

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC ANTONIO DE BARCELLOS NETO

**A INFLUÊNCIA DA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DA UNIÃO EUROPEIA
SOBRE A POLÍTICA MARÍTIMA DE PORTUGAL**

Rio de Janeiro

2020

CC ANTONIO DE BARCELLOS NETO

**A INFLUÊNCIA DA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DA UNIÃO EUROPEIA
SOBRE A POLÍTICA MARÍTIMA DE PORTUGAL**

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF Emílio Reis Coelho.

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2020

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Capitão de Fragata Emílio Reis Coelho, pela compreensão, pelas orientações, sugestões e intervenções extremamente profissionais, que foram de grande relevância para a confecção desta dissertação.

Ao CF (RM1) Nagashima, pelas aulas ministradas, pelas orientações e pela disponibilidade.

Ao meu amigo de longa data, CC Tavares, pela amizade de sempre e pelo apoio na elaboração deste trabalho.

À minha esposa Gisele e às minhas filhas Maria Antonia e Manuela, pelo amor que me conferiu fôlego para sempre persistir nos momentos mais difíceis.

“O mar não é um obstáculo: é um caminho”.

(Amyr Klink)

RESUMO

Que os mares cobrem a maior porção da superfície da Terra e que a maior fração do comércio internacional é feito por navios, é de amplo conhecimento nas esferas política, acadêmica e militar. Esses, entre outros importantes motivos, fizeram com que os maiores atores do cenário mundial engajassem em uma nova “corrida do ouro”, a busca pela conquista, manutenção e exploração dos mares, oceanos e leitos submarinos. O crescimento populacional nos últimos séculos fez com que o homem, depois de criar raízes em terra firme, volta-se ao mar em busca de recursos marinhos. Dessa forma, muitos Estados, a fim de proteger o seu patrimônio de direito, começaram a estabelecer regras, leis, acordos e tratados para melhor aproveitar o potencial dos oceanos, que hoje ainda é inestimado. Ganham corpo nesse contexto, as políticas marítimas estabelecidas por regiões e Estados e, assim, na tentativa de acompanhar mais de perto essa evolução, será analisado neste trabalho como uma nova modalidade de regular a utilização das áreas e dos recursos marinhos, a Política Marítima Integrada da União Europeia, pôde influenciar um consagrado ator marítimo, como Portugal, no estabelecimento de sua nova política para as regiões oceânicas. Para tanto, foi realizada uma análise dos principais documentos que regulam o uso e a exploração dos mares de Portugal e da União Europeia. Ainda, com o propósito de entender o processo de elaboração e amadurecimento da política marítima desses atores, foi necessária a análise comparativa da Política Marítima Integrada da União Europeia e da Estratégia Nacional para o Mar de Portugal para se chegar a conclusão final de que, apesar de Portugal ter iniciado sozinho essa longa jornada de volta aos mares, ele pôde contar com a inspiração da União Europeia para alavancar o seu histórico, porém adormecido, potencial marítimo.

Palavras-chave: Política Marítima Integrada. União Europeia. Portugal. Estratégia Nacional para o Mar.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Proposta de Extensão da Plataforma Continental de Portugal.....	50
Figura 2 – Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental de Portugal.....	50
Figura 3 – Império Português.....	51
Figura 4 – Zona Econômica Exclusiva da União Europeia (2009).....	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CISE -	<i>Common Information Sharing Environment</i>
CNUDM -	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CLPC -	Comissão de Limites da Plataforma Continental
CPLP -	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CMIO -	Comissão Mundial Independente para os Oceanos
CRPM -	Conferência das Regiões Periféricas Marítimas
EMAM -	Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar
EMEPC -	Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental
EMP -	Espaço Marítimo Português
ENM -	Estratégia Nacional para o Mar
EMSA -	<i>European Maritime Safety Agency</i>
GIZC -	Gestão Integrada da Zona Costeira
GMES -	<i>Global Monitoring for Environment and Security</i>
OEI -	Organização de Estados Ibero-americanos
OEM -	Ordenamento do Espaço Marítimo
ONG -	Organizações Não Governamentais
ONU -	Organização das Nações Unidas
OTAN -	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB -	Produto Interno Bruto
PMI -	Política Marítima Integrada
PMIUE -	Política Marítima Integrada da União Europeia
EMODNET -	<i>European Marine Observation and Data Network</i>
UE -	União Europeia
ZEE -	Zona Económica Exclusiva

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	A POLÍTICA MARÍTIMA DE PORTUGAL.....	11
2.1	Portugal, o Mar e a História	11
2.2	A Nova Política Marítima de Portugal	14
2.2.1	A Estratégia Nacional para o Mar (2006-2016).....	16
2.2.2	A Estratégia Nacional para o Mar (2013-2020).....	17
3	A POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DA UNIÃO EUROPEIA	20
3.1	A Visão Marítima da União Europeia	20
3.2	A Concepção da Política Marítima Integrada	21
3.3	Significado Político-Estratégico.....	24
3.4	O Progresso da Política Marítima Integrada	25
3.4.1	O Relatório de Progresso: Áreas Desenvolvidas	25
3.4.2	Ajustes Necessários à Política Marítima Integrada	29
3.4.3	A Declaração de Limassol: um Novo Impulso	31
3.5	A Estratégia Marítima para a Região Atlântica	32
4	A INFLUÊNCIA DA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA SOBRE PORTUGAL.....	34
4.1	Portugal como Força Motriz da Política Marítima Integrada	34
4.2	A União Europeia como Sustentáculo Limitado da Estratégia Marítima Portuguesa	36
4.3	O Alinhamento da nova Estratégia Portuguesa com a UE	38
4.4	Diferenças entre a Estratégia Portuguesa e a Política Marítima Integrada	40
5	CONCLUSÃO	43
	REFERÊNCIAS.....	47
	ANEXOS.....	50

1 INTRODUÇÃO

Apesar de contar com cerca de dois terços da superfície terrestre coberta por oceanos, durante séculos os conflitos ocorreram majoritariamente por disputas de terras. Todavia, a partir de uma visão abrangente da sociedade contemporânea, percebe-se um significativo aumento da tensão provocada pela busca de recursos e poder, o que alimenta uma acirrada concorrência entre Estados em um planeta cada vez mais globalizado. Em função dessa crescente demanda e, também, do desenvolvimento de novas tecnologias, ocorre, nas últimas décadas, um forte incremento na importância dos espaços marítimos como fonte de recursos naturais, instrumento do comércio e, conseqüentemente, como projeção ou manutenção do poder militar.

A importância do mar revela-se também numa série de atividades a ele associadas, dentre as quais destacam-se o comércio internacional, a pesca, o turismo, a exploração *offshore* de petróleo e gás natural, a pesquisa e o desenvolvimento científico e a produção de energias renováveis. Essa extensa gama de produtos marítimos, acrescidos do potencializado valor geopolítico, estratégico e militar, despertaram uma nova “corrida do ouro” e, portanto, um aumento no controle das águas sob jurisdição dos Estados costeiros.

Urge assim a necessidade de um uso consciente, inteligente e preditivo dos espaços marítimos, traduzido na consciência marítima do seu povo e materializado pelos Estados em sua Política Marítima. Observa-se também que, nessa mesma direção, muitos Estados buscam alianças internacionais visando a maximizar o aproveitamento dos mares e oceanos. Nesse contexto, este trabalho tem o objetivo de apresentar um panorama do estabelecimento das Políticas Marítimas da União Europeia (UE) e de Portugal, com o enfoque na influência da primeira sobre a segunda. Para ascender ao objetivo enunciado, a seguinte questão de pesquisa se coloca: a Política Marítima Integrada da União Europeia (PMIUE) influenciou a Política Marítima de Portugal, no espaço temporal de 2005 a 2013? A hipótese levantada é de que houve

sim uma grande participação da PMIUE na Política Marítima de Portugal.

Para responder a essa questão, o trabalho foi desenvolvido com a aplicação de uma metodologia exploratória, comparativa e dedutiva, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. A investigação procederá à análise e a posterior comparação dos principais documentos afetos às políticas mencionadas, quais sejam os Livros Verde e Azul da UE, que deram origem à PMIUE e a Estratégia Nacional para o Mar (ENM) de Portugal, aprovadas nos anos 2006 e 2013. Faz-se necessário neste momento pontuar que a política marítima de Portugal é abordada dentro do contexto da ENM, não havendo um documento mais amplo, ou de um nível de governança mais alto, intitulado de política marítima.

Assim, para cumprir os objetivos propostos, esta pesquisa é apresentada em cinco capítulos. Após a introdução, serão apresentados no segundo capítulo, dados históricos e atuais que elucidam a importância do setor marítimo para Portugal e, também, como esse Estado costeiro desenvolveu, no período estudado, sua trajetória para a construção de uma nova política e identidade marítimas.

No capítulo seguinte, após expor o significado e a dimensão do “mar europeu”, será descrito o processo de surgimento de uma governança integrada para o Bloco Europeu e a sua recente evolução até se concretizar como uma política ratificada pelos Estados-membros da UE. A fim de proporcionar uma melhor compreensão das ações concretas em termos dessa política, serão examinados também, o progresso alcançado e as correções necessárias para uma melhor adaptação da PMIUE à realidade imposta no início da década de 2010. Cabe ainda, à luz do objetivo deste trabalho, destacar a Estratégia Marítima para a Região Atlântica da UE elaborada no âmbito da PMIUE.

No capítulo quatro, analisar-se-á a principal questão deste estudo, que levará à resposta da pergunta inicial, no intuito de observar se houve ou não uma influência da PMIUE sobre a construção de política análoga para Portugal. A partir dessa análise, serão desenvolvidas

no último capítulo as conclusões finais, o que facilitará o entendimento de que a presente investigação se justifica pela necessidade de entender o processo de formação e de evolução dessas recentes políticas desses dois atores, UE e Portugal, como também, compreender as vantagens e desvantagens de uma política integrada entre Estados.

2 A POLÍTICA MARÍTIMA DE PORTUGAL

Neste capítulo, serão apresentados conceitos e dados, a respeito de Portugal e da sua relação com mar, que permitirão uma compreensão contextualizada da pesquisa. O capítulo é composto por duas seções. Na primeira, será descrita uma breve narrativa sobre Portugal e sua história vinculada ao mar, assim como, dados sobre sua geografia, economia e outras óticas sobre o aproveitamento do meio marinho. Na segunda seção, será examinada a condução política dos assuntos relacionados ao mar naquele Estado, desde os primeiros passos no estabelecimento dessa nova política até a ótica mais detalhada sobre a Estratégia Nacional para o Mar de Portugal, antes e depois da implantação da PMIUE.

2.1 Portugal, o Mar e a História

Portugal tem uma superfície terrestre total de 92.074 km², sendo que 88.994 km² correspondem à superfície continental e 3.126 km² à superfície dos Arquipélagos dos Açores e da Madeira. Em 2005, Portugal ocupava o 11º lugar em extensão, entre os 25 Estados-membros da União Europeia. É, aproximadamente, seis vezes menor do que a França e três vezes maior do que a Bélgica. O seu único vizinho, a Espanha, é cerca de cinco vezes maior (LEAL, 2007).

Portugal possui ainda mais de 1.000 km de linha de costa e uma Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 1,7 milhão km², o que representa cerca de 18 vezes a sua superfície terrestre. As suas regiões costeiras cobrem cerca de 40% da superfície do Estado, as quais concentram 76% da população e 85% do seu Produto Interno Bruto (PIB) (SALVADOR, 2018).

Segundo Zamith (2011), Portugal, por meio da Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC), apresentou em 2009, uma proposta à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de argumentar o direito aos espaços marítimos que vão além das 200 milhas náuticas da sua costa e das suas ilhas (FIG. 1 e FIG. 2, ANEXO A). Caso a proposta seja aceita, Portugal passará

a contar com uma área marítima, sob sua jurisdição, 40 vezes superior às suas porções continental e insular, ou, em termos comparativos, aproximadamente do tamanho do território da Índia.

