



## Universidades Lusíada

Graça, Pedro Borges

### Portugal e o Oceano Atlântico : os desafios estratégicos

<http://hdl.handle.net/11067/4578>

<https://doi.org/10.34628/aay0-dm96>

#### Metadados

**Data de Publicação**

2018

**Resumo**

No âmbito do movimento de reorientação histórica de Portugal para o Oceano Atlântico, principalmente após a Expo 98, há vinte anos, apresenta-se um conjunto de desafios estratégicos externos e internos que evidentemente requerem respostas ajustadas. Dos externos destacam-se as implicações relativas desde logo à União Europeia e, no Atlântico, ao “vizinho” americano e à CPLP. Dos internos ressaltam o conhecimento e exploração dos recursos marítimos e correspondente tomada de decisão e coordenação...

Following the Expo98, twenty years ago, Portugal is facing a set of internal and external strategic challenges that require sound responses. On the external side there is implications regarding European Union, United States and CPLP - the Portuguese speaking countries community. Internally there is knowledge and exploration and exploitation of maritime resources and the political and economic decision making process and coordination....

**Palavras Chave**

Estratégia naval - Portugal, Poder naval - Portugal

**Tipo**

article

**Revisão de Pares**

Não

**Coleções**

[ULL-FCEE] LEE, n. 25 (2018)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-18T21:58:31Z com informação proveniente do Repositório

**PORTUGAL E O OCEANO ATLÂNTICO:  
OS DESAFIOS ESTRATÉGICOS**

**Pedro Borges Graça**

*Universidade de Lisboa*

*(Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas)*

*Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico*

**Resumo:** No âmbito do movimento de reorientação histórica de Portugal para o Oceano Atlântico, principalmente após a Expo 98, há vinte anos, apresenta-se um conjunto de desafios estratégicos externos e internos que evidentemente requerem respostas ajustadas. Dos externos destacam-se as implicações relativas desde logo à União Europeia e, no Atlântico, ao “vizinho” americano e à CPLP. Dos internos ressaltam o conhecimento e exploração dos recursos marítimos e correspondente tomada de decisão e coordenação político-económica.

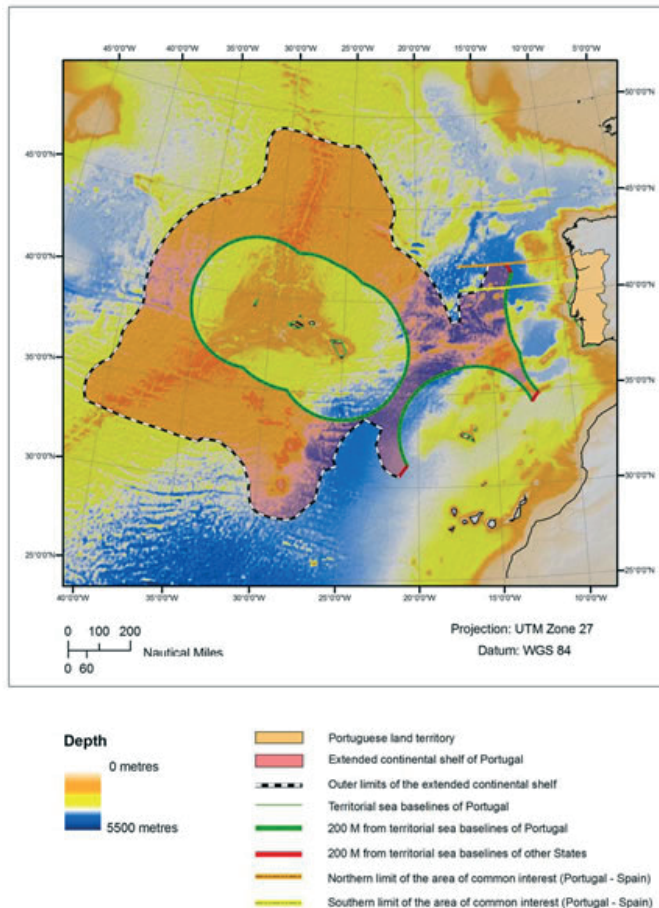
**Palavras-chave:** Economia marítima; Opção estratégica atlântica; Incoordenação.

