

# Os oceanos na transição para a sustentabilidade

**José Bastos SALDANHA**

Sociedade de Geografia de Lisboa  
Rua das Portas de Santo Antão, 100  
1150-269 LISBOA  
e-mail: jbsaldanha@mail.telepac.pt

## Resumo

*O objecto da sustentabilidade é o equilíbrio a estabelecer a prazo longo entre os anseios legítimos de desenvolvimento da Humanidade e os limites ambientais do Planeta, conceito conhecido por desenvolvimento sustentável, cuja aplicação universal suscita um paradigma de transição. Os oceanos e mares e as suas margens são considerados um factor essencial nessa transição, sendo objecto de análise os esforços conducentes à formulação e implemento de políticas oceânicas integradas, no âmbito internacional e da União Europeia. A finalizar, aborda-se a repercussão dessas iniciativas em Portugal e o seu desenvolvimento próximo.*

**Palavras-chave:** Sustentabilidade; desenvolvimento sustentável; estratégia de desenvolvimento sustentável; sistema de governação; sociedade civil; políticas oceânicas integradas; comunidades ribeirinhas; património marítimo; cultura do mar; processo de mudança.

## Abstract

*The purpose of sustainability is the settlement of Humanity's development goals and the planet's environmental limits over the long term, concept known as sustainable development; its universal approach suggests a paradigm for transition. The unsustainable use of oceans and seas and specially their margins need to be addressed for an overall successful transition. The various aspects of integrated ocean policy at the national, regional and international levels are discussed, in*

*particular the initiative towards a maritime policy for the European Union. To finalize, the Portuguese case is presented.*

**Key-words:** Sustainability; sustainable development; strategy for sustainable development; governance system; civil society; integrated oceanic policies; riverine communities; maritime heritage; maritime culture; transition process.

## Résumé

*L'objet du développement durable est l'équilibre à établir à long terme entre les ambitions légitimes de développement de l'Humanité et les limites environnementales de la Planète ; un concept dont l'application universelle suscite un paradigme de transition. Les océans, les mers et leurs marges sont un facteur essentiel de cette transition, étant objet d'analyse les efforts qui favorisent la formulation et la concrétisation de politiques océaniques intégrées, dans le contexte international et de l'Union Européenne. À cet égard nous abordons la répercussion de ces initiatives au Portugal et leur développement dans l'avenir.*

**Mots-clés:** Sustentabilidade; développement durable ; stratégie de développement durable ; système de gouvernement ; société civile ; politiques océaniques intégrées ; communautés riveraines; patrimoine maritime ; culture de la mer ; processus de changement.

## Introdução

Morfologicamente, o termo *sustentabilidade* tem a sua origem no adjetivo *sustentável*, conferindo-lhe o sufixo *-dade* o significado de qualidade ou estado. Sustentabilidade confere a algo a qualidade de se poder sustentar; é necessário precisar o sentido do verbo *sustentar*, recorrendo ao conteúdo do seu equivalente saxónico *sustain*, que implica um apoio activo de modo a fortalecer ou a impedir a degradação<sup>1</sup>. Assim, sustentabilidade define a qualidade de algo se poder sustentar, mediante um apoio conducente ao seu fortalecimento ou a impedir a sua degradação. No caso deste trabalho, o objecto da sustentabilidade é o equilíbrio a estabelecer a prazo longo entre os anseios legítimos de desenvolvimento da Humanidade e os limites ambientais do Planeta, conceito conhecido por *desenvolvi-*

---

<sup>1</sup> *Webster's New World Dictionary, College Edition.* The World Publishing Company, Cleveland and New York, 1968.

*mento sustentável* (*sustainable development*) que, no princípio da década de 1980, foi racionalizado a partir do estudo científico da interdependência entre sociedade e ambiente. Ainda nessa década, recebeu crescente atenção e aceitabilidade políticas devido às actividades da Comissão Brundtland (1983-1987) e à Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992, também designada por Cimeira da Terra. Neste quadro de conjuntura internacional, com relevo para a posição consequente da União Europeia, o propósito modesto deste trabalho é de enquadrar o contributo de *uma política nacional dos oceanos* no esforço de uma transição desejável para a sustentabilidade do Planeta.