“O mar é uma constante na geoestratégia portuguesa e representa um fator de poder na sua política externa. Portugal está associado ao mar, tanto pela geografia como pela história” (PALMEIRA, 2015, p. 119). A superioridade na navegação possibilitou ao Estado ser o precursor de muitas façanhas, como por exemplo, as viagens à Groenlândia, cruzando o Estreito de Davis e atingindo o Labrador, atual Canadá, nos primeiros anos do século XVI. O feito seria em breve ultrapassado pela primeira viagem de circum-navegação, realizada por Fernão de Magalhães (1480-1521) no período de 1519 a 1522. Do final do século XV até a primeira metade do século XVI, os navegantes portugueses dominavam os mares, conquistando territórios banhados pelos Oceanos Atlântico, Índico e Pacífico.

Segundo Page e Sonnenburg (2003), Portugal, com menos de um milhão de habitantes, era a principal potência europeia em termos de expansão marítima no início do século XV. Dessa forma, conseguiu estabelecer o primeiro império europeu global, se espalhando desde as Américas, passando pela África e chegando à Ásia (FIG. 3, ANEXO B). Os autores dividiram o Império Português em três períodos: de 1415 (conquista de Ceuta) a meados do século seguinte, como um império comercial que explorava a África e Ásia; a partir desse ponto até 1822, o Império desenvolveu-se pelo Oceano Atlântico por meio do extrativismo colonial e tráfico de escravos, tendo o Brasil uma posição de destaque nesse contexto; o terceiro período se estende desde a independência brasileira até meados da década de 1970, caracterizando-se pela colonização da África (Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Guiné Bissau). Ainda de acordo com os autores, esse destaque se deu por várias razões, incluindo principalmente o fato de Portugal ter sido o primeiro Estado moderno consolidado da Europa, diferentemente de outros Estados, que ainda não tinham

concretizado sua unificação interna, como Espanha, França, Itália, e Inglaterra. Além disso, Portugal faz fronteira somente com a Espanha, vizinho hostil àquela época, o que restringiu seu progresso pelo continente, estimulando a expansão pelo mar. Aliado a essas questões, a falta de recursos naturais fez com que o comércio se tornasse uma vital alternativa para a construção de riqueza no Estado.

A partir da década de 1970, Portugal volta-se ao continente, conforme descreve Vieira Matias (2005, p. 9-10):

[...]nas últimas três décadas, os indicadores estatísticos de praticamente todas as actividades marítimas revelam que o país se afastou do mar, num movimento sem precedentes na sua história, contra a natureza e a lógica geográficas e contrariando o elementar bom senso.

Isso posto, conclui-se que, apesar da sua posição periférica no continente europeu e sua acanhada extensão territorial, Portugal deixou seu maior registro nos anais da história por meio do mar. Precursor das Grandes Navegações¹, o que muitos autores anotam como a “Primeira Globalização”², Portugal transformou o reduzido Estado em um grande império³ ultramarino, confirmando a colocação atribuída ao Rei Leopoldo II (1865-1909) da Bélgica: “um país que tem mar só é pequeno se o não souber aproveitar”⁴. Entretanto, esse impulso ocorrido nos séculos XV e XVI, que garantiu benefícios geopolíticos e econômicos à Portugal até meados do século passado, não foi sustentado, fazendo com que o Estado volta-se cada vez mais ao continente, especialmente após a entrada na Comunidade Econômica Europeia em 1986.

¹ Segundo Zamith (2011), Portugal aproveitou uma oportunidade única ao se lançar às navegações de longas distâncias no início do século XV, uma vez que a China, havia recuado no seu projeto de expansão oceânica e a Itália e a Espanha, nomeadamente, Veneza e Catalunha, respectivamente, não dispunham de estratégias e inovações para irem além do Mediterrâneo.

² Rodrigues e Devezas (2007, citado por PALMEIRA, 2015), por exemplo, tomam como objetivo da sua obra “Portugal: o Pioneiro da Globalização”, demonstrar que Portugal foi o primeiro Estado a desencadear o processo conhecido hoje por Globalização.

³ Apesar de Portugal nunca ter se intitulado como Império, muitos autores se referem ao Estado como o primeiro império global da história, que se estendeu desde a conquista de Ceuta (1415) até a entrega de Macau à China em 1999, como citado por Galito (2013).

⁴ Conforme citado por De Meneses (2016) em seu artigo “A Prioridade do Mar”.

2.2 A Nova Política Marítima de Portugal

Uma vez comentada a contextualização histórica sobre o relacionamento de Portugal com mar, será apresentado como, nas últimas décadas, conduziu a pauta como Estado soberano.

Como vimos, Portugal já foi uma potência sobre os domínios do mar, mas após o reestabelecimento da democracia com a Revolução dos Cravos (1974) e o reconhecimento da independência de antigas colônias na África, essa distinção estava definitivamente encerrada. Recuado para dentro de suas fronteiras originais, Portugal afastou-se do mar.

Entretanto, é possível notar nas diretrizes políticas, a partir do final da década de 1990, uma emergente vontade e necessidade de recuperar a mentalidade marítima de séculos passados, reescrevendo histórias de sucesso por meio do uso consciente dos recursos e potenciais do mar. Essa afirmação pôde ser feita por meio da observação de uma sequência de ações, conforme relacionadas por Portugal (2006) em sua ENM, e citadas a seguir:

— a Comissão Mundial Independente para os Oceanos (CMIO) foi criada em 1995, após a proposta apresentada pela delegação de Portugal junto à Comissão Oceanográfica Intergovernamental⁵(COI) para a organização de grande conferência internacional sobre o mar. Da sua atividade resultou, em 1998⁶, o relatório intitulado “O Oceano: Nosso Futuro”, no qual destacam-se as recomendações à comunidade internacional sobre a salvaguarda dos recursos dos oceanos;

— as Resoluções do Conselho de Ministros⁷ n.º 88, 89 e 90/98 de Portugal, dentre

⁵ A Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI), criada em 1961, tem como missão estimular a investigação científica dos oceanos. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/dhn/?q=pt-br/coi>>. Acesso em: 03 abr. 2020.

⁶ Esse ano foi declarado pela UNESCO o “Ano Internacional dos Oceanos”. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/1998/19980811.pi1075.html#:~:text=The%20General%20Assembly%20has%20declared,and%20protecting%20the%20marine%20environment>>. Acesso em: 03 abr. 2020.

⁷ O Conselho de Ministros é um Órgão colegiado português formado por todos os ministros de Estrado e presidido pelo Primeiro-Ministro. Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/comunicados-de-conselho-de-ministros>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

outros objetivos, estabeleceram a “Comissão Oceanográfica Intersectorial”, o Programa Dinamizador das Ciências e Tecnologias do Mar e a Comissão Interministerial para a Delimitação da Plataforma Continental, cujo propósito maior era verificar a possibilidade da extensão do limite exterior dessa plataforma para além das 200 milhas náuticas;

— em 2003, foi criada a Comissão Estratégica dos Oceanos, com o objetivo de elaborar os elementos de uma estratégia nacional para o mar português. Essa comissão emitiu, em 2004, um relatório com diversas propostas de ações estratégicas voltadas à utilização dos oceanos; e

— em 2005, foi criada a Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM) de Portugal, com a finalidade de, em continuação ao trabalho já realizado, propor medidas para o desenvolvimento de uma política integrada para os assuntos do mar.

Nesse contexto de crescente atenção aos assuntos do mar, Portugal elaborou em 2005, aprovando em 2006, a Estratégia Nacional para o Mar⁸, documento que orienta as ações nacionais, inclusive a nível político, relacionadas ao mar, com o intuito de promover um efetivo aproveitamento dos recursos em benefício da população e de fazer do mar um “projeto nacional” (TEIXEIRA, 2009, p. 119).

Diante do exposto, fica evidente a alteração de postura do governo português na direção do reencontro com o mar. Portugal não só busca uma reaproximação com o tema, mas também começa enxergar a complexidade de um novo contexto, com assuntos tratados de forma intersetorial. Assim, após diversas iniciativas de forma descentralizada, surge o primeiro documento concreto com uma visão mais ampla da exploração desse potencial marítimo.

⁸ Dentro do período observado para o estudo desta dissertação, foram elaborados dois documentos sob esse título, a ENM 2006-2016 e a ENM 2013-2020.

2.2.1 A Estratégia Nacional para o Mar (2006-2016)

A primeira ENM de Portugal foi aprovada pelo Conselho de Ministros em novembro de 2006. Esse documento tinha por objetivo apresentar uma resposta aos desafios, nacionais e internacionais, que o Estado se propunha a enfrentar nessa área. Conforme assinalado por Portugal, a Estratégia visa a permitir “Portugal fazer valer os seus pontos de vista e tomar a iniciativa em processos internacionais que valorizem a governação do oceano [...]” (PORTUGAL, 2006, p. 5). Além disso, a expectativa com essa iniciativa era também alcançar o desenvolvimento sustentável de diversas atividades voltadas ao mar, para destacar-se como Estado marítimo na Europa.

Na ENM, Portugal (2006) reconhece que perdeu a sua vocação marítima histórica, ao afirmar que, para a maior parte da sociedade portuguesa, o mar representa algo distante e intangível. Entretanto, o documento também chama a atenção que o Estado desfruta de significativa reputação internacional no campo marítimo, em função das iniciativas tomadas nos últimos anos.

Segundo Meneses (2015), a ENM 2006-2016 busca então resgatar uma identidade nacional e a reaproximação do povo português com os oceanos, características necessárias a um Estado de vocação marítima para superar as ameaças e as dificuldades, por meio de atividades como a vigilância e a defesa das áreas sob sua jurisdição, combate à imigração ilegal, à poluição das águas, apoio à navegação e salvaguarda da vida humana no mar, assim como permitir a exploração de oportunidades como o reforço da coesão nacional, do desenvolvimento social e econômico e, principalmente, do alargamento do poder nacional como resultado dessas ações.

Portugal (2006) reconhece como pilares estratégicos o conhecimento, planejamento e ordenamento espaciais, assim como a promoção e a defesa ativa dos interesses nacionais. Com base nesses pilares, buscava cumprir um conjunto de ações estratégicas definidas, das

quais destacam-se: sensibilizar e mobilizar a sociedade para a importância do mar; promover Portugal como um centro de excelência de investigação das ciências do mar na Europa; proceder ao planeamento e ordenamento espacial das atividades; proteger e recuperar os ecossistemas marinhos; fomentar a economia do mar; apostar nas novas tecnologias aplicadas às atividades marítimas; garantir a defesa nacional, a segurança, a vigilância e a proteção dos espaços marítimos sob a soberania ou a jurisdição nacional.

Em virtude do que foi mencionado, podemos verificar que a EMN, aprovada em 2006, representa o assentamento de tudo aquilo que Portugal buscava em relação a sua política marítima, qual seja, retomar o prestígio de um Estado marítimo que já foi uma potência e voltar a angariar vantagens de uma exploração bem-sucedida dos recursos do mar.

2.2.2 A Estratégia Nacional para o Mar (2013-2020)

“O Mar-Portugal⁹ é um desígnio nacional cujo potencial será concretizado pela valorização económica, social e ambiental do oceano e das zonas costeiras, para benefício de todos os Portugueses” (PORTUGAL, 2014, p.3). Com essa frase na contracapa, a nova EMN de Portugal apresenta-se como uma nova concepção de aproveitamento dos oceanos. Com quase o triplo de páginas da sua edição anterior, o documento traz um modelo de utilização, desenvolvimento e preservação dos recursos e serviços relacionados ao mar, por meio de uma visão de longo prazo para o crescimento económico sustentável, inteligente e inclusivo.

Segundo Soares (2013), a ENM 2013-2020 constitui-se ainda de um código, com ferramentas multidisciplinares, a fim de promover o “Crescimento Azul¹⁰”, ao se lançar como um plano de ação prático, chamado de Plano Mar Portugal¹¹ (PMP), que substancializa os

⁹ A expressão Mar-Portugal, definida na ENM 2013-2020, é aplicada ao lugar geográfico, cujos limites são idênticos ao chamado Espaço Marítimo Português (EMP) ou ainda ao espaço do Atlântico Norte que está, de alguma forma, sob a jurisdição de Portugal (PORTUGAL, 2014).

¹⁰ O “Crescimento Azul”, descrito na PMIUE, pode ser entendido como uma estratégia a longo prazo para apoiar o crescimento sustentável a partir da exploração dos recursos dos mares e oceanos (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

¹¹ O Plano Mar Portugal é um documento dinâmico, com atualização constante e alinhado com a evolução do

objetivos almejados pelo Estado com relação ao Oceano Atlântico, propiciando dessa maneira, uma condição favorável ao investimento público e privado para o desenvolvimento de todas as atividades marítimas.

