

PORTUGAL NA RAZÃO DO AZUL

Ricardo Serrão Santos

INTRODUÇÃO

PORTUGAL NA RAZÃO DO AZUL¹

Eduardo Lourenço referiu-se a Portugal como «navio-nação», sublinhando a unicidade do território terrestre e marítimo². Porém, a dimensão marítima de Portugal tem assumido uma natureza «ondulante» que requer percorrer brevemente a história recente e o momento atual. Mas, além do passado e do presente, as particulares circunstâncias que o mundo enfrenta hoje exigem também uma reflexão prospetiva, condicionada por uma enorme incerteza.

Elisabeth Mann Borgese escrevia, em 1998, ano marcante para os oceanos em Portugal e no mundo (declarado Ano Internacional dos Oceanos, pelas Nações Unidas), que «a governação dos oceanos, nos últimos 30 anos, tem passado certamente por uma mudança de sistema, que ainda se encontra em evolução»³. Também em 1998, Jorge Sampaio, na abertura da Expo'98, declarava: «Começamos hoje a ter uma clara perceção de que as grandes questões que respeitam aos Oceanos, não deixando de ter uma forte, e até por vezes decisiva, componente técnica e científica, são, no fundamental, eminentemente políticas – e como tal deverão por todos ser assumidas»⁴. Tanto no plano nacional, como internacional, a grandeza da transformação na governação do mar remete-nos exatamente para uma mudança sistémica.

As alterações verificadas nos últimos cinquenta anos, se tomarmos a década de 1970 como ponto de partida, abran-

RESUMO

Portugal tem assumido um papel central e pioneiro na governação do Oceano, não só na dimensão interna mas também no quadro da política externa. O atual contexto de pandemia em que o mundo vive obriga a uma reflexão sobre os efeitos que esta poderá ter na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. E exige olhar para o Oceano, sabendo que este é essencial para uma nova forma de governar o planeta. O secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, afirmou que este é o tempo da ciência e da solidariedade. Recordemos que estes são eixos norteadores do Oceano.

Palavras-chave: Portugal, Oceano, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, governação.

ABSTRACT

PORTUGAL, THE REASON OF THE BLUE

Portugal holds a central role in ocean governance, both internally and at the international level. The current situation of pandemic that the world is facing compels us to reflect on the effects that it might have on the



Sustainable Development Goals. And requires that we turn to the ocean, knowing that it is vital to engage society in a new way of governing our planet. The United Nations Secretary General António Guterres, stated that this is the time for science and solidarity. Let us recall that these are also guiding principles for the ocean.

Keywords: Portugal, Ocean, Sustainable Development Goals, governance.

gem as estruturas institucionais, os regimes jurídicos criados ou as ciências do Oceano.

O marco de 1970 explica-se pelas significativas alterações, no plano nacional e internacional, que se verificaram nesses anos. Em 1972, decorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano e, em 1973, deu-se início à Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que levaria à adoção, em 1982, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). No mesmo período, a Política Comum de Pescas autonomizou-se da Política Agrícola Comum, no contexto europeu, revelando já a influência das negociações da CNUDM, designadamente com a criação das zonas económicas exclusivas (ZEE).

A década de 1970 assistiu também a numerosos desenvolvimentos científicos, como a descoberta dos ecossistemas hidrotermais quimiossintéticos de grande profundidade na expedição da Woods Hole Oceanographic Institution, ao largo das ilhas Galápagos em 1977. Esta descoberta abria a porta a um outro mundo e relançou a investigação científica no mar profundo⁵. A Conferência das Nações Unidas sobre Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento decorreu dois anos mais tarde. A nível nacional, a Revolução de Abril de 1974 veio introduzir profundas alterações, políticas, institucionais, sociais. Em 1985, Portugal assinava o tratado de adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE). Seguir-se-iam mudanças significativas no sistema científico nacional, onde as ciências do mar viriam a sobressair a partir dos anos 1990⁶.

É este o lastro que nos conduz ao tempo presente, influenciado agora por particulares circunstâncias que moldarão o futuro.

UM PERCURSO PELAS ÚLTIMAS CINCO DÉCADAS

A DIMENSÃO NACIONAL

A ideia de uma identidade associada ao mar, frequentemente exemplificada com os Descobrimentos ou com o «desígnio», tem sido vista com prudência por diferentes historiadores, sublinhando o reforço histórico da mesma em finais do século XIX, período de excelência do romantismo e das ideias de nacionalismo que àquele se associaram, e, mais tarde, durante o Estado Novo⁷. Neste período, as configurações de aproximação ao mar estiveram ligadas ao país dos conquistadores, da extensão ultramarina ou do «luso-tropicalismo».

Portugal projetou-se como o país de marinheiros, desde os pescadores distantes da Terra Nova, às comunidades piscatórias, representadas nas Casas de Pescadores, que foram, e são, componente fundamental da sociedade⁸. No pós-25 de Abril, esta ligação sofreu um abrandamento através de uma conjugação de diversos fatores. Portugal deixa de ser uma potência marítima para passar a assumir-se fundamentalmente como um Estado costeiro⁹.

Em primeiro lugar, afirma-se a recusa da visão, apoiada no Estado Novo, de uma «nação ultramarina», veiculada, entre outros momentos, na Exposição do Mundo Português, de 1940, idealizada por António Ferro, em que as colónias e a sua ligação marítima tinham um papel central¹⁰. A associação de nação às «colónias» constituía um pilar da ideologia do regime, essencial no contexto da Guerra Colonial.

Como descreve José Mattoso

«foi preciso a democratização da sociedade portuguesa, e a perda das colónias, para que o passado deixasse de ser visto como um tempo glorioso ou como uma “idade de ouro”. A História passou, então, a poder narrar um passado real, com ganhos e perdas, com avanços e recuos, fidelidades e traições, sucessos e insucessos, unanimidades e contradições»¹¹.