**Abstract:** Following the Expo98, twenty years ago, Portugal is facing a set of internal and external strategic challenges that require sound responses. On the external side there is implications regarding European Union, United States and CPLP - the Portuguese speaking countries community. Internally there is knowledge and exploration and exploitation of maritime resources and the political and economic decision making process and coordination.

**Keywords:** Maritime Economy; Atlantic Strategy Option; Incoordination.

## Desafios externos

Primeiro de tudo, houve um desafio fundamental para o qual uma resposta já foi dada: o mapeamento da plataforma continental marítima portuguesa necessária para a proposta da extensão de seus limites, submetida às Nações Unidas em 11 de maio de 2009, como pode ser visto abaixo.



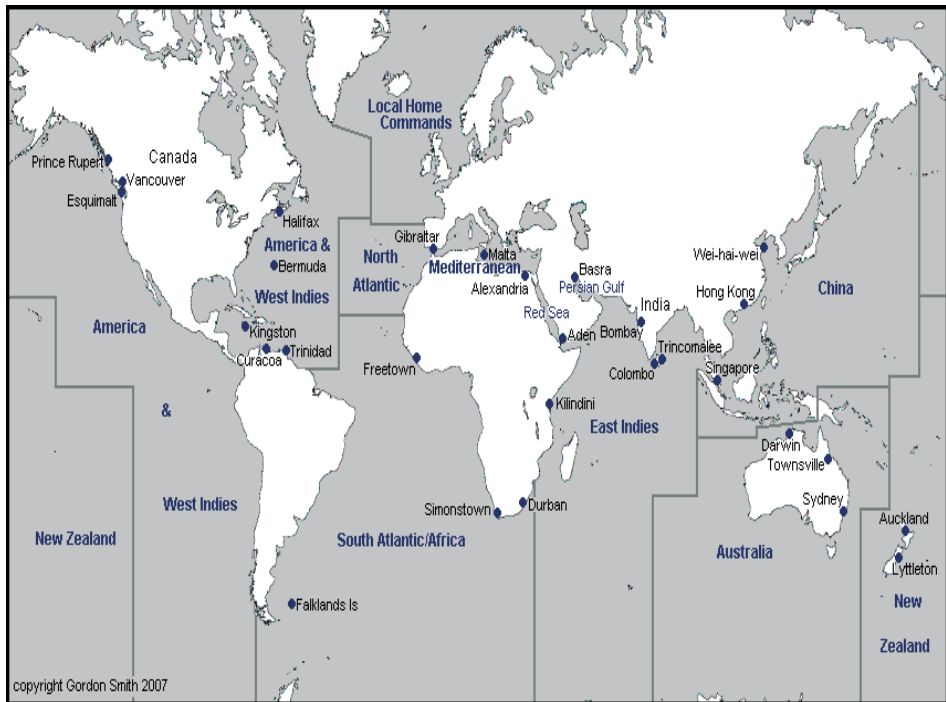
Fonte: [www.emepc.pt/a-submissao-portuguesa](http://www.emepc.pt/a-submissao-portuguesa)

Agora, Portugal tem de esperar pela decisão, e isso não é realmente um fator que deva colidir ou enfraquecer a vontade de prosseguir com o desenvolvimento da economia marítima nacional. Essa espera não pode justificar a falta de concepção, planeamento e implementação de políticas públicas marítimas consistentes, isto é, face à dimensão do mar português mesmo sem a extensão da plataforma continental, não há nenhuma justificação plausível para ser considerado que essa espera tem implicações negativas ou impeditivas para a tomada de decisão política nos assuntos do mar.