Cabe aqui mencionar que essa revisão, realizada em plena vigência da ENM anterior, foi motivada principalmente por dois fatores, quais sejam: a falta de um plano de ação que pudesse orientar a evolução dos programas descritos naquela Estratégia e que servisse também de referência para auferir o grau de cumprimento das metas desenhadas pelos seus autores; e a necessidade de adequação da Estratégia às alterações verificadas na UE no tocante às políticas comuns e os seus respectivos fundos de financiamento. Acrescenta-se a esse processo, a necessidade de atualização da ENM em função dos avanços conquistados pelos Estados na exploração dos oceanos, notadamente no tocante às tecnologias empregadas na exploração marítima e na produção de energia renováveis.

Esse plano contido na nova ENM, o PMP, designa um conjunto de objetivos a ser cumprido até 2020, que deverão ser referência na ação do Estado no que diz respeito ao mar, são eles: reafirmar a identidade marítima nacional; concretizar o potencial econômico, geoestratégico e geopolítico do “território marítimo”; atrair investimento nacional e internacional; reforçar a capacidade científica e tecnológica nacional; e consagrar Portugal, a nível global, como ator marítimo e como parte da PMIUE, notadamente para a área do Atlântico (PORTUGAL, 2014).

Conforme o pensamento de Soares (2013), a nova Estratégia orientada pela recente visão da UE sobre o “Crescimento Azul”, alicerça um novo modelo para o desenvolvimento sustentável. Outro ponto muito bem elaborado nessa Estratégia é a perspectiva multisetorial e integrada, promovendo uma maior eficiência no uso dos recursos, que, para tanto, faz-se necessário o exercício harmonizado de todas as competências e dos setores, que devem englobar

pensamento estratégico de desenvolvimento do Estado (PORTUGAL, 2014).

os governos central e regionais de Açores e da Madeira, bem como as autarquias participantes.

Analisando os dados apresentados até aqui, percebe-se um nítido e significativo amadurecimento da visão portuguesa sobre o aproveitamento do mar, ao enxergar a necessidade de estender a pauta internamente a outros domínios e, principalmente, a pauta externa a um alinhamento com as políticas setoriais da União Europeia. Dessa forma, Portugal pretende confrontar os novos desafios econômicos, ambientais e sociais, por meio de uma maior sinergia entre os principais *stakeholders*¹² nacionais e estrangeiros.

¹² *Stakeholders* foi empregado neste estudo para representar todas as partes e atores interessadas no objeto em análise.

3 A POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DA UNIÃO EUROPEIA

Neste capítulo, serão destacadas algumas características da UE quanto a sua vocação marítima, o histórico da nova Política Marítima tomada em versão integrada entre os membros constituintes, dados relevantes para a compreensão da sua importância, sua visão estratégica para o desenvolvimento comum e um balanço das principais ações concretizadas dentro do contexto temporal analisado.

3.1 A Visão Marítima da União Europeia

O continente europeu, conforme destaca Zamith (2011), apresenta-se como uma verdadeira península anexa ao continente asiático. Rodeada por dois oceanos (Atlântico e Ártico), quatro mares (Mediterrâneo, Mar do Norte, Mar Negro e Báltico) e numerosas ilhas, a Europa possui ainda uma zona costeira com a extensão de milhares de quilômetros, e um espaço marítimo sob sua jurisdição maior do que seu espaço terrestre.

Para exemplificar sua grandeza marítima, cabe aqui mencionar Pitta e Cunha (2011), ao evidenciar que a linha de costa da Europa é três vezes maior do que a africana, apesar de seu território ser a terça parte. Além disso, somadas todas as áreas de seus membros constituintes, com suas regiões ultraperiféricas¹³, a UE possui a maior ZEE do planeta (ANEXO C)¹⁴.

De acordo com Teixeira (2009), a presença do mar na vida dos europeus sempre foi uma constante, pois todos vivem a menos de 700 km da costa e quase metade vive a 50 km dela. Devido à sua geografia, a Europa sempre teve uma relação privilegiada com os mares e oceanos, o que influenciou, desde os primórdios, a identidade e a cultura dos povos europeus.

¹³ Regiões Ultraperiféricas são territórios de Estados-membros da UE que situam-se em zonas fora do continente europeu ou ainda, Estados independentes que de alguma forma são contemplados pelos tratados da UE. Disponível em: <https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/themes/outermost-regions/>. Acesso em 15 abr. 2020.

¹⁴ A configuração da ZEE da UE mudou consideravelmente em termos geográficos e, de forma ainda mais relevante, em termos geopolíticos com a saída do Reino Unido da União Europeia, processo comumente designado como “*Brexit*”, a partir de 2020.

Em vista do que foi mencionado, e considerando a União Europeia como único ator, pode-se afirmar que grande parte da sua população guarda uma vocação histórica com o mar, por meio do qual conquistaram riquezas e poder. A Europa sempre teve um grande número de habitantes em suas zonas costeiras. Hoje, ainda orgulhosa do seu passado relacionado ao mar, mesmo com uma ocupação mais harmonizada, as regiões litorâneas abrigam 40% da população e são responsáveis por, aproximadamente, 40% do PIB da UE (SOARES, 2013).

3.2 A Concepção da Política Marítima Integrada

“Que impróprio chamar Terra a este planeta de oceanos!¹⁵”, com esta frase de efeito, a Comissão Europeia apresenta em 2006 o “Livro Verde¹⁶ - Para uma futura política marítima da União: uma visão europeia para os oceanos e os mares”, o documento que representa o primeiro passo para o estabelecimento de uma política comum a todos Estados da UE para as questões do mar.

O Livro surge então como o produto de um Grupo de Trabalho, sobre assuntos marítimos, estabelecido a nível da Comissão Europeia com intuito de examinar todas as atividades econômicas dos Estados europeus que estejam relacionadas, direta ou indiretamente, com os mares ou oceanos, bem como analisar as políticas existentes ou inexistentes, tentando otimizar ou maximizar os benefícios retirados do ambiente marinho.

Fica claro também que a sustentabilidade ocupava à época, e ainda ocupa, uma posição de destaque nos debates sobre o desenvolvimento, e na UE, ganhava preponderância na agenda de trabalhos. Assim, em consonância com outras políticas, o Livro Verde procura,

¹⁵ Afirmativa atribuída a Arthur C. Clarke (1917-2008), inventor e escritor, conhecido por sua obra “2001: Uma Odisseia no Espaço” (UNIÃO EUROPEIA, 2006).

¹⁶ Livros Verde, na língua inglesa, “*Green Papers*”, são documentos publicados pela Comissão Europeia para estimular discussões sobre tópicos específicos a nível de União Europeia. As partes envolvidas são convidadas a participarem de um processo consultivo e colaborativo que podem dar lugar a livros brancos, ou no caso da PMIUE, a um livro azul. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=pt>. Acesso em: 28 abr. 2020.

numa visão holística, fomentar o crescimento de todas as atividades relacionadas ao uso e exploração do mar de uma forma sustentável.

Para esse efeito, deve se ter em conta um enorme conjunto de atividades que, segundo a União Europeia (2006), possuem um forte impacto nos Estados da UE, quais sejam: o turismo costeiro e marítimo; a construção naval; o transporte marítimo e as atividades portuárias; a pesca e aquicultura; a exploração de recursos minerais; a energia *offshore* (proveniente de hidrocarbonetos ou de fontes renováveis); e as tecnologias submarinas.

Um maior aproveitamento desses recursos acirra a competitividade entre os setores e os atores envolvidos, que deve assentar-se sob uma exploração sustentável do meio ambiente marinho. Melhores resultados, como um maior beneficiamento dos usuários, seriam incongruentes com a exploração sustentável, a menos que ela acontecesse por meio da interligação conveniente dessas áreas de atividade, o que se traduz, mandatoriamente, nessa abordagem holística, concretizada pela implantação de uma Política Marítima Integrada (PMI) em todo o continente.

Conforme o entendimento de Zamith (2011), o resultado, alcançado depois do lançamento do Livro Verde, foi obtido por meio de um processo *bottom-up*¹⁷ de consulta e análise acerca de como a Europa se relaciona com o mar e, assim, foi identificado o potencial das atividades que se desenvolvem nos oceanos ou se relacionam com eles, juntamente com o dimensionamento do desafio de fazer uso dessa capacidade de forma sustentável. Durante o período de consultas, que durou cerca de treze meses, foram recebidas quase 500 contribuições e organizados mais de 200 eventos para definir a política marítima a ser adotada no âmbito da UE.

Por meio dessa perspectiva e, também, devido ao alinhamento dos interesses dos

¹⁷ A expressão *bottom-up* quer dizer de baixo para cima e, nesse contexto, enfatiza o processo de elaboração dos documentos, por meio da contribuição direta das partes interessadas (NAJBERG, 2006).

Estados parte, chega-se em outubro de 2007 ao lançamento do “Livro Azul: uma política marítima integrada para a União Europeia”, que contém, em um documento anexo, um plano de ação para a implantação dessa nova política marítima.

De acordo com Zamith (2011), em 20 de maio de 2008, no primeiro Dia Europeu do Mar¹⁸, o Parlamento Europeu aprovou a criação de uma Política Marítima Europeia, com 587 votos a favor, 20 contra e 58 abstenções. Assim, ficou oficialmente adotada uma PMI para a UE, com base no reconhecimento inegável de que todas as questões relacionadas aos mares estão interligadas, sendo necessário, a fim de colher os resultados desejados, que todas as diretrizes normativas sejam concebidas de forma articulada. Ademais, essa PMI reforça a capacidade de enfrentamento e de resposta da Europa aos desafios contemporâneos mais abrangentes, como a segurança do transporte marítimo, o aquecimento global e a globalização.

A União Europeia (2007) destaca ainda que as ações propostas no Livro Azul corroboram com a consecução dos objetivos delineados pela UE, principalmente, incidindo sobre cinco domínios de ações estratégicas, a saber: a maximização da utilização sustentável dos mares; a construção de uma base de conhecimentos e inovação para a política marítima; a maximização da qualidade de vida nas regiões costeiras; a promoção da liderança europeia nos assuntos marítimos internacionais; e a promoção da visibilidade da Europa marítima.

Apesar de seu caráter pragmático, menciona Salvador (2018), o Livro Azul falha ao não especificar em detalhes a forma de atingir os diversos objetivos almejados. Mesmo apresentando um plano de ação, este se apresenta na verdade como um cronograma para que verdadeiros planos de ação sejam implantados em cada setor abordado por essa política integrada.

¹⁸ O Dia Europeu do Mar é um evento anual promovido pela Comissão Europeia e instituído no âmbito da PMIUE, para promover a interação das partes interessadas e, também, desenvolver ações em busca do crescimento sustentável. Em Portugal coincide com o Dia da Marinha, celebrado na data da chegada de Vasco da Gama à Índia, em 1498. Disponível em: <<https://www.calendarr.com/portugal/dia-europeu-do-mar/>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

3.3 Significado Político-Estratégico

Os objetivos da PMIUE ou, conforme disposto por Teixeira (2009), os domínios das ações estratégicas citados anteriormente, podem ser divididos em dois tipos, os macro e os micro, conforme o alcance do seu efeito. Assim, a maximização da utilização sustentável dos mares, a construção de uma base de conhecimentos e inovação para a política marítima e maximização da qualidade de vida nas regiões costeiras são vistos como objetivos de alcance limitado ou restrito, pois estão relacionados a questões concretas das políticas econômicas, sociais, científicas, ambientais e de educação. Enquanto os outros objetivos, quais sejam, a promoção da liderança europeia nos assuntos marítimos internacionais e a promoção da visibilidade da Europa marítima se colocam em um plano mais abrangente, uma vez que estão relacionados às questões geoestratégicas e geopolíticas.

Para Teixeira (2009), a PMIUE concentra seu esforço geoestratégico e político em uma visão orientada para o futuro, com base em duas afirmativas essenciais, a noção do potencial inexplorado dos oceanos e o seu valor estratégico como meio de comunicação. Com uma PMI que explore essas possibilidades, ainda imensuráveis, a UE pretende inverter a tendência atual de declínio da “Velha Europa” em comparação à ascensão dos Estados emergentes e, ainda, aumentar sua relevância no cenário internacional, garantindo um papel de liderança na perspectiva mundial.

Ainda nesse contexto, ficou registrado no Livro Azul a importância e a necessidade de dedicar atenção às implicações geopolíticas das alterações climáticas, ao fixar no seu conteúdo um prazo para a apresentação de um relatório, pela Comissão Europeia, sobre as questões estratégicas afetas ao Oceano Ártico. Além de prever o debate regular de assuntos marítimos com os parceiros da UE, dos quais destacam os Estados que já adotaram medidas a favor de uma abordagem marítima integrada, como os EUA, Canadá e Japão, bem como com outros parceiros, notadamente o Brasil, a Rússia, a Índia e a China (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Pelas ideias apresentadas, nota-se que, apesar de não ser uma iniciativa voltada para a área de Defesa, a PMIUE tonifica de forma inegável as condutas individuais nesse campo, ao abordar diversas iniciativas e assuntos que tangenciam a questão. Ao incrementar o interesse, a pesquisa, o conhecimento e o aproveitamento das áreas marítimas e zonas costeiras, promovendo também ações no campo do intercâmbio de informações entre setores e atores distintos, estará contribuindo para uma maior consciência situacional dos seus recursos relacionados ao mar, e conseqüentemente, para o desenvolvimento das políticas e estratégias de Defesa dos seus Estados-membros.

3.4 O Progresso da Política Marítima Integrada

Em 2009, dois anos após o lançamento do Livro Azul, que instituiu a PMIUE, a Comissão Europeia apresentou, conforme planejado, o primeiro relatório sobre o progresso da recente política integrada instituída. O documento destaca que a situação de crise econômica global vivida à época, não fazia parte dos planos elaborados em 2007, entretanto, o foco do relatório se dá nas conquistas alcançadas até aquele momento e, mais ainda, nos ajustes necessários não só para explorar o potencial dos mares e regiões costeiras, como também para enfrentar os problemas que os setores marítimos vivenciavam em função da crise econômica (UNIÃO EUROPEIA, 2009).

Nesse viés, a Comissão Europeia realça o sucesso alcançado na implantação do plano previsto em 2007, ao mencionar que 86% dos atos previstos foram iniciados ou concluídos e, ainda, que várias ações foram tomadas com relação aos demais, embora seus respectivos documentos oficiais ainda não tivessem sido adotados até então.

3.4.1 O Relatório de Progresso: Áreas Desenvolvidas

Ao descrever os feitos alcançados nesses dois primeiros anos de existência da PMI,

a Comissão Europeia inicia pela governança marítima e a participação das partes interessadas. De acordo com Zamith (2011), o Livro Azul defende que, para implementar uma política integrada e, assim, potencializar os benefícios extraídos dos oceanos, é necessário uma gestão marítima em todos os níveis de governança, desde as diversas regiões afins, passando pelas instituições da UE e, claro, os Estados-membros. Dessa maneira, o relatório destaca o avanço alcançado pelas partes envolvidas ao tomarem medidas para identificar sinergias e suplantar a compartimentação nas políticas relacionadas com o mar.

Entre as instituições da UE, chama a atenção a criação de estruturas para promover reuniões regulares entre as Direções-Gerais¹⁹ participantes, a fim de detectar oportunidades e eliminar eventuais incongruências entre as diversas políticas existentes no âmbito daquele Bloco. Como exemplo, podem-se destacar as mudanças atinentes à “Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas”, que teve as suas tarefas reorganizadas e suas responsabilidades ampliadas pela Comunidade Europeia, com o intuito de desenvolver instrumentos transeitoriais para garantir a coordenação política global (UNIÃO EUROPEIA, 2009).

Ainda em termos institucionais, a participação ativa do Conselho da UE e dos Estados-membros é assegurada por meio dos trabalhos do Conselho de Assuntos Gerais²⁰ e pelos grupos de contato, existentes em cada Estado, para a PMIUE. Esses grupos funcionam como porta-vozes dos Estados, e muitas vezes de regiões específicas, permitindo que os conhecimentos locais sejam plenamente utilizados em favor de uma governança ampla e, também, para que a UE perceba as necessidades específicas desses participantes, traduzindo

¹⁹ A Comissão Europeia está organizada em Direções-Gerais, responsáveis por desenvolver, executar e administrar as políticas, a legislação e os programas de financiamento da UE. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/how-commission-organised_pt#:~:text=A%20Comiss%C3%A3o%20est%C3%A1%20organizada%20em,programas%20de%20financiamento%20da%20UE>. Acesso em: 10 jun. 2020.

²⁰ O Conselho dos Assuntos Gerais é constituído, principalmente, pelos ministros dos assuntos europeus de todos os Estados-membros da UE. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/configurations/gac/>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

assim numa política mais inclusiva e transparente.

Com relação aos Estados, regiões e partes interessadas na PMIUE, percebe-se ainda que o Livro Verde e o Livro Azul foram fundamentais para estimular o ingresso dos Estados-membros da UE no desenvolvimento de uma política integrada. Quanto às regiões, verificou-se um maior interesse e participação no desenvolvimento integrado de ações no setor marítimo, como por exemplo, enumerou Zamith (2011) a respeito da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas (CRPM), que reuniu cerca de 160 regiões europeias e criou um grupo de trabalho específico para promover a PMIUE a nível regional. Da mesma forma, os atores regionais, empresariais, Organizações Não Governamentais (ONG) também enxergaram com bons olhos a instituição de uma política mais ampla, e a defenderam, desde o início, com contribuições que formaram a base para a criação de instrumentos e conceitos inovadores (UNIÃO EUROPEIA, 2009).

Seguindo na avaliação da PMI, o Relatório menciona outra importante ferramenta, os Instrumentos Transetoriais. Ainda no Livro Azul, foi identificada a necessidade do estabelecimento de instrumentos que permitissem a operacionalidade de uma visão holística dessa política. Dentre esses dispositivos, o Relatório destaca três importantes campos de Instrumentos que já apresentavam um bom ritmo de desenvolvimento e resultados importantes nesses dois primeiros anos avaliados, são eles: Ordenamento do Espaço Marítimo (OEM) e a Gestão Integrada da Zona Costeira²¹ (GIZC); integração da vigilância; e a construção de uma base de dados e conhecimentos.

O OEM é um instrumento importante frente aos efeitos colaterais do aumento da competição entre as partes e de uma maior exploração do espaço marítimo. No desdobramento desse instrumento, a Comissão Europeia estabeleceu, em 2008, um Roteiro para o OEM que analisa o desenvolvimento de uma abordagem comum e que promove a aplicação do

²¹ Seguindo a recomendação contida no Livro Azul a respeito do desenvolvimento da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC), a Comissão Europeia iniciou em 2009, um projeto destinado a fomentar o intercâmbio de boas práticas nessa área (UNIÃO EUROPEIA, 2009).

ordenamento a nível nacional e da UE, estabelecendo dez princípios fundamentais que foram muito bem recebidos pelos Estados-membros (ZAMITH, 2011).

Sobre a integração da vigilância marítima, a Comissão Europeia já havia empreendido descrições pormenorizadas de diversas iniciativas nesse sentido, a nível regional, nacional e europeu, antes mesmo da elaboração do Relatório em 2009. Por meio de uma Comunicação aos Estados-membros da UE, já apontava feitos e diretrizes para a comunidade que iam além das questões marítimas, por meio de um programa mais amplo designado de *Global Monitoring for Environment and Security*²² (GMES), que conta também com a participação da Agência Espacial Europeia.

Ao encerrar a análise do progresso alcançado com os Instrumentos Transetoriais para a PMIUE, a União Europeia (2009) expõe sobre a construção de uma base de dados e conhecimentos para a política marítima. Nesse sentido, destacou no Relatório as ações preparatórias em curso para reunir dados hidrográficos, biológicos, químicos e geológicos a nível das bacias oceânicas e, ainda, a Rede Europeia de Observação e de Dados do Meio Marinho²³ (EMODNET), anunciada no Livro Azul, que tem como objetivo reduzir as incertezas e os custos operacionais dos utilizadores de dados marinhos. Por último, destacou o projeto de um “Atlas Europeu dos Mares”, que tem por finalidade divulgar as questões marítimas, contribuindo para a formação de uma mentalidade mais sólida.

Outro campo que teve o progresso mencionado no referido Relatório, foi o das Políticas Setoriais. Verifica-se que a Comissão Europeia não focou, exclusivamente, na elaboração de medidas a favor do desenvolvimento sustentável dos setores diretamente ligados ao mar e das regiões costeiras, mas dedicou-se igualmente a uma abordagem integrada e estratégica das políticas marítimas. Para atingir tal efeito, adotou uma abordagem apoiada nas

²² “Monitoramento Global para o Meio Ambiente e Segurança” (tradução nossa).

²³ *The European Marine Observation and Data Network* (EMODNET). Disponível em: <<https://www.emodnet.eu/>>. Acesso em: 15 mai. 2020>.

bacias marítimas com o propósito de atingir o mesmo resultado para as tão distintas regiões englobadas pela PMI. Destaca-se, até aquela data, as abordagens estratégicas regionais para o Ártico, Mediterrâneo e para o Báltico.

3.4.2 Ajustes Necessários à Política Marítima Integrada

Depois de apontar o êxito alcançado, a Comissão Europeia aproveita o Relatório para listar ações adicionais ao plano traçado em 2007, destinadas a suplantar as novas dificuldades apresentadas e a explorar o bem sucedido caminho trilhado após os dois anos de existência da PMIUE.

Destarte, destaca que é necessário não só manter o estímulo para vencer os desafios aparentes no médio e longo prazo, principalmente quanto às questões climáticas e da crise financeira, mas, também, avançar na proteção do ambiente e do crescimento econômico. Para tanto, faz-se necessário melhorar a ação dos poderes públicos e explorar a sinergia das partes envolvidas no tocante a exploração e sustentabilidade marítimas. Com tal finalidade, a UE sugere no Relatório, o avanço em seis direções estratégicas que abordaremos em seguida:

— a governança marítima integrada, cerne da questão, deve ser consolidada, ao traduzir os progressos alcançados em estruturas ativas em todos os níveis de atuação. Da mesma forma, as partes interessadas (instituições, regiões costeiras e Estados-membros) devem contribuir para o desenvolvimento e efetivação de uma visão holística dos assuntos relacionados ao mar (UNIÃO EUROPEIA, 2009).

— os instrumentos políticos transetoriais, vistos a partir de um ordenamento otimizado do espaço marítimo, devem traduzir-se em mecanismos práticos que incentivem o investimento, a gestão dos assuntos marítimos, o processo decisório e a consciência sob questão ambiental. Alinhado ao ordenamento dos mares, surgem também as estratégias baseadas nas bacias marítimas, com a finalidade de melhor explorar as peculiaridades dessas regiões

(UNIÃO EUROPEIA, 2009).

— a definição dos limites de sustentabilidade das atividades, de maneira a considerar os efeitos cumulativos de uma exploração transtetorial no meio marinho. Assim, destaca essa abordagem estratégica como base fundamental da PMIUE, que deverá substanciar a cooperação entre as partes interessadas, principalmente, com base na ciência e na política relacionadas ao mar (UNIÃO EUROPEIA, 2009).

— o Relatório sugere ainda uma maior importância ao caráter internacional da PMIUE, para que a Europa assuma o papel propulsor para as políticas marítimas pelo mundo, reforçando o diálogo com seus principais parceiros e, aumente sua participação como bloco nos fóruns internacionais e nos debates informais (UNIÃO EUROPEIA, 2009).

— a União Europeia (2009) orienta ainda que a execução da PMIUE deve convergir para o crescimento econômico, o emprego e a inovação sustentável, ao, no futuro, explorar a sinergia entre a PMI e a política energética, notadamente na produção de energia renováveis e no aumento da utilização do mar para o transporte por dutos, redes e navios.

— por fim, como sexta direção estratégica, menciona o desenvolvimento de uma frota de navios com bandeira da UE, o conceito de “auto-estradas” do mar, a aposta em navios ecológicos e a ampliação do programa de transporte marítimo a curta distância, semelhante à navegação de cabotagem internacional.