Os primeiros governos constitucionais preconizaram medidas que se vieram a revelar eixos centrais na política do mar. Na verdade, ainda no período dos governos provisórios, foi concretizada a Junta Nacional de Investigação Científica e Técnica, que incluía os institutos das Pescas e Recursos, da Tecnologia dos Produtos de Pesca e do Ambiente Aquático e Poluição¹². E logo o programa do I Governo Constitucional estabelecia a criação de um «programa de investigação dos recursos vivos»¹³. Esta área veio-se desenvolvendo timidamente ao longo dos anos, presente na maior parte dos programas de governo, tendo-se tornado, em anos recentes, um dos principais eixos da política do mar.

Em segundo lugar, o período democrático trouxe também um movimento de interioridade e a necessidade de desenvolver infraestruturas essenciais em vários domínios, olhando particularmente para o país rural.

Finalmente, a preparação e posterior adesão à CEE, já na década de 1980, dirigiu o «investimento» político para o espaço continental.

Foi o final dos anos 1990 e, principalmente, o início do novo milénio, que viu surgir novamente uma outra perspetiva, colhendo de iniciativas como a Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses ou da Expo'98, cujo tema foi precisamente «Os oceanos – um património para o futuro».

Nesse mesmo ano, 1998, foram publicadas diversas resoluções do Conselho de Ministros («Conselho de Ministros do Mar»), que lançaram as bases de alguns desenvolvimentos políticos e institucionais atuais¹⁴. Entre elas, destacam-se: a Resolução n.º 88/98, de 10 de julho, que criou a Comissão Oceanográfica Intersectorial (COI),

OS PRIMEIROS GOVERNOS CONSTITUCIONAIS
PRECONIZARAM MEDIDAS QUE SE VIERAM A
REVELAR EIXOS CENTRAIS NA POLÍTICA DO MAR.
NA VERDADE, AINDA NO PERÍODO DOS GOVERNOS
PROVISÓRIOS, FOI CONCRETIZADA A JUNTA
NACIONAL DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA
E TÉCNICA, QUE INCLUÍA OS INSTITUTOS
DAS PESCAS E RECURSOS, DA TECNOLOGIA
DOS PRODUTOS DE PESCA E DO AMBIENTE
AQUÁTICO E POLUIÇÃO.

reconhecendo a importância da investigação científica e tecnológica e da cooperação entre Estados; a Resolução n.º 89/98, de 10 de julho, que aprovou o Programa Dinamizador das Ciências e Tecnologias do Mar; ou a Resolução n.º 90/98, de 10 de julho, que criou uma comissão para desenvolver uma proposta de delimitação da plataforma continental, que mais tarde deu origem à Estrutura de Missão para a Extensão da plataforma continental, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2005, de 17 de janeiro¹⁵, e que, após a submissão da proposta relativa ao limite exterior da plataforma continental para além das 200 milhas, a 11 de maio de 2009, presentemente se encontra em diálogo com a Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas.

Estes passos concretizaram uma visão de modernidade em relação ao Oceano, para a qual muito contribuiu a ciência, que, a par do envolvimento da sociedade através de iniciativas como a Expo'98, voltou a trazer o tema a público em Portugal.

Os programas de governo acentuaram também a diferenciação que Portugal queria ver marcada, de Estado marítimo no quadro europeu. Para este movimento contribuiu, de forma fundamental, mas discreta, o Professor Mário Ruivo, oceanógrafo e humanista que dedicou a sua vida ao serviço do Oceano, como foi reconhecido pela Comissão Oceanográfica Intergovernamental da UNESCO (COI-UNESCO) aquando da sua morte¹⁶ e nas numerosas homenagens que têm ocorrido¹⁷.

Portugal foi-se assumindo como «Estado arquipelágico», ainda que não formalmente, numa dupla aceção: de Estado cujo território se compõe em larga medida por mar, mas também de Estado em que os arquipélagos dos Açores e da Madeira desempenham um papel particularmente relevante no domínio marítimo e atlântico. Os anos 2000 viram serem incentivadas as áreas de desenvolvimento ligadas ao mar, incluindo «no campo da investigação científica e tecnológica e na gestão dos recursos vivos, valorizando patrimónios únicos como os campos hidrotermais submarinos nos Açores»¹⁸¹⁹.

O período de crise económica e financeira global, marcado simbolicamente pela queda do Lehman Brothers nos Estados Unidos, em 2008, trouxe momentaneamente o reforço da ideia de mar como «desígnio»: a «tábua de salvação» num país em dificuldades, sublinhando a dimensão «económica» do mar, que se vinha a afirmar desde finais da década de 1990.

Este movimento «pendular», facilmente verificável no contexto político, económico e social, em que a presença do mar se revela de forma mais ou menos expressiva conforme os períodos, não esbate uma tradição marítima contínua e latente, desde logo pelas características geográficas do território, mas também concretizada na vertente cultural. Na tradição literária, Portugal é «praia» e «cais»: o poema nacional, *Os Lusíadas*, reflete de forma exemplar essa presença: «se *Os Lusíadas* são uma epopeia é porque são a epopeia do mar»²⁰.

Como descreveu Borges de Macedo, «a vida portuguesa tem continuado indissolúvelmente ligada ao mar. [...] Cada época, cada período, revela uma forma de influência do mar, como presença, assimilação, riqueza e conceito da vida política»²¹.