Outro desafio imediato é a Política Marítima Integrada Europeia, criada em 2007. Portugal foi um ator fundamental na fase de concepção desta política, nomeadamente em 2006, contribuindo simultaneamente para o *“Commission Green Paper: Towards a future Maritime Policy for the Union: a European vision for the oceans and seas”*, em consonância com a Estratégia de Lisboa, como referido nos designados *Summaries of EU Legislation* ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/maritime\\_affairs\\_and\\_fisheries/maritime\\_affairs/l66029\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/maritime_affairs/l66029_en.htm)) . Com efeito, referindo-se a José Manuel Durão Barroso e ao processo de tomada de decisão usual na Comissão Europeia sobre as iniciativas no âmbito das políticas públicas, John Richardson, responsável a partir de 2005 pela Política Marítima Integrada Europeia, afirma que esta é *“one of those rare examples of an idea which actually came from the Commission President”* (Richardson in Graça & Martins 2014: 281). Mas, a partir desta fase, Portugal passa a ter de lidar com uma dura realidade de tomada de decisão política comum cujos critérios de votação proporcional dependem das demografias nacionais dos Estados europeus e não das suas respectivas áreas marítimas nacionais. Na verdade, a imensidão do mar Português - por exemplo, em comparação com os mares alemão ou espanhol - não corresponde à sua importância na *hierarquia votante* da União Europeia, o que significa que as futuras políticas marítimas portuguesas são mais vulneráveis a um possível, na verdade provável, caminho de soberania compartilhada europeia sobre questões marítimas. Neste contexto, e não obstante a boa intenção, o tipo de liderança que os funcionários e assessores portugueses mostraram durante a presidência de José Manuel Durão Barroso sobre questões de política marítima foi de certa forma mais fictícia que real quanto ao retorno para Portugal e, portanto, tende a ser nivelada no futuro pelas fracas capacidades portuguesas para o desenvolvimento da economia marítima nacional e da prospecção e exploração do Oceano Atlântico. Numa visão pessimista, pode citar-se o antigo ditado bíblico muito comum em Portugal: *“quem semeia ventos colhe tempestades”*.

Outro desafio vem do vizinho mais próximo de Portugal no Atlântico Oeste, os Estados Unidos, cujo *poder de exploração marítima científica e económica* é incomparável. O presente pensamento estratégico formulado numa série de organismos públicos, grupos de reflexão, *think tanks*, universidades e centros de pesquisa sobre o Oceano Atlântico continuará a desenvolver-se pressionando

os parceiros atlânticos no sentido da criação de uma estrutura de governança que contemple a integração do financiamento com a sustentabilidade do meio ambiente. Com o objetivo de promover uma “Nova Comunidade do Atlântico”, a *Atlantic Basin Initiative*, liderada pelo Centro de Relações Transatlânticas (CTR) da Johns Hopkins University é o actor mais activo neste domínio e o ex-primeiro-ministro espanhol, José Maria Aznar, tem tido um papel muito relevante nesse âmbito ([http://transatlanticrelations.org/sites/default/files/EPG\\_Eminent\\_Persons\\_March\\_2013.pdf](http://transatlanticrelations.org/sites/default/files/EPG_Eminent_Persons_March_2013.pdf)). O mapa abaixo, apresentado no Seminário do Mar em Maio de 2013 no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, por Paul Isbell do CTR, é um bom exemplo da proposta para implementar a nova governança do Atlântico, devendo ser notado como o Atlântico Norte se encontra encurtado a partir do eixo anglo-americano, correspondendo praticamente à SAR de Portugal, e como a área do Atlântico Sul é grande e central.<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Para se entender completamente a dinâmica deste “movimento”, ver: Paul Isbell.2012. Energy and the Atlantic. The Shifting Energy Landscape of the Atlantic Basin. Washington: The German Marshall Fund of The United States; John Richardson et al.2012. The Fractured Ocean. Current Challenges to Maritime Policy in the Wider Atlantic. Washington: The German Marshall Fund of The United States.

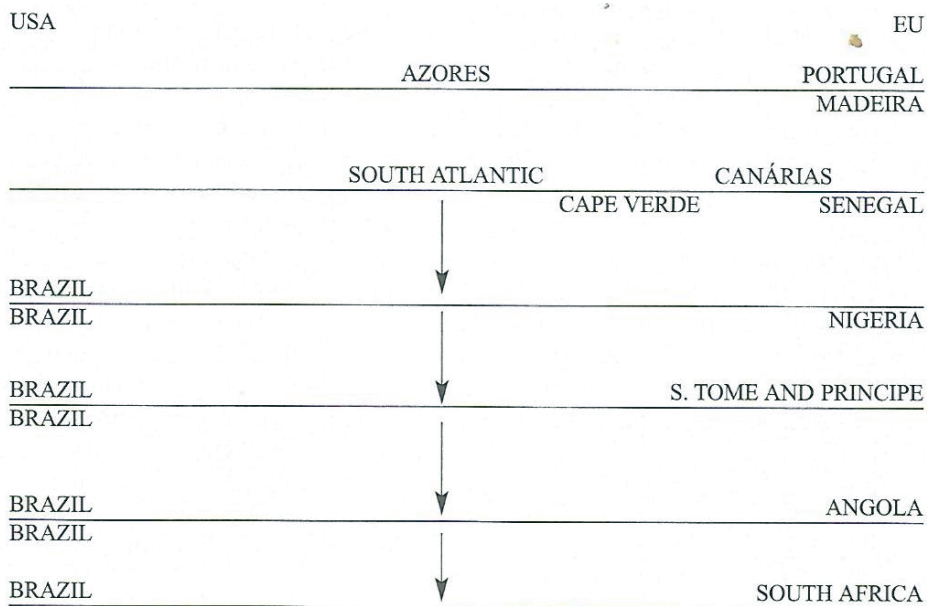
Neste contexto, Portugal é também chamado a dar uma resposta de iniciativa e liderança de agenda em questões atlânticas, nomeadamente em questões norte-sul, correspondendo ao “peso” do seu território marítimo, que será ainda maior se o pedido da extensão da plataforma continental for aprovado.

Um desafio histórico ou natural, relacionado com os dois anteriores, é a rede em que Portugal está envolvido com os países de língua portuguesa, nomeadamente a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Esta organização multilateral já está tentando trabalhar no reforço dos seus laços sobre “Assuntos do Mar” com a “Estratégia da CPLP para os Oceanos”, elaborada em 2009 mas, entretanto, alterada quanto à sua substância e sem consequências práticas visíveis, a “Reunião dos Ministros dos Assuntos do Mar”, que começou em 2010 numa periodicidade bienal mas que entretanto falhou logo a reunião de 2014, o “Secretariado Técnico Permanente dos Assuntos do Mar” e, entre outros, o projeto de criação de um “Observatório de Informação Estratégica Marítima” ([www.cplp.org/id-3826.aspx](http://www.cplp.org/id-3826.aspx)). No entanto, a tarefa parece estar sujeita a grande incerteza no curto e médio prazos, devido ao muito lento processo de tomada de decisão e execução da organização. Por outro lado, não é visível qualquer articulação sólida com as relações bilaterais entre os Estados lusófonos. Não é certo, por exemplo, que os interesses e preocupações de Portugal relativos ao Oceano Atlântico estejam em sintonia com os do Brasil, como Carta Winter observa defendendo um novo pacto entre Portugal e Brasil (in Graça, 2015: 47-59) ou mesmo que haja capacidade financeira minimamente suficiente para impulsionar uma estratégia “lusófona” comum para os oceanos. A história recente e imediata da CPLP é muito desfavorável a uma visão otimista dessa capacidade (Graça, 2008a). Ademais, emergem implicações de natureza estratégica para Portugal relativamente ao seu duplo posicionamento enquanto membro, por um lado, da chamada Aliança Atlântica e da União Europeia que enquadram os Estados Atlânticos do Norte, e também, por outro lado, membro da CPLP que é constituída maioritariamente pelos Estados Atlânticos Lusófonos do Sul juntamente com a Guiné Equatorial. Numa perspectiva geopolítica, a CPLP é de facto e na sua essência uma organização do Atlântico Sul, e o Brasil por si só, pela sua relevância geográfica, demográfica, económica e militar, é um factor muito condicionante da dinâmica da organização, sendo acrescido quando resulta principalmente de concertações com Angola respeitantes à governação do Atlântico Sul.

Estes aspectos particulares são fundamentais para qualquer avaliação da situação porque, além do Brasil e Portugal, os outros membros atlânticos da CPLP são muito diferentes em dimensão territorial e financiamento da sua capacidade marítima, não só no que respeita ao conhecimento científico mas também em termos de poder naval e vigilância do oceano.

De facto, no que diz respeito ao Atlântico Sul, o Brasil é a grande potência em todos os aspectos, o que tende a ser por vezes esquecido ou rebaixado na análise produzida por autores do Atlântico Norte e instituições como as referidas antes a propósito da Atlantic Bassin Initiative. Relativamente às propostas de governação do Oceano Atlântico para o futuro, há uma abordagem dualista tradicional em termos geográficos que o divide em Norte e Sul, com os países do Atlântico Norte atualmente considerando o Golfo da Guiné como uma preocupação de segurança colectiva e conseqüente pretexto para ter aí uma presença militar naval internacional. E Portugal tem uma posição alinhada com esses países no âmbito das estruturas político-militares do Atlântico Norte. Todavia, tomando a posição do Brasil em consideração, a questão é que, numa perspectiva geopolítica, existe uma realidade que podemos designar de *Atlântico Central* para além da divisão entre Atlântico Norte e Atlântico Sul, que liga estas duas partes e domina as áreas geográficas e marítimas da segunda, incluindo a realidade geoestratégica e correlativa cooperação Sul-Sul. Por outras palavras, o que podemos designar de *Atlântico Central* é o núcleo do Atlântico Sul, e o Brasil é provavelmente dominante nesta área, como pode ser observado no mapa esquemático abaixo:

Mapa Esquemático  
**Relevância do Brasil no Atlântico Sul**



Fonte: Pedro Borges Graça. 2015



Por isso, o Brasil reclama um papel de liderança nesse *Atlântico Central* e é essa a razão pela qual os Estados Unidos (EUA) e a França foram convidados para o exercício CRUZEX V, em 2010. Não houve pois nenhuma contradição por parte do Brasil entre este convite e a antipatia pela presença da NATO ou dos Estados Unidos no Atlântico Sul, publicamente e repetidamente sublinhada pelas autoridades brasileiras. O facto é que naquela data estava em jogo a decisão de o Brasil comprar cerca de quarenta caças, um contrato financeiramente relevante que viria a ser assinado com a construtora sueca SAAB em 2014.<sup>2</sup> Na prática, esta foi uma opção estratégica do Brasil que estabelece uma parceria de transferência de conhecimentos no âmbito do projecto industrial sueco, parte dele a ser concretizado em solo brasileiro, que irá manter de certo modo à distância a dependência de tecnologia militar de grandes potências do Atlântico Norte.

Neste contexto, o desafio que Portugal enfrenta no contexto da estratégia da CPLP para os oceanos, em particular no que diz respeito ao Atlântico Sul, exige uma resposta complexa que é igualmente estratégica, não apenas de natureza diplomática, e cujo *timing* é agora. É realmente uma opção nacional de proporções históricas, um confronto entre visões estratégicas do futuro: a opção estratégica europeia e a opção estratégica atlântica.

## Desafios internos

Os recursos já conhecidos no mar Português são de alguma forma impressionantes, e somente áreas muito reduzidas têm sido exploradas até agora (Silva.2014). Nos Açores, no coração do Oceano Atlântico, por exemplo, as fontes hidrotermais estão sendo descobertas e são potenciais fontes de cobre, chumbo, zinco, prata e ouro. No que diz respeito ao petróleo e gás, existem condições geológicas favoráveis a Oeste no offshore de águas profundas e ultra-profundas da margem da plataforma continental portuguesa. A Sul, confinando com o território marítimo marroquino, a descoberta de vulcões de lama também apresenta probabilidades de futura exploração de metano juntamente com petróleo e gás. Ademais, além de outras possibilidades, existe uma vasta massa de recursos biológicos marinhos para diversas aplicações industriais, nomeadamente para a indústria farmacêutica.