## Uma tendência holística

Nas últimas décadas, as Nações Unidas tem procurado corresponder aos anseios de paz, liberdade e desenvolvimento da Humanidade com uma preocupação recente sobre a Terra, os seus recursos, o ambiente humano e os sistemas complexos que suportam as mais diversas formas de vida. A racionalização de tais aspirações, no plano da fundamentação moral e na conceptualização da sua exequibilidade, tem sido objecto de sucessivas comissões independentes, tais como, *desenvolvimento internacional*, 1980 (presidida por Willy Brandt), *desarmamento e segurança*, 1982 (Olof Palme) e *ambiente e desenvolvimento*, 1987 (Gro Brundtland), cujas propostas ganharam relevância política em grandes conferências internacionais. No relatório Brundtland “O Nosso Futuro Comum”, foi definido o conceito de *desenvolvimento sustentável*, assinalando-se na sua elaboração a antevisão premonitória do movimento internacional para a conservação da Natureza, da Conferência sobre Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) e da Estratégia de Conservação Mundial de 1980. A Cimeira da Terra aprovou a Declaração do Rio e a Agenda 21 que enunciaram princípios orientadores, programa de acção e recursos necessários para o implemento de uma abordagem sustentável ao desenvolvimento durante o século 21. Na sequência da Cimeira e das boas expectativas então suscitadas, entraram em vigor um conjunto de convenções internacionais sobre biodiversidade, alteração climática, desertificação e lei do mar e eclodiram inúmeras iniciativas de âmbito internacional, regional e local. Uma dessas iniciativas, a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhaga, 1994) consagrou a *dimensão social* como pilar fundamental da sustentabilidade a par do desenvolvimento económico e da protecção ambiental.

No entanto, em 1997, a Assembleia-Geral das Nações Unidas reunida em sessão especial para apreciar os resultados dos primeiros cinco anos pós-Cimeira da Terra constatou, com alguma justificação, o fracasso dos compromissos e dos

esforços para concretizar a agenda então proposta<sup>2</sup>. Em 2002, a Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Cimeira de Joanesburgo), também conhecida por Rio + 10, apesar de prevalecer a ambiguidade das intenções anteriormente manifestadas, reflectiu sobre o prazo longo, geracional, deste *processo de mudança* e consagrou a importância decisiva da sociedade civil na sua modulação.

## O desafio europeu

Nos anos 70 a Comunidade Europeia começou a elaborar a sua primeira legislação no domínio do ambiente e, em 1987, o Acto Único Europeu conferiu ao conjunto de legislação em matéria de ambiente uma base jurídica formal e fixou três objectivos: protecção do ambiente, saúde das pessoas e utilização prudente e racional dos recursos naturais. As propostas da Cimeira da Terra tiveram ampla repercussão na Europa, tendo o Tratado de Maastricht de 1993 introduzido formalmente o conceito de desenvolvimento sustentável e declarado a protecção ambiental como política comum, cometendo à União a responsabilidade pela intervenção no domínio do ambiente. O Tratado de Amesterdão de 1997 elegeu o *desenvolvimento sustentável* como um dos objectivos primordiais da União e estabeleceu o *princípio de integração*, em que os requisitos de protecção ambiental devem ser parte na definição e implementação das políticas comuns e actividades a fim de promover aquele desenvolvimento. Aquele objectivo primordial e o princípio de integração passaram a fazer parte da fundamentação dos programas subsequentes de acção no domínio do ambiente, designadamente, o 5.º “Direcção: Sustentabilidade” (1992-2000) e o 6.º “Ambiente 2010, o nosso futuro, a nossa escolha” (2001-2010).