A DIMENSÃO INTERNACIONAL

No plano internacional, a década de 1970 representa igualmente um marco transformador. O principal acontecimento deste período foi a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar que decorreu entre 1973 e 1982 e que negociou a Convenção do Direito do Mar. Basta pensar que existem «dois livros principais» no direito do mar: o primeiro, *Mare Liberum*, de Hugo Grócio, publicado em 1609, consagrando a doutrina da liberdade dos mares, e o segundo, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) que veio, em 1982, instituir um novo regime para o Oceano²². Esta perspectiva dá bem ideia do significado da CNUDM.

Os trabalhos preparatórios da Terceira Conferência resultaram da ação do Comité das Nações Unidas para a Utilização Pacífica dos Fundos Marinhos, criado em 1968, na sequência da intervenção do embaixador de Malta, Arvid Pardo, em 1967, na Assembleia Geral das Nações Unidas²³.

A conferência foi marcada por diversas iniciativas e tendências que se desenhavam no panorama internacional, incluindo o Tratado sobre os Usos Pacíficos do Espaço Exterior, de 1966, a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, de 1972, e a Conferência das Nações Unidas sobre Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, de 1979. Recebeu também a influência da Carta dos Direitos Económicos e Sociais das Nações Unidas²⁴.

De significado relevante, no prisma ideológico, foi ainda a declaração e o programa de ação para o estabelecimento de uma nova ordem económica internacional (New International Economic Order – NIEO)²⁵.

A NIEO concretizou a proposta de uma nova ordem económica, assente na dupla dimensão de autonomização dos Estados e da maior solidariedade entre países, enfatizando a cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esta proposta político-económica viu o seu retrocesso dar-se nos anos 1980 e 1990. Foi nesta última década que a CNUDM entrou em vigor, a 14 de novembro de 1994, um ano depois da ratificação do 60.º Estado.

Soberanizando o espaço marítimo, até aí, em grande parte, *mare liberum*, a Convenção não deixou de reconhecer que o Oceano é uno e comum e que os ecossistemas não obedecem a fronteiras físicas. Esta mensagem resulta logo do preâmbulo da CNUDM, onde se afirma que «Os Estados Partes nesta Convenção [...] conscientes de que os problemas do espaço oceânico estão estreitamente inter-relacionados e devem ser considerados como um todo»²⁶.

Esta dialética é visível em diversas disposições e de forma muito concreta no regime da investigação científica marinha (parte XIII), no qual a delegação portuguesa teve uma especial participação, designadamente no empenho na cooperação internacional e da importância de criar estruturas regionais e internacionais de investigação²⁷.

Não é de mais enfatizar o relevo deste «novo regime» que veio não só definir espaços marítimos, alterando a dimensão territorial dos Estados e a forma de estes organizarem

e regularem estes espaços; introduzir um novo quadro normativo na condução de diversas atividades, desde logo na investigação científica marinha, mas também na navegação ou na conservação do meio marinho; mas que adicionalmente criou novas estruturas internacionais, com competências relevantes, como a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e o Tribunal Internacional do Direito do Mar.

Além da «Constituição dos Oceanos» – na conhecida expressão de Tommy Koh, presidente da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e negociador principal da Agenda 21 – outros desenvolvimentos políticos marcaram a agenda internacional.

Ainda na década de 1990, dois acordos vieram completar a CNUDM – o Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI (adotado em 1994) e o Acordo Relativo à Aplicação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar Respeitantes à Conservação e Gestão das Populações de Peixes Transzonais e das Populações de Peixes Altamente Migradores (adotado em 1995) –, estando atualmente em discussão um terceiro acordo sobre a biodiversidade além das jurisdições nacionais.

A par destes instrumentos, a dimensão marítima tem vindo a integrar diversos outros acordos e convenções. A este propósito vale a pena mencionar, no contexto da Convenção sobre a Diversidade Biológica (assinada em 1992), o Mandato de Jacarta (1995),

DESDE O INÍCIO DO NOVO MILÉNIO,
A ATENÇÃO SOBRE O MEIO MARINHO
TEM VINDO PROGRESSIVAMENTE A AUMENTAR.

que veio reforçar a importância das áreas marinhas, e o Protocolo de Nagoia sobre o acesso a recursos genéticos e a partilha justa e equitativa dos benefícios que advêm da sua utilização (adotado em 2010).

Desde o início do novo milénio, a atenção sobre o meio marinho tem vindo progressivamente a aumentar. A inclusão de um objetivo específico para o Oceano nos ODS (ODS 14) – ao contrário do que sucedeu nos antecessores Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (2000) –, o reforço da importância do Oceano na declaração «The Future We Want» sobre os oceanos, emanada da Conferência RIO+20 (2012)²⁸, ou, mais recentemente, a intenção de organizar a 25.^a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (COP25) como uma «blue COP», são indicadores não exaustivos que revelam a tendência internacional para o reconhecimento do papel fundamental dos oceanos. Sem esquecer o conhecimento, nas suas várias vertentes, promovido em processos como o United Nations Regular Process for Global Reporting and Assessment of the State of the Marine Environment, including Socio-economic Aspects, ou através da proclamação da Década da Ciência do Oceano para o Desenvolvimento Sustentável.

Também no plano europeu se deu uma grande transformação, desde o início da Política Comum de Pescas, associada à Política Agrícola Comum antes da década de 1970, até à visão integrada emanada do Livro Verde (2005), sucedido pelo Livro Azul (2007)²⁹ da Política Marítima Integrada para a União Europeia, ou diversos instrumentos jurídicos e regulatórios, incluindo a Diretiva-Quadro «Estratégia Marinha»³⁰, a Agenda Marinha

e Marítima para o Crescimento e o Emprego (Declaração de Limassol, 2012), ou a Agenda para o Futuro dos Oceanos, adotada em 2016 pela Comissão Europeia³¹. Atualmente, a dimensão marítima europeia abrange a Política Marítima Integrada, a Política Comum de Pescas, a Bioeconomia, o Horizonte 2020 e o futuro Horizonte Europa, onde se destaca a Área de Missão «Healthy oceans, seas, coastal and inland waters».