Levando-se em conta o que foi observado no Relatório, percebe-se que apesar do entusiasmo em destacar algumas ações concluídas ou em andamento, fica evidente que, apesar de ter atingido uma maior maturidade, a PMIUE não apresentou resultados concretos de forma satisfatória. Isto não quer dizer que o restringido avanço tenha um caráter negativo. Verifica-se que, apesar do interesse e otimismo das partes interessadas, fazer uma política dessa dimensão caminhar com passos largos é algo complexo, admitindo-se assim, ser razoável que os resultados práticos somente apareçam no médio ou longo prazo.

3.4.3 A Declaração de Limassol: um Novo Impulso

Em virtude do pouco progresso prático alcançado, frente ao enorme potencial atribuído à PMIUE, foi realizado na cidade de Limassol, no Chipre, um encontro dos ministros dos Estados-membros responsáveis pela promoção da PMIUE, com a presença de outras autoridades interessadas, como, por exemplo, o Presidente da Comissão Europeia José Manuel Durão Barroso²⁴ (1956-). O resultado ficou registrado como a “Declaração de Limassol” e visava à renovação da ênfase imputada à PMI em 2005 (Livro Verde) e 2007 (Livro Azul).

Nesse contexto, em um Comunicado de Imprensa sobre o encontro de Limassol, Durão Barroso, declarou: “Os mares e oceanos podem desempenhar um papel decisivo na recuperação da economia europeia. A declaração de hoje contém uma mensagem clara: temos de aproveitar as potencialidades da economia azul na Europa” (UNIÃO EUROPEIA, 2012b).

Para Salvador (2018), a Agenda de Limassol ajusta os objetivos da PMIUE com o enfoque principal para o transporte marítimo sustentável, energias renováveis, o turismo e para as tecnologias de exploração dos recursos minerais submarinos. Assim, surge o conceito do “Crescimento Azul”, com objetivos concretos que devem ser alcançados até 2020. Para tanto, o “território marítimo” europeu foi dividido em oito bacias (Mares Adriático e Jônico; Oceano Ártico; Oceano Atlântico; Mar Báltico; Mar Negro; Mar Mediterrâneo; Mar do Norte; e regiões ultraperiféricas²⁵), acreditando que a política marítima deva promover estratégias de desenvolvimento que tirem proveito das peculiaridades de cada região, enquanto tenta resolver os seus problemas particulares.

²⁴ José Manuel Durão Barroso foi Primeiro-Ministro de Portugal de 2002 a 2004 e Presidente da Comissão Europeia de 2004 a 2014.

²⁵ As regiões ultraperiféricas da UE são as seguintes: Guiana Francesa, Guadalupe, Martinica, Maiote, Reunião e São Martinho (França), os Açores e a Madeira (Portugal) e as ilhas Canárias (Espanha). Disponível em: <https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/themes/outermost-regions/>. Acesso em 19 jun. 2020.

3.5 A Estratégia Marítima para a Região Atlântica

A partir da iniciativa da UE de traçar, dentro da PMIUE, uma estratégia para cada uma das suas oito bacias marítimas, será analisada a Estratégia para a Região Atlântica em função de contemplar o objeto desse trabalho e, também, por ser uma das principais regiões estratégicas integrante dessa política integrada.

Teixeira (2012) destaca que essa Estratégia para o Atlântico, anunciada em Lisboa, figura como um subproduto da PMIUE, especificamente orientado para o desenvolvimento de uma base de conhecimento que permitirá a exploração sustentável das potencialidades desse Oceano e sob um domínio partilhado entre a UE e os Estados-membros, prevalecendo sempre o princípio da subsidiariedade²⁶.

No documento sobre a Estratégia, os desafios e oportunidades são apresentados agrupados em cinco temas que relacionam-se mutuamente. Nesse sentido, Soares (2013) sintetiza os temas e seus principais aspectos apresentados pela UE: redução da “pegada de carbono²⁷” da Europa; aplicação da abordagem ecossistêmica; exploração sustentável dos recursos naturais dos fundos marinhos; resposta às ameaças e às situações de emergência; e crescimento inclusivo do ponto de vista social.

Apesar do avanço conquistado com a abordagem setorial das estratégias da PMIUE, percebe-se, ao elaborar as diretrizes para cada bacia com características peculiares, que esses traços comuns não amenizam a heterogeneidade das regiões abrangidas. Assim, ao pensar numa estratégia comum para os cinco Estados que à época pertenciam à UE (Portugal, Espanha,

²⁶ De acordo com o disposto pelo Parlamento Europeu, o princípio da subsidiariedade exclui a intervenção da UE quando “uma matéria pode ser regulamentada de modo eficaz pelos Estados-Membros” e “confere legitimidade à União para exercer os seus poderes quando os objetivos de uma ação não puderem ser realizados pelos Estados-Membros”. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/7/o-principio-da-subsidiariedade>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

²⁷ Pegada de carbono, do inglês *carbon footprint*, representa a quantidade de carbono equivalente emitida na atmosfera por uma determinada entidade. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/255/_arquivos/3_como_medir_creditos_de_carbono_255.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

Irlanda, Reino Unido e França), com relação às suas atuações no segundo maior oceano do Planeta, nota-se que a jurisdição da UE sobre o tema esbarra no princípio da subsidiariedade mencionado. Dessa maneira, Teixeira (2012) ressalta que a Estratégia para o Atlântico visa, na verdade, à complementar e auxiliar as ações dos Estados-membros a respeito dessa região.

A fim de circundar as partes envolvidas, dar crédito à Estratégia traçada e, ainda, ampliar sua jurisdição sobre o tema, a União Europeia (2011) estabelece como primeiro passo na execução do plano estratégico, a preparação de um Fórum para o Atlântico, que deve contar com seminários com foco nos desafios e oportunidades descritos no documento e que vão além da competência da UE sobre os Estados-membros. Assim, ao incluir opiniões e propostas das partes interessadas, valida sua estratégia por meio de uma orientação *bottom-up* da sua iniciativa (Teixeira, 2012). Outra questão realçada, é que muitos setores abordados nessa Estratégia demandam elevadíssimos investimentos e, dessa maneira, permitem soluções mais eficazes quando realizadas de forma integrada do que por meio de intervenções nacionais ou regionais.

Assim, este capítulo permitiu entender a importância dos mares e oceanos para a UE e como, por meio da Comissão Europeia, ela concebeu uma PMI para os seus Estados-membros. Percebe-se também o grande potencial dessa abordagem holística sobre o tema marítimo e, que, apesar das vantagens e possibilidades descortinadas, a UE enxergou também suas limitações frente à independência das partes envolvidas. Portanto, conclui-se que desde a aprovação do Livro Verde em 2005, a UE caminha, vagarosa e persistentemente, no sentido de convencer, à base do estímulo, todos os *stakeholders* desse processo de integração da política marítima para o Bloco Europeu.

4 A INFLUÊNCIA DA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA SOBRE PORTUGAL

Neste capítulo será utilizado o conteúdo exposto anteriormente, a fim de verificar o alinhamento e as divergências entre a PMIUE e a ENM de Portugal e concluir se realmente houve, no período analisado, uma significativa influência da UE sobre a política marítima portuguesa.

Há que se notar que tanto a UE, quanto Portugal, viviam as últimas décadas do século passado focados em suas frações continentais, conforme destaca Pitta e Cunha:

Se Portugal sempre ignorou o mar sua agenda europeia, não o perspectivando como um activo estratégico ao interesse nacional, também a própria UE se viu desde sempre a si própria como um bloco terrestre, capitaneado pelo eixo continental, traçado ao longo de décadas entre Paris e Bona, do que como a potência marítima que também é (PITTA E CUNHA²⁸, 2010 *apud* ZAMITH, 2011).

Dessa maneira, verifica-se que os atores analisados chegam ao século XXI com o foco em políticas e estratégias que relegam os oceanos a segundo plano. Cabe salientar que, diferentemente do Bloco Europeu, Portugal é detentor de um passado de glórias por meio dos mares, que já lhe rendeu o protagonismo político-estratégico no séculos XV e XVI.

4.1 Portugal como Força Motriz da Política Marítima Integrada

Portugal, ao se ver em uma posição geográfica e política periférica no contexto europeu e mundial, talvez em função da sua tímida vocação terrestre, enxerga mais uma vez a esperança vinda dos oceanos e inicia uma forte campanha marítima a partir do final dos anos da década de 1990. Nesse sentido, destaca Meneses (2015), Portugal liderou e presidiu a CMIO (1995), organizou a Exposição Mundial de Lisboa (expo 98), constituiu a Comissão Oceanográfica Intersetorial (1998), constituiu a Comissão Estratégica dos Oceanos (2003),

²⁸ PITTA E CUNHA, Thiago. Portugal - 25 Anos de Integração Europeia. Revista do Centro de Informação Europeia Jacques Delors - Europa Novas Fronteiras, n.º 26/27. Lisboa, 2010, p.186.

criou a Estrutura de Missão para Extensão da Plataforma Continental (2005), estabeleceu a EMAM e conseguiu que a *European Maritime Safety Agency*²⁹ (EMSA) fosse instalada em Lisboa em 2006, demonstrando um enorme esforço para reencontrar a sua vocação marítima.

Muito importante nesse contexto, foi a participação de Durão Barroso, como Primeiro-Ministro de Portugal e como Presidente da Comissão Europeia, o que possibilitou que as iniciativas portuguesas de retorno ao mar se propagassem como uma força motriz para as iniciativas da UE. Conforme reforça Zamith (2011), o então presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, foi quem lançou a pedra fundamental para a construção de uma Política Marítima Integrada para a União Europeia.

Assim, enquanto Portugal procurava realinhar suas políticas internas dando maior ênfase ao setor marítimo, a Comissão Europeia, sob o mandato de Durão Barroso, dava os seus primeiros passos em busca desse novo “elixir” que poderia integrar os seus Estados-membros através dos oceanos e mares. Dessa forma, ao passo que Portugal elaborava os seus primeiros documentos sobre uma política marítima intersetorial e inclusiva no campo interno (ENM 2006-2016), a UE dava também os primeiros passos para o estabelecimento de uma PMI no âmbito continental, com o lançamento do Livro Verde. Nesse sentido, Pitta e Cunha (2011) anota que houve uma consonância entre as ideias originalmente desenvolvidas pela Comissão Estratégica dos Oceanos de Portugal e os princípios e objetivos posteriormente apresentados pela Comissão Europeia no Livro Verde, que ficaram ainda consagrados na atualização portuguesa da Estratégia Nacional para o Mar.

Sendo assim, Portugal, apesar de estar na vanguarda do movimento de retorno aos oceanos no contexto europeu, com a realização de importantes eventos da agenda marítima comum e com a aprovação da sua ENM em 2006, somente, como aborda Zamith (2011), no ano de 2007, Portugal realmente expandiu o seu horizonte e vislumbrou a oportunidade de se

²⁹ Agência Europeia de Segurança Marítima (tradução nossa).

destacar dentro da UE por meio da importância da sua vocação marítima para os assuntos europeus. Essa atitude foi endossada pelo *lobby*³⁰ português, especialmente durante a presidência portuguesa da Comissão Europeia, onde Portugal deixou a sua colaboração registrada com a aprovação do Livro Azul da PMIUE.

4.2 A União Europeia como Sustentáculo Limitado da Estratégia Marítima Portuguesa

Até então, em termos de política conjunta para a UE, assinala Palmeira (2015), o mar era sinônimo de pesca. Por iniciativa da Comissão Barroso³¹, ao exaltar o mar no mapa europeu e difundir o seu valor estratégico, a UE acaba por valorizar os Estados que possuem uma maior área de jurisdição marítima, dentre os quais destaca-se Portugal.

Em função da crise financeira norte-americana que iniciou-se em 2008 e que não demorou a impactar severamente os seus principais Estados-membros, a UE, com elevados níveis de desemprego e baixo nível de crescimento econômico, identifica, no mar e na iniciativa de exploração conjunta que vinha tomando vulto, uma oportunidade para reanimar os mercados internos (CIERCO, 2015). Diante disso, pode-se afirmar que Portugal, apesar de profundamente abalado economicamente, percebe que há um alinhamento entre a sua preparação para o estabelecimento de um plano de grandes proporções no setor marítimo e a necessidade da UE de explorar novas possibilidades, alavancando assim sua estratégia de voltar a ter uma participação no Bloco mais condizente com o seu potencial.

Apesar de surgir da iniciativa de alguns Estados-membros, dentro os quais destacou-se Portugal, a PMIUE também serviu como base ou como uma mola impulsadora para outras políticas nacionais no mesmo contexto. Entretanto, enquanto há interesses comuns

³⁰ Pressão exercida por um grupo ou organização sobre algum ator ou poder instituído (tradução nossa).

³¹ Como ficou conhecida a composição da Comissão Europeia, presidida por José Manuel Durão Barroso, entre os anos de 2004 a 2009. Disponível em: < https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2000-2009/2004_pt>. Acesso em: 04 ago. 2020.

entre as políticas integrada europeia e nacionais, também há limites que devem ser respeitados. Conforme evidencia Soares (2013), a PMIUE preconiza que a ação da UE deve estar em consonância com as políticas nacionais. Para tanto, deve limitar-se ao domínio de competência compartilhada entre o Bloco e os seus membros, não devendo a UE gerenciar domínios de forma exclusiva. Assim, ao assumir uma dimensão internacional de governança, deve basear-se nos princípios do Direito Internacional, principalmente no tocante à soberania dos Estados previstos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM).

Dado o exposto, até mesmo a implementação de uma vigilância marítima integrada, no domínio marítimo da UE, conforme previsto pela Comissão Europeia, demanda o estabelecimento de um domínio comum de partilha de informação, que seja compatível com a soberania dos seus contribuintes, para que realmente tenha suporte dos Estados-membros. Sob essa perspectiva foi proposto em 2009 o desenvolvimento do *Common Information Sharing Environment*³² (CISE), que visa à interoperabilidade, a fim de garantir, às autoridades de diferentes setores, as informações necessárias para conduzirem suas ações nos mares e oceanos (SOARES, 2013).

No tocante aos recursos naturais, contidos nas águas e leitos dos mares e oceanos sob jurisdição dos Estados, a UE possui competência somente sobre a conservação dos recursos biológicos no que tange à pesca. Importante nesse sentido, salienta Soares (2013), que não existe no âmbito do Tratado de Lisboa³³ e da própria PMIUE, ordenamento jurídico que justifique ou fundamente a intervenção da UE no que diz respeito a qualquer tipo de gestão dos recursos naturais existente na Plataforma Continental dos Estados.

Essa questão de sustento da soberania é uma das principais preocupações de

³² Ambiente Comum de Compartilhamento de Informações (tradução nossa).

³³ Tratado assinado pelos Estados-membros em 2007, entrando em vigor no ano de 2009, que reformulou o funcionamento da UE. Disponível em: < <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

Portugal ao fomentar ou se sustentar na PMIUE como forma de alavancar o seu potencial marítimo, uma vez que em 2009 apresentou a sua proposta de extensão da Plataforma Continental, que se aprovada, terá área “sensivelmente igual à área terrestre de toda a UE” (SALVADOR, 2018, p.89).

4.3 O Alinhamento da nova Estratégia Portuguesa com a UE

Previamente à comparação de dois documentos de diferentes níveis, faz-se necessária a justificativa para tal escolha, conforme a seguinte afirmativa:

[...]apesar de aparentemente se tratarem de documentos com graus de hierarquia diferentes e independentemente da política enquadrar a estratégia, a PMIUE e a ENM 2006-2016 têm um elevado grau de semelhança, não constituindo um erro de apreciação se forem colocadas ao mesmo nível (VIEGAS, 2011, p. 22).

Desse modo, Soares (2013) nota que a PMIUE influencia a ENM de Portugal, notadamente a aprovada em 2013 (ENM 2013-2020). Enfatiza ainda que, apesar da sua antecessora (ENM 2006-2016) ter sido aprovada um ano antes da PMIUE, ela estava alinhada com o processo embrionário da PMIUE, iniciado em 2005 e ratificado em 2006. Assim, apesar de se tratar de um documento de nível estratégico, pode-se afirmar que as ENM portuguesas tiveram uma nítida inspiração na PMIUE. Esse alinhamento é justificado pelo fato de Portugal ter sido um dos principais contribuintes para esse processo construtivo da PMIUE.

Cabe ressaltar que em função da sua natureza marítima, posição estratégica no Oceano Atlântico, vocação para o mar e as dimensões da Plataforma Continental pleiteada junto à ONU, Portugal talvez seja o Estado com maior potencial de explorar as oportunidades criadas pela PMIUE. Isso justifica o empenho e a grande participação portuguesa junto à Comissão Europeia para o estabelecimento de uma PMI.

Em uma análise mais profunda das duas iniciativas, a PMIUE e a ENM de Portugal, identificam-se muitos pontos em comum e algumas peculiaridades. Dentre as paridades avultam a abrangência dos documentos, sobre a qual os dois documentos apresentam o viés de

interdependência entre instâncias multilaterais e o destaque aos foros e convenções internacionais relacionadas ao mar (SOARES, 2013)

Um ponto ainda mais consubstanciado entre as duas partes, UE e Portugal, é o modelo de desenvolvimento sustentável. A Comissão Europeia aprovou um documento intitulado “Crescimento Azul: Oportunidades para um crescimento marinho e marítimo sustentável”, no qual enfoca cinco setores da economia, sob os quais apresenta iniciativas e ações estratégicas, mostrando que esse empreendimento, a nível da UE, deve funcionar como um força suplementar para estimular o crescimento e multiplicar o nível de emprego no longo prazo, dentro do contexto da economia azul. Analogamente, a ENM 2013-2020 de Portugal descreve seu novo conceito de desenvolvimento sustentável, baseado no “Crescimento Azul”, desenvolvido e apresentado no âmbito da UE. Portugal destaca ainda em sua Estratégia os mesmos cinco domínios apontados pela PMIUE, quais sejam: a energia azul, a aquicultura, o turismo, os recursos minerais marinhos e a biotecnologia azul.

Sobre a Estratégia para o Atlântico da UE, desenvolvida no âmbito da PMIUE, Portugal ressalta em sua ENM 2013-2020 que vem no passado recente, contribuindo para a produção do pensamento estratégico e para o desenvolvimento de políticas de governança, gestão e valorização do Oceano, especialmente ao acentuar a relevância do componente marítimo nas prioridades políticas da UE. Dessa maneira, o documento menciona o ativo papel desempenhado por Portugal no desenvolvimento da PMIUE, bem como na sua Estratégia Marítima para o Atlântico (PORTUGAL, 2014, p. 46).

Outro ponto importante, motivador da renovação da ENM antes mesmo do prazo definido como meta em 2006, foi a necessidade de alinhamento dos objetivos traçados por Portugal com os fundos de investimentos previstos pela UE no seu Livro Azul. Nesse contexto, a PMIUE pôde influenciar a ENM no plano da “edificação da estrutura de conhecimento e no financiamento de projetos através de fundos comunitários” (VIEGAS, 2011, p. 25).

Portugal assume claramente esse alinhamento no documento de suporte à renovação da ENM, elaborado em 2012, ao colocar como fundamento para a governança marítima, a concepção de uma nova ENM ajustada à PMIUE, principalmente ao que tange às orientações para o “Crescimento Azul” e o desenvolvimento da Estratégia do Atlântico, com o seu respectivo fundo financeiro. Essa pretensão se concretizou em sua ENM 2013-2020, ao destacar que procurou estar alinhado aos projetos previstos no Plano de Ação da Estratégia para o Atlântico da PMIUE, para os quais o Banco Europeu de Investimento já estaria pronto para mobilizar os seus instrumentos de financiamento (PORTUGAL, 2014).

Esse alinhamento ainda se comprova, segundo Soares (2013), ao verificarmos na ENM 2013-2020 o uso das ferramentas transeitoriais desenvolvidas na PMIUE, das quais destacam-se o OEM, o levantamento de uma base de conhecimento acerca do meio marinho e a Vigilância Marítima Integrada.

Ao encerrar a análise dos pontos comuns da Estratégia para o Atlântico da UE, derivada da PMIUE, e da ENM 2013-2020 de Portugal, conclui-se que, em termos gerais, há entre os dois documentos um significativo alinhamento. Isso se apoia na partilha de objetivos importantes entre as duas partes e, também, porque tal alinhamento permite uma relação vantajosa para Portugal, dentro da possibilidade de alavancar a sua Estratégia para o mar, combinando os meios da UE com o seu potencial marítimo (Ribeiro³⁴, 2013, *apud* Soares, 2013).

4.4 Diferenças entre a Estratégia Portuguesa e a Política Marítima Integrada

Viu-se inicialmente que Portugal foi uma peça chave para a elaboração e o estabelecimento de uma PMI para a UE, principalmente em sua fase incipiente. Após o estabelecimento da PMIUE em 2007, e a sua renovação em 2012, nota-se que foi necessário a

³⁴ O CMG Ventura Soares entrevistou o Comandante Fonseca Ribeiro, então Diretor-Geral de Política do Mar de Portugal, em março de 2013, época em que ele participava da elaboração da nova versão da ENM.

Portugal ajustar-se à nova metodologia, ao novo enquadramento temporal e aos mecanismos de funcionamento da política europeia para os mares e oceanos. Entretanto, além de se perceber o ajuste implementado na ENM 2013-2020 de modo a alinhar-se com a PMIUE, nota-se também que alguns pontos importantes não podiam ser vistos à luz de uma política comum, uma vez que Portugal pretendia explorar os benefícios da PMI para alavancar suas características e seus potenciais para retirá-lo da posição marginal assumida nos últimos séculos.

Por tudo isso, logo em sua dimensão internacional, a ENM de Portugal afasta-se desse alinhamento à PMIUE, ao apresentar como objetivos estratégicos próprios, a exploração do posicionamento geográfico português e a relação com outros blocos de interesse. Pitta e Cunha (2004) aponta que esse posicionamento, a respeito da exploração do seu potencial marítimo, superior a média europeia, permitirá desenvolver vantagens econômicas que irão propiciar um melhor posicionamento do Estado dentro do Bloco. Cierco (2015) relembra ainda que em função da localização estratégica de Portugal, o Estado pontua posições de destaque em relações multilaterais de diferentes fóruns, dos quais cita a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Organização de Estados Ibero-Americanos (OEI).

Apesar desse distanciamento entre a ENM e a PMIUE, Pitta e Cunha (2004) afirma que essa valorização geoestratégica do elemento marítimo português, não se afirma como uma alternativa ao processo de integração europeia, constituindo, na verdade como uma ferramenta que reforça o peso político de Portugal como Estado independente.

Em outros pontos, nota-se essa diferenciação natural entre o documento português e o europeu, uma vez que na sua ENM, Portugal enfatiza suas qualidades marítimas peculiares que o destaca dos outros Estados-membros da UE. Nesse sentido, Cierco (2015) evidencia que Portugal, em seu novo conceito estratégico nacional, identifica a necessidade ou oportunidade de explorar e maximizar essa característica marítima do Estado, incluindo o seu caráter

arquipelágico, sua participação nos tratados que toma parte e, claro, sua centralidade no Oceano Atlântico.

Outro ponto divergente evidenciado por Soares (2013) é sobre a questão do uso da Plataforma Continental. Parcela do território nacional que, juridicamente não pode ser contemplado na PMIUE, visto que a esse respeito, limitou-se a uma política comum para a pesca e respeitou a soberania dos Estados-membros previsto na CNUDM. Por outro lado, Portugal que já possui uma significativa Plataforma Continental e que visa a aprovação de sua proposta de extensão dela, destaca em sua ENM que o seu “regresso” ao mar depende da execução de uma estratégia fundamentada no conhecimento, tecnologia e características geográficas, na qual destaca o alargamento dessa plataforma, conforme submetido à ONU em 2009.

5 CONCLUSÃO

Neste momento, torna-se oportuno e adequado o retorno ao objetivo desta dissertação, confrontando-o com as evidências encontradas, a fim de dar sustentabilidade à resposta da pergunta de partida: A PMIUE influenciou a Política Marítima de Portugal no espaço temporal de 2005 a 2013?

Para se chegar a uma conclusão, foram necessárias as abordagens isoladas da PMIUE e da ENM de Portugal para compreendermos suas origens, fundamentos e perspectivas. Depois de deslindar os documentos normativos, passou-se à análise conjunta e comparativa dos apontamentos, registrando os seus pontos comuns e suas divergências.