Em 2000, o Conselho (Europeu) aprovou a Estratégia de Lisboa com o propósito de transformar, em dez anos, a União na economia mais competitiva e dinâmica no âmbito mundial, concedendo prioridade à criação de uma sociedade baseada no conhecimento. No ano seguinte, em 2001, na Cimeira de Gotemburgo, foi adoptada uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável, reafirmando a necessidade de todas as políticas comuns promoverem os interesses daquela abordagem. Assim, qualquer iniciativa económica, mudança tecnológica ou um novo quadro legal deve obrigatoriamente incluir uma análise dos efeitos previsíveis sobre a alteração climática, o uso de tecnologias limpas, a utilização racional de recursos renováveis, protecção da biodiversidade, limitação dos resíduos, protecção da saúde e equidade social e regional. Este método recebeu a designação de

<sup>2</sup> National Research Council *Our Common Journey: a transition toward Sustainability*, National Academy Press, Washington D.C., 1999, p. 27.



*avaliação do impacte na sustentabilidade* (AIS). A investigação vem assumindo uma dimensão-chave na prossecução da política de desenvolvimento sustentável como se pode constatar nos quarto e quinto programas-quadro de investigação e desenvolvimento (programa *Energia, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*), incluindo o sexto (2002-2006) a obtenção do conhecimento especializado requerido pela aplicação da AIS.

No ano passado decorreu a revisão das Estratégias de Lisboa e de Desenvolvimento Sustentável. É reconhecido, no primeiro caso, que a agenda de Lisboa perdeu dinâmica devido à elevada taxa de desemprego em alguns estados-membros, à estagnação das principais economias europeias e à falência das pequenas empresas e dificuldade de obtenção de financiamento; a Comissão propôs para aprovação pelo Parlamento (Europeu) e pelo Conselho um conjunto de reformas que relance a Estratégia de Lisboa, mediante um programa-quadro catalisador de produtividade, inovação, crescimento económico e criação de emprego e integrando preocupações de ordem ambiental e social.

O processo de revisão da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável foi estabelecido pela Comissão em Fevereiro de 2005<sup>3</sup> e espera-se em breve a publicação de uma primeira versão. Anote-se, a *consulta pública* sobre aquela estratégia realizada no segundo semestre de 2004 e cujos resultados<sup>4</sup> foram divulgados em Março deste ano; deles se retêm, entre outros, o apoio geral à ideia de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e o desapontamento pela sua lenta execução e a divisão das opiniões quanto à complementaridade entre as duas estratégias, sendo salientado que o público precisa de ser educado sobre o que é o desenvolvimento sustentável. Este consistente esforço conceptual, normativo e de investigação e uma visão globalmente partilhada confere à União um estatuto de excelência na abordagem das questões ambientais e do desenvolvimento sustentável, o que lhe proporciona um papel pioneiro e de liderança activa no vasto movimento internacional conducente a uma governação sustentável da Terra. Um testemunho sobre uma tal evolução e as suas vulnerabilidades pode ser recolhido no depoimento<sup>5</sup> sobre o projecto de Constituição Europeia prestado por Margot Wallström, comissária responsável pelo ambiente entre 1999 e 2004, cuja acção foi amplamente reconhecida. Sobre a necessidade de mudança, refere que «(...) para se alcançar o desenvolvimento sustentável é preciso, além de alterar os fundamentos

<sup>3</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – the 2005 review of the EU sustainable development strategy: initial stocktaking and future considerations [SEC(2005) 225] – COM(2005) 37 final of 9 February 2005.

<sup>4</sup> Commission staff working document – Summary of the public consultation for the review of the European sustainable development strategy 2001 – SEC(2005) 451 of 31 March 2005.