A par da dimensão social e económica, a relevância central do Oceano no continente europeu é patente também no enfrentamento da crise ambiental, perspectiva reforçada pela Estratégia de Biodiversidade da União Europeia para 2020³² e, no final de 2019, no Pacto Ecológico Europeu, apresentado pela Comissão Europeia.

À semelhança do que sucedeu em Portugal, também no contexto internacional e europeu a importância do Oceano tem vindo a ser reforçada, tendo-se caminhado, nas últimas décadas, para um cenário que não privilegia apenas a dimensão económica e social ou a ambiental, mas que gradualmente foi evoluindo para a visão, hoje maioritária, da necessidade de conjugar estes vários ângulos, reconhecendo as suas interdependências.

NAVEGANDO CICLOS E CONTRACICLOS,
PORTUGAL TEM HOJE UMA VISÃO CLARA
PARA O OCEANO. SEM RECUSAR O PASSADO,
ESTA VISÃO NÃO ASSENTA NUMA PERSPETIVA
HISTORICISTA, MAS NÃO VIVE TAMBÉM
«DE COSTAS VOLTADAS PARA O MAR».

O OCEANO, HOJE E AMANHÃ

Navegando ciclos e contraciclos, Portugal tem hoje uma visão clara para o Oceano. Sem recusar o passado, esta visão não assenta numa perspetiva historicista, mas não vive também «de costas voltadas para o mar».

O Oceano é compreendido de forma integrada num entendimento do que significa para a vida no planeta, em termos ambientais, mas também, tal como evidenciado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados em 2015 através da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, pelo contributo que oferece para a concretização dos ODS, cujo propósito final é a eliminação da fome e da pobreza.

Portugal é hoje uma voz reconhecida internacionalmente na governação do Oceano, comprometido com quatro principais eixos de atuação:

- um Oceano cuja governação assenta no conhecimento científico, tal como preconiza a Década [das Nações Unidas] da Ciência do Oceano para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030), ao afirmar como objetivo «trazer a ciência para o futuro que queremos»³³, garantindo que as ciências do Oceano podem contribuir para um Oceano sustentável e para a concretização da Agenda 2030;
- um Oceano em que a cooperação e solidariedade entre países é fundamental, como revelam os ODS, mas como espelham também outros processos negociais internacionais, tal como o acordo sobre a conservação e utilização sustentável da biodiversidade marinha em áreas além da jurisdição nacional, a ser negociado nas Nações Unidas, no quadro da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar;

- um Oceano que tem um papel vital na regulação do clima e na crise ambiental que o mundo atravessa;
- um Oceano que é defendido por todos, através da educação e da consciência cidadã.

Esta visão norteia a governação do Oceano, nacional e internacional, concretizando-se em vários domínios.

No plano nacional, está em elaboração uma nova Estratégia Nacional para o Mar, refletindo o Oceano de hoje e amanhã, mais bem enquadrada na Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

No plano internacional, várias ações estão igualmente em curso, incluindo o envolvimento de Portugal no High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy [Painel de Alto Nível para uma Economia Sustentável do Oceano], que reúne 14 países de todos os continentes que se destacam na governação do Oceano. Este painel, criado em 2018, apresentará, em 2021, compromissos comuns e transformadores, assumidos a nível mundial, baseados no conhecimento produzido por quase duas dezenas de relatórios científicos sobre as mais prementes temáticas da economia azul³⁴.

Do mesmo passo, o apoio e aprofundamento do papel das organizações regionais, como é o caso da Comissão de Proteção do Ambiente Marinho do Atlântico Nordeste (OSPAR), insere-se na perspetiva da necessidade de proceder a um efetivo planeamento regional, vital no caso do Oceano. De facto, a escala regional é a que melhor traduz, em diversos casos, os problemas que afetam o Oceano, sendo essencial este nível de abordagem. Portugal iria receber em julho deste ano a Reunião Ministerial da OSPAR, celebrando os dez anos da estratégia 2010-2020 e lançando a estratégia 2020-2030 para um Atlântico Nordeste saudável e sustentável.

No mês anterior, dando tradução concreta ao papel de destaque assumido no palco internacional, teria lugar em Lisboa a segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Oceano, organizada por Portugal e pelo Quênia. Esta conferência, acolhendo todos os países membros das Nações Unidas, destina-se a apoiar a implementação do ODS14 – «Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável», procurando dar resposta às urgências que o Oceano enfrenta.

A atual situação, fazendo face a uma pandemia que tem obrigado a respostas inéditas, adiou estes dois importantes eventos para 2021. O ano de 2020 vinha a ser designado nos *fora* internacionais como o «superano» do Oceano. Perspetiva-se agora que este «superano» do Oceano seja 2021, coincidentemente o ano em que se inicia a Década [das Nações Unidas] da Ciência do Oceano para o Desenvolvimento Sustentável.

E se o contexto de pandemia que atingiu o planeta trará consequências sérias, ainda difíceis de concretizar, em especial para os mais frágeis e desprotegidos, é também verdade que permite uma reflexão mais alargada sobre a necessidade de mudar paradigmas globais, não só em relação à degradação dos ecossistemas ambientais, incluindo os ecossistemas marinhos, mas, num nível mais geral, de reforçar a proteção intergeracional e das comunidades³⁵.

Esta reflexão não deixará de ser feita em diferentes domínios, mas, desde logo, a situação atual torna especialmente oportuna uma comemoração que terá lugar, ainda em 2020, dos 25 anos da constituição da Comissão Mundial Independente para os Oceanos, cujo relatório «O Oceano, nosso futuro», foi apresentado, como se indicou, em 1998.

A oportunidade desta revisitação assenta precisamente no facto de nos encontrarmos num momento de charneira para o Oceano, multiplicando-se as pressões que este enfrenta.

No relatório da CMIO, um conjunto de cerca de 100 especialistas debruçou-se,

de forma integrada, sobre as questões ambientais, económicas, políticas e sociais atinentes ao Oceano. Porém, aquilo que é evidente na leitura deste documento é a atualidade que transporta que, só por si, justifica uma nova leitura.

No que se refere à governação e aos desafios de um meio que, fisicamente, não tem fronteiras, o relatório enuncia um conjunto de instituições competentes no domínio marítimo, revelando também as dificuldades de articulação e cooperação entre estas. Ao lado da estrutura criada pela CNUDM, que integra a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e o Tribunal Internacional do Direito do Mar, surge o sistema da Organização Marítima Internacional (IMO), ambos de natureza global, que são depois complementados por uma miríade de organismos de âmbito específico, regionais ou setoriais. Entre os regionais, contam-se organizações de diversa índole, abrangendo as várias áreas do planeta – no contexto português, destaque-se a OSPAR, mas poderão indicar-se diversas outras, como a Declaração de Hamilton para a Conservação do Mar dos Sargaços –, incluindo os seus polos, como é o caso do Conselho do Ártico ou do sistema do Tratado da Antártida. No caso dos organismos e convenções internacionais setoriais, a abrangência de temas inclui desde acordos para espécies específicas (tunídeos e similares, baleias, etc.), a instrumentos que lidam com problemas concretos, como a poluição marinha.

Como descreve o relatório da CMIO, esta complexa teia traduz-se frequentemente no «“congestionamento de tratados”, ou seja, uma proliferação de instituições e regimes»³⁶. Outra das áreas abordadas no relatório é a educação, e os alertas refletem também a atualidade deste tema: de forma clara, o documento identifica a necessidade da consciencialização pública para a importância do Oceano e de promover políticas ativas de envolvimento das sociedades³⁷.

O programa educativo Escola Azul, tutelado pelo Ministério do Mar, tem procurado responder a este apelo, colaborando com várias outras entidades e com a sociedade. Trata-se de um projeto único que pretende promover a literacia do Oceano, distinguindo as escolas que trabalham em temas ligados ao mar. Atualmente, a rede de escolas que compõem o projeto inclui já escolas fora do território português, como é o caso da distinção de uma escola na Noruega, país igualmente de forte presença marítima.

NO RELATÓRIO DA CMIO,
UM CONJUNTO DE CERCA DE 100 ESPECIALISTAS
DEBRUÇOU-SE, DE FORMA INTEGRADA,
SOBRE AS QUESTÕES AMBIENTAIS, ECONÓMICAS,
POLÍTICAS E SOCIAIS ATINENTES AO OCEANO.

O relatório debruça-se ainda sobre vários outros assuntos, incluindo os enormes desafios da «equidade» no Oceano, questões de paz e segurança, o uso sustentável dos recursos marinhos e costeiros, ou os desafios científicos e tecnológicos.

Mas no contexto presente, algumas recomendações do painel da CMIO merecem reflexão. Desde logo, a proposta de realização de uma «Conferência das Nações Unidas sobre Questões Oceânicas». Curiosamente, já antes a delegação portuguesa à Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, liderada por Mário Ruivo, fizera uma proposta semelhante, sugerindo que se realizassem conferências internacionais regulares com o objetivo de debater o estado do Oceano. Mário Ruivo afirmava, em 1978, que conferências periódicas deveriam ter lugar para debater «grandes tendências de utilização dos oceanos, novas tecnologias, avanços no conhecimento científico, temas de gestão e proteção de significado internacional, desenvolvimentos institucionais e legais e outros aspetos relevantes das relações oceânicas internacionais»³⁸.

Esta proposta viu a sua concretização quase vinte anos mais tarde, em 2017, na Primeira Conferência dos Oceanos das Nações Unidas, e terá a sua segunda edição em 2021, em Lisboa.

O relatório propõe também a criação de um «Observatório Mundial das Questões Oceânicas», «para acompanhar, de forma independente, o sistema de governação dos oceanos e manter uma vigilância contínua e permanente sobre as questões oceânicas»³⁹,

AS MUDANÇAS DAS ÚLTIMAS DÉCADAS FORAM PROFUNDAS. EM CINQUENTA ANOS, PASSOU-SE DA LIBERDADE DOS MARES PARA A «TERRITORIALIZAÇÃO» DO OCEANO, COM TODAS AS CONSEQUÊNCIAS ASSOCIADAS A ESTE MOVIMENTO.

e a organização de um «Fórum Mundial Independente para os Oceanos», que «permitiria análises públicas preparadas por assembleias independentes, representativas da sociedade civil e de todos os interessados»⁴⁰. Estes mecanismos não viram (ainda) a sua concretização, mas não deve ser esquecido que Portugal criou o Fórum Permanente

para os Assuntos do Mar, em maio de 2008, cujo objetivo era promover «o estabelecimento de um grupo de reflexão e acompanhamento para os assuntos do mar»⁴¹ aberto à sociedade civil. Embora já extinto, tratou-se de uma experiência de envolvimento cidadão que revela a tendência inovadora que o país tem assumido na governação do Oceano.

CONCLUSÃO

As mudanças das últimas décadas foram profundas. Em cinquenta anos, passou-se da liberdade dos mares para a «territorialização» do Oceano, com todas as consequências associadas a este movimento.

O momento de transformação viu surgirem duas tendências de sentido contrário, uma favorável a uma perspetiva territorial e outra de pendor universalista, na sequência das propostas de Arvid Pardo perante a Assembleia Geral das Nações Unidas.