Assim, diante de uma crise económica permanente, mesmo crónica, e com um percurso histórico que mostra o crescimento económico ligado ao Oceano Atlântico, os Portugueses estão a ser desafiados a procurar riqueza e prosperidade na economia do mar e, portanto, a colocarem as políticas públicas e os esforços de investimento privado numa situação que conduza a que a percentagem do mar no PIB seria muito maior que 3%, como é actualmente (Martins, 2014) Há

---

<sup>2</sup> [www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1538928-brasil-assina-compra-de-cacas-por-us-54-bi.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1538928-brasil-assina-compra-de-cacas-por-us-54-bi.shtml)

dois anos, o governo projetou uma «Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020» que visava aumentar a percentagem para 4,5% durante esse período, mas as críticas estão já a surgir com a observação de que até agora essa estratégia nunca descolou do documento.

Na verdade, Portugal está a enfrentar um conjunto de desafios relativos à implementação progressiva da economia do mar que podem ser divididos em dois grupos: um tem a ver com segurança e governação; o outro com o “combinado” de ciência, economia e ecologia. Por outro lado, não é possível aumentar o potencial económico do Oceano se existir uma estrutura fraca de políticas públicas para o mar em termos de coordenação e liderança funcional, e correspondente falta de capacidade de investimento. Para lidar com este último problema, as opções estratégicas de parcerias internacionais são essenciais e devem ser definidas em tempo útil. Este debate está a acontecer agora em Portugal mas, apesar da urgência, as respostas ainda não são tão claras e atempadas como deveriam ser, uma vez que lida com o questionamento de opções geo-económicas na história portuguesa recente em relação à Europa, Estados Unidos e aos Países Atlânticos de Língua Portuguesa. Mas o tempo voa e Portugal está com a necessidade urgente de informação científica, capacidade tecnológica e investimento para desenvolver o seu potencial económico oceânico.

Como a economia portuguesa não está a gerar ganhos para serem aplicados em *negócios do mar*, será praticamente inevitável o investimento estrangeiro para preencher a lacuna? A questão subsequente é como negociar esse investimento de uma forma que não venha a comprometer ou até mesmo submergir a soberania portuguesa sobre os seus recursos marinhos, ou seja, sem se tornar excessivamente dependente do investimento estrangeiro. Duas posições podem ser observadas de momento no seio dos decisores portugueses sobre essa matéria: **explorar e conhecer primeiro e negociar mais tarde; negociar primeiro e explorar e conhecer mais tarde**. A primeira argumenta que é melhor gastar mais tempo a adquirir e acumular conhecimentos sobre os recursos marinhos, a fim de negociar a partir de uma posição forte; a segunda defende que “tempo é dinheiro” e que este é urgentemente necessário para o processo de prospecção e exploração dos recursos. Como evoluirão estas duas posições no futuro próximo? São conciliáveis ou há apenas espaço para uma?

Mas a questão mais relevante, e mesmo decisiva, ainda sem uma resposta clara e sem a qual não será possível responder com coerência a qualquer um dos outros desafios, é: o processo de tomada de decisão em termos de políticas públicas marítimas deve continuar a ser descentralizado ou não? Na verdade, a observação da situação, hoje, indica que não há uma visão clara sobre esse assunto entre os tomadores de decisão, nem declarações claras pelas duas principais forças políticas portuguesas nos seus programas eleitorais para o futuro próximo.

No entanto, a partir do mesmo ângulo de observação, perante a hipótese de maior centralização para melhorar coordenação do sector público e consequente facilitação do setor privado, três cenários se apresentam: um ministro do mar; um ministro adjunto do primeiro-ministro para os assuntos do mar; e uma tutela dupla do ministério da agricultura, das pescas e do mar e do ministério das finanças, sendo provavelmente este último o mais nocivo dos três, tendo em conta a cultura política portuguesa.

### **Uma rota para o futuro**

É possível afirmar que o movimento de reorientação estratégica para o mar em Portugal tem dado frutos desde que foi lançado há quase uma geração. A proposta de extensão da plataforma continental perante as Nações Unidas é certamente o aspecto mais significativo, e um espaço completamente vazio foi preenchido em termos de discurso político e da consciência crescente da sociedade civil quanto à dimensão potencial do mar Português e à riqueza que pode ser obtida a partir de seus recursos biológicos e geológicos. Por isso, de momento, embora haja mais palavras que ações, Portugal está num caminho de resposta ao desafio que o Oceano Atlântico coloca mais uma vez depois de nove séculos de história.