<sup>5</sup> Wallström, Margot “Sustainable Development: How to make it work? – The case for a Sustainability Protocol”, in *A New Constitutional Settlement for the European People*, edited by G. Dimitrakopoulos and G. Kremlis, Bruylant, Brussels, 2004, p. 66.

da política económica, proceder a uma extensa reforma da sociedade, num processo conduzido sob uma ordem política assente em valores democráticos e na primazia do Direito»<sup>6</sup>. Interessa referir a sua inquietação face à ineficácia operacional que resulta da aplicação não-obrigatória (*non-binding*) do princípio do desenvolvimento sustentável<sup>7</sup> e a alusão que faz ao «(...) potencial da democracia participativa relativamente ao desenvolvimento sustentável, na convicção de que não pode ser alcançado apenas por via institucional, por mais aperfeiçoada que esta seja. Para atingir e manter sustentabilidade é necessário a cooperação activa dos cidadãos»<sup>8</sup>.

### ***Our Common Journey – A Transition Towards Sustainability***

Em 1999, o National Research Council publicou o relatório *Our Common Journey – A Transition Towards Sustainability* que foi preparado pelo seu Board on Sustainable Development num intenso labor conduzido durante quatro anos para explorar e articular o modo como a ciência e a tecnologia podiam facultar o conhecimento e a sua aplicação técnica essenciais à concretização da transição para a sustentabilidade, considerada o *maior desafio* do presente século. Os conceitos e conclusões gerais deste estudo foram apresentados num simpósio sobre “A Transição para a Sustentabilidade” que se realizou em Abril de 1998 por ocasião da 135.<sup>a</sup> reunião anual da Academia Nacional das Ciências dos Estados Unidos.

Os *objectivos primordiais*<sup>9</sup> a alcançar na transição para a sustentabilidade baseiam-se em finalidades de bem-estar humano e preservação ambiental que foram definidas em debates políticos internacionais e aprovadas em conferências intergovernamentais. O estudo assumiu aqueles objectivos para as *próximas duas gerações* por entender que durante este período se agudizarão as tensões entre desenvolvimento humano e ambiente e a transição para a sustentabilidade terá de dar passos significativos, caso as interacções entre a população humana e os sistemas de apoio à vida não se prejudiquem mutuamente de modo irreversível. Duas gerações é *uma base de tempo realista* para uma análise científica e técnica que permita facultar orientação, avaliar futuros plausíveis, medir continuamente o sucesso (e o insucesso) e identificar alavancas para alterar a caminhada.

<sup>6</sup> Ibid., p.61.

<sup>7</sup> Ibid., p.63, base da sua proposta para integrar um protocolo sobre desenvolvimento sustentável na Constituição.

<sup>8</sup> Ibid., p.66, o princípio de *democracia participativa* estava consagrado no texto da futura Constituição, o que permitia na opinião de Wallström manter um diálogo aberto, transparente e permanente com a sociedade civil.

<sup>9</sup> *Objectivos primordiais*: satisfazer as necessidades de uma população mundial maior e estabilizada, sustentar os sistemas de apoio à vida do planeta e reduzir substancialmente a fome e a pobreza.

Um aspecto que importa relevar é o *processo de mudança*, sem milagres tecnológicos nem transformações drásticas das sociedades, baseado nas metáforas de *jornada e navegação à vista*: «(...) qualquer busca com sucesso do caminho para a sustentabilidade deve ser um esforço colectivo, de incerteza e de adaptação em que a descoberta pela sociedade do local de destino se liga com o modo como se pode lá chegar. Elas reflectem a ideia que as vias de uma transição para a sustentabilidade não podem ser traçadas antecipadamente, devendo, ao invés, ser navegadas à vista em diversas escalas e com múltiplos destinos. Ajustamentos inteligentes, face aos resultados obtidos na nossa investigação e políticas e ao andamento geral, podem ser feitos por intermédio de participação social. Esse envolvimento social implica uma articulação clara entre os objectivos primordiais citados, uma compreensão sólida sobre tendências passadas e persistentes de mudança social e ambiental, um apurado discernimento sobre vias alternativas e uma antevisão fundamentada sobre as possíveis ameaças (sociais e ambientais) e oportunidades. Em suma, o sucesso na transição para a sustentabilidade não será determinado pelo conhecimento em si mesmo mas pelo seu uso inteligente ao enunciar objectivos, facultar indicadores necessários e incentivos, apreender e disseminar inovação, inquirir alternativas com minúcia, estabelecer instituições eficazes e, mais genericamente, encorajar boas decisões e a tomada de acções adequadas.»<sup>10</sup>

## Um paradigma de mudança

A ideia de desenvolvimento sustentável reside na tentativa de reconciliação dos conflitos reais entre economia e ambiente e entre o presente e o futuro; a sua definição (*o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades*) enunciada pela Comissão Brundtland<sup>11</sup> concitou preocupações comuns com inevitáveis diferenças de percepção, que o relatório *Our Common Journey – A Transition Towards Sustainability*<sup>12</sup> distingue entre o que deve ser sustentado, o que deve ser desenvolvido, a ligação entre si e o prazo almejado para a sua concretização.

*Aquilo que deve ser sustentado* distribui-se por três áreas, a saber: a Natureza (a *biosfera* e o seu valor intrínseco, as formas de vida descritas como

<sup>10</sup> National Research Council *Our Common Journey: a transition toward Sustainability*, National Academy Press, Washington D.C., 1999, pp. 3-4.

<sup>11</sup> Relatório Brundtland *O Nosso Futuro Comum*, elaborado pela Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento sob a égide das Nações Unidas, 1987.

<sup>12</sup> National Research Council *Our Common Journey: a transition toward Sustainability*, National Academy Press, Washington D.C., 1999, pp. 21-26.

*biodiversidade* em geral ou como *espécies* ou *ecossistemas* em particular), os sistemas essenciais à preservação da vida (os *recursos naturais* e a sua associação com o *ambiente* e os *serviços prestados pelo ecossistema global*) e a comunidade (a *diversidade cultural*, *grupos humanos* particulares e o *património*).

**O que deve ser desenvolvido** agrupa-se em: pessoas (os direitos fundamentais como *sobrevivência infantil* e *aumento da expectativa de vida* e qualidade de vida em termos de *educação*, *equidade* e *igualdade de oportunidade*), economia (os *sectores produtivos* geradores de emprego e consumo e a *riqueza* propiciadora de incentivos e meios de investimento e financiamento para preservação do ambiente e sua requalificação) e sociedade (um conceito amplo centrado no bem-estar e segurança dos estados, regiões e instituições e no capital social, como expressão de vínculos sociais e formas de organização comunitária).

O conceito de desenvolvimento sustentável liga o que deve ser sustentado com aquilo que deve ser desenvolvido; essa ligação tem sido concretizada, de forma expressa ou implícita, por diversas opções, de harmonização e operacionalidade difíceis: sustentar e desenvolver, só sustentar, desenvolver se, sustentar ou desenvolver quanto baste. Mesmo que fosse possível obter consenso sobre aquilo que especificamente deve ser sustentado e desenvolvido, e a que prazo (a imprecisão persiste entre: uma ou várias gerações, do presente ao futuro e sempre) as sociedades confrontam-se com o desafio de como atingir aquelas finalidades. A única experiência disponível decorre da gestão de recursos naturais e da execução de planos de contingência em situações de catástrofe natural, em que se evidencia o seguinte: a compreensão científica é incompleta, as políticas vigentes são muitas vezes inadequadas, as novas políticas não chegam a ser avaliadas e a surpresa é um factor a ter em conta.

Nestas circunstâncias, o **paradigma de transição para a sustentabilidade** configura uma caminhada de pequenos passos (“navegação à vista”) com progressos significativos no conhecimento básico, na capacidade social e competência tecnológica para o utilizar e avaliar os seus resultados e na vontade política para concretizar aquele conhecimento e técnicas aplicáveis.

## **A Importância dos Oceanos e das Áreas costeiras**

Atente-se primeiro na **dependência frágil** do nosso ecossistema global, envolto numa ténue película de 50 km de água e atmosfera, uma espessura ínfima comparada com os 6300 km do raio médio terrestre, cujas complexas interações biogeoquímicas, ainda pouco conhecidas, podem estar a ser irremediavelmente perturbadas por uma intervenção humana imprudente.

O **meio marinho**, constituído pelos oceanos, mares e suas margens até onde se faz sentir a influência da água salgada, caracteriza-se pela *imensidão*, ocupan-

do 71% da superfície terrestre e 99% do espaço da biosfera (entre a superfície e 12 000 metros de profundidade máxima), e pelo seu *ecossistema*, o qual é responsável por 35% da produção primária global<sup>13</sup>, cujas espécies apresentam uma *diversidade genética* superior às de água doce e terrestres<sup>14</sup>. Outra característica singular do meio marinho é a *interacção que mantém com os outros meios* que lhe são contíguos (atmosfera, litosfera e hidrosfera), com permuta intensa de fluxos energéticos e de materiais por via do ciclo da água e dos ciclos biogeoquímicos do carbono, fósforo, azoto e sílica, entre outros.

Em resultado, o meio marinho procura contribuir com as suas *funções* para a *estabilidade das condições ambientais* do sistema global, mediante regulação da variação climática e da composição da atmosfera, com restauração contínua do teor de oxigénio e absorção do excesso de gases com efeito de estufa, de que se realça o anidrido carbónico, a regulação dos componentes químicos da atmosfera, a capacidade de resposta a variações ambientais, o controlo da erosão e a retenção de sedimentos, a reciclagem de nutrientes, o controlo biológico ou a regulação das populações nos níveis tróficos e os locais de refúgio ou *habitat* para residência fixa ou transitória de populações.

Os *serviços e bens* proporcionados pelo meio marinho são: o tratamento de resíduos e o controlo da poluição, a produção de alimentos, a produção de matérias-primas, os recursos biotecnológicos, as actividades de recreio e a dimensão cultural nas expressões estética, educativa, espiritual e científica. Numa **perspectiva antropocêntrica**, o homem tem considerado tais funções como *serviços exclusivos* ao seu dispor, cuja procura é intensificada pela globalização da economia e pela explosão contínua da informação, de que decorre um rol crescente de problemas que não respeitam fronteiras: a sobrepesca, a contaminação de origem telúrica, as operações de imersão de resíduos no mar, os derrames petrolíferos acidentais e os que são uma consequência *inevitável* da operação normal de navios, a destruição de ecossistemas marinhos, a alteração da dinâmica costeira e a mudança climática. A rejeição, irracional e moralmente censurável, de uma *abordagem ecológica* desperdiça serviços e bens que o mar pode proporcionar de modo perdurável. Portanto, o estado do ambiente e, em particular, a saúde dos oceanos são *indicadores inestimáveis* sobre a adequabilidade das políticas e modelos de desenvolvimento perseguidos pelo homem.

Na sua imensidão, os oceanos e os mares propiciam uma *via de comunicação global* que utilizada com propósito comercial ou político-militar tem permitido conhecer os limites geográficos da Terra, facilitar o contacto e a permuta de

<sup>13</sup> Costanza, Robert "The Ecological, Economic, and Social Importance of the Oceans", in *Ecological Economics and Sustainable Governance of the Oceans*, FLAD, Lisboa, 1998, pp. 70-1.

<sup>14</sup> Gray, John *Marine Biodiversity: Patterns, Threats and Conservation Needs*, GESAMP Reports and Studies 62, IMO, London, 1997, pp. 1-2.

culturas e civilizações e equilibrar o pendor geopolítico continental. O mar, a atmosfera e o espaço não podem ser ocupados nem fortificados, apenas episodicamente controlados em tempo e espaço, pelo que são considerados *ambientes privilegiados de mobilidade estