militar acabam sempre por se identificar algures, uma vez que, no fundo, a referida literatura acaba por sobrepor demasiado guerra e estratégia, através do vector militar operacional. Lido este último, por sua vez, e em grande medida, pelas suas pautas de emprego na guerra quente.

Nenhuma dessas posições nos parece correcta, uma vez que a estratégia ultrapassou em muito a dimensão militar, ao ponto de uma perspectiva abrangente estar hoje de tal forma presente, que os próprios documentos oficiais dos Estados, incluindo os anglo-saxónicos, quando vertem estas matérias em letra de lei o fazem tendo em atenção o vasto leque de áreas diversas em que a estratégia incide. Não é por acaso que, sem sair do espaço nacional, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) plasma essa mesma realidade para a grande manobra estratégica do Estado

---

militar, ao nível da grande estratégia, superando assim a sua anterior concepção, segundo a qual a estratégia indirecta não era mais do que estratégia militar operacional de aproximação indirecta. De salientar ainda, que numa nova edição, em 1967, Liddell Hart acrescenta à obra um capítulo sobre guerra de guerrilha.

7 É o caso de Edward Luttwak. Cfr. do autor, *Le Paradoxe de la Stratégie*, Paris, Odile Jacob, 1986.

Curiosamente, o título da tradução francesa da obra, faz maior justiça ao cerne da mesma do que o original em inglês, intitulado: *Strategy: The logic of war and peace*.

8 A título de exemplo, Ken Booth, um dos mais renomeados académicos de Relações Internacionais, diz coisas verdadeiramente espantosas, por serôdias, no que diz respeito à natureza da estratégia, na sua obra *Key Guide to Information Sources in Strategic Studies*, London, Mansell, 1994. Na senda, expressa, mas acrítica de Liddell Hart, e no contexto do que diz ser uma visão aberta e não ortodoxa sobre a matéria, Ken Booth define os Estudos Estratégicos da seguinte forma: "Strategic Studies is concerned with understanding and explaining the military dimension of International Relations" (p.21 da obra referida). Seria quase caso para dizer: *no further questions!*

---

português, o mesmo é dizer, para a sua estratégia integral.<sup>9</sup> Cremos que ao nível teórico é actualmente impossível escapar a esse estado da arte, que ressalta sobretudo da literatura continental, aquela que mais maneamos para efeitos teóricos e didácticos, não porque nos mova qualquer homizio contra o mundo anglo-saxónico, na suposição de que estas divisões continuam a ser cabalmente pertinentes, que o não são, mas porque a teoria da estratégia tem sido mais e melhor cultivada no dito mundo continental.

Uma outra objecção possível, por razões próximas da anterior, é a de que a estratégia se moveria acima de tudo no campo da guerra e, por conseguinte, seria da área da polemologia, se é que a guerra cabe toda dentro dessa área, o que nos levaria novamente a interrogar sobre o seu espaço epistemológico, já que Polemologia e Relações Internacionais não se sobrepõem. Se bem que a estratégia tenha fortes relações com a guerra e com a polemologia, de modo algum a estratégia é hoje apenas encarada como conduta de guerra, ela extravasa a guerra em acto, prepara-a e ultrapassa-a na senda política da paz possível. Além do mais, nem todas as manifestações e manobras estratégicas caem no campo da guerra, se bem que sejam ainda manifestações de hostilidade. A guerra é também sempre guerra em acto, mesmo que através das suas formas mais insidiosas. Já a estratégia trata todas as formas de hostilidade possível, directas ou indirectas, reais ou potenciais, pelo que algumas manifestações de “guerra em potência” não sendo verdadeiramente guerra, são estratégicas. Por outro lado, existe um conjunto de manifestações de hostilidade real, como sejam as manobras sobre aliados, que são actos de constrangimento hostil, mas não são formas de guerra.<sup>10</sup> Por fim, e este é o nosso ponto, o valor

---

9 Poder-se-ia objectar que o Conceito aprovado em 2004 reforça novamente o vector militar em detrimento das outras estratégias gerais. Não estamos de acordo, pois aquilo que o Conceito parece consagrar é a revalorização das Forças Armadas como braço de apoio da política externa do Estado, em missões que evoluíram para além das clássicas operações de guerra, ao mesmo tempo que se reconhece, de forma prática, que as outras estratégias gerais ainda não atingiram o patamar arquitectural da estratégia militar. Pelo que, se todas as estratégias gerais são igualmente importantes, mas a estratégia militar continua a ser aquela que melhor estruturada está, ainda para mais quando se alcandora a novos píncaros, é natural que acabe por sobressair. No fundo, o Conceito, a par de outros no âmbito NATO, reajusta-se com maior fidelidade à realidade, não só prática, como também teórica. Isto é, se bem que o alcance teórico das diversas estratégias esteja perfeitamente estabelecido e seja pacífico, ainda não houve arte, engenho, vontade ou fortuna de concretizar esse empenho teórico. Assim, depois de alguns anos de elevadas expectativas não concretizadas, os diferentes conceitos estratégicos nacionais foram-se ajustando à conjuntura; foram dizendo, ainda que não expressamente, que contavam com todas as estratégias gerais de forma integrada, mas como a sua ossatura não estava ainda sedimentada, não poderiam apresentar como tal o que ainda não era realidade. Como o militar ressurgia, num novo sentido, aliás, muito próximo da estratégia diplomática, era e é fácil, se menos atentos, voltar a querer confundir a estratégia com a sua vertente exclusivamente militar.

10 Acerca da necessária delimitação das fenomenologias da guerra e da estratégia, cfr. João Vieira Borges e António Horta Fernandes, “Enquadramento Conceptual” in José Freire Nogueira, Coord., *Pensar a Segurança e Defesa*, Lisboa, Cosmos-IDN, 2005, pp.55-61.

de utilidade marginal de toda a guerra é aquela modalidade do espectro bélico que se designa por *guerra quente*, enquanto o da estratégia é a paz. Outros autores ainda há, para os quais a estratégia se pode alargar a todo o campo agónico, que não só o da hostilidade.<sup>11</sup> Em suma, estratégia e guerra de modo algum se sobrepõem.

Finalmente, poderia ainda ser formulada uma objecção que teria a ver com a cada vez mais estreita relação entre a estratégia e a política, considerando, por agora, que a política continua a ser o único enquadramento superior da estratégia. Poder-se-ia pensar que, nesse caso, a estratégia se inclinaria cada vez mais para a Ciência Política. Ora, se é verdade que estratégia e Ciência Política tecem óbvias relações, tal como as Relações Internacionais também o tecem com a Ciência Política, não é menos verdade que, apesar das cada vez maiores imbricações entre o externo e o interno, ainda não se chegou propriamente a uma indefinição entre esses patamares, exercendo-se a estratégia nuclearmente face ao Outro. É certo que se poderia sempre dizer que há estratégia porque existem entidades soberanas a que lhes foi conferido o poder de excepção, da mesma forma que há relações internacionais desde a modernidade por isso mesmo (a estratégia é também um saber moderno), de modo que tudo seria Ciência Política. Acreditamos, no entanto, que isso seria entrar numa regressão ao infinito, para promover não se sabe que primazia, pelo que não poderemos subscrever esse caminho.

Existe, contudo, não já uma objecção, mas uma resistência possível (além de uma precisão a fazer) à fluidez da inserção da Estratégia no âmbito alargado das Relações Internacionais, mas essa não podemos nem queremos debelar. À precisão é mais fácil de responder. Por força de ter origem no campo militar, e posteriormente, quando se autonomizou, a estratégia ter sido teoricamente pensada em meios continentais, diferentemente do que aconteceu com a teoria das relações internacionais, acabaram as duas formas teóricas por seguirem percursos distintos na área do saber das Relações Internacionais, pelo que de modo algum a estratégia configura uma mera parte incluída na teoria das relações internacionais, nem sequer se tomarmos somente em consideração a vertente realista desta. Aliás, o apartamento da teoria da estratégia do exclusivamente militar, tendência claríssima nas escolas estratégicas

---

11 Parece ser este o teor das últimas reflexões que Abel Cabral Couto tem produzido. O estrategista português define agora a estratégia como “a ciência e a arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objectivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objectivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (ambiente agónico)”. Cfr. Abel Cabral Couto, “Pós-fácio” in Francisco Abreu e António Horta Fernandes, *Op. cit.*, p.215. No passado, Abel Cabral Couto limitava a estratégia ao campo da hostilidade, reserva que ainda defendemos e reforçamos, como se pode observar na parte que nos cabe da obra antes citada.

francesa e portuguesa, parece muitas vezes ir ao arrepio dessas teorias realistas das relações internacionais.

Outra coisa é falarmos, e sempre o fizemos com o devido cuidado, da estratégia (incluindo a teoria geral da estratégia, o pensamento estratégico, a história da estratégia) no seio da área científica das Relações Internacionais, mas sem nunca dizermos que a estratégia está inclusa sem mais nessa área, ou simplesmente, que é uma mera fatia dessa área. Na realidade, na medida em que acompanha de perto a guerra e mesmo que ultimamente a queira vencer enquanto ética do conflito (é essa a nossa proposta teórica), a estratégia é um pouco como essa realidade ultimamente incomensurável a qualquer saber outro que dá pelo nome de guerra. Tal como a guerra, esse camaleão clausewitziano, a estratégia parece alimentar-se muito do seu próprio campo, a hostilidade. Provavelmente menos do que a guerra, mas igualmente muito solta, a estratégia e os Estudos Estratégicos parecem ter uma área *proprissime*, que cruza muitos saberes, mais uns do que outros, para atingir o humano no seu próprio cerne, seja este qual for. Daí que possamos pensar a Estratégia configurando-a num cadinho de muitas influências, sem de modo algum poder ou querer escapar às Relações Internacionais. Ou dito de outra forma, a área do saber internacionalista na medida em que alberga ou acolhe a Estratégia, e por via desta, é suportada ora avaliada por muitas valências, em particular a histórica e a filosófica e, no nosso caso, também a teológica.

Seja como for, e aceitando desde logo que as investigações que temos levado a cabo (por nota) no âmbito estratégico a autonomizam muito mais enquanto saber *proprissime*, sem, contudo, apartar por e simplesmente a Estratégia das Relações Internacionais, não podemos deixar de relevar que a provável soltura teórica da Estratégia não minimiza a oportunidade da disciplina no âmbito das Relações Internacionais, pelo contrário, mediante o seu carácter algo díscolo, alarga o espaço de meditação dessas mesmas Relações Internacionais, e dessa forma, no que diz respeito à sua função de apoio à decisão, acresce-lhe o potencial de discernimento.

## 2. A Estratégia no Contexto dos Currículos Universitários

A Estratégia tem vindo a firmar créditos no ensino superior português. Na realidade, a criação de licenciaturas e mestrados em Relações Internacionais tem levado a que a disciplina, ou disciplinas afins tenham necessariamente proliferado como parte dos planos curriculares dos cursos oferecidos. A conflitualidade hostil é um facto indesmentível na cena internacional, e o seu tratamento académico passa pela Estratégia, ou por disciplinas afins à mesma.

As disciplinas sobre estratégia ou afins oferecidas no ano lectivo de 2007-2008 pela universidade portuguesa são as seguintes, a saber:

#### UNIVERSIDADE DO MINHO

ESCOLA DE ECONOMIA E GESTÃO - Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública.

Licenciatura em Relações Internacionais - *Geopolítica e Geoestratégia*, disciplina do 2º ano.

Mestrado em Relações Internacionais - *Sistema Internacional e Geopolítica no pós-11 de Setembro; Segurança Global; Arquitectura de Segurança*, disciplinas do 1º ano; *Segurança e Defesa Europeia*, disciplina optativa de Estudos de Área.

#### UNIVERSIDADE DE COIMBRA

FACULDADE DE ECONOMIA

Licenciatura em Relações Internacionais - *Geopolítica e Geoestratégia I e II*, disciplinas do 3º ano, do 1º e 2º semestres respectivamente; *Dinâmica da Paz e dos Conflitos I e II*, disciplinas do 3º ano, do 1º e 2º semestres respectivamente.

Mestrado em Relações Internacionais - Especialização em Estudos da Paz e da Segurança - *Estudos da Paz e da Segurança; Conflitos e Processos de Paz*, disciplinas do 1º ano.

#### UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS - Departamento de Estudos Políticos.

Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais - *Estudos de Segurança*, disciplina do 2º ano.

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais (área de especialização de Relações Internacionais) - *Pensamento Estratégico*, seminário do 2º semestre.

#### INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Licenciatura em Relações Internacionais - *Estratégia; Geopolítica*, disciplinas do 3º ano.

Licenciatura em Ciência Política - *Geopolítica*, disciplina do 2º ano.

Mestrado em Relações Internacionais - Especialização em Segurança e Informações - *Informações de Segurança; Informações Estratégicas*, disciplinas do 2º ano.

Mestrado em Estratégia - O plano curricular do Mestrado tem as seguintes disciplinas: *Teoria da Estratégia; Planeamento Estratégico; Geopolítica; Estudos da Guerra; Estratégia da Subversão; Liderança Estratégica; Estratégia Empresarial; Estratégia Nacional; Política Externa das Grandes Potências; Organizações Internacionais*

*Especializadas; Informações Estratégicas; Novas Ameaças*, disciplinas do 1º ano; *Gestão de Crises; Técnicas de Tomada de Decisão; Avaliação do Potencial Estratégico*, disciplinas do 2º ano.

### **UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS

Licenciatura em Relações Internacionais – *Geopolítica e Geoestratégia*, disciplina optativa.

### **INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS**

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais: *Segurança e Defesa – Estudos de Segurança Internacional; Polemologia; Teoria da Resolução dos Conflitos; Política da Segurança e Defesa Europeia; Política da Segurança e Defesa Nacional; Tecnologia de Defesa e Segurança Internacional; Conflitos Internos*, disciplinas optativas.

### **UNIVERSIDADE ATLÂNTICA**

Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais – *Estudos da Paz e do Conflito*, disciplina do 2º ano; *Liderança e Pensamento Estratégico; Sociologia da Violência e do Terrorismo*, disciplinas do 3º ano.

### **UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA**

Departamento de Relações Internacionais.

Licenciatura em Relações Internacionais – *Defesa e Segurança Internacional*, disciplina do 2º ano; *Estratégia das Grandes Potências; Conflitos e Regiões Instáveis; Geopolítica Mundial*, disciplinas do 3º ano.

Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais. – Do plano curricular constam as seguintes cadeiras e seminários de raiz estratégica ou afim:

- a) Cadeiras – *Guerra e Paz nas Relações Internacionais; Economia, Recursos e Conflitualidade Internacional; A “Guerra Justa”: do Direito das Gentes ao Direito Internacional Contemporâneo; A Evolução do Pensamento Estratégico; Geoestratégia das Grandes Potências e Regiões Instáveis.*
- b) Seminários sobre Questões Militares – *Poder Político e Uso da Violência; O Conceito de Segurança e a sua Evolução; As Novas Formas de Guerra, o Terrorismo e a Violência sem Fronteiras; As Ameaças Não Militares à Segurança; Tendências dos Conflitos Contemporâneos; A “Revolução nas Questões Militares”; Novas Tecnologias e Inovações Estratégicas; Indústria de Armamento e Comércio de Armas; Meios Militares e Eficácia Política nos Conflitos dos Últimos 25 Anos.*
- c) Seminários sobre a Promoção da Paz – *Sistemas de Segurança Colectiva: as Nações Unidas e a Agenda para a Paz; Sistemas Regionais de Segurança; Prevenção*

*de Conflitos e Gestão de Conflitos; As Operações de Paz – História e Novas Tendências.*

**UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA**

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – Departamento de Ciência Política e do Comportamento.

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais – *Geoestratégia e Segurança*, disciplina do 1º semestre.

**UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA**

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

Licenciatura em Relações Internacionais – *Geopolítica e Geoestratégia*, disciplina do 2º ano; *Política de Segurança e Defesa*, disciplina do 3º ano.

Mestrado em Relações Internacionais – *Estratégia e Segurança Internacional*, disciplina do 1º ano.

**UNIVERSIDADE LUSÍADA DO PORTO**

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

Licenciatura em Relações Internacionais – *Geopolítica e Geoestratégia*, disciplina do 2º ano; *Política de Segurança e Defesa*, disciplina do 3º ano.

Mestrado em Relações Internacionais – *Estratégia e Segurança Internacional*, disciplina do 1º ano.

**UNIVERSIDADE LUSÓFONA DE HUMANIDADES E TECNOLOGIA**

Departamento de Ciências Sociais e Humanas.

Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais – *Geoestratégia, Geopolítica e Relações Internacionais I; Geoestratégia, Geopolítica e Relações Internacionais II*, disciplinas do 3º ano.

**UNIVERSIDADE PORTUCALENSE – INFANTE D. HENRIQUE**

Departamento de Direito.

Mestrado em Relações Internacionais – *Teoria dos Conflitos*, disciplina optativa.

O elenco de disciplinas que acima se discriminam, relativo a diferentes cursos de Relações Internacionais, em diferentes universidades portuguesas, merece-nos, contudo, umas quantas considerações, que devem ser entendidas, não como comentário a esses mesmos cursos, mas como reflexão sobre a inserção da estratégia no tecido universitário.

Não existe qualquer dúvida, quer a nível de licenciatura, quer a nível de mestrado, neste caso, com mestrados directamente vocacionados para o tema, que a

área comumente designada por *segurança e defesa* está amplamente representada na Universidade, no seio das Relações Internacionais, tendendo mesmo a oferta de disciplinas subido ligeiramente em relação ao ano anterior (vide o quadro em anexo, relativo ao ano lectivo 2006-2007). Já a estratégia aparece menos representada, e quando o está é através de disciplinas, que sem esquecer a sua matriz teórica, estão voltadas preferencialmente ao plano do estratégia, da acção estratégica. Como tivemos oportunidade de comprovar, as disciplinas referenciadas com a designação de *geoestratégia* têm uma componente teórica evidente, mas estão acima de tudo focalizadas na análise do potencial estratégico ou da acção estratégica, tendo em conta as condicionantes geo-históricas. Não se pense, contudo, que esta é apenas uma realidade portuguesa, porque mesmo em França, principal fonte da teoria da estratégia na contemporaneidade, o mesmo se passa, como tivemos ocasião de observar relativamente aos cursos oferecidos nas *Science Po*. Estamos em crer que as razões são várias, tendo sido por nós já agrupadas na primeira parte deste estudo, pelo que nos abtemos de as invocar novamente.

Todavia, gostaríamos de salientar o caso único do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, que oferece um mestrado inteiramente dedicado à Estratégia, que nós próprios tivemos possibilidade de frequentar e completar. Este Mestrado, sem denegar a inserção do saber estratégico nas Relações Internacionais, reconhece, no entanto, a especificidade da Estratégia, o seu saber *proprissime*, cruzando interdisciplinarmente diversas ciências, o que lhe permite não ser apenas uma qualquer fatia de um bom manual de Relações Internacionais, ou uma parte da teoria das mesmas, se pensarmos no saber do estrategista, na teoria da estratégia. Quiçá seja esse lugar de fronteira que a estratégia muitas vezes ocupa, alimentando-se quase por inteiro do seu objecto, a conflitualidade hostil, que trata na confluência de diversos saberes, a razão pela qual não é fácil a inserção de disciplinas de natureza estratégica nos cursos de Relações Internacionais. A conflitualidade hostil face ao outro diz-nos e bem que o objecto da estratégia a coloca em cheio no âmbito das Relações Internacionais, e, no entanto, a própria natureza do objecto parece fazer com que a estratégia estilhace fronteiras. Percebe-se que não são simples nem unívocas as opções epistemológicas a tomar aquando da inclusão da Estratégia (enquanto disciplina) no seio das Relações Internacionais.

Em jeito de conclusão, cabe assinalar que o acolhimento e aprofundamento da Estratégia no seio das Relações Internacionais está longe do ideal, como se pôde verificar, havendo ainda muito trabalho por fazer. Acreditamos que tal facto se deve a razões de vária ordem, das quais sintetizaremos agora as que nos parecem mais significativas.

Por um lado, como se pôde depreender da primeira parte deste estudo, nem sempre é fácil delimitar o campo da Estratégia no seio das Relações Internacionais, tanto mais que, pela sua própria dinâmica, a Estratégia tende a transbordá-lo mas também a enriquecê-lo.

Depois há que levar em conta o papel de algumas modas científicas e o uso acríptico que as mesmas podem fazer de terminologias e de matérias afins à estratégia, com esta confundidas, se não mesmo pretendendo a ela se substituírem.

Em terceiro lugar, há que referir o próprio pendor pragmático das Relações Internacionais, que tende a desvalorizar os aspectos de fundamentação última, quando não de historicização, olvidando assim o núcleo da estratégia, com repercussões óbvias na tarefa de precisar todos os patamares do edifício estratégico, que se vê, dessa forma, muito dificultada e na eventual utilização errónea dos instrumentos da estratégia.

Por fim, mas não menos importante, e em termos gerais, a estratégia tem padecido de uma leitura enviesada por parte das principais escolas teóricas das Relações Internacionais. Para a perspectiva realista, aquela esmagadoramente maioritária até há alguns anos, a estratégia não era mais do que uma parte (fundamental é certo) de efectivação do poder, em particular, do poder militar. Pelo que, a disciplina estratégica ou era uma temática estritamente prática, ou a teoria dessa prática não era mais do que uma fatia da teorização sobre as relações de poder. Já as escolas pós-positivistas, em confrontação com o realismo, herdaram, no entanto, acriticamente deste, e no essencial, a sua visão da estratégia. Julgaram-na ora como um instrumento político de natureza prática arcaizante, ou mesmo reaccionário, ou então viram simplesmente na estratégia uma parte, especialmente militarizada e virulenta, da teoria do poder que se repudiava; em todo o caso, uma matéria serôdia e a descartar.

Para evitar todos estes equívocos, urge acolher e aprofundar a estratégia no marco disciplinar das Relações Internacionais, privilegiando, ou pelo menos dando visibilidade maior àquilo que corresponde ao cerne da estratégia, compreendendo-a cabalmente e, desse modo, permitindo fazer um uso criterioso dos seus instrumentos. Afinal, a Estratégia é uma disciplina praxista de cabo a rabo, apenas temos de saber com o que lidamos; e aquilo com que lidamos é um campo praxista, uma ontologia regional própria, se assim quisermos, dotada do seu próprio campo teórico e disciplinar em geral, que pode ser enquadrado no marco das Relações Internacionais, mas não se subsumindo simplesmente nelas, muito menos como uma fatias teórico-práticas, ou uma das suas correntes de análise.

Em propriedade, a Estratégia não está inclusa no seio das Relações Internacionais do mesmo modo que uma árvore está incluída no conjunto ou extensão

das árvores e também lhe pertence por inteiro. A Estratégia reside antes no seio das Relações Internacionais, é acolhida por estas, e só nesse sentido as integra. Porém, não faz parte integrante delas, sem qualquer autonomia, ou tangencialidade própria a um saber de fronteira que, por outro lado, tem uma acta de nascimento anterior à ciência das Relações Internacionais, teve um evoluer específico e autónomo durante mais de século e meio e criou um corpo social e reflexivo único (uma ontologia regional), no qual as suas problemáticas e o modo de as tratar superavam em muito a leitura redutora que dele faziam ou ainda fazem grande parte das correntes dessas mesmas Relações Internacionais (aumentando, por conseguinte, essa autonomia).

Daí que, para compreender o alcance da Estratégia voltemos a insistir que não há estratégia sem plena delimitação do seu “ser”, nem sem pleno escoramento do seu evoluer.

### **Anexo**

Disciplinas de Estratégia ou Afins nos currículos universitários portugueses no ano lectivo de 2006-2007.

#### **UNIVERSIDADE DO MINHO**

ESCOLA DE ECONOMIA E GESTÃO - Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública.

Licenciatura em Relações Internacionais - *Geopolítica e Geoestratégia*, disciplina do 2º ano.

#### **UNIVERSIDADE DE COIMBRA**

FACULDADE DE ECONOMIA

Licenciatura em Relações Internacionais - *Geopolítica e Geoestratégia*, disciplina do 3º ano; *Mulheres, Paz e Conflitos Armados*, disciplina optativa.

Mestrado em Política Internacional e Resolução dos Conflitos - *Construções Teóricas da Paz; Geopolítica da Paz e dos Conflitos; Resolução dos Conflitos no Sistema Internacional Contemporâneo*, disciplinas do 1º ano.

#### **UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA**

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS - Departamento de Estudos Políticos.

Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais - *Estudos de Segurança*, disciplina do 3º semestre.

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais (área de especialização de Relações Internacionais) - *Pensamento Estratégico*, seminário do 2º semestre.

**INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS  
- UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA**

Licenciatura em Relações Internacionais - *Estratégia e Relações de Poder*, disciplina do 3º ano.

Mestrado em Relações Internacionais (Variante de Estudos do Sistema Internacional) - *Pactos Militares e Organizações de Defesa*, disciplina do 2º semestre, da área científica de *Blocos Regionais*.

Mestrado em Estratégia - O plano curricular do Mestrado tem as seguintes áreas científicas e disciplinas:

- Teoria Geral da Estratégia
  - a) Teoria Geral da Estratégia I
  - b) Teoria Geral da Estratégia II
- A Guerra como Fenómeno Social
  - a) Sociologia dos Conflitos
  - b) Sociologia Militar
- Estratégia Global
  - a) Estratégia das Potências
  - b) Grande Estratégia Nacional
- Evolução do Conceito Estratégico
  - a) Evolução do Conceito Estratégico Nacional I
  - b) Evolução do Conceito Estratégico Nacional II
- Geopolítica e Geoestratégia
  - a) Geopolítica e Geoestratégia I
  - b) Geopolítica e Geoestratégia II

**UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS

Licenciatura em Relações Internacionais - *Estudos de Segurança Internacional*, disciplina optativa.

INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais: Segurança e Defesa - *Estudos de Segurança Internacional; Polemologia; Teoria da Resolução dos Conflitos; Política de Defesa e Segurança Internacional; Política de Defesa e Segurança Europeia; Política de Defesa e Segurança Nacional*, disciplinas optativas.

### UNIVERSIDADE ATLÂNTICA

Licenciatura em Relações Internacionais – *Estudos da Paz e do Conflito*, disciplina do 2º ano; *Liderança e Pensamento Estratégico*, disciplina do 3º ano.

### UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

Departamento de Relações Internacionais.

Licenciatura em Relações Internacionais – *Defesa e Segurança Internacional*, disciplina do 2º ano; *Estratégia das Grandes Potências*, disciplinas do 3º ano.

Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais – Do plano curricular constam as seguintes cadeiras e seminários de raiz estratégica ou afim:

- a) Cadeiras – *Guerra e Paz nas Relações Internacionais; Economia, Recursos e Conflitualidade Internacional; A “Guerra Justa”: do Direito das Gentes ao Direito Internacional Contemporâneo; A Evolução do Pensamento Estratégico; Geoestratégia das Grandes Potências e Regiões Instáveis.*
- b) Seminários sobre Questões Militares – *Poder Político e Uso da Violência; O Conceito de Segurança e a sua Evolução; As Novas Formas de Guerra, o Terrorismo e a Violência sem Fronteiras; As Ameaças Não Militares à Segurança; Tendências dos Conflitos Contemporâneos; A “Revolução nas Questões Militares”; Novas Tecnologias e Inovações Estratégicas; Indústria de Armamento e Comércio de Armas; Meios Militares e Eficácia Política nos Conflitos dos Últimos 25 Anos.*
- c) Seminários sobre a Promoção da Paz – *Sistemas de Segurança Colectiva: as Nações Unidas e a Agenda para a Paz; Sistemas Regionais de Segurança; Prevenção de Conflitos e Gestão de Conflitos; As Operações de Paz – História e Novas Tendências.*

### UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – Departamento de Ciência Política e do Comportamento.

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais – *Geoestratégia e Segurança*, disciplina do 1º semestre.

### UNIVERSIDADE INDEPENDENTE

FACULDADE DE DIREITO

Licenciatura em Relações Internacionais – *Estudos Estratégicos e de Segurança*, disciplina do 3º semestre.

**UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA**

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

Licenciatura em Relações Internacionais – *Geopolítica e Geoestratégia*, disciplina do 2º ano; *Política de Segurança e Defesa*, disciplina do 3º ano.

Mestrado em Relações Internacionais – *Estratégia e Segurança Internacional*, disciplina do 1º ano.

**UNIVERSIDADE LUSÍADA DO PORTO**

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

Licenciatura em Relações Internacionais – *Geopolítica e Geoestratégia; Política de Segurança e Defesa*, disciplinas do 4º ano.

Mestrado em Relações Internacionais – *Estratégia e Segurança Internacional*, disciplina do 2º semestre.

**UNIVERSIDADE LUSÓFONA DE HUMANIDADES E TECNOLOGIA**

Departamento de Ciências Sociais e Humanas.

Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais – *Geoestratégia, Geopolítica e Relações Internacionais I; Geoestratégia, Geopolítica e Relações Internacionais II*, disciplinas do 3º ano.

**UNIVERSIDADE PORTUCALENSE INFANTE D. HENRIQUE**

Mestrado em Relações Internacionais – *Teoria dos Conflitos*, disciplina do 1º semestre.

# Europeanization Impact on Croatia's Course to Democracy

Teresa Cierco

*Assistant Professor International Relations (BA, MA, PhD), University Lusíada Porto, Portugal*

## Resumo

### O Impacto da Europeização no Caminho da Croácia para a Democracia

A futura perspectiva de integração na União Europeia (UE) colocou os países dos Balcãs num caminho claro para a democracia.

Este artigo incide na europeização, dinâmica própria da UE enquanto actor global, aplicada ao processo de transição pós comunista da Croácia. Procuram-se respostas sobre a forma como a europeização tem vindo a afectar o processo de transição na Croácia. Analisa-se o processo de democratização na Croácia, tendo em conta aspectos políticos, institucionais, sociais e económicos. Apesar de elementos de complementaridade e resistência na relação entre a europeização e as políticas governamentais, verifica-se que esta tem vindo a ter um grande impacto no processo de decisão política na Croácia.

## Abstract

*Due to the perspective of future integration into the European Union (EU), the Balkans countries are set on a clear course towards democracy.*

*Europeanization as a particular dynamic related to the EU role as a global actor, applied to the Croatia post-communist transition, constitute the vector of analysis. This essay aims to address the simultaneously interconnected and heterogeneous responses of Croatia's post-communist course of change to European integration. In this line of research, we search for answers to how Europeanization affected Croatia's post-communist transition. This will be pursued through an analysis of the democratization course, mainly regarding political, institutional and social aspects, and economic integration. Despite elements of complementarity and resistance in the working relationship among Europeanization and Croatia government policies, which are highly debatable, we find it has substantial implications on Croatia policy-making.*



## **Introduction**

The end of the Cold War and the desegregation of the Soviet bloc allowed a redrawing of the political landscape in Southeast Europe, with the states formerly under the communist regime redesigning policies and goals. With varying degrees of intensity, these states have been experiencing the spread of democratic ideals and liberal economic principles, conveyed, among others, by international organizations, such as the European Union (EU). In this post-communist transition process, the Europeanization as a particular dynamic related to the EU role as a global actor, constitute the vector of analysis.

This essay aims to address the simultaneously interconnected and heterogeneous responses of Croatia's post-communist course of change to regional process of European integration. In this line of research, we search for answers to how Europeanization works in the case of Croatia's post-communist transition. This will be pursued through an analysis of the democratization course, mainly regarding political, institutional and social aspects, and economic integration. Despite elements of complementarity and resistance in the working relationship among the EU and Croatia's, which are highly debatable, we find they have substantial implications on Croatia policy-making.

Following this line of research, the first part of this essay starts with the clarification of the conceptual framework - Europeanization. We draw on this concept as we explore the Croatia transition course towards democracy, and investigate how this transition has been affected by the Europeanization. Second, we apply this framework to the Croatia integration course into the EU, examining the role of the EU in post-communist change, particularly regarding democratization and economic aspects. This analysis underlines internal factors that characterize Croatia's evolution course, and external ones, whose influence in decision-making process has been determinant and evident at all levels. We conclude by tying up the post-communist transition in Croatia with the vector of analysis, identifying drivers for change and elements of hindrance in the process. Europeanization dynamics in a context of domestic reformulation constitute a new reality to Balkan states.

## **Europeanization: Framing the Concept**

Integration into the EU as a fundamental expression of regionalization sets the context for the analysis of the EU influence in Croatia's post-communist transition. The issue pertains, among other aspects, to whether Croatian negotiations towards

accession are carried out in a symmetrical manner rather than by the imposition of a strategic use of norms and conditionalities enforced for reasons of self-interest (see Hettne & Soderbaum, 2005: 538-9; Jorgensen, 2004: 48-50).