Hoje é já incontestável que os países são soberanos sobre o seu território marítimo, mas assiste-se em simultâneo ao reconhecimento de que, neste meio, a cooperação e a partilha são fundamentais.

Portugal fez também o seu percurso, desde um Oceano que era o passado, seguido de um Oceano ignorado, até à atualidade, em que o Oceano «de crise» se apresenta como um singular meio que apela à partilha, cooperação, reparação ambiental e concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, incluindo sociais e económicos.

Portugal assume-se como país empenhado na governação do Oceano, colaborando com outros Estados com os quais forjou relações próximas, desde a Noruega, a norte, até à relação especial com os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, ou mesmo acolhendo as preocupações de realidades tão distintas como os Estados do Pacífico ou da Ásia. O que de melhor ficou de experiências passadas, no âmbito nacional, foi a vocação universalista, e esta é inerente ao Oceano.

A situação internacional, o contexto de pandemia em que o mundo vive, obriga também a um olhar universal, especialmente tendo em conta os efeitos que terá na concretização dos ODS, lembrando que os objetivos de justiça e equidade social devem ser especialmente sublinhados neste momento. Como afirmou o secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, este é o tempo da ciência e da solidariedade⁴², eixos norteadores também do Oceano, pelo que procuremos cumprir perante este momento particular, os princípios que nos guiam: uma governação assente no conhecimento científico, na cooperação e solidariedade entre países, e no compromisso perante a crise ambiental, ancorados na consciência cidadã. **RJ**

Data de receção: 20 de abril de 2020 | Data de aprovação: 8 de maio de 2020

Ricardo Serrão Santos Ministro do Mar do XXII Governo Constitucional, deputado ao Parlamento Europeu (2014-2019). Membro titular das comissões das Pescas e da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, coordenador do Grupo S&D da Comissão das Pescas e vice-presidente dos intergrupos «Mares, ilhas, rios e zonas costeiras» e «Alterações climáticas, biodiversidade e desenvolvimento sustentável». Doutorado pela Universidade de Liverpool. Professor na Universidade dos Açores onde foi pró-reitor para os Assuntos Marítimos, diretor do Departamento de Oceanografia e Pescas e presidente do IMAR

– Instituto de Investigação Marinha. Durante a sua carreira académica, coordenou e presidiu a várias organizações científicas da UE, Portugal e Açores. Desempenha funções em vários órgãos e comissões consultivas científicas, entre as quais o Instituto Oceanográfico de Paris. Autor ou coautor de mais de 300 artigos e livros científicos. É editor-chefe do jornal *Frontiers in Marine Science*. Membro da Academia das Ciências de Lisboa e membro emérito da Academia da Marinha Portuguesa.

> Ministério do Mar | Praça do Comércio, 1100-038 Lisboa | gabinete.mm@mm.gov.pt

- 1 COELHO, Eduardo Prado – *A Razão do Azul*. Lisboa: Quasi Edições, 2004.
- 2 LOURENÇO, Eduardo – *A Nau de Ícaro seguido de Imagem e Miragem da Lusofonia*. Lisboa: Gradiva, 2004, p. 66.
- 3 BORGES, Elisabeth Mann – *The Oceanic Circle: Governing the Seas as a Global Resource*. Nova York: United Nations University Press, 1998, p. 197.
- 4 SAMPAIO, Jorge – *Discurso de Apresentação Pública do Relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos*. 1 de setembro de 1998. [Consultado em: 5 de abril de 2020]. Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/noticias/noticias/discursos-479.html>.
- 5 Cf. SANTOS, Ricardo Serrão; BETTENCOURT, Raul; COLAÇO, Ana – «Os campos hidrotermais e a sua biosfera». In *Atas do II Congresso «Os Mares da Lusofonia»*. Instituto dos Mares da Lusofonia, 2012, pp. 191-218.
- 6 Cf. SANTOS, Ricardo Serrão – «As ciências do mar no contexto da UE, de Portugal e dos Açores». In *Açores: Uma Reflexão Jurídica*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, pp. 139-149.
- 7 Cf. MONTEIRO, Nuno G.; PINTO, António Costa – «A identidade nacional». In *Portugal Contemporâneo*. Lisboa: D. Quixote, 2005.
- 8 Um dos símbolos da «maritimidade» portuguesa era a pesca do bacalhau. Os pescadores viviam com frequência da pesca costeira em determinado período do ano, pescando ao largo da Terra Nova ou da Gronelândia nos restantes meses. Cf. GARRIDO, Álvaro – *A Campanha do Argus, Uma Viagem na Pesca do Bacalhau*. Introdução, tradução do original em língua inglesa de 1951, de Alan Villiers. Lisboa: Cavalo de Ferro, 2005, p. 24.
- 9 GARRIDO, Álvaro – *Economia e Política das Pescas Portuguesas, Ciência, Direito e Diplomacia nas Pescarias do Bacalhau (1945-1974)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006, p. 146; GONÇALVES, Maria Eduarda – «Les nouvelles frontières de la «mer portugaise», droit de la mer et politique maritime au Portugal». In *Mélanges offerts à Jorge Campinos*. Paris: Presses Universitaires de France et Faculté de Droit et des Sciences Sociales de Poitiers, 1996, vol. XXIX, pp. 331-351, p. 331 e ss.; GONÇALVES, Maria Eduarda – «Le Portugal et le droit de la mer». In *The Law of the Sea, The European Union and its Member States*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1997, vol. 28, p. 428.
- 10 Cf. MATTOSO, José – *A Identidade Nacional*. Lisboa: Gradiva, 2003, pp. 103 e 104, e, a propósito da Exposição do Mundo Português, MONTEIRO, Nuno G.; PINTO, António Costa – «A identidade nacional».
- 11 MATTOSO, José – *A Identidade Nacional*, p. 104.
- 12 Programa do III Governo Provisório, 1974, pp. 92 e 93. Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-provisorios/gp03/programa-do-governo-programa-do-iii-governo-provisorio.aspx>.
- 13 Programa do I Governo Constitucional, 1976, p. 46. Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc01/programa-do-governo-programa-do-i-governo-constitucional.aspx>.
- 14 Elenco das resoluções do Conselho de Ministros de 10 de julho de 1998: Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/98, de 10 de julho – medidas de ação relativas ao Livro Branco «Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI»; Resolução do Conselho de Ministros n.º 83/98, de 10 de julho – orientações para a definição estratégica da política nacional para os oceanos; Resolução do Conselho de Ministros n.º 84/98, de 10 de julho – reestruturação do Sistema de Autoridade Marítima (SAM); Resolução do Conselho de Ministros n.º 85/98, de 10 de julho – criação das Reservas Marinhas da Arrábida e das Berlengas; Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/98, de 10 de julho – linhas de orientação do Governo sobre a estratégia para a orla costeira portuguesa; Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/98, de 10 de julho – orientações para o desenvolvimento da aquicultura como sector estratégico para uma política de desenvolvimento sustentável em Portugal; Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/98, de 10 de julho – criação da Comissão Oceanográfica Intersectorial, na dependência do Ministro da Ciência e da Tecnologia; Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/98, de 10 de julho – criação do Programa Dinamizador das Ciências e Tecnologias do Mar e respetiva equipa de missão; Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/98, de 10 de julho – criação de uma comissão com o objetivo de investigar, desenvolver e apresentar uma proposta de delimitação da Plataforma Continental de Portugal.
- 15 O mandato desta estrutura foi prorrogado recentemente pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 191/2019, de 11 de dezembro.
- 16 Cf. http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/mario_ruivo_a_life_of_service_to_the_ocean/.
- 17 E.g. BEBIANNO, Maria João; GUERREIRO, João; CARVALHO, Telmo; GAMEIRO, Maria Inês, eds. – *Sic memora. Desenvolvimento Sustentável do Oceano: Uma Utopia Útil, Homenagem ao Professor Mário Ruivo*. Faro: Universidade do Algarve, 2018. Disponível em: <https://sapientia.ualg.pt/handle/10400.1/10685>.
- 18 Programa do XVII Governo Constitucional, 2005, p. 118. Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc17/programa-do-governo-programa-do-xvii-governo-constitucional.aspx>.
- 19 RIBEIRO, Marta Chantal; SANTOS, Ricardo Serrão – «Ecosistemas de profundidade, AMPs oceânicas, plataforma continental além das 200m e pioneirismo português». In *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (RevCEDOUA)*. N.º 25, Ano XIII, 2011, pp. 117-129.
- 20 MATOS, Maria Vitalina Leal de – «O mar em Camões». In *Oceanos*. N.º 23, julho-setembro de 1995, pp. 54-65, p. 63.
- 21 MACEDO, Jorge Borges de – «O mar e a história». In *Oceanos*. N.º 10, abril de 1992, pp. 65-71, p. 71.
- 22 Cf. VIDAS, Davor – «Two books of the law of the sea». In *Tidalectics, Imagining an Oceanic Worldview through Art and Science*. Cambridge: Massachusetts; Londres: The MIT Press, 2018, pp. 231-240.
- 23 Cf. Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 2749 (XXV), 17 de dezembro de 1970. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/201718>.
- 24 Adotada através da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 3281 (xxix), 12 de dezembro de 1974. Disponível em: <https://legal.un.org/avl/ha/cerds/cerds.html>.
- 25 Resoluções da Assembleia Geral n.º 3201(S-VI), «Declaration on the Establishment of a New International Economic Order», 1 de maio de 1974; e n.º 3202 (S-VI), «Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order», 1 de maio de 1974.
- 26 Preâmbulo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.
- 27 Cf. GONÇALVES, Maria Eduarda; GAMEIRO, Maria Inês – «Marine scientific research under Part XIII UNCLOS: Portugal's input to UNCLOS, and experience in addressing foreign research entities' requests for access». In *Sic memora. Desenvolvimento Sustentável do Oceano: Uma Utopia Útil, Homenagem ao Professor Mário Ruivo*. Faro: Universidade do Algarve, 2018. Disponível em: <https://sapientia.ualg.pt/handle/10400.1/10685>.
- 28 Cf. [HTTPS://WWW.UN.ORG/GA/SEARCH/VIEW_DOC.ASP?SYMBOL=A/RES/66/28&LANG=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/28&LANG=E).
- 29 Cf. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2007/0575/COM_COM\(2007\)0575_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2007/0575/COM_COM(2007)0575_PT.pdf).

- 30 Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho.
- 31 Cf. https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/join-2016-49_en.pdf.
- 32 Comunicação da Comissão, «O nosso seguro de vida, o nosso capital natural: Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020», de 3 de maio de 2011.
- 33 Tradução do autor.
- 34 Cf. <https://www.oceanpanel.org>.
- 35 BARATA, André; SCHMIDT, Luísa; MOLDER, Maria Filomena; CARMO, Renato Miguel do; SOROMENHO-MARQUES, Viriato – «As escolhas da Europa». In *Diário de Notícias*, 4 de abril de 2020. [Consultado em: 5 de abril de 2020]. Disponível em: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/04-abr-2020/as-escolhas-da-europa-12027828.html>.