Para tanto, o capítulo 2 destacou a importância do mar para Portugal, sob um ponto de vista histórico, geográfico e econômico, mencionando dados antigos e recentes, mas focando no contexto temporal abordado. A partir dessas informações, passou-se a mostrar como Portugal conduziu a sua política marítima nos tempos modernos, com um enfoque mais detalhado para os dois principais documentos relativos ao tema aprovados durante o período observado, a ENM 2006-2016 e a ENM 2013-2020.

Antes de tratar da primeira ENM portuguesa, foi constatado que nas últimas décadas do século passado, após o reconhecimento da independência das antigas colônias na África, o Estado viu-se confinado em seu território, deixando para trás um passado de glória e protagonismo que fez de Portugal um império global a partir do século XV. A partir daí, destinado a uma reformulação do seu relacionamento com o mar, Portugal inicia uma série de ações com vistas a resgatar uma mentalidade marítima de outrora. Nesse intuito, aprova a primeira ENM com vigência para o período de 2006 a 2016. Um documento singelo que pretendia, a partir do impulso tomado por meio da realização de eventos relacionados ao mar, resgatar a identidade marítima daquela sociedade.

Cabe aqui ementar que, na mesma época, um movimento semelhante acontecia no

âmbito coletivo da UE. A partir de um processo de consulta pública, surge em 2006 o Livro Verde. A iniciativa que contou com grande impulso português, tinha o objetivo de, a partir de uma visão abrangente, fortalecer o Bloco ao fomentar o crescimento do uso e da exploração do mar de forma sustentável.

Ainda com forte colaboração portuguesa, a Comissão Barroso, aperfeiçoando as ideias contidas no documento anterior, lança o Livro Azul, que representa o marco inicial para a PMIUE e que trazia consigo um plano de ação concreto para sua implementação.

Até aqui, conclui-se que houve, inicialmente, um movimento simbiótico entre Portugal e a UE, no que se refere às suas concepções modernas sobre o proveito do mar e suas políticas marítimas. Inegável nesse contexto, o destaque atribuído a Portugal nessa ação, materializado na pessoa de Durão Barroso, à frente do Estado ou da Comissão Europeia no período de 2002 a 2014. Assim como Portugal queria rever seu passado ilustre através dos mares, a Europa, por sua vez, buscava um meio adicional de acompanhar os Estados emergentes e renovar sua imagem.

Ainda no capítulo 3, a partir de um relatório da Comissão Europeia de 2009, passou-se a analisar o progresso da PMIUE até aquele ponto, com o intento de apresentar os avanços e dificuldades experimentados pela UE com a sua política integrada para os mares e oceanos e, conseqüentemente, de facilitar a comparação com o que ocorria em Portugal naquele período. Um importante fato que abalava sensivelmente a Europa e, mais incisivamente Portugal, foi a crise estadunidense de 2008, sentida fortemente do outro lado do Atlântico nos anos seguintes. Dessa forma, o relatório de 2009 apresentou não somente as falhas ou fragilidades identificadas, mas também as necessidades de revisão do plano para reagir ao novo cenário econômico vigente. Nesse viés, com enfoque nos instrumentos políticos transetoriais e no ordenamento dos espaços marítimos, surgem as estratégias baseadas nas bacias marítimas, das quais fez-se oportuno pormenorizar a Estratégia Marítima para o Atlântico.

Ao propor estratégias diferenciadas por regiões, traçando planos mais homogêneos para os Estados envolvidos, a UE se depara com uma limitação jurídica, o princípio da subsidiariedade, que prevê que a União somente deverá se sobrepor aos Estados-partes quando o fizer melhor, sempre respeitando a soberania dos seus membros.

Em vista dos argumentos apresentados, passa-se ao cerne desta dissertação, a abordagem comparativa entre a PMIUE e as ENM de Portugal, apresentada no capítulo 4, com vistas a responder a pergunta de partida. Ao analisar os dois atores, suas motivações e iniciativas à luz de suas políticas marítimas, observam-se os processos complexos e dinâmicos que muitas vezes se entrelaçam e não nos permitem compreender com exatidão a hierarquia existente entre eles. Apesar disso, outras conclusões puderam ser afirmadas ou confirmadas.

Observa-se que Portugal, motivado pelo seu passado de conquistas marítimas, pelas limitações de seu território continental e, também, pela sua posição periférica dentro da UE, assume, nesse horizonte, a vanguarda na construção de uma mentalidade marítima em termos práticos, por meio da realização de eventos relevantes no contexto português e europeu, de forma a motivar as partes interessadas para reconstruir o chamado “Mar-Portugal”. Essa iniciativa foi propagada para a UE, principalmente, pela Comissão Europeia presidida por Durão Barroso. Assim, praticamente de forma simultânea nasceram os primeiros documentos análogos: o “Livro Verde - Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares” e a ENM 2006-2016 de Portugal.

Apesar da determinação portuguesa inicial, a complexidade de uma matéria intersetorial, a falta ou perda do *savoir-faire*, a crise econômica de 2008, entre outros motivos, não permitiram que a ENM portuguesa, planejada em 2005 e aprovada em 2006, trouxesse resultados concretos e satisfatórios. Contudo, Portugal enxergou a oportunidade de explorar o movimento que havia ajudado a criar na UE e, por meio da exploração do contido nos Livros Verde e Azul da PMIUE e na “Declaração de Limassol”, de 2012, atualizou sua Estratégia para

o mar ainda durante o período de vigência da sua primeira diretriz. Desse modo, o Estado português realizou diversas modificações na ENM 2006-2016, num nítido alinhamento à PMIUE, e aprovou a ENM 2013-2020.

Foi observado nessa análise comparativa, como evidência da necessidade de ajuste à política europeia, que muitos conceitos e ideias da PMIUE foram absorvidos e citados explicitamente no documento português. Dentre os mais importantes, destacam-se o desenvolvimento sustentável da economia azul, por meio do “Crescimento Azul”; a Estratégia para o Atlântico da UE e o seu respectivo plano de ação; os fundos de financiamento europeus; e a necessidade de trabalho por meio de instrumentos transeitoriais no que tange ao conhecimento marinho, o ordenamento dos espaços e a vigilância marítima. Todos esses conceitos estão contidos na PMIUE e foram posteriormente descritos na ENM 2013-2020.

Portugal, entretanto, demonstra também singularidades em seu documento, ao destacar a importância e a independência de assuntos de interesse nacional, como por exemplo, sua relação multilateral com outros Estados ou blocos, sua posição Estratégica no Atlântico e, principalmente, quanto à exploração da sua Plataforma continental, em vias de ser alargada.

Ao chegar ao fim deste trabalho, torna-se possível, com o conhecimento depurado, analisado e apresentado, responder de forma positiva à questão proposta inicialmente, embora as políticas tenham denotado uma relação simbiótica em diversos momentos, é inegável a influência da PMIUE sobre a ENM de Portugal no contexto temporal selecionado.

Cabe ainda mencionar que a singularidade e similaridade identificadas na análise comparativa dos documentos, não esgota completamente a pergunta, uma vez que há de se verificar os próximos passos dos atores sob esse aspecto tão recentemente abordado, para apontarmos de forma definitiva para um maior contributo de uma parte ou de outra. De qualquer maneira, é salutar reconhecer a importância e a conveniência desse somatório de esforços entre Portugal e a UE em direção à exploração marítima e ao crescimento inclusivos e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

CIERCO, Teresa; SILVA, Jorge Tavares da. **Vetores geopolíticos do mar português face à visão integrada de um mar europeu.** *Relações Internacionais*. 2015, n. 46, p. 143-156, 2015. Disponível em: <[https:// http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n46/n46a09.pdf](https://http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n46/n46a09.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2020.

DE MENESES, Avelino de Freitas. **A prioridade do mar.** *Biblos*. Revista da faculdade de letras da Universidade de Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2016. ISSN 0870-4112. Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/biblos/article/view/2_4>. Acesso em: 13 abr. 2020.

FRANÇA, Lessa Júnia; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas.** 8. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 255p.

GALITO, Maria Sousa. **Geopolítica Portuguesa.** *Cidadania e Defesa Boletim Informativo da AACDN, Portugal*, ed. 49, p. 4 - 7, 1 out. 2013. Disponível em: <www.aacdn.pt>. Acesso em: 21 abr. 2020.

LEAL, João Luís Rodrigues. **Análise Geopolítica e Geoestratégica de Portugal: Factores Físico, Humano e Circulação.** *Revista Militar*, v. 2463, p. 8-25. Portugal, 2007. 50p.

MENESES, Pedro de Barros Gonçalves. **O mar português na política externa portuguesa do século XXI.** Orientador: Professor Doutor Manuel Monteiro. Dissertação (Mestre em Relações Internacionais) - Universidade Lusíada - Norte, Portugal, 2015. 176p.

NAJBERG, Estela. **Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas.** *Revista Interface-UFRN/CCSA*, v. 3, n. 2, p. 31-45, 2006.

PAGE, Melvin E.; SONNENBURG, Penny M. **Colonialism: An International Social, Cultural, and Political Encyclopedia.** EUA: ABC-CLIO, 2003. v. 2. 1208 p.

PALMEIRA, José. **O mar na geopolítica de Portugal.** *Biblos: Revista da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Portugal*, v. 2, ed. 3, p. 117-125, 2016. DOI http://dx.doi.org/10.14195/0870-4112_3-2_5. Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/biblos/article/view/2_5/4423. Acesso em: 14 abr. 2020.

PITTA E CUNHA, Thiago. **A importância estratégica do mar para Portugal.** In *Nação e Defesa*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, N.º 108, 2004, 47 p.

_____. **Portugal e o Mar: à Redescoberta da Geografia.** Fundação Francisco Manuel dos Santos, Portugal, 2011. 131 p.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006. **Estratégia Nacional para o Mar 2006-2016.** Lisboa: Diário da República, 2006. 36p.

_____. Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014. **Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020.** Lisboa: Diário da República, 2014. 111p.

RODRIGUES, Jorge; DEVEZAS, Tessaleno. **Portugal - O Pioneiro da Globalização, A Herança das Descobertas**. V.N. Famalicão: Centro Atlântico. Portugal, 2007.

SALVADOR, Regina. **A política marítima integrada da União Europeia**: visão global e desafios para Portugal. Repositório das Universidades Lusíada, Portugal, ed. 25, p. 87-97, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11067/4579>. Acesso em: 21 abr. 2020.

SOARES, Carlos Manuel da Costa Ventura. **A Política Marítima Integrada Europeia**: implicações para Portugal. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General da Marinha de Portugal 2012/13 . Instituto de Estudos Superiores Militares. Portugal, 2013. 85p.

TEIXEIRA, Maria Fernandes. **Estratégia do Atlântico**: desafios e oportunidades. Maria Scientia: Revista Científica Electrónica do Instituto de Estudos Políticos - UCP, Portugal, ed. 2, p. 3 - 13, mar. 2012. Disponível em: <<https://iep.lisboa.ucp.pt/asset/3036/file>>. Acesso em: 9 maio 2020.

_____. **Os oceanos e mares europeus como móbil da relevância da União Europeia no mundo global do século XXI**: a capacidade performativa da Política Marítima Europeia. Orientador: Professor Doutor Ernani Rodrigues Lopes. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica Portuguesa Instituto de Estudos Europeus, Portugal, 2009. 180 p.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Livro Verde. COM(2006), 275 final. **Para uma futura política marítima da União**: uma visão europeia para os oceanos e os mares, Bruxelas, Volume II - anexo, 7 jun. 2006.

_____. Comissão Europeia. Livro Azul. COM(2007), 575 final. **Uma política marítima integrada para a União Europeia**, Bruxelas, 10 out. 2007.

_____. Comissão Europeia. COM (2008), 395 final. **Orientações para uma abordagem integrada da política marítima**: rumo a melhores práticas de governação marítima integrada e de consulta das partes interessadas, Bruxelas, 26 jun. 2008a.

_____. Comissão Europeia. COM (2008), 791 final. **Roteiro para o ordenamento do espaço marítimo: definição de princípios comuns na UE**, Bruxelas, 25 nov. 2008b.

_____. Comissão Europeia. COM (2009), 540 final. **Relatório de progresso sobre a Política Marítima Integrada da União Europeia**, Bruxelas, 15 out. 2009.

_____. Comissão Europeia. COM (2011), 782 final. **Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica**, Bruxelas, 21 nov. 2011.

_____. Ministros europeus responsáveis pela Política Marítima Integrada e Comissão Europeia, 2012. **Agenda Marinha e Marítima para o Crescimento e o Emprego – “Declaração de Limassol”**. Disponível em <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/documents/limassol_en.pdf>. Acesso em 25 abr. 2020.

_____. Ministros europeus responsáveis pela Política Marítima Integrada e Comissão Europeia. Comunicado de Imprensa. **Adotada nova agenda marítima para o crescimento e**

o **emprego**, Bruxelas, 8 out. 2012. Disponível em <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_12_1081>. Acesso em 25 abr. 2020.

VIEGAS, NMN, 2011. **A Política Marítima Integrada Europeia**: Implicações para a Estratégia Nacional para o Mar. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial Superior da Marinha de Portugal 2010/2011. Instituto de Estudos Superiores Militares. Portugal, 2011 apud SOARES, Carlos Manuel da Costa Ventura. **A Política Marítima Integrada Europeia**: implicações para Portugal. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General da Marinha de Portugal 2012/13 . Instituto de Estudos Superiores Militares. Portugal, 2013.

VIEIRA MATIAS, Nuno, **O Mar** – Um oceano de oportunidades para Portugal, Comissão Cultural da Marinha – Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia, Col. Cadernos Navais, n.º 13. Portugal, abr./ jun. 2005.

ZAMITH, João Miguel Aleixo. **Política Marítima Europeia**: Uma política à medida de Portugal? Orientadores: Professora Doutora Maria Manuela de Bastos Tavares Ribeiro e Dr. Tiago de Pitta e Cunha. 2011. 114 p. Dissertação (Mestrado em Estudos Sobre a Europa) - Universidade de Coimbra, Portugal, 2011. 114p.

ANEXO A

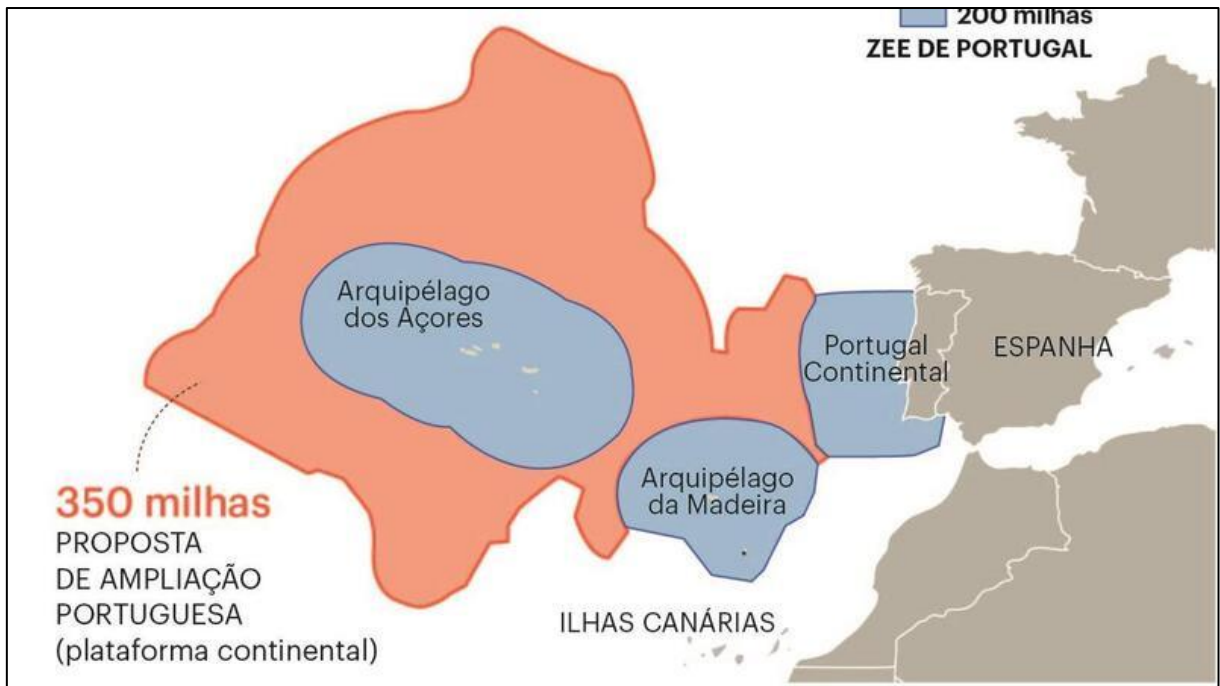


Figura 1 - Proposta de Extensão da Plataforma Continental

Fonte: <https://www.dn.pt/poder/onu-analisou-esta-semana-proposta-de-alargar-fundo-do-mar-portugues-11186620.html>. Acesso em: 07 jul. 2020.

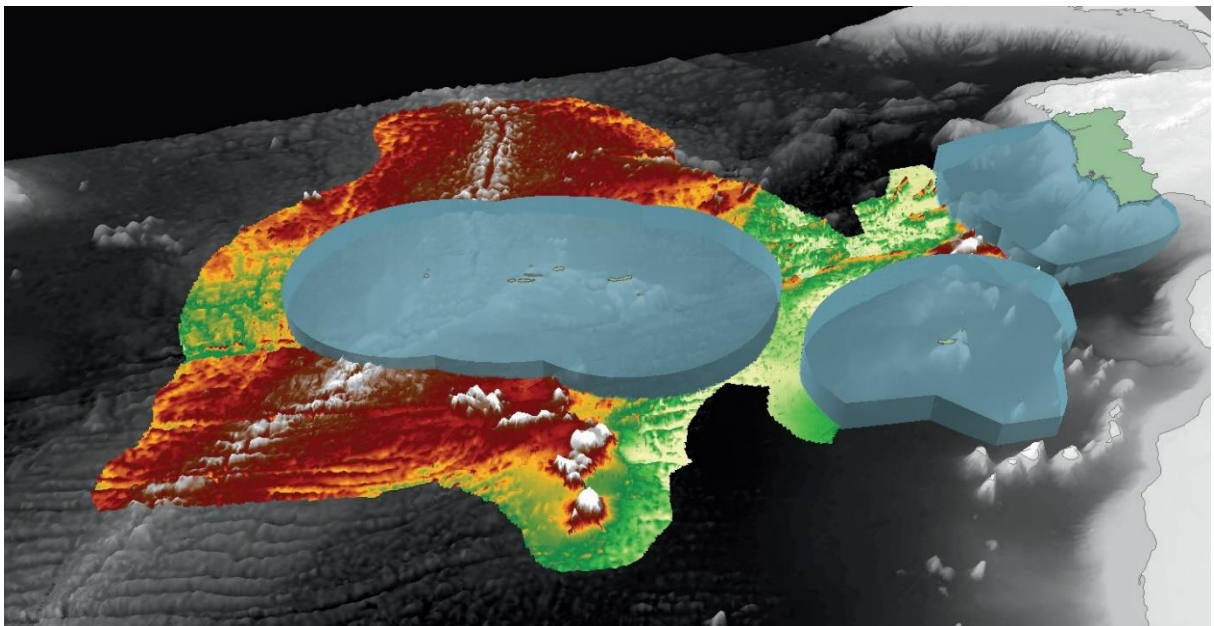


Figura 2 - Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental de Portugal

Fonte: <https://www.emepc.pt/publicacoes>. Acesso em: 07 jul. 2020.

ANEXO B

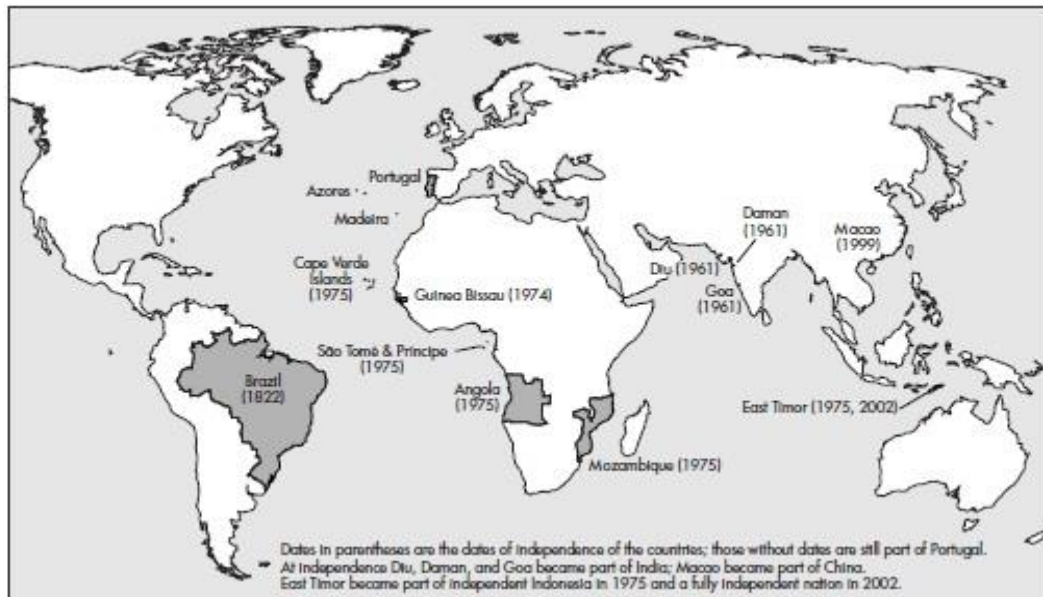


Figura 3 - Império Português

Fonte: PAGE e SONNENBURG, 2003, p. 482.

ANEXO C

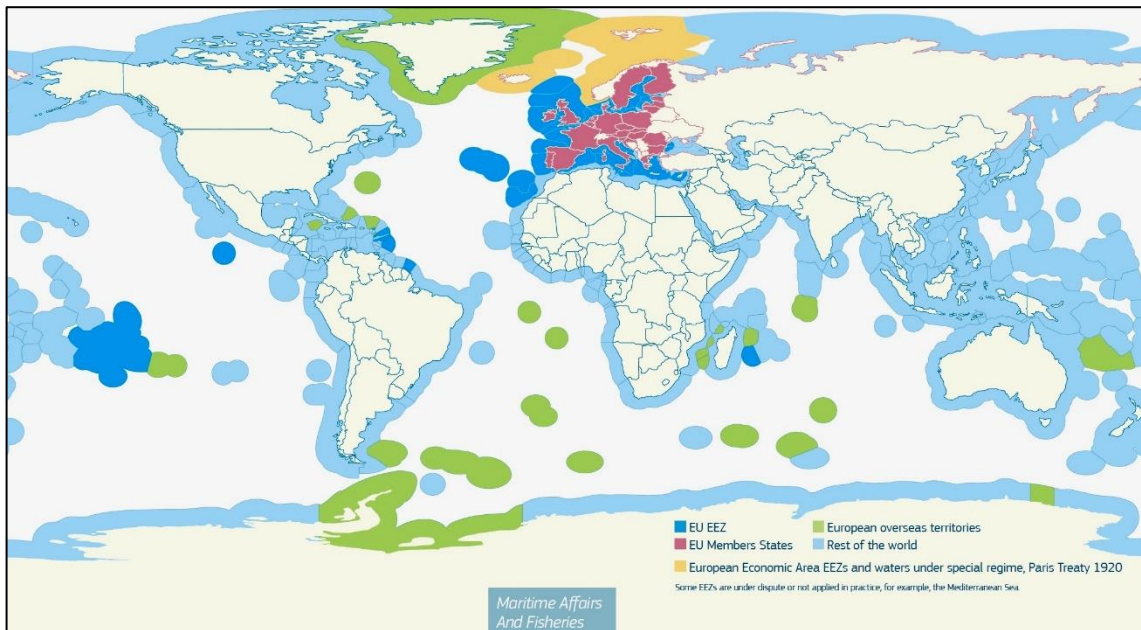


Figura 4 - Zona Econômica Exclusiva da União Europeia (2009) (destacada em azul escuro).

Fonte: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/europe/european-union/>.