Europeanization as a concept implies, thus, the fulfillment of membership criteria, which include meeting democratic standards such as the respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, along with economic indicators. It also means the

“development of networks of interactions among domestic and supranational actors to initiate and unfold the decision making process during the input base” and the “gradual and differentiated diffusion-penetration of values, general norms, and specific decisions from European institutions into the domestic politics, that is, into the working domestic institutions, decision-making processes and domestic policies at different levels” (Morlino 2002: 237-260).

In this way, Europeanization requires the socialization and internalization of EU norms and procedures both within the Union and as a pre-condition for those states applying to join.

Therefore, through a focus on the promotion of stability through democratization, institution-building and civic participation, Europeanization is understood here as a process of

“construction, diffusion and institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies (Radaelli, 2000: 4).

It goes further than regionalization by implying a process of gradual socialization and internalization of political and economic policies along side security measures as understood by the EU, through for example legal, institutional and structural adjustment. This deepening process is embedded in the criteria for accession to the EU, as well as in its Neighborhood Policy (European Neighborhood Policy - ENP), as a mechanism of harmonization of practices that might facilitate cooperation between the EU, accession candidates and its wide neighboring area (stretching to the Mediterranean, and through the Middle East to the Caucasus).

Croatia has been going through the Europeanization process, adopting and getting adapted to the EU *acquis communautaire* since Dayton Agreements. This process “externally driven, coercive and increasingly demanding” (Anastasakis, 2005: 70),

depends directly upon specific mechanisms and intervening confining conditions. In the short and medium-term, Europeanization may be linked with sacrifices and difficult socioeconomic and political choices for Croatia. But in the long run, it is identified with modernization, development, stability, and a sense of security based on soft power and the benefits of cooperation and co-existence.

These developments are further analyzed in the section on Croatian policy dynamics, looking at the driving forces behind change and questioning a process where, in instances, intentions and decisions have not matched expectations.

Within the EU the goals of promoting and expanding democratic practices (as a fundamental dimension implied in the Europeanization process) have been clearly stated in the organization's founding documents. Understanding democracy beyond the minimal definition of Schumpeter (1952), we add to the holding of free elections, good governance principles, particularly focusing on political accountability, ruling stability and civic participation, as fundamental elements in a democratic state. Economic development is also added to our analysis as a major EU goal. When looking at the Croatia case through this framing, a gradual maturation in the democratization of Croatia politics is noticeable, while acknowledging this as an arduous process still carrying many limitations, particularly regarding good governance principles and economic indicators.<sup>1</sup> These issues are further analyzed in the section devoted to the internal factors where more efforts are needed to accomplish Croatia's goal of integration in the EU.

Europeanization is internalized differently by the various states or national actors in the Western Balkans (WB), and its degree of success relies on their ability and willingness to change. Being a region of starkly contrasting levels of development, geographies, cultures, and strategic interests, the impact of Europe is different from state to state, resulting in diverse co-existing stages of association and integration with the EU. As it is stressed in the "Thessaloniki Agenda for the Western Balkans", adopted by the European Council in June 2003,

"the pace of further movement of the WB countries towards the EU lies in their own hands and will depend on each country's performance in implementing reforms, thus respecting the criteria set by the Copenhagen European Council of 1993 and the Stabilization and Association Process conditionality".

Regarding Croatia's case, we conclude that the country developed differently from the others Balkan countries. The combination of important structural preconditions

---

1 At this regard look to the data provided by the Freedom House report about Croatia democratic score. Freedom House - Nations in Transit - Croatia, 2007.

and a reasonably sustainable economy with political and policy decisions brought progress, development and stability to the country. Furthermore, the provision of legislative and institutional templates, monitoring, and benchmarking; aid and technical assistance; advice and twinning; and finally, the prospect of membership the EU had and still have a major external impact on the domestic discourse and the internal governance of Croatia.

After analyzing Europeanization, the following section looks at Croatian policy dynamics towards accession to the EU, identifying how domestic policies have been constrained and enhanced by this process.

### **Croatia's Policy Dynamics**

Croatia was part of federal Yugoslavia before and after World War II. After its declaration of independence in June 1991, the country had to face a war with the troops from the remainder of Serbian-dominated Yugoslavia and with members of the ethnic Serb community inside Croatia itself. Therefore, we can argue that the country found itself fighting a defensive war on its territory at the same as it was undergoing three comprehensive transitions: from a constituent federal republic to a sovereign state; from an authoritarian one-party system to a multi-party democracy; from a central to a market economy.

The bid for independence was associated with the rise of nationalist forces whose ideology and political practice meant that the priority given to nation-building turned out to be at odds with the process of European integration.

After the war, and especially after the Dayton Peace Accords of 1995, Croatia tried to make a quick transition, being one of its priorities to distance itself from the negative label of "Balkan country". But it was included in the same international conflict management framework for the Balkans.

During the 1990's, Croatia expended efforts in different areas connected with the realization of social and economic development. But, this was not an easy path. Rather, it was a constant struggle to overcome a myriad of inherited international and domestic problems along with continuously delicate relationships among members of the ruling coalition. International relations were at a rudimentary level and Croatia was constantly on the defensive. International semi-isolation, although never proclaimed, kept Croatia out of the European mainstream. Non membership in the key security and economic institutions like North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the World Trade Organization (WTO) produced the situation of a gray zone. Unresolved problems with neighboring countries and the slowness in resolving

these issues, along with the constant concern with Bosnia and Herzegovina (BiH) and its internal problems, kept Croatian politics anchored to the pandemonium in BiH. The political system, although semi-presidential in theory, was purely presidential in practice. The Parliament and the government were just operational tools in the hands of the President who directly jeopardized the functioning of the already fragile democratic institutions.<sup>2</sup> The economic system was heavily damaged by the war and additionally shaken with problematic privatization and omnipresent corruption. However, despite some unresolved problems, the results of Croatian government were satisfactory, and provide a firm basis for further improvement.

After the last occupied territories were effectively brought under Croatian rule in 1998 (with the successful reintegration of formerly occupied Eastern Slavonia), and the threat of war had diminished, policy had to change. The turning point came with the formation of a new political consensus within Croatia, with a genuine will on the part of the vast majority to live in a functioning democracy, and that membership of the EU was a vital national interest.

After the death of President Franjo Tuđman in November 1999, the demise of his government, and parliamentary and presidential elections in early 2000, which led to the formation of a coalition government of Social Democrats and liberals under former Prime Minister Ivica Račan, Croatia became an exception regarding the situation of states of former Yugoslavia. Issues like economy, rule of law, functioning of the state administration and civil freedoms superseded others like national identity, statehood and sovereignty.

In 2000, the Ivica Račan's government managed to overcome the international isolation of the Tuđman era, making significant steps in domestic reforms (amending the Constitution, changing the political system from a presidential to a parliamentary system, transferring most executive presidential powers from the president into the institutions of the Parliament and the Prime Minister) and gaining admittance to international institutions (became a World Trade Organization member in November 2000, signed an association agreement with the EU in October 2001, and applied for membership in February 2003). Constitutional changes created the conditions for parliamentary and public control of the executive branch of the government, especially in terms of the transparency of budgetary issues. As a result of democratization, the majority of the media became more professional and NGOs took their place within society which resulted in a tremendous improvement in the perception of Croatian achievements. Changes in the economic system followed but more slowly than expected. The chaotic economic situation needed more than

---

2 Cepanec, Željko - Croatia and Nato.

administrative measures to recover and to become stable so as to ensure a constant and sustainable economic growth. The poorly managed privatization produced a large number of politically privileged entrepreneurs whose ability to face open market competition was questionable, and almost the same happened to the state owned companies. Consequently, a new wave of restrictive measures were introduced what, in addition with the reorganization of the economic system at the macro and micro level, caused even higher unemployment along with dissatisfaction among the people with the government.

The coalition, characterized as highly heterogeneous, soon became rather dysfunctional, without a clear direction in the domestic policy and strength to follow through difficult reforms (Vlahutin, 2003: 25). Too much time was spent on intra-coalition bargaining about positions in the government and on finding adequate people from the respective parties to fill the higher posts in state institutions which resulted in insufficient expertise and slowed down the process of domestic changes.

The return of the Croatian Democratic Union (HDZ) to power with Ivo Sanader as Prime Minister, in 2003, was not smooth. It raised some concerns about a possible resurgence of nationalism. The return to the politics of old elites, corrupt networks inherited from the war and clientelistic practices prosper unchecked by the judiciary, and nationalist reflexes were still detectable in the persistent tensions with neighboring Slovenia over territorial questions.<sup>3</sup> But the legacy of democratic changes introduced by the previous government of Racan, the moderating influence of President Stipe Mesic, and constraint imposed by Croatia's European aspirations, have contributed to the transition from hard to soft nationalism.

One strategy of Prime Minister Ivo Sanader was to transform the HDZ from the nationalist-populist movement of the 1990s into a party of the conservative right. Nationalist forces were supplanted by democratic and modernizing coalitions that look forward to a European future. Furthermore, Croatian nationalism has achieved some of its goals: the creation of a nation-state controlling all of its territory; has embarked on a moderate course that marginalized the radical elements,<sup>4</sup> the coalition governments attempted to break with the legacies of the Tudjman era. Finally, the opposition was democratic and pro-European. The prospect of integration has built

---

3 After a border incident in 2004, Slovenia promptly declared that it would cease to support Croatia's application for EU accession. The relations between Zagreb and Ljubljana had deteriorated since the 1994 law passed by the Croatian Parliament concerning territorial waters and the creation of a Croatian economic exclusion zone in the Adriatic.

4 Some have left the political stage; others have left the HDZ for small groups with little electoral backing, such as the Party of Rights.

a consensus among political groups and citizens around democracy being the basis of the country's political system, which is still important to concretize the political and economic reforms that are needed.

The government of Ivo Sanader did not do much to improve the rule of law internally, but it has not reversed three major policy shifts inaugurated in the post-Tudjman era that became test issues for the EU's attitude to Croatia. The first was the change of policy towards BiH and the end of Zagreb's support for HDZ nationalist extremists in Herzegovina. The second was the cooperation with the ICTY, including the delivery of Croatian military personnel widely seen as heroes. Finally, the return of members of the Serbian minority to Croatia, expelled in 1995 military campaign in the Krajina, was an important change that allowed a better relationship between the two communities.<sup>5</sup>

The EU has played a fundamental role in all this evolution. Acting as the main generator of change and reform, offering models, guidelines, and financial assistance for reconstruction, development, and transition,<sup>6</sup> the EU helped Croatia to succeed in its process of transition.

The HDZ government, headed by Prime Minister Ivo Sanader, was narrowly re-elected in November 2007,<sup>7</sup> and assumed office on January 12, 2008. The Sanader government's priorities remain membership for Croatia in the EU and in NATO, what seems to happen in the end of the decade.

In order to provide an evaluation of the internal factors that characterize the political development and the promotion of good governance norms in Croatia, we will analyze the progress made by the country regarding the Copenhagen political and economic criteria. The first one requires stability of institutions guaranteeing

---

5 In early August 1995, the Croatian invasion of Serbian Krajina precipitated the worst refugee crisis of the Yugoslav civil war. Within days, more than two hundred thousand Serbs, virtually the entire population of Krajina, fled their homes, and 14,000 Serbian civilians lost their lives. Available at <http://www.emperors-clothes.com/articles/elich/krajina.html>

6 Financial assistance is provided under the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) from 2007. The 2007-2009 Multi-Annual Indicative Planning Document (MIPD) for Croatia was adopted in June 2007. The 2007 IPA national program amounted to 141 million euros. This assistance is concentrated on institution building and preparation for the implementation of the EU's common agricultural policy and cohesion policy (European Commission, 2007: 6).

7 The HDZ-led government that assumed Office in January 2008 represents a coalition agreement between the HDZ (66 seats), the HSS (6 seats), the HSLs (2 seats), the SDSS (3 seats), other minority representatives and the lone representative of the HSU. The centre-right coalition led by HDZ has a majority of 83 seats out of 153. For the first time the eight minority MPs are official coalition partners and a member of the Serb party, the SDSS, took one of the Deputy Prime Minister posts and became a member of the cabinet (EC, 2008: 7).

democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities. The second, the existence of a functioning market economy and the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. The aim of this analysis is evaluate the democratic development (electoral process, rule of law, civil society, independent media, and judicial system) and the respect of human rights in Croatia.

### **Internal Factors: More Efforts are Needed**

The desire to become an EU member has influenced the fulfillment of democratic principles of governance in Croatia. The country has been progressing towards democracy, incorporating democratic practices in their internal policies. As a result of this “good behavior” it has been rewarded with the candidate status in 2004.

In fact, after 2003, the HDZ government has managed to strengthen state institutions and maintain internal security better than the previous center-left government, but it continues to fall short of expectations in its ability to implement macro-level reforms in such areas as the judiciary or to fight corruption, which remains entrenched in the country’s institutions. These are, in fact, the two most complicated issues for the long-term democratization of Croatia, inherited from the process of transition and the building of the state during a time of war.

Regarding one of the first indicators of democratization level, the electoral process, Croatia met some democratic standards like the OSCE commitments for democratic elections. Accordingly to the Organization for Security and Cooperation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), 2007 Parliamentary elections in Croatia were “administered transparently and professionally” (OSCE/ODIHR 2008: 1). Also Croatia 2008 Progress Report from the European Commission states that “...the elections were free and fair” (EC, 2008: 6).

The actual legal framework provides overall an adequate basis for the conduct of a democratic election process. Previously incomplete aspects of the election legislation, which created challenges for the administration bodies, have been addressed by the enactment of new laws on the State Election Commission (SEC), voters’ lists, and financing of political parties.<sup>8</sup> But, although these electoral reforms strengthen

---

<sup>8</sup> In 2006 and 2007 these three election-related laws were enacted: the Law on the State Electoral Commission of the Republic of Croatia (2006) formally reconstituted the State Election Commission (SEC) as a permanent body exercising advisory and administrative functions, in addition to its role

the legal basis for the proper conduct of elections, there are still some constraints at this regard. The SEC is already operational at state level but adequate staff has not been recruited at the local level (EC, 2008: 7). Effects of the Law on Financing of Political Parties will only be evident during 2009 when annual reports are due. Furthermore, certain deficits of democratization are appointed by Freedom House, namely shortcomings in the management of voter lists and lack of clarity on how to implement provisions of the constitutional Law on National Minorities concerning the allocation of reserved seats for minority representatives.

At the decentralization level, the country is still running a large and complicated set of regional and local government institutions that are far more expensive than efficient.<sup>9</sup> EU pressure to decentralize has resulted in a larger distribution of duties and responsibilities but the lack of resources makes impossible its effective implementation. At this regard, one important provision was adopted allowing the direct election of mayors and zupans (county prefects), making the mayor more accountable to people at the local level what may eventually help to improve local accountability in general.<sup>10</sup>

Regarding public administration, some progress has been made. The adoption of the Public Administration Reform Strategy for the period 2008-2011 and the amendment of the Civil Service Law allow the planned de-politicization but they are still in an early stage. The legal basis for building a modern and professional civil service in Croatia is still incomplete. The weak management and administrative capacity of institutions in charge of public administration reform remains a reality.

Similar to other countries on the region, the political field in Croatia is too fragmented, with an excessive number of political parties (102 officially registered).<sup>11</sup> Since the last Croatian governments are the result of coalitions, it is frequent some

---

during elections; the Law on Voters' Lists (2007) introduced new safeguards to address concerns in previous elections that insufficient safeguards were in place to control the addition of voter lists at the polling stations on election day, raising the potential for multiple voting; the Law on the Financing of Political Parties (2006), provides an expanded basis to all monitoring the financing of political parties It includes restrictions on the amount and source of contributions (OSCE/ODIHR 2008: 4).

<sup>9</sup> Croatia is divided into 20 counties that represent an executive power between national and city (or municipal) levels. This is considered by many specialists a territorial and bureaucratic division instituted during Tudjam years and has been criticized both domestically and internationally. Accordingly to Freedom House report, the power structures between the national level, the Zupanija (administrative regions - county) and city levels are highly improvised and easy to manipulate (FH, 2009: 3).

<sup>10</sup> Until 2006, mayors had been chosen by political parties that won or controlled a majority within city parliaments.

<sup>11</sup> Available at [<http://www.hidra.hr/strankee/501int4.htm>].

political maneuvering within or between parties which led to policy paralysis and held up reform in the past. This generates frequent amendments to legal acts and difficulties in its implementation. Also, the use of public sector employment as a tool of patronage has led to an overstaffed and inefficient public sector. These practices negatively impact transparency in public procurement, the development of a market economy, and consistency in respecting the law.

One of Croatia's main challenges is to turn the judicial system into a reliable and efficient one. The excessive amount of time needed to hand down and enforce rulings, the overloaded Courts, and the impartiality of the judicial system are some of the persistent problems in this area.<sup>12</sup> Despite efforts at reform, many local courts are much lower than the national standard and continue to produce questionable results. Although the adoption of some practical reforms to help efficiency in 2007,<sup>13</sup> their effects are considered marginal and modest (FH, 2009: 5). According to numerous public opinion polls, the judiciary system in Croatia is perceived as corrupt. This problematic status is partly a legacy of the 1990s and partly the result of attempts by the ruling party to influence the appointment of judges and the functioning of the courts.

Corruption represents a threat to the stability of democratic institutions and the rule of law in all the WB countries, including Croatia. It is the reflection of lack of transparency and accountability in public administration and lack of ethic codes of conduct in the public and private sectors. In Croatia, this is one of the most problematic areas in the negotiations with the EU. Numerous surveys highlight a public perception that corruption has actually gotten worse over the past year, is widespread, even at high level, among political parties, in the judiciary,<sup>14</sup> with representative bodies, and in land registration.<sup>15</sup>

The government's efforts at this regard led to the adoption of a National Program for the Fight Against Corruption, and several anticorruption policies.<sup>16</sup>

---

12 See FH, 2007: 224, where whole judicial system of Croatia is considered "slow, corrupt and often partisan".

13 During 2007 the government consolidated similar local courts into one larger for better efficiency and to reduce case backlogs. A Code of conduct was adopted for judges, and there have been some improvements in making free legal aid more accessible to those who can not pay (FH, 2008:).

14 According to a 2006 survey taken by Zagreb's Office of Transparency International, more than 40 percent of complaints from local citizens regarding corruption were connected with the judicial system (FH, 2007: 226).

15 Croatia was ranked 64 out of 180 countries surveyed in Transparency International's 2007 Corruption Perceptions Index (FW, 2009:3).

16 The adoption of the national anticorruption program, the increased penalties and the strengthened of the independence and capacities of the special unit USKOK (Office for Fighting Corruption and Organized Crime) resulted in successful investigations.

Also, a revised Anti-Corruption Strategy accompanied by an Action Plan (June 2008) containing specific measures in a number of fields prone to corruption was adopted. Nevertheless, they have not yet yielded visible results. Its implementation lacks strong coordination and efficient non-partisan monitoring (EC, 2008: 9). At this regard, Transparency International Croatia states that anticorruption measures have been undertaken more to satisfy EU demands than to develop domestic anticorruption forces (FH, 2008: 4). The deficit of accountability is shown in the public perception that some groups especially politicians are untouchable by law.

At this regard, accordingly to the European Commission (EC) "there is a need for greater efforts to prevent, detect and prosecute corruption" (EC, 2007: 10). Also the European Parliament considers unacceptable the "high level of corruption, which undermines the economic development of the country".<sup>17</sup>

Freedom of expression and information in the media is an essential requirement of democracy. In Croatia, the situation in this sector is also similar to the other Balkan countries. The pressure and intimidation of journalists is a reality, specially to the ones that are reporting on war crimes and other sensitive topics.<sup>18</sup> The media remains vulnerable to political pressure and several acts of journalist intimidation were reported in last years.<sup>19</sup>

Other domestic factor with an increased importance in the Croatia's process of democratization, is the participation of civil society in public life, which is considered a precondition for and a result of effective and legitimate democratic institutions.

In WB countries, the low participation of society in the definition and development of public politic results from the lack of confidence in the institutions, the low process of democratization and the negative effects of economic reforms (inflation, stagnation, high unemployment, low purchase capability, corruption). In Croatia, civil society and public opinion have become an important element in the decision-making process, and internal political pressures are now much more effective that a few years ago.

The EU's financial support to civil society in sectors like environment and sustainable development, democratization and human rights and youth, was essential to promote a greater involvement of citizens in Croatia's public life (EC, 2007: 6).

---

17 Euroactiv (April 10, 2008) "Croatia progress towards EU".

18 Threats, assaults and murders of journalists were reported during 2008 (HRW, 2009: 356).

19 Accordingly to the Croatian journalists' association, the mafia had massively expanded in Croatia, and journalists are frequently target of physical attacks. The murder of journalist Ivo Pukanic, the arrest of journalist Peratovic and the murder attempt of journalist Dusana Miljusa are some of the examples of the situation. Euroactiv (October 24, 2008) "Murder of top journalist exposes Croatia's mafia surge".

Nevertheless, the legislative framework for civil society is not yet consolidated. Civil society organizations continue to have difficulty influencing policy debate and remain relatively weak in analytical capacity due to, among other reasons, the quality of media, which is considered weak. The participation in democratic life requires that the public is well informed and has the possibility of freely discussing different opinions, where the media has great responsibilities.

The number of Non Governmental Organizations (NGOs) is considerable (more than 20,000)<sup>20</sup> but, with some exceptions, its influence on government policy remains limited.<sup>21</sup> The National Foundation for Civil Society Development,<sup>22</sup> which aims to promote and develop civil society in Croatia, is accused of biased and nontransparent procedures in distributing funds to civil associations.<sup>23</sup> Official financial support is given to cultural, social, and humanitarian associations, but public funding is less forthcoming for human rights and civic NGOs, which nonetheless play an important role in the democratic evolution of the society. According to a survey carried out by the Ivo Pilar Institute, citizens have a generally positive perception of NGOs and consider them useful for society.<sup>24</sup> Most of those surveyed feel that associations make a pronounced contribution to raising awareness about citizen's rights and the development of democracy in Croatia, but at the same time, feel that they do not contribute much to solve concrete existential issues. Croatian citizens are more skeptical of their influence on important decisions at the regional (61 percent) and national (63 percent) levels (FH, 2007: 218). At this regard, we must not forget that the attitudes and

---

20 FH, 2007: 218.

21 One success of NGO performance was the adoption of the amendments that introduced the term hate crime into the Croatian Criminal Code in 2006. These amendments were presented by two human rights-oriented NGOs - Iskorak and Kontra, and represented a significant step for the domestic legal framework. However, they have yet to be put into practice, since many supporting laws and regulations have to be changed in order to act on them. Other important actor in Croatia civil society is the Catholic Church which has a strong influence on both the state and society.

22 The National Foundation for Civil Society Development was founded by a special Act (NN 173/03) by the Croatian Parliament on 16 October 2003, as a public foundation with the basic purpose of promoting and developing the civil society in the Republic of Croatia. In order to fulfill its basic purpose, the National Foundation offers expert and financial support to programs which encourage the sustainability of the not-for-profit sector, inter-sector cooperation, civil initiatives, philanthropy, voluntary work and the improvement of the democratic institutions of society. [[http://zaklada.civilnodrustvo.hr/index.php?p=eng\\_o\\_zakladi&s=31](http://zaklada.civilnodrustvo.hr/index.php?p=eng_o_zakladi&s=31)]

23 The adoption of the Code of Good Practice, Standards and Measures for the Realization of Financial Support to NGO Programs followed by adoption of the Law on Volunteerism in 2007, brought greater transparency in the allocation of State funds for NGOs and further stimulate the development of civil society (OSCE, 2007: 4).

24 Ivo Pilar Institute—a comprehensive survey of public attitudes, perception, and understanding of NGOs for the Academy for Educational Development, July 2005.

---

the assessments of democratic regimes by the citizens themselves are seen as important instruments to evaluate the quality of democracy.

Croatia made modest improvements in human rights in the last years. It adopted a legal framework that provides the protection of fundamental political civil and human rights and equality under law. Nevertheless, reforms are still in an early stage. Their implementation and enforcement has been a difficult task. A revised Action Plan addressing all major reform issues was adopted in June 2008, but in certain areas the action plan lacks measurable objectives that will allow effective monitoring of its implementation (EC, 2008: 8).<sup>25</sup> The positive work of the Human Rights Ombudsman was undermined by the frequent failure of national and local authorities to respond to its recommendations and information requests (HRW, 2009: 357).

Another important issue for the stability and democracy of Croatia is interethnic relations and the question of minority rights. Although some progress made in this area, interethnic relations still constitutes a common and potential source of conflict. Croatia is accused of violations in the right to a fair trial and the length of proceedings.<sup>26</sup> The implementation of the Constitutional Law on National Minorities continues to be slow despite the adoption of an action plan in June 2008.<sup>27</sup> Problems persist particularly in terms of under-representation of minorities in state administration, the judiciary and the police. Although some progress regarding political representation, clarification is needed on how minority quotas should be reached.<sup>28</sup> According to European Commission, the Serb minority is still discriminated in what concerns the access to employment particularly in the public sector (EC, 2008: 13), and there are still obstacles to the reintegration of Serb returnees in the country (HRW, 2009: 354). Also the Amnesty International Report states that "Croatian Serbs continued to be victims of discrimination in realizing some economic and social rights".<sup>29</sup> Furthermore, despite the adoption of a special

---

25 Accordingly to Human Rights Watch, the closure of the OSCE Mission in Croatia on December 2007 created a significant human rights monitoring gap in the country (HRW, 2009: 358). This was replaced by an Office in Zagreb. Its functions are available at [www.osce.org/zagreb/29459.html](http://www.osce.org/zagreb/29459.html).

26 Accordingly to Amnesty International Report "many prosecutions and trials against Serbs remain of questionable standard, with concerns relating to fairness - particularly for those tried in absentia or prosecuted in areas where the crimes occurred - and about the effectiveness of the court-appointed defense lawyers". Available at [<http://amnesty.org/en/region/croatia/report-2008>]

27 The Constitutional Law on the Rights of National Minorities guarantees employment of national minorities at all levels of public service - including State and local administration, which incorporates the police - and the judiciary

28 For the first time, an ethnic Serb has been appointed to one of the Deputy Prime Minister posts (EC, 2008: 13).

29 Amnesty International Report. Available at [<http://thereport.amnesty.org/eng/regions/europe-and-central-asia/croatia>]

action plan to improve the situation of the Roma minority in the country in 2005, this continues to be a problem in terms of access to employment, social protection and healthcare. Discriminatory attitudes prevail towards Roma and other vulnerable groups (EC, 2008:15).

The full alignment with EU *acquis* obliged Croatia to adopt an important anti-discrimination law in July 2008, but its application is not easy. Accordingly to European Commission “the level of protection against discrimination in practice and its judicial prosecution is not in line with EU standards” (EC, 2008: 12). The European Court of Human Rights continues to condemn Croatia for violation of Article 3 – inhuman and degrading treatment concerning prison conditions.<sup>30</sup>

Croatia adopted in November 2007 and Action Plan for the protection and promotion of human rights during 2008-2011, but the enforcement of rights continued to negatively affected by shortcomings in the judicial system (EC, 2008:10).

The Croatian judiciary continued to investigate and prosecute war crimes. But in the majority of cases criminal proceedings were related to cases where the victims were ethnic Croats. There continued to be widespread impunity for crimes allegedly committed by members of the Croatian Army and Croatian police forces, despite some steps taken to investigate and prosecute war crimes against Croatian Serbs.<sup>31</sup>

Economic and social problems make difficult the relations between minorities. The Eurofound report reveals that levels of trust and social cohesion are low, with a third of Croatians believing that caution is necessary in dealing with others, 35% claiming that there are tensions between ethnic groups, and 62% expressing concern over tensions between rich and poor.<sup>32</sup> Accordingly to a Human Rights Watch report,<sup>33</sup> violence and tension are still common, particularly in the Lika region, northern Dalmatia and western and eastern Slavonia.

Looking to the economic sector, Croatia is in a good position regarding the social and economic development, and the future integration into the EU. Accordingly with

---

30 A total of 636 new applications to the ECtHR were made during 2008 (EC, 2008: 10). Accordingly to Freedom House report on “Freedom in the World”, prison conditions in Croatia do not fully meet international standards due to overcrowding and poor medical care (FH, 2009: 4).

31 Accordingly with the Amnesty International Report, “despite significant developments with regard to crimes committed against Croatian Serbs in Osijek, elsewhere in Croatia no meaningful steps were taken to tackle impunity for crimes allegedly committed by members of the Croatian Army and police forces”. Available at <http://thereport.amnesty.org/eng/regions/europe-and-central-asia/croatia>.

32 Euroactiv (27 July 2007) “Croatians pessimistic about future – survey”. Available at [<http://www.euroactiv.com/en/opinion/croatians-pessimistic-future-survey/article-165822>].

33 Human Rights Watch (September 1, 2006) “Croatia: Plight of Returning Serb Refugees May Slow EU bid”. Available at [<http://hrw.org/english/docs/2006/09/01/croati14114.htm>].

the Copenhagen criteria of 1993, membership in the Union requires the existence of a functioning market economy, and the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. This means that candidate's states like Croatia needs to be capable of assuming economic obligations of membership in a way that the single market functions smoothly and fairly, and that the economy must have flexibility and sufficient level of human and physical capital, especially infrastructure.

Knowing that economic development provides a milieu favorable to democracy, sustainable internal political stability in the region is primarily dependent on urgently needed improvement of economic and social conditions. However, the economies of the WB countries have in common two severe legacies: the arrangements of the old socialist semi-planned economy and the damaged structures of the war economies of the 1990s (Altmann, 2003: 69).

Among these group of countries, Croatia, as well as Montenegro, lead the group of the non-EU Balkans countries that are in better position regarding accession country average. Its efforts towards ensuring its sustainable development, its financial services and network industries, related to the good quality of infrastructure are the main reasons appointed by the World Economic Forum for this situation (WEF, 2008: 12). Macroeconomic policies have, on the whole, been appropriate to contain potential external vulnerability.

In general, stability has been maintained (6.8% increase in the GDP in 2007, an average inflation rate of 6.4% in December 2008, and reduced unemployment)<sup>34</sup> and has allowed economic agents to make decisions in a climate of stability and predictability, thus supporting the functioning of market mechanisms. Consequently, foreign direct investment remains the main source of foreign financing, representing 7.7% of GDP (EC, 2008: 18). Social exclusion is relatively small, and social disparities can be considered moderate comparing with other countries of the region (Altmann, 2003: 79).

The essential features of a market economy and competition have been achieved, but not always the rules are applied. Although the legal framework for a functioning private sector exists, there is still a strong state enterprise sector. In this sense, one of the priorities established by the European Council to Croatia is "to improve the institutional framework for privatization with a view to significantly advancing the privatization of companies held under the State Privatization Fund" (European Council, 2008: 3).

---

<sup>34</sup> The officially registered unemployment rate showed a marked decline from 11.1% in 2006 to 9.6% in 2007. It declined for all age groups, but still remained high for the young population (24%) (EC, 2008: 19).

Until now, the international financial crisis has only mildly affected the Croatian economy and its financial sector. However, its economy is vulnerable to possible disruptions in capital flows (EC, 2008: 19). Financial and economic ties of Balkan countries with the exterior are strait. More than 90% of Croatia Banks are foreign institutions with difficulties. The exportations tend to be low as well as the foreign investments.

All these political, social, and economic factors are related and are part of an important journey that Croatia took in the beginning of this century towards democratization and modernization. Legal security, equality before the law, transparency and accountability are some of the values for a democratic society.<sup>35</sup> Citizens' trust in their public institutions is based on such values. Business can flourish and real competition can develop itself only if the judicial system and the public administration are efficient, impartial, independent and accountable.

The membership of the EU is a common goal in Croatia, and this shared commitment has been important to support government's efforts to meet the accession standards which involve sometimes radical but extremely beneficial reforms. If it succeeds, Croatia can show the other countries that the promise of membership is real, tangible and, most importantly, within reach.<sup>36</sup>

### **External Factors: Decisive Elements in Croatia's Course Towards the EU**

It's difficult to separate domestic policy and foreign policy agenda since internal reforms are driven by foreign policy goals, particularly Croatia's intent to joint the

---

35 To be accountable means to have the duty to provide an account: that is, to explain and justify one's actions in terms of appropriate criteria and in sufficient detail. The criteria and level of detail that are required depend, of course, on the context. Accountability is, therefore, not the same as, though it includes, answerability; that is to say, a duty - which may be legal, political, or moral - to respond to questions about a particular matter. The concept of accountability also includes liability to some form of sanction if the performance revealed by the account is considered unsatisfactory. The sanction may be legal or, in a broad sense, political. As I will explain later, public criticism can be a significant form of sanction in a democracy. The basic idea of transparency is that citizens should easily be able to obtain the information they need in order to call public authorities to account, whether at elections, or between elections. At least until recently, many modern democracies have tended to assume that sufficient information would emerge as a by-product of the exercise of traditional political freedoms, in particular the freedom of expression. This approach can be seen in the European Convention on Human Rights, which was adopted just over half a century ago. The Convention affords especially strong protection to the Press as regards freedom of expression, because of the role of the Press in imparting information and ideas to the public and the right of the public to receive them. Diamandourou, 2006.

36 Delegation of the Foreign Affairs Committee of the European Parliament to Croatia (Zagreb) - 6-7 February 2008.

EU. In Croatia's case the most important inductive cause of democratic transition was external, not internal. The accession perspective to the EU has been a crucial factor in all the process of transition to democracy, and is used to introduce necessary democratization changes. However, the current status of negotiations with the EU regarding Croatia's eventual accession is much slower than it was desire and expected. So, there is a certain fatigue on the side of Croats regarding the demanded reforms, and this can be a problem if the EU does not provide concrete assurance of membership (FH, 2007: 216).

WB countries have several dissimilarities regarding the process of membership the EU. "Generic Balkan trends also fail to acknowledge the heterogeneity of outcomes, ranging from Croatia fulfilling the preconditions for EU accession negotiations to other states and entities failing to meet basic European criteria" (Van Meurs, 2004).

Thus, these countries present differences in the speed and modalities of the political change and some dynamics remain country specific. In Croatia's the application for EU membership was an important generator of administrative and legislative reform. Since 2003, the HDZ tackled the most sensitive issues, such as full cooperation with the ICTY, and the return of refugees. Legislative and executive efforts focus on achieving the priorities set out in the European Partnership and in fulfilling the conditions set by the Commission. Thus, Croatian leaders were committed to build a strong national consensus in favor of a European reform agenda. These efforts cross party lines and involved civil society.

After 2001, the country was determinate to entrench democratic values and made progress on the main outstanding political questions, particularly minority rights. The Stabilization and Association Process (SAP),<sup>37</sup> which provides a framework for the developments of relations between the WB countries and the EU, favoring their gradual integration into the structures of the Union, was an essential external ingredient of Croatia's change of course, with its policy of differentiation (Vlahutin,

---

37 All the members of the EU gave their support to the SAP at the Feira European Council in June 2000: "The European Council confirms that its objective remains the fullest possible integration of the countries of the region into the political and economic mainstream of Europe through the SAP. All the countries concerned are potential candidates for EU membership". The SAP is the EU's policy framework for the countries of the WB. The main elements of this long-term commitment to the region were proposed in a Commission Communication (COM (99)235) of 26 May 1999. The SAP supports the WB countries' development and preparations for future EU membership by combining three main instruments: the Stabilization and Association Agreements, autonomous trade measures and substantial financial assistance. Is a step-by-step approach, based on aid, trade preferences, dialogue, technical advice and contractual relations. It also sets political and economic conditions, like regional cooperation and the respect of fundamental rights.

2003: 25).<sup>38</sup> It brought new dynamics to Croatia's internal affairs and foreign relations, and culminated in the European Commission's approval of Croatia's application for membership in April 2004, followed in June by the European Council's decision to grant Croatia the status of EU candidate country. Accession negotiations between Croatia and the EU were launched in October 2005 after a seven-month postponement resulting from Croatia's failure to meet all of its obligations in cooperation with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY). Only with a positive assessment from the ICTY Chief Prosecutor, EU-Croatia relations entered a new phase with the confirmation by the Council that the outstanding condition for the start of accession negotiations was met. In the same day the Council decided to open accession negotiations with Croatia, and agreed that less than full cooperation with ICTY at any stage would affect the overall progress of negotiations and could be grounds for their suspension.

EU financial assistance under the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) amounted to 146 million Euros in 2008. This assistance is concentrated on institution building and preparation for the implementation of the EU's common agricultural policy and cohesion policy. Also a 3 million Euros grant scheme will be launched to civil society projects in sectors for democracy such as transparency and accountability of public administration and fight against corruption, anti discrimination and sustainable development.

During the last years, the EU's policy of Stabilization and Association has contributed critically to the progress achieved in Croatia in promoting stability and in bringing the country closer to the Union. After the launch of membership talks, Croatia underwent "screening" - an in - depth analysis to conform its legislation to that of the EU - before concrete negotiations on each chapter.<sup>39</sup> But, although the SAP has produced sufficient progress to validate the overall policy approach, it is clearly not enough to allow complacency. Democratic structures and the rule of law remain fragile. Organized crime and corruption obstruct economic and democratic

---

<sup>38</sup> The significance of that huge step forward was emphasized in the speech delivered by the EU Commissioner Chris Patten on 29 October when he stated, "The signature of this agreement today shows just how far Croatia has come in 22 months. I pay warm tribute to the Croatian people for all they have achieved in such a short time. They set the ball of democracy rolling in South East Europe two years ago: this agreement shows that their country is moving forward at an impressive pace" Statement of Commissioner Chris Patten at the signing ceremony of the Stabilization and Association Agreement between EU and Croatia. Available at [[http://www.eu.int/comm/external\\_relations/see/news/index.htm](http://www.eu.int/comm/external_relations/see/news/index.htm)].

<sup>39</sup> Negotiations have been opened on 21 out of 35 chapters and provisionally closed on four (science and research, education and culture, enterprise and industrial policy, external relations (EC, 2008: 5).

development alike. Accordingly to the European Commission, the judiciary reform, the return of refugees, the respect of minority rights, the fight against corruption, and the public administration reform, are some of the country's main challenges in the process of joining the EU.<sup>40</sup>

The perspective of EU membership can be a powerful motor for reform, but it does not work alone. Without significant institutional and financial engagement, the prospect of membership can easily turn into an empty rhetorical exercise. On the other hand, the EU must also remain credible in keeping the promises set out in the Thessaloniki summit declaration. If the EU membership does not seem realistic, and the benefits tangible, that could undermine the government's motivation for pursuing policies and reforms that are still needed in this region like the establishment of a secure self-government; foster justice and reconciliation; promote longer-term social progress across the region, find mutually acceptable solutions and guarantee peaceful coexistence of the main ethnic groups.

Cooperation with the ICTY is one of the most controversial issues in Croatian political life. The Croats' negative perception of the ICTY and the policy of Croatian government to pay the legal fees of Croatian army generals that are being accused by the court are seen as two factors that undermine the EU condition of cooperation with the ICTY.<sup>41</sup> The Tribunal requirements are perceived as highly political and in many respects unjust, given Croatia's defensive role in the war.

The parliamentary consensus reached after the death of President Tudjman produced the Declaration of the Homeland War in 2000, where almost all political parties united to declare that the Croatian war was legitimate defense against Serbia's aggression and necessary for the liberation of the country. The relevancy of the 2000 Declaration grew when more public attention was given to indictments by the ICTY against several highly ranked Croats, currently in custody in The Hague, as allegedly involved in a criminal organization led by President Tudjman that aimed at building up a "Greater Croatia". If these accusations are proved by the International Tribunal, we will assist to the shift of an image from "father of the nation" to "war criminal" of President Tudjman what will affect also a large group of his close associates, who still hold top political, legal, and economic posts in the country. Such a ruling could have a profound effect on the government's legitimacy and the institutions in place today. While the EU remains Croatia's key political point of consensus, this issue could hamper Croatia's pace of reform.

---

40 European Commission "EU Partnership with Croatia". Available at [<http://www.delhrv.ec.europa.eu/en/static/view/id/33>].

41 The most notably beneficiary of these legal costs could be Croatian Army General Ante Gotovina, considered a hero by many Croats.

All the Croatian Army commanders that are now prosecuted by the Tribunal are regarded by many in Croatia as national heroes, thus creating major popular discontent against the external interference of the International Tribunal.<sup>42</sup> Also in most parties the local leadership has mixed feelings regarding ICTY cooperation. During Tudjman Government, the Tribunal was viewed with suspicion, and there was a regime preference for non-cooperation with the court. This policy changed only when both the United States and the EU stated that future military and political assistance will depend on Croatian government full cooperation with the ICTY. Linking cooperation with the Tribunal to integration into Euro-Atlantic institutions was a crucial and decisive factor to bring about state compliance in post-Tudjman Croatia. After 2003, a gradual process of reconciliation between the Croatia state and the ICTY gained force. Ivo Sanader favored the rapid pursuit of EU and NATO membership and saw compliance with United Nations Security Council resolutions as a means by which Croatia could accelerate membership negotiations with both institutions. At this time, the elite consensus in favor of Croatian accession to the Union was important to the success of this domestic policy. In fact, EU conditionality played an instrumental role in bringing about Croatia cooperation with the ICTY. But the ICTY's dependence upon external coercion leaves a question mark surrounding the long-term of this cooperation. In this context, we also can question how "deep" the changes that result from external pressures are, on other words, if they reach society or not. Use of conditionality to influence society in general might be considered an impossible task, even being broadly supportive of the EU accession process.

Regional cooperation and good neighborly relations form an essential part of the process of Croatia's moving towards the EU. Croatia has participated in the transition from the Stability Pact to a more regionally owned framework with the South East European Cooperation Process and the Regional Cooperation Council, in the Adriatic-Ionian Initiative and the Migration Asylum and Refugees Regional Initiative. Croatia is also part of the Energy Community Treaty and the Central European Free Trade Agreement.

In Croatia's course towards the EU, further concrete steps are still needed on three external issues: the dispute about the Protected Ecological Fishery Zone (ZERP), the Slovenia Croatia border disagreement, and environmental concerns.

ZERP regulates an area of sea in Croatia's territorial and international waters in the Adriatic and came into force at the beginning of this year. According to

---

<sup>42</sup> General Ante Gotovina, indicted in 2001 by the ICTY, is generally viewed as national hero, as he led an operation that ended the war. He is accused of a "joint enterprise" in an effort to expel Krajina Serbs from Croatia in 1995 during Operation Storm at the end of the Croatian War. He was captured on December 2005.

Croatian authorities, the zone is intended to preserve fishing stocks and reduce pollution. But Italy and Slovenia state that the area has to be shared between the three countries in accordance with EU cooperation.

Another complicating factor in Zagreb's EU hopes is its ongoing border dispute with Slovenia. The two countries have been arguing over maritime areas and fishing rights since their independence, which could threaten Slovenia relation with Croatia.<sup>43</sup>

Finally, the application of the Aarhus Convention on public access to environmental information and the ratification of the Kyoto Protocol on the reduction of greenhouse gases are also two sensitive issues that Croatia needs to fulfill. The main conditions imposed by the EU are the adoption of a clear and transparent procedure in the environment sector and the implementation of Community environmental legislation.

Ending this part of external factors, it is important to argue that Croatia North Atlantic Organization (NATO) membership can benefit and stimulate Croatia's accession into the EU. Last April (2008), in the Bucharest Summit, Croatia was invited to start accession talks with the Alliance. This means that all the NATO countries recognized that Croatia has achieved the criteria imposed and emphasized by the Alliance for membership that are quite similar to those defended by the EU, namely, the importance of free and fair elections, human rights, a market economy, relationships with neighboring countries and civilian supervision over the military. This constitutes a strong motivating factor for the Croatian Government to proceed with the development of political and economic reforms that will conduct the country to join the EU, probably in 2010.<sup>44</sup> In this sense, NATO, along with the EU, is another international organization who helps to promote democracy and the respect for human rights in Europe and in the World.

## Conclusion

Since the end of Cold War, the EU has strengthened its international role by developing external relations which include a wide range of political, economic, trade,

---

43 The border dispute between Slovenia and Croatia concerns small pockets of land along the Adriatic coast, which could prove important if they include exclusive rights to deep sea zones. Unlike Slovenia, Croatia has a long coastline, prompting Ljubljana to attempt to assert its rights as a "geographically disadvantage state". If the bilateral dispute is not resolved, Slovenia May block Croatia's EU entry. At this regard, please see Euroactiv (January 27, 2009) "Slovenia threatens to end Croatia's EU hopes". Available at [[www.euroactiv.com/en/enlargement/slovenia-threatens-croatia-eu-hopes/article](http://www.euroactiv.com/en/enlargement/slovenia-threatens-croatia-eu-hopes/article)].

44 As it was reiterated by EU Enlargement Commission Olli Rehn, the EU objective of finalizing the negotiations with Croatia by the end of 2009, would allow the country to join the Union in 2010.

humanitarian and diplomatic initiatives reflecting EU common values and norms. Through the Europeanization process, the EU export to WB countries democratic values and practices, rule of law, human rights standards and political dialogue, which all together constitute the good governance norms. This process of institution building and the subsequent absorption of the EU rules (*acquis communautaire*) are fundamental for the gradual and lengthier process of democratization, and consequently, the future membership of Croatia in the EU. The Union is thus acting as an external actor of democratization, offering the incentives to adopt rules of good governance with the enlargement tool, but political change cannot be only externally driven. Nevertheless, in this process, the involvement of local actors remains the essential factor to foster a real democratic change. The Europeanization of institutions and national legislations are not enough to change social, political, administrative and judiciary practices. It is up to the local political elite to seize the opportunity to democratize and allow the democratic contagion to produce its effects at all levels (from the institutional to the civil society one) via real reform process of the domestic political system.

After a decade dominated by the logic of war and the politics of radical ethno-nationalism, the WB have entered a period of stability and democratization. At different speeds and with distinct goals, this group of states embarked upon a process of transformation in political, economic, social and security terms. This was an enormous challenge in a context where the quest for integration into Western organizations, such as the EU or NATO, became a priority. In Croatia, the post-communist transition course involved profound changes in governance and polity that followed liberal democratic principles. This implied the strengthening of the civil society; the reconfiguration of legislative and institutional practices, including the development of political parties, and the adaptation of a transparent electoral system; and, the gradual liberalization of the economy (economic reforms based on privatization and competitive practices). These political and economic procedures and practices at the state level were influenced by the conditionality and opportunities associated with membership in the EU.

Croatia is experiencing an improvement in human rights protection and advancement in the democratic standards performance. This tendency emerged more clearly since the EU offered the candidate status. The perspective of EU membership seems like a worthwhile reward for the country and it has become a vital objective for all the political elites. The positive trend in the political reform process and the improvement of democratic performance in Croatia since 2000 confirm that an eventual membership represents a real incentive to proceed with difficult domestic political reforms. However, the development has been limited by

continued regional instability and by internal structural constraints at the political, economic and social levels, what reminds us that the positive political changes are not self-sustainable, long-standing and really embedded within the societies.

## References

- Abramowitz, Morton & Hurlburt, Heather (2002) "Can the EU hack the Balkans? A proving ground for Brussels", *Foreign Affairs*, Vol. 81 (5) 2-7.
- Altmann, Franz-Lothar (2003) "Regional Economic Problems and Prospects". In *The Western Balkans: moving on*, Chaillot Paper, n.º 70, Institute for Security Studies.
- Agh, A. (1998) *The Politics of Central Europe*. London: Sage.
- Anastasakis Othon (2005) - "The Europeanization of the Balkans". In *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 12 (1), 70.
- Balalovska, Kristina (2004) "Between the Balkans and Europe: A study of the contemporary transformation of Macedonian identity", *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 12 (2) 193-214.
- Batt, Judy (2004) "Introduction: the stabilization/integration dilemma". In *The Western Balkans: moving on*, Chaillot Paper, n.º 70, Institute for Security Studies.
- Carothers, Thomas (1999) *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
- Cepanec, Željko - CROATIA AND NATO: The Stony Road to Membership. Available at <http://www.cpi.hr/download/links/hr/3151.pdf>
- Chandler, David (2003) "European Union and Governance in the Balkans: an unequal partnership", *European Balkan Observer*, Vol. 1 (2) 5-9.
- Diamond, Larry (1999) *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamandouros, P. Nikiforos (2005) - Transparency, Accountability, and Democracy in the EU. Lecture by the European Ombudsman, Professor P. Nikiforos Diamandouros, at the School of Advanced International Studies of the Johns Hopkins University. Available at [<http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/2006-10-17b.htm>]
- Emerson, Michael & Aydin, Senem & Noutcheva, Gergana & Tocci, Nathalie & Vahl, Marius & Youngs, Richard (2005) "The Reluctant Debutante. The European Union as Promoter of Democracy in its neighborhood", *CEPS Working Document* n.º 223, July 2005.

Euroactiv (July 27, 2007) "Croats pessimistic about future - survey". Available at [<http://www.euractiv.com/en/opinion/croats-pessimistic-future-survey/article-165822>]

Euroactiv (April 9, 2008) "Croatia says it will do 'whatever it takes' to join EU in 2010". Available at [<http://www.euractiv.com/en/enlargement/croatia-takes-join-eu-2010/article-171488>]

Euroactiv (October 24, 2008) "Murder of top journalist exposes Croatia's mafia surge". Available at [<http://www.euractiv.com/en/enlargement/murder-top-journalist-exposes-croatia-mafia-surge/article-176645>]

European Commission (2007) *Croatia 2007 Progress Report*, [COM(2007) 663 final], Brussels.

European Commission (2006) *Communication from the Commission - The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity*. [COM (2006) 27 final], Brussels.

European Council *Decision on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Croatia and Repealing Decisions 2006/145/EC (2008/119/EC)*.

European Journalist Centre, Media Landscape - Croatia. Available at [[http://www.ejc.net/media\\_landscape/article/croatia/](http://www.ejc.net/media_landscape/article/croatia/)]

Freedom House (2008) Nations in Transit - Croatia. Available at [<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=47&nit=449&year=2008>]

Gallagher, Tom (2005) *The Balkans in the New Millennium: In the Shadow of War and Peace*. London: Taylor & Francis Routledge.

Gallagher, Tom (2003) *The Balkans after the Cold War, From Tyranny to Tragedy*. London: Routledge.

Gligorov, Vladimir (2004) "European Partnership with the Balkans", *European Balkan Observer*, Vol. 2 (1) 2-8.

Grabbe, Heather & Nicolaidis, Kalypso (2000) "Fostering Social inclusion through institutional transformation in central and eastern Europe: the role of EU accession conditionality", *World Bank Working Paper 39*, Washington.

Grabbe, Heather (2003) "Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process". In Featherstone, K. & Radaelli, C. (eds) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Heiler, Johannes (2002) "Institutions, Civil Society and Nationalism in the Context of Democratic Consolidation - Prospects for Democracy in Bosnia-Herzegovina". Peace,

Conflict & Development, Bradford, December 2002, 17 pp. Available at [<http://www.peacestudiesjournal.org.uk/docs/BosniaDemoc.pdf>]

Hettne, Bjorn & Soderbaum, Fredrik (2005). Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregional. *European Foreign Affairs Review*, 10 (4), 535-552.

Human Rights Watch World Report 2009. Available at [[http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2009\\_web.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2009_web.pdf)]

Huntington, Samuel (1991) *The Third Wave: Democratization in the late twentieth century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.

Jorgensen, Knud Erik (2004). European foreign policy: Conceptualizing the domain. In: Walter Carlsnaes, Helen Sjursen & Brian White (Eds.) *Contemporary European foreign policy*. London: Sage Publications, 48-50.

Judt, T. (1996) *A Grand Illusion? An Essay on Europe*. New York: Penguin Books.

Koppa, M. (1997) *Minorities in Post-Communism Balkans*. Athens: Livanis Publications.

Linz, Juan & Stepan, Alfred (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Madzar, Ljubomir (2001) "The interdependence of political democracy and the market economy". In Margaret Blunden & Patrick Burke (eds.) *Democratic Reconstruction in the Balkans*. London: Centre for the Study of Democracy.

Manners, Ian (2002) "Normative Power Europe: A contradiction in Terms?" in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (2) 235-258.

Merkel, Wolfgang (2001) "Civil Society and Democratic Consolidation in East-Central Europe". In Pridham, G. & Agh, A. *Prospects for Democratic Consolidation in East-Central Europe*. Manchester and New York: Manchester University Press.

Meurs, Wim van (2003) "The EU and the Balkans: From Stability Process to Southeastern Enlargement", *European Balkan Observer*, Vol. 1 (1) 4-7.

Missiroli, Antonio (2003) "The European Union: Just a Regional Peacekeeper?", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8 (4) 493-503.

Montanaro-Jankovski, Lucia (2005) *Good cops, bad mobs? EU policies to fight transnational organized crime in the Western Balkans*. EPC Issue Paper n.º 40, October 10, 2005.

Morlino, Leonardo (2002). The Europeanization of Southern Europe. In: A. Costa Pinto & N. S. Teixeira, (eds.), *Southern Europe and the making of the European Union 1945-1980*. New York, NY: Columbia University Press, 237-260.

O'Donnell, Guillermo & Schmitter, Philippe (1998) *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Organization for Security and Co-operation in Europe- OSCE (2006) *Review Report on Croatia's Progress in Meeting International commitments since 2001*. Available at [[http://www.osce.org/documents/mc/2006/06/19522\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mc/2006/06/19522_en.pdf)]

Organization for Security and Co-operation in Europe- OSCE Mission to Croatia (2007) *Status Report n.º 18 on Croatia's Progress in Meeting International commitments since June 2006*. Available at [[http://www.osce.org/documents/mc/2007/07/25707\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mc/2007/07/25707_en.pdf)]

OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Report (2008) *Republic of Croatia Parliamentary Elections 25 November 2007*, Warsaw.

Pantev, Plamen (2002) "The Balkans: Historical Origins and Present Dangers of Recurring, Ethnic Conflict on the European Periphery, 1945-2002", *CIAO Case Studies*, 2002.

Patten, Chris (2000) "A European Vision for the Balkans", *NATO Review*, Vol. 48 (2) Autumn 2000, 13-15.

Petrakos, George (2002) "The Balkans in the new European Economic Space", *Eastern European Economics*, Vol. 40 (4) 6-30.

Phinnemore, David (2003) "Stabilization and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8 (1) 77-103.

Pierre, Andrew J. (1999) "De-Balkanizing the Balkans: Security and Stability in Southeastern Europe", *United States Institute for Peace Special Report*, September 1999.

Pippan, Christian (2004) "The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilization and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9 (2) 219-245.

Popa, Oana C. (1999) *Ethnic Nationalism and Regional Security in Southeast Europe. A Multidimensional Perspective*. NATO Individual Fellowship, Final Report.

Pridham, Geoffrey & Agh, Attila (2001) *Prospects for Democratic Consolidation in East-Central Europe*. Manchester: Manchester University Press.

Radaelli, Claudio M. (2000). Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Papers* (EIoP), 4 (8). Available at [<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>]. Accessed on May 3, 2006.

- Rustow, D. (1970) *Transitions to Democracy: toward a dynamic model*. Comparative Politics, April 1970.
- Schmitter, Phillipe (1997) "Civil Society East and West". In Diamond, Larry *et al.* *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- Siani-Davies, Peter (2003) *International Intervention in the Balkans since 1995*. London, Routledge.
- Solana, Javier (2003) *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. European Council of 12 December 2003, Brussels.
- Solomon, David (2001) *Identity Crisis: A briefing on Balkans Key Issues*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.
- Steil, Ben (1999) "A European New Deal for the Balkans", *Foreign Affairs*, Vol. 78 (6) 97-8.
- Tardy, Thierry & Windmar, Erik (2003) "The EU and Peace Operations". Geneva: GCSP.
- "The EU's Role in Macedonia", *BBC News: World Edition*, April 2, 2001. Available at [<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1256788.stm>.]
- Todorova, M. (1997) *Imagining the Balkans*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Meurs, Wim (2004) *Rethinking the Balkans. Incongruities of State and Nation Building, Regional Stabilisation and European Integration*. Working Paper, Center for Applied Policy Research. Munich: Bertelsmann Foundation, Guetersloh.
- Vlahutin, Romana (2003) "The Croatian Exception". In *The Western Balkans: moving on*, Chaillot Paper, n.º 70, Institute for Security Studies.
- Yannis, Alexandros (2002) "The Creation and Politics of International Protectorates in the Balkans: Bridges over Trouble Waters", *Journal of International Relations and Development* Vol. 5 (3) 258-274.
- World Economic Forum (2008) "The Lisbon Review 2008: Measuring Europe's Progress in Reform". Available at [[http://www.pressebox.de/attachment/154762/The\\_Lisbon\\_Review\\_2008\\_Rankings.pdf](http://www.pressebox.de/attachment/154762/The_Lisbon_Review_2008_Rankings.pdf)]



# "Sistema de Sistemas": o Triunfo da Tecnologia?

Nuno Gonçalo Miguel

*Oficial da Força Aérea Portuguesa. Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Católica Portuguesa.*

## Resumo

No início do séc. XXI, o chamado "Sistema de Sistemas" traduz-se na evidente supremacia tecnológica dos Estados Unidos da América (EUA) no âmbito da segurança e defesa, e numa nova forma de fazer guerra.

Contudo, e apesar das suas inúmeras potencialidades, esta nova realidade revelou-se incapaz de preservar a sensação de invulnerabilidade norte-americana, como os atentados de 11 de Setembro de 2001 vieram, cruelmente, a demonstrar.

Desta forma, torna-se essencial reflectir sobre a seguinte questão: será que o "Sistema de Sistemas", enquanto expoente máximo do desenvolvimento tecnológico na área da segurança e defesa, poderá vir a representar a solução para os futuros conflitos internacionais?

É convicção do autor deste ensaio que o "Sistema de Sistemas" nunca poderá ser um fim em si mesmo, uma vez que a componente humana terá sempre um papel determinante a desempenhar.

## Abstract

### "System of Systems": the Triumph of Technology?

*At the beginning of the 21st century, the so called "System of Systems" represents the technological supremacy of the United States of America regarding security and defense issues, and also a new way of making war.*

*However, despite all its benefits, this new reality has proved to be inefficient in keeping the invulnerable sensation in north-Americans minds, as the terrible acts of the 11<sup>th</sup> of September cruelly demonstrated.*

*Therefore, it is important to analyze the considerations of the following question: will the "System of Systems", as the state of the art in technological developments of security and defense matters, become the solution in future international conflicts?*

*In the author's opinion, the "System of Systems" cannot be an end in itself, since human hand will always have a special role to play.*



## I. Introdução

Revolução nos Assuntos Militares (RAM), Guerra em Rede, Revolução Militar em Curso (RMC), Transformação Militar, etc.

Estes são apenas alguns exemplos de diferentes termos utilizados no seio da comunidade castrense, que invadem diariamente o nosso quotidiano, mas que nos remetem sempre para as mesmas áreas do conhecimento militar, ou seja, a tecnologia e a inovação.

No início deste conturbado séc. XXI, o chamado “Sistema de Sistemas”, que engloba todos estes conceitos, traduz-se na evidente supremacia tecnológica dos Estados Unidos da América (EUA) no âmbito da segurança e defesa. Contudo, e apesar das suas inúmeras potencialidades, esta nova realidade revelou-se incapaz de preservar a sensação de invulnerabilidade norte-americana, como os atentados de 11 de Setembro de 2001 cruelmente demonstraram. Desta forma, torna-se pertinente reflectir sobre a seguinte questão: será que o “Sistema de Sistemas”, enquanto expoente máximo do desenvolvimento tecnológico na área da segurança e defesa, poderá vir a representar a solução para os futuros problemas da guerra e da paz?

O período de transição em que vivemos é caracterizado por “um ambiente de ameaças e riscos de concretização imprevisível e de carácter multifacetado e transnacional”<sup>1</sup> em que se destacam, para além do terrorismo e do crime organizado, o agravamento das assimetrias norte-sul, os movimentos migratórios descontrolados, os atentados ecológicos, e a proliferação de armas de destruição maciça. É neste contexto que a questão colocada assume especial relevância.

Como se perceberá, ao longo deste ensaio, o “Sistema de Sistemas” nunca deverá ser um fim em si mesmo, uma vez que a componente humana representará sempre um papel determinante na história da guerra e da paz.

Para demonstrar esta convicção, começará por se fazer uma abordagem à problemática da tecnologia e inovação, explicando-se os pressupostos que estão na origem da RAM e RMC, e da Guerra em Rede; posteriormente, analisar-se-á o chamado “Sistema de Sistemas”, enfatizando-se as suas virtudes e vulnerabilidades; por último será feita uma conclusão que resume os argumentos utilizados ao longo do texto.

---

1 Diário da República – I Série-B, “Conceito Estratégico de Defesa Nacional”, 6/2003, p. 279.

## II. Tecnologia e Inovação

A natureza da guerra, e o seu carácter destrutivo, esteve desde sempre condicionada pela tecnologia e respectivas possibilidades operacionais existentes, “as quais resultavam do armamento, do equipamento e dos métodos de guerra e de abastecimento de cada uma das partes em confronto.”<sup>2</sup>

No entanto, a superioridade tecnológica só dará origem à supremacia militar se for convenientemente utilizada. Para tal, é fundamental imprimir um carácter inovador aos resultados obtidos com a investigação e o desenvolvimento tecnológico. Esta outra dimensão do processo, a inovação, requer um profundo envolvimento das pessoas, um redimensionamento dos processos e, eventualmente, uma reestruturação organizativa.

Analisemos pois algumas das etapas da evolução tecnológica e ideológica que estão na base do chamado “Sistema de Sistemas”.

### 1. Revolução nos Assuntos Militares e/ou Revolução Militar em Curso

Independentemente das diferenças de forma, estes dois conceitos podem considerar-se equivalentes, apesar do segundo ter a vantagem de passar a mensagem de contemporaneidade. Quanto ao termo pouco consensual de revolução, ele diz respeito às profundas transformações operadas nos assuntos militares e à magnitude das suas implicações.

De acordo com a definição sintética de João Vicente, as revoluções militares representam “uma disrupção de valores e processos de fazer a guerra e das respectivas organizações, assentes em avanços tecnológicos. Por exemplo, a *Blitzkrieg* e a aviação naval (porta aviões) podem considerar-se inovações disruptivas. No caso do exército alemão, ameaçou e transformou a infantaria. No caso americano tornou obsoletos os couraçados.”<sup>3</sup>

Refira-se que, apesar dos carros de combate britânicos serem tecnologicamente superiores aos dos alemães, foi o conceito inovador da *Blitzkrieg* – esta expressão alemã refere-se à guerra relâmpago desencadeada pelas forças Nazis – que desequilibrou os pratos da balança, numa fase inicial, para o lado alemão. Essa inovação representou, na prática, uma revolução no emprego operacional das forças, por intermédio dos efeitos gerados pela rapidez, surpresa e brutalidade dos ataques,

---

2 André Beaufre, *Introduction à la Stratégie*, Paris, Hachette Littératures, 1998. Tradução portuguesa de Angelina Pires, *Introdução à Estratégia*, Lisboa, Edições Sílabo, 2004, p. 67.

3 João Vicente, *Guerra em Rede: Portugal e a Transformação da NATO*, Lisboa, Prefácio, 2007, p. 41.

---

uma vez que articulava em simultâneo as manobras de infantaria, dos blindados e da aviação.

Segundo esta ordem de ideias pode-se considerar que existiram três revoluções militares nos últimos cinco séculos<sup>4</sup>, apesar de não existirem opiniões unânimes sobre esta matéria<sup>5</sup>, tornando-se curioso notar que elas ocorreram em simultâneo com a evolução da própria sociedade, ou seja: a primeira revolução militar ocorre com a passagem da sociedade medieval para a moderna; a segunda dá-se na transição entre a sociedade moderna e a industrial; e a terceira acontece com a transformação desta última em sociedade da informação.

Nas guerras que ocorreram durante a primeira revolução militar “os soldados eram pagos em géneros e não em dinheiro. As armas e as formas de luta reflectiam os utensílios usados na agricultura.”<sup>6</sup>

Durante a segunda revolução militar assistimos “à transição das forças armadas relativamente pouco numerosas e semi-profissionais dos Reis, com um corpo de oficiais saídos no essencial da nobreza, para as Forças Armadas de massa do cidadão-soldado, animadas por uma ideologia patriótica e nacionalista, com um corpo de oficiais saído no essencial das classes médias e educadas urbanas, o que corresponde a uma fase avançada de edificação do Estado-Nação.”<sup>7</sup>

Quanto à terceira revolução militar, actualmente em curso, ela assenta na substituição da quantidade pela qualidade face ao domínio da informação. Esta mudança qualitativa permite a substituição das aproximações anteriores, de emprego massivo de tropas no terreno, pelas chamadas Operações Baseadas em Efeitos (*Effects Based Operations*).

“As tecnologias da informação permitem aos militares dominar o inimigo ao conhecer as suas intenções e os seus meios (recolha e exploração da informação); além disso, podem ser utilizadas para enganar o adversário (guerra psicológica, desinformação); por fim, são utilizadas para destruir ou paralisar os sistemas de informação inimigos (guerra electrónica).”<sup>8</sup>

---

4 António Telo, “Reflexões sobre a Revolução Militar em Curso”, *Nação e Defesa*, nº 103, 2ª Série, Outono-Inverno 2002, p. 217.

5 João Vicente, *Guerra...*, p. 41: “Murray e Knox avançam a existência de 5 Revoluções Militares – o sistema de estado do séc. XVII; a Revolução Francesa; a Revolução Industrial; a I Guerra Mundial e a competição nuclear.”

6 João Pereira, “Network-Centric Warfare”, Lisboa, IEP, 2007, p. 3.

7 António Telo, “Reflexões...”, p. 217.

8 Pascal Boniface, *Les Guerres de Demain*, s.l., Editions du Seuil, 2002. Tradução portuguesa de António Manuel Lopes Rodrigues, *Guerras do amanhã*, Mem Martins, Editorial Inquérito, 2003, pp. 117-118.

São várias as características desta nova era dos assuntos militares: “Mísseis inteligentes dirigidos por laser, satélites que denunciam o alvo com uma precisão de metros, meios de digitalização do campo de batalha. A sofisticação dos meios de informação e de comunicação e uma nova geração de armas convencionais de grande precisão inspiram novos conceitos estratégicos e doutrinas operacionais, e mesmo uma nova concepção de guerra e do uso da força à escala planetária.”<sup>9</sup>

É neste contexto que surge a Guerra em Rede.

## 2. Guerra em rede

A Guerra em Rede, também designada por *Network Centric Warfare* (NCW), decorre da última fase da RMC e representa a consolidação da revolução da informação, enquanto fonte dos “rápidos avanços tecnológicos nos computadores, comunicações e software que, por seu turno, conduziram a decréscimos drásticos no custo de processamento e transmissão de informação.”<sup>10</sup>

Esta guerra visa a permanente recolha, análise, processamento e difusão da informação relevante e exacta para as forças amigas, ao mesmo tempo que se nega essa capacidade às forças inimigas, e a optimização dos meios para a gestão de crises.

A Guerra em Rede depende de um conjunto de sistemas designados por, na gíria militar, C4ISR (*Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*).

A primeira parte deste conjunto de sistemas está directamente relacionada com a tradicional escola militar de centralização de comando e controlo (C2) que está, também ela, a sofrer uma remodelação; a segunda vertente desta equação, a das comunicações e dos computadores (o segundo C2), representa o elo de ligação essencial entre o nível político e estratégico e o nível operacional e tático; por último, surgem as fontes para a obtenção da informação e produção do conhecimento, provenientes da componente ISR, que são originadas sobretudo por intermédio de meios humanos, nomeadamente pela utilização de forças especiais no terreno – *Special Operations Forces* (SOF) – isto é, forças de dimensão reduzida constituídas por militares altamente qualificados e com grande capacidade de sobrevivência, mas também por via de meios electrónicos, onde se destacam os sensores acústicos, os satélites e, mais recentemente, os UAV's (*Unmanned Aerial Vehicles*).

---

<sup>9</sup> Carlos Santos Pereira, *Os Novos Muros da Europa*, Lisboa, Edições Cotovia, 2001, p. 177.

<sup>10</sup> Joseph Nye Jr., *Understanding International Conflicts*, s.l., Joseph Nye Jr., 2000. Tradução portuguesa de Tiago Araújo, *Compreender os Conflitos Internacionais*, Lisboa, Gradiva, 2002, p. 248.

A harmonização e integração destes sistemas, em conjugação com o uso eficaz dos recursos tecnológicos disponíveis, permitem que as forças amigas beneficiem, em tempo real, das potencialidades daí decorrentes.

Este processo de inovação militar, assente numa exploração superior da guerra da informação, implica evoluções conceptuais em matérias de “operações, doutrina, organização, comando e controlo, sistemas, educação, treino e pessoal.”<sup>11</sup>

Nasce o “Sistema de Sistemas”.

### III. O “Sistema de Sistemas”

É desta amálgama de conceitos e de subsistemas que nasce o chamado “Sistema de Sistemas”, ou seja, o sistema que otimiza toda a panóplia de mais-valias proporcionadas por cada um dos seus componentes. Nos assuntos da guerra, mais do que em qualquer outra actividade, o todo pode representar muito mais do que a simples soma das partes. Para o Almirante William Owens, “o «Sistema de Sistemas» representa o último passo no potencial das novas tecnologias, ou mesmo a sua expressão actual.”<sup>12</sup>

Trata-se da ligação em rede em tempo real, através de sistemas designados por *data link*, de todos os actores envolvidos nas operações militares. Enquanto que, num passado remoto, o exercício de observação do inimigo, por parte de uma força militar, estava fortemente condicionado pela sua posição no terreno, pelas condições meteorológicas, pela conjuntura no teatro de operações e até pelos próprios limites fisiológicos do observador – com as implicações respectivas no que respeita às decisões tomadas para o cumprimento da missão – hoje em dia isso já não acontece.

De facto, nas guerras do séc. XXI, os militares podem obter instantaneamente uma informação exacta do inimigo, na medida que essa *picture* já foi previamente analisada e processada pela área de comando e controlo. A recolha dessa informação é feita por diversas fontes, desde outros militares aliados sem

---

11 David Alberts et al., “Network Centric Warfare – Developing and Leveraging Information Superiority”, *CCPR*, s. l., Department of Defense, USA, Aug. 1999, p. 22: “In the domain of warfare these ecosystem changes serve to stimulate a series of interrelated changes in concepts of operation, doctrine, organization, command and control approaches, systems, education, training, and people.”

12 Eliot Cohen, “Technology and Warfare”, *Strategy in the contemporary world*, New York, Oxford University Press, 2002 (second edition, 2007), edited by John Baylis et al., p. 149: “The Vice-Chairman of the American Joint Chiefs of Staff, Admiral William Owens, described what he termed ‘the system of systems’ as the ultimate potential of the new technologies, if not their actual achievement.”

uma ligação directa a esse cenário operacional, até todo o tipo de sensores electrónicos tais como radares, satélites, UAV's, etc., o que possibilita uma maior eficácia no processo de tomada de decisão. Esta característica do "Sistema de Sistemas", aplicável aos três ramos das Forças Armadas (FFAA) e, por conseguinte, aos três meios onde elas operam (ar/espço, mar e terra), designa-se por *Dominant Battlespace Knowledge*.

É curioso notar que o "Sistema de Sistemas" militar copiou o modelo actual do mundo empresarial civil, onde as grandes empresas já trabalham em rede, sendo que "as organizações comerciais lideram o processo de adopção dos conceitos e tecnologias associadas à era da informação, e de adaptação a um mundo em mudança."<sup>13</sup>

Esta nova forma de conduzir a guerra, baseada na tecnologia da informação, procura "uma vitória rápida com o mínimo de baixas para cada um dos lados. As suas mais-valias são a velocidade, a manobra, a flexibilidade e o efeito surpresa. Está fortemente dependente do tiro de precisão, de forças especiais e das operações psicológicas, e procura integrar os poderes naval, aéreo e terrestre num só."<sup>14</sup> Mais do que uma mudança nos sistemas de armas, esta transformação refere-se "a uma mudança de mentalidades que permitirá aos militares aproveitarem os avanços tecnológicos decorrentes da era da informação, de forma a ganharem uma vantagem qualitativa sobre qualquer potencial inimigo."<sup>15</sup>

Independentemente das vontades expressas por alguns líderes mundiais, e da sua retórica recheada de promissoras manifestações de intenções, a verdade é que esta radical transformação dos assuntos militares só se encontra, actualmente, ao alcance dos EUA. No final do século passado, Joseph Nye Jr. vaticinava isso mesmo quando afirmava que o "crescimento do papel da informação afecta o poder do estado, quando medido em termos de recursos. No equilíbrio do poder europeu do século XVIII, o território, a população e a agricultura forneciam a base para a infantaria, que era um recurso de poder crucial, sendo a França a principal beneficiária. No século XIX, a capacidade industrial proporcionou os recursos essenciais

---

13 David Alberts et al, "Network Centric Warfare...", p. 24: "Commercial organizations are leading the way in adopting Information Age concepts and technologies and in adapting to a changing world."

14 Max Boot, "The New American Way of War" in *Foreign Affairs*, Volume 82, No. 4, p. 42: "It seeks a quick victory with minimal casualties on both sides. Its hallmarks are speed, maneuver, flexibility, and surprise. It is heavily reliant upon precision firepower, special forces, and psychological operations. And it strives to integrate naval, air, and land power into a seamless whole."

15 Max Boot, "The New...", p. 42: "They are referring to a change of mindset that will allow the military to harness the technological advances of the information age to gain qualitative advantage over any potential foe."

---

que permitiram à Grã-Bretanha e, mais tarde, à Alemanha ganharem poder. (...) No próximo século é previsível que a tecnologia da informação, em sentido lato, venha a constituir o recurso de poder mais importante. Os Estados Unidos beneficiam da sua grande vantagem em tecnologias de informação, apesar de, com o tempo, a tecnologia se disseminar.”<sup>16</sup>

Apresentadas que estão as características do “Sistema de Sistemas” passemos à análise das suas principais virtudes e vulnerabilidades.

### 1. *Virtudes*

Os vectores qualitativos mais visíveis do chamado “Sistema de Sistemas” são, ao nível dos efeitos, a velocidade, o alcance e a letalidade das operações militares. Segundo David Alberts, essas virtudes estão intimamente ligadas “com melhorias ao nível do andamento das operações e da capacidade de resposta, com riscos e custos menores, e com incrementos ao nível da eficácia de combate.”<sup>17</sup>

Recordemos, sucintamente, algumas evidências dos dois exemplos mais recentes das guerras travadas pelos EUA.

Após os atentados terroristas ao coração dos EUA, a 11 de Setembro de 2001, e apesar das polémicas, tanto no plano interno, como no externo, relativamente à resposta encontrada, e das vozes contrárias que anteviam o fracasso das operações militares idealizadas, o antigo presidente dos EUA, George Bush, decidiu dar luz verde às guerras no Afeganistão, em 2001, e no Iraque, em 2003.

No primeiro caso, as visões mais pessimistas realçaram o facto do país estar fisicamente bastante afastado dos EUA e das unidades militares norte-americanas estacionadas na Europa. Por outro lado, levantaram-se sérias dúvidas quanto à forma como se deveriam conduzir as operações. Apesar disso, o regime Taliban caiu em seis semanas.

Quanto ao segundo caso, os arautos da desgraça diagnosticaram combates sangrentos e uma elevada taxa de atrição entre os soldados norte-americanos, até pela inevitabilidade da utilização de armas químicas e biológicas pelas forças opositoras. Contudo, o Governo de Saddam Hussein caiu em apenas três semanas, sendo que os custos monetários e de vidas humanas suportados pelas FFAA norte-americanas ficaram muito abaixo de todas as expectativas.

---

<sup>16</sup> Joseph Nye Jr., *Understanding...*, p. 251.

<sup>17</sup> David Alberts et al, “Network Centric Warfare...”, pp. 88-90: “The «bottom line» here is increased tempo of operations, increased responsiveness, lower risks, lower costs, and increased combat effectiveness.”

Saliente-se no entanto que, nos dois exemplos dados, os tempos e restantes dados indicados dizem apenas respeito ao período em que houve uma guerra convencional (que terminou quando caíram os respectivos regimes) e não ao fim dos conflitos armados que, como se sabe, perduram.

Como corolário desta realidade, os defensores desta moderna forma de conduzir a guerra assinalam várias vantagens associadas à articulação das novas capacidades tecnológicas da era da informação, nomeadamente: a progressiva diminuição de baixas amigas, a que se associa uma crescente sensação de invulnerabilidade; o esmagamento dos tempos de decisão, de que resultam respostas mais céleres e eficazes; a inevitável supremacia militar daí decorrente.

## 2. Vulnerabilidades

De acordo com Colin Gray, “os conceitos associados à RAM e à era da informação – e as ideias derivadas como a guerra da informação e os guerreiros da informação – são eminentemente contestáveis e estão, de facto, a sê-lo hoje em dia.”<sup>18</sup> Segundo este autor, as ideias subjacentes a esta transformação militar tornam-se populares nos EUA porque se “adaptam aos conceitos de guerra americanos, mas levam muitas vezes a que as pessoas ignorem as regras básicas da natureza da guerra, ou encorajam a noção de que é possível alterar ou controlar um conflito exclusivamente através da aplicação de tecnologia avançada e do poder militar.”<sup>19</sup> Assim sendo, um dos problemas associados ao chamado “Sistema de Sistemas” diz respeito à promoção de uma falsa sensação de segurança.

Outro assunto que merece reparos por parte de alguns analistas tem a ver com o facto desta transformação militar em curso ser muito mais evolutiva do que revolucionária, pelo que se torna falacioso considerar que se está perante uma revolução quando a exploração da tecnologia e da informação, ao serviço dos assuntos militares, sempre constituiu um instrumento poderoso na arte da guerra. Para estes críticos, o termo “revolução” ajuda a fomentar interesses corporativos de

---

18 Colin S. Gray, “Nuclear Weapons and the Revolution in Military Affairs”, *The Absolute Weapon Revisited: Nuclear Arms and the Emerging International Order*, Michigan, The University of Michigan Press, 1998, edited by T. V. Paul *et al.*, p. 99: “The concepts of a RMA and an information age – and such derivative ideas as information warfare and information warriors – are eminently contestable and, indeed, are being contested today.”

19 Colin S. Gray, “Nuclear Weapons and...”, p. 101: “These ideas are popular because they conform to American concepts of war, but they often lead us to ignore basic issues regarding the nature of warfare or encourage the notion that we can alter or control a conflict exclusively through the application of advanced technology and military power.”

empresas ansiosas por ajudar no processo de transformação, através da celebração de contratos milionários com o Estado.

Quanto à problemática das operações combinadas, destacam-se os argumentos que sugerem que a implementação do “Sistema de Sistemas” tenderá a isolar os EUA dos seus aliados e a torná-lo demasiado dependente (e por conseguinte vulnerável) da tecnologia e da informação. É daqui que resulta o denominado fosso transatlântico.

Relativamente à problemática da compressão do tempo e da irrelevância das distâncias no domínio da informação, os críticos alertam para o perigo que representa a crescente tendência de ingerência estratégica (e até política) por via dos novos meios de informação e de comunicação, em matérias exclusivamente operacionais e táticas. Por outro lado, verifica-se que há um perigo real de se gerar excesso de informações, tornando-se mais difícil a distinção entre informação e ruído.

Por último, estes analistas advogam que a tecnologia não está otimizada para as ameaças assimétricas<sup>20</sup> e está ainda muito longe de ser capaz de substituir os soldados no terreno. A “vantagem tecnológica dos EUA provoca nos seus inimigos, de menores e qualitativamente diferentes capacidades, a tentativa de promover acções capazes de iludir os sensores NCW, ou tornar ineficazes, por desadequadas, as armas e os sistemas de alta tecnologia. Estas acções podem incluir bombistas suicidas; mistura com civis em ambiente de guerra urbana; guerra na selva; uso de *dirty bombs* ou, utilização de meios NBQ.”<sup>21</sup>

Recorrendo novamente ao exemplo das duas últimas guerras travadas pelas FFAA norte-americanas, no Afeganistão e no Iraque, percebe-se que os analistas mais críticos, deste último passo do desenvolvimento tecnológico na arte da guerra, atribuíram as razões do sucesso das operações de combate a um factor determinante que foi a incompetência do inimigo.

No Afeganistão, o sucesso inicial dos bombardeamentos aéreos do tipo *fire and forget* (capacidade de *stand off*, ou seja, capacidade de fazer a largada de armamento inteligente a distâncias seguras) deveu-se à inoperância do inimigo. De facto, quando os Talibans começaram a camuflar as suas posições, a usar convenientemente o terreno em seu proveito, a dispersar os seus meios, a comunicar entre si de forma

---

20 Quando as guerras no Afeganistão e no Iraque abandonaram o seu carácter convencional e se tornaram em guerras assimétricas, começaram as verdadeiras dificuldades para as FFAA norte-americanas. Segundo Miguel Sousa Tavares, num artigo publicado no Semanário *Expresso* a 29-3-2008, intitulado “Reescrevendo a história”, “(...) o Iraque é já a segunda guerra mais longa de todo o longo cadastro de guerras travadas pelos Estados Unidos no estrangeiro, e não se vê o fim para ela (...)”.

21 João Pereira, “Network...”, p. 14.

mais segura e a enganar o inimigo através da criação de falsos alvos, o sucesso dos bombardeamentos de precisão foi muito atenuado. E à medida que as vulnerabilidades afegãs diminuíam e se tornava cada vez mais difícil descobrir alvos escondidos, a guerra mudou de carácter, pelo que o combate próximo voltou a assumir uma posição central. Desta forma, as FFAA norte-americanas viram-se forçadas a complementar as acções do poder aéreo com os antigos pressupostos da doutrina da infantaria e do combate no terreno.

No caso do Iraque, as tropas de Saddam Hussein evidenciaram fragilidades gritantes na luta urbana. Assim, os argumentos que questionam os méritos do chamado “Sistema de Sistemas” surgem por omissão, ou seja, num cenário especulativo em que o inimigo fosse mais competente na preparação e condução da guerra (que deveria ter passado pelo combate em cidades), a velocidade com que se desenrolaram as operações teria sido certamente reduzida e a diminuição das forças terrestres no terreno teria sido posta em causa.

#### IV. Conclusão

A doutrina clássica militar ensina que, “para que hajam garantias de sucesso, as forças atacantes devem ter uma vantagem numérica de 3 para 1 – que deverá ser de 6 para 1 em terrenos mais difíceis, como é o caso das regiões urbanas. Longe dessa vantagem de 3 para 1, as FT da coligação no Iraque (que nunca ultrapassaram as 100.000) estavam numa desvantagem de 3 para 1, ou mesmo de 4 para 1.”<sup>22</sup> O chamado “Sistema de Sistemas” está na origem desta mudança de paradigma.

As alterações tecnológicas que motivaram esta nova forma de conduzir a guerra pelos EUA têm, como se viu, implicações em diversos níveis, respectivamente: manobra, por intermédio da dispersão de meios, mas concentração e sincronismo dos efeitos; organização, uma vez que possibilitam uma maior flexibilidade de métodos; logística, que apesar de se tornar mais leve tem de ser mais rigorosa; e precisão dos ataques, de que resultam níveis superiores de eficácia e uma minimização dos danos colaterais.

Mas não basta confiar na tecnologia para vencer uma guerra! A tecnologia proporciona uma redução da necessidade do esforço de pensar, mas não a substi-

---

22 Max Boot, “The New American...”, p. 44: “Traditionally, war colleges have taught that to be sure of success, an attacking force must have a 3 to 1 advantage – a ratio that goes up to 6 to 1 in difficult terrain such as urban areas. Far from having a 3 to 1 advantage in Iraq, coalition ground forces (which never numbered more than 100,000) faced a 3 to 1 or 4 to 1 *disadvantage*.”

---

tui. Os “números e a tecnologia são importantes, mas não são suficientes para ser decisivos em todas as situações.”<sup>23</sup>

Assim, as FFAA norte-americanas devem começar por ouvir os críticos e tentar colmatar as falhas detectadas; seguidamente, numa instituição que é tradicionalmente resistente à mudança, devem modernizar a sua doutrina e reorientar os princípios de colaboração com a sociedade civil<sup>24</sup>; por último, os seus mais altos estrategas (e mesmo os políticos) devem assumir uma nova forma de estar perante o processo de tomada de decisão, ou seja, têm de estar preparados, de planear e de pré-planear.

Numa palavra, é essencial inovar.

“A transformação não está concluída – nem nunca estará.”<sup>25</sup> O Homem teve, tem e terá sempre uma palavra final nesse processo. É importante não menosprezar esse facto.

Só aliando as virtudes resultantes da supremacia tecnológica dos EUA, na área da segurança e defesa, à inalienável e incontornável importância de envolvimento do Homem nesses processos de transformação, é que o chamado “Sistema de Sistemas” poderá originar os frutos que todos ansiamos.

## V. Bibliografia

### ENSAIOS

ALBERTS, David S. et al, “Network Centric Warfare – Developing and Leveraging Information Superiority”, *CCPR*, s. l., Department of Defense, USA, Aug. 1999, pp. 15-23, 87-114.

BOOT, Max, “The New American Way of War”, *Foreign Affairs*, Volume 82, No. 4, pp. 41-58.

BIDDLE, Stephen, “Iraq, Afghanistan, and American Military Transformation”, *Strategy in the Contemporary World*, New York, Oxford University Press, 2002 (second edition, 2007), edited by John Baylis et al., pp. 274-294.

---

23 John, “Conventional Power and Contemporary Warfare”, *Strategy in the Contemporary World*, New York, Oxford University Press, 2002 (second edition, 2007), edited by John Baylis et al., p. 254: “Numbers and technology matter, but not enough to win every time.”

24 Este aspecto é particularmente relevante uma vez que, actualmente, muita da tecnologia empregue pelos militares é proveniente da sociedade civil.

25 Max Boot, “The New American...”, p. 58: “Transformation is by no means finished – nor will it ever be.”

COHEN, Eliot, "Technology and Warfare", *Strategy in the contemporary world*, New York, Oxford University Press, 2002 (second edition, 2007), edited by John Baylis *et al.*, pp. 141-159.

FERRIS, John, "Conventional Power and Contemporary Warfare", *Strategy in the Contemporary World*, New York, Oxford University Press, 2002 (second edition, 2007), edited by John Baylis *et al.*, pp. 253-273.

GRAY, Colin S., "Nuclear Weapons and the Revolution in Military Affairs", *The Absolute Weapon Revisited: Nuclear Arms and the Emerging International Order*, Michigan, The University of Michigan Press, 1998, edited by T. V. Paul *et al.*, pp. 99-134.

PEREIRA, João Serra, "Network-Centric Warfare", Lisboa, IEP, 2007, pp. 1-20.

TELO, António José, "Reflexões sobre a Revolução Militar em Curso", *Nação e Defesa*, nº 103, 2ª Série, Outono-Inverno 2002, pp. 211-249.

#### INTERNET

<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=215> (acedido a 31-3-2008)

<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=185> (acedido a 31-3-2008)

#### JORNAIS

TAVARES, Miguel Sousa, "Reescrevendo a história", *Expresso*, 29-3-2008.

#### LIVROS

BEAUFRE, André, *Introduction à la Stratégie*, Paris, Hachette Littératures, 1998. Tradução portuguesa de Angelina Pires, *Introdução à Estratégia*, Lisboa, Edições Sílabo, 2004.

BONIFACE, Pascal, *Les Guerres de Demain*, s.l., Editions du Seuil, 2002. Tradução portuguesa de António Manuel Lopes Rodrigues, *Guerras do Amanhã*, Mem Martins, Editorial Inquérito, 2003.

NYE JR., Joseph, *Understanding International Conflicts*, s.l., Joseph Nye Jr., 2000. Tradução portuguesa de Tiago Araújo, *Compreender os Conflitos Internacionais*, Lisboa, Gradiva, 2002.

PEREIRA, Carlos Santos, *Os Novos Muros da Europa*, Lisboa, Edições Cotovia, 2001.

VICENTE, João Paulo Nunes, *Guerra em Rede: Portugal e a Transformação da NATO*, Lisboa, Prefácio, 2007.

#### VÁRIOS

Diário da República - I Série-B, “Conceito Estratégico de Defesa Nacional”, 6/2003, pp. 279-287.

MATIAS, Nuno Vieira, “Sumários das aulas de Tecnologia de Defesa e Segurança Internacional”, textos não publicados.





---

*In Memoriam*





## VICE-ALMIRANTE FERNANDO MANUEL PALLA MACHADO DA SILVA

Faleceu no passado dia 4 de Janeiro o Vice-Almirante Fernando Manuel Palla Machado da Silva, distinto oficial de Marinha, que desempenhou as funções de Director do Instituto da Defesa Nacional de 11 de Maio de 1994 a 24 de Julho de 1996.

Natural de Lisboa, nasceu em 30 de Março de 1934 na freguesia de Arroios.

Vindo da Escola do Exército frequentou a Escola Naval entre 1952 e 1956 sendo promovido a 2º Tenente em Agosto de 1956.

Especializou-se em Comunicações e possuía os Cursos Geral e Superior Naval de Guerra, Aperfeiçoamento em Tática Naval, Monográfico de Informações Militares, Estágio Interforças e o *Sénior International Defense Management Course* que frequentou nos Estados Unidos da América.

Ao longo dos quase cinquenta anos no activo e na reserva prestou serviço nas mais variadas situações.

Esteve embarcado em várias unidades navais tendo desempenhado funções de Chefe do Serviço de Comunicações dos NRP "Lima", "Vouga" e "Pedro Nunes", e ainda Chefe da Brigada de Mar na Missão Geo-Hidrográfica da Guiné.

Foi Capitão de Bandeira no N/M "Serpa Pinto" e exerceu o cargo de Comandante (interino) do NRP "Pedro Nunes" e Comandante de um grupo de fragatas a bordo do NRP "Sacadura Cabral".

Em terra desempenhou trabalhos de Gabinete na Missão Hidrográfica da Guiné, e exerceu as funções de Instrutor da Escola de Comunicações, Chefe do Centro de Comunicações e Oficial de Comunicações do Estado-Maior do Comando Naval de Angola e foi o Delegado deste Comando junto da Comissão de Coordenação de Telecomunicações de Angola.

Foi ainda Adjunto da 2ª Secção da 1ª Repartição da Direcção do Serviço do Pessoal e Secretário do Conselho Superior de Disciplina da Armada. Desempenhou o cargo de Adjunto de Marinha no Gabinete do Comando-Chefe das Forças Armadas de Angola.

No exercício de funções fora do âmbito das Forças Armadas, foi Governador do Distrito do Zaire e, entre 1975 e 1976, coordenou a ponte aérea para os Retornados.

Foi Adjunto da 1ª Divisão e Chefe da 3ª. Secção (Planeamento e Pessoal) do Estado-Maior da Armada, Chefe de Repartição na DINFO do EMGFA e Chefe da 2ª Divisão do Estado-Maior da Armada.

Exerceu os cargos de Comandante do Grupo nº 2 de Escolas da Armada, Comandante da Base Naval de Lisboa, 2º Comandante Naval do Continente (acumulação) e Comandante da Escola Naval.

Durante o período em que exerceu as funções de Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada (1989 a 1994) desempenhou, interinamente, por 2 vezes o cargo de Chefe de Estado-Maior da Armada (Janeiro a Março de 1991 e Fevereiro a Março de 1994).

Da sua folha de serviços constam vários louvores e condecorações de que se destacam o Grau de Comendador da Ordem Militar de Avis, Medalhas de Prata de Serviços Distintos (quatro), Medalha de Mérito Militar de 1ª classe, Medalha de Ouro de Comportamento Exemplar, Medalhas Comemorativas das Campanhas das Forças Armadas Portuguesas, a Medalha de Prata de Filantropia e Caridade do Instituto de Socorros a Náufragos, Medalha Comemorativa do Infante D. Henrique e Grande Oficial da Ordem de Mérito Naval Brasileiro.

À família enlutada o Instituto da Defesa Nacional apresenta sentidas condolências.



## VICE-ALMIRANTE ANTÓNIO EMÍLIO FERRAZ SACHETTI

Faleceu no passado dia 15 de Janeiro, no Hospital de Marinha, o Vice-Almirante António Emílio de Almeida Azevedo Barreto Ferraz Sachetti, distinto oficial de Marinha, membro do Conselho Consultivo desta revista, da qual foi colaborador, assíduo.

Natural de Aveiro, aí frequentou o Liceu D. João III até ingressar na Universidade de Coimbra, como preparação para a entrada, em 1949, na Escola Naval.

Começaram cedo a ser notadas as elevadíssimas qualidades de carácter e intelectuais do Vice Almirante Ferraz Sachetti, pois logo no final do Curso de Marinha, em 1952, foi-lhe atribuído o Prémio de Aprumo Militar. Seria o assinalar do começo de uma brilhante e longa carreira de serviço à Marinha e ao País que verdadeiramente, só a morte terminou, pois era ainda o Presidente da Academia de Marinha.

Ao longo dos quase sessenta anos no activo, na reserva e mesmo na reforma prestou serviço nas mais variadas situações. Esteve embarcado em muitos navios no Continente, nos Açores e em Angola, foi oficial de Estado-maior do *Commander Iberian Atlantic Área* (1967-1970) e do Comandante-chefe da Guiné (1971-73), frequentou diversos cursos em Portugal e no estrangeiro, nomeadamente no *Royal College of Defence Studies*, em Londres, foi capitão de portos em Portugal e em Moçambique e ensinou em vários estabelecimentos de ensino, com destaque para o Instituto Superior Naval de Guerra de que, sucessivamente, foi professor, subdirector e director (1979-1988). Terminou o serviço activo no elevado cargo de Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada (1988-89), o que, contudo, não significou o desligar da Marinha. Continuou a trabalhar em comissões, no ensino, no Grupo de Reflexão Estratégica e, em 2004, foi eleito presidente da Academia de Marinha.

O seu elevado perfil intelectual e as suas qualidades pedagógicas não passaram também despercebidos na sociedade civil que soube usufruir delas, como professor catedrático convidado das Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP), Universidade Internacional, Universidade Aberta de Lisboa e Universidade Católica Portuguesa.

Era membro da Academia das Ciências de Lisboa e de outras prestigiadas instituições académicas nacionais e estrangeiras. Escreveu cerca de uma dezena de livros e cadernos, participou com estudos em mais de meia centena de livros e revistas e publicou quase uma centena de artigos.

Foram atribuídas muitas condecorações nacionais e também de Itália e do Brasil ao Vice Almirante Ferraz Sachetti, mas certamente que o maior prémio que justamente obteve foi o do prestígio e da admiração que granjeou entre todos os que tiveram o privilégio de com ele servir ou privar.

Foi um intelectual brilhante, um carácter de eleição e, acima de tudo, foi um almirante que serviu a Marinha e o País com valor exemplar.

À família enlutada o Instituto da Defesa Nacional apresenta sentidas condolências.

**REVISTA NAÇÃO E DEFESA**  
**Números temáticos publicados**

<b>1998</b>	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
<b>1999</b>	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
<b>2000</b>	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
<b>2001</b>	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
<b>2002</b>	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
<b>2003</b>	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
<b>2004</b>	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
<b>2005</b>	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
<b>2006</b>	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

---

<b>2007</b>	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus

---

<b>2008</b>	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente

---

## ***EUROpress***

**Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.**

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

[europress@mail.telepac.pt](mailto:europress@mail.telepac.pt)



## **Política Editorial**

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Com este número 122 dá-se início à 4ª Série da Nação e Defesa, marcada essencialmente por números temáticos, mas também por um novo grafismo e por um novo formato.

## **Editorial Policy**

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the Portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on Portuguese interests.

The present issue (122) begins the 4<sup>th</sup> series of Nação e Defesa. From now on, this publication will be characterized by thematic issues, in a new format and design.

## NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para publicacoes@idn.mdn.gov.pt

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em [http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao\\_defesa/FichadeAutor.pdf](http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao_defesa/FichadeAutor.pdf)) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

A revista Nação e Defesa poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá quatro exemplares da revista e dez separatas do seu artigo na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da Nação e Defesa.

## PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to publicacoes@idn.mdn.gov.pt

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form ([http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao\\_defesa/FichadeAutor.pdf](http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao_defesa/FichadeAutor.pdf)), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Four issues of the magazine and ten offprints will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



# NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name \_\_\_\_\_

Morada/Address \_\_\_\_\_

Localidade/City \_\_\_\_\_

Cod. Postal/Zip \_\_\_\_\_ NIF \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Tel./Phone \_\_\_\_\_

Renovação/Renewal – Assin. n.º/Subscrip. nr. \_\_\_\_\_

Nova assinatura/New subscription (nrs. 123, 124 e 125)

Assinatura/Signature \_\_\_\_\_

Data/Date \_\_\_\_\_

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**  
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa  
PORTUGAL

## Assinatura Anual/Annual Subscription (3 n.ºs /issues)

Instituições/Institutions 20,00 €

Individuais/Individuals 15,00 €

Estudantes/Students 12,50 € (anexar comprovativo deste ano)

## Numeros Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each

## Pré-Pagamento/Prepayment

**Numerário**

**Cheque** n.º \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_ à ordem do IDN

**Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20  
(anexar comprovativo da Transferência)

**Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN - PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt  
publicacoes@idn.mdn.gov.pt  
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