A resposta vital encontra-se, no entanto, no domínio político, porque esse desafio requer a ultrapassagem da *situação de incoordenação* que constitui hoje o quadro das políticas públicas portuguesas para o mar no sentido de uma ausência efectiva de coordenação, desde logo visível, por exemplo, na inexistência de uma estratégia científica nacional que mobilize e incentive as universidades e investigadores a investirem em projectos directamente relacionados com o mar e o empreendedorismo nessa área.

Portanto, o fator vital que requer uma forte atenção por parte dos decisores é muito simplesmente a coordenação. Não há nenhuma visão, nenhuma estratégia, nenhum planeamento, nenhuma exploração e aproveitamento dos recursos marítimos que tenha sucesso sem coordenação. Sublinhar este aspecto parece ser uma expressão de La Palisse mas, por mais simples e clara que a ideia seja, a observação repetidamente mostra que a *incoordenação* é a principal vulnerabilidade das políticas públicas portuguesas para o mar. É muito provável que esta *incoordenação* só seja resolvida com a institucionalização de um ministro-adjunto do primeiro-ministro para os assuntos do mar, de modo que, com uma estrutura ligeira e endossada da máxima autoridade governativa, possa efectivamente gerir o problema da coordenação do sistema e da interacção políticas públicas-investimento privado.

Juntamente com este factor vital, numa perspectiva histórica, os Portugueses são confrontados com um dilema de proporções múltiplas: Será que Portugal precisa

de conjugar a actual *opção estratégica europeia* com a histórica *opção estratégica atlântica*? Portugal pode fazer isso ou é capaz de fazer isso? Como? Portugal deve escolher ou é obrigado a escolher apenas um dos dois? Quais seriam as consequências dessa opção para a economia marítima e o desenvolvimento de Portugal?

Uma rota para o futuro não é possível sem respostas consistentes a estas perguntas.

### Referências bibliográficas

- GRAÇA, Pedro Borges. O Problema do Consenso Histórico na Área Lusófona. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, Lisboa, nº 2, 2008
- GRAÇA, Pedro Borges e MARTINS, Tiago (Coords). *O Mar no Futuro de Portugal: Ciência e Visão Estratégica*. Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico, 2014
- GRAÇA, Pedro Borges (Coord). *New Challenges of the Atlantic. An Approach from Portugal*. Lisbon: University of Lisbon/ School of Social and Political Sciences/Center of Administration and Public Policies, 2015
- ISBELL, Paul. *Energy and the Atlantic. The Shifting Energy Landscape of the Atlantic Basin*. Washington: The German Marshall Fund of the United States, 2012
- MARTINS, Tiago. *O Cluster do Conhecimento do Mar Português*, in GRAÇA, Pedro Borges & MARTINS, Tiago (Coords). 2014. *O Mar no Futuro de Portugal : Ciência e Visão Estratégica*. Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico, 2014: 97-116
- PACHECO, Miguel Bessa. *A Geografia Marítima de Portugal*, in GRAÇA, Pedro Borges & MARTINS, Tiago (Coords). *O Mar no Futuro de Portugal : Ciência e Visão Estratégica*. Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico, 2014: 25-35
- RICHARDSON, John. *A New Voyage of Discovery: The Development of Integrated Maritime Policy as an Element of EU External Policy*, in GRAÇA, Pedro Borges & MARTINS, Tiago (Coord). *O Mar no Futuro de Portugal : Ciência e Visão Estratégica*. Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico, 2014, 281-290
- RICHARDSON, John (Coord). *The Fractured Ocean. Current Challenges to Maritime Policy in the Wider Atlantic*. Washington: The German Marshall Fund of The United States, 2012
- SILVA, Jaime Ferreira. *O Potencial do Mar Português: Uma Análise Estratégica*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2014
- WINTER, Luís Alexandre Carta. *A New Pact for Brazil and Portugal*. in GRAÇA, Pedro Borges (Coord). *New Challenges of the Atlantic: An Approach from Portugal*. Lisboa: University of Lisbon/School of Social and Political Sciences/Center of Administration and Public Policies, 2015