DER, Maria Filomena; CARMO, Renato Miguel do; SOROMENHO-MARQUES, Viriato – «As escolhas da Europa». In *Diário de Notícias*, 4 de abril de 2020. [Consultado em: 5 de abril de 2020]. Disponível em: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/04-abr-2020/as-escolhas-da-europa-12027828.html>.

36 COMISSÃO MUNDIAL INDEPENDENTE PARA OS OCEANOS – *O Oceano Nosso Futuro – Relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos*. Lisboa: Expo'98/Fundação Mário Soares, 1998, p. 146.

37 *Ibidem*, p. 152.

38 Declaration by M. Ruivo [Portugal], United Nations, Third Conference on the

Law of the Sea, Doc. A/CONF. 62/SR. 96, 9 May 1978. Prov., p. 4. Ver, a este propósito, GONÇALVES, Maria Eduarda; GAMEIRO, Maria Inês – «Marine scientific research under Part XIII UNCLOS...». Tradução do autor.

39 COMISSÃO MUNDIAL INDEPENDENTE PARA OS OCEANOS – *O Oceano Nosso Futuro...*, p. 161.

40 *Ibidem*.

41 Conforme definido pela Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar.

42 Cf. <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/time-science-and-solidarity>.

BIBLIOGRAFIA

BARATA, André; SCHMIDT, Luísa; MOLDER, Maria Filomena; CARMO, Renato Miguel do; SOROMENHO-MARQUES, Viriato – «As escolhas da Europa». In *Diário de Notícias*, 4 de abril de 2020. [Consultado em: 5 de abril de 2020]. Disponível em: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/04-abr-2020/as-escolhas-da-europa-12027828.html>.

BEBIANNI, Maria João; GUERREIRO, João; CARVALHO, Telmo; GAMEIRO, Maria Inês, eds. – *Sic memorat. Desenvolvimento Sustentável do Oceano: Uma Utopia Útil, Homenagem ao Professor Mário Ruivo*. Faro: Universidade do Algarve, 2018. Disponível em: <https://sapientia.ualg.pt/handle/10400.1/10685>.

BORGESE, Elisabeth Mann – *The Oceanic Circle: Governing the Seas as a Global Resource*. Nova York: United Nations University Press, 1998.

COELHO, Eduardo Prado – *A Razão do Azul*. Lisboa: Quasi Edições, 2004.

COMISSÃO MUNDIAL INDEPENDENTE PARA OS OCEANOS – *O Oceano Nosso Futuro – Relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos*. Lisboa: Expo'98/Fundação Mário Soares, 1998.

GARRIDO, Álvaro – *A Campanha do Argus, Uma Viagem na Pesca do Bacalhau*. Introdução, tradução do original em língua inglesa de 1951, de Alan Villiers. Lisboa: Cavalo de Ferro, 2005.

GARRIDO, Álvaro – *Economia e Política das Pescas Portuguesas, Ciência, Direito e Diplomacia nas Pescarias do Bacalhau (1945-1974)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006.

GONÇALVES, Maria Eduarda – «Les nouvelles frontières de la « mer portugaise », droit de la mer et politique maritime au Portugal». In *Mélanges offerts à Jorge Campinos*. Paris: Presses Universitaires de France et Faculté de Droit et des Sciences Sociales de Poitiers, 1996, vol. XXIX, pp. 331-351.

GONÇALVES, Maria Eduarda – «Le Portugal et le droit de la mer». In *The Law of the Sea, The European Union and its Member States*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1997, vol. 28.

GONÇALVES, Maria Eduarda; GAMEIRO, Maria Inês – «Marine scientific research under Part XIII UNCLOS: Portugal's input to UNCLOS, and experience in addressing foreign research entities' requests for access». In *Sic memorat. Desenvolvimento Sustentável do Oceano: Uma Utopia Útil, Homenagem ao Professor Mário Ruivo*. Faro: Universidade do Algarve, 2018. Disponível em: <https://sapientia.ualg.pt/handle/10400.1/10685>.

LOURENÇO, Eduardo – *A Nau de Ícaro seguido de Imagem e Miragem da Lusofonia*. Lisboa: Gradiva, 2004.

MACEDO, Jorge Borges de – «O mar e a história». In *Oceanos*. N.º 10, abril de 1992, pp. 65-71.

MATOS, Maria Vitalina Leal de – «O mar em Camões». In *Oceanos*. N.º 23, julho-setembro de 1995, pp. 54-65.

MATTOSO, José – *A Identidade Nacional*. Lisboa: Gradiva, 2003.

MONTEIRO, Nuno G.; PINTO, António Costa –

«A identidade nacional». In *Portugal Contemporâneo*. Lisboa: D. Quixote, 2005.

RIBEIRO, Marta Chantal; SANTOS, Ricardo Serrão – «Ecosistemas de profundidade, AMPs oceânicas, plataforma continental além das 200mn e pioneirismo português». In *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente [RevCEDOUA]*. N.º 25, Ano XIII, 2011, pp. 117-129.

SAMPAIO, Jorge – *Discurso de Apresentação Pública do Relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos*. 1 de setembro de 1998. [Consultado em: 5 de abril de 2020]. Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/noticias/noticias/discursos-479.html>.

SANTOS, Ricardo Serrão – «As ciências do mar no contexto da UE, de Portugal e dos Açores». In *Açores: Uma Reflexão Jurídica*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, pp. 139-149.

SANTOS, Ricardo Serrão; BETTENCOURT, Raul; COLAÇO, Ana – «Os campos hidrotermais e a sua biosfera». In *Atas do II Congresso «Os Mares da Lusofonia*, 2012, pp. 191-218.

VIDAS, Davor – «Two books of the law of the sea». In *Tidalectics, Imagining an Oceanic Worldview through Art and Science*. Cambridge: Massachusetts; Londres: The MIT Press, 2018, pp. 231-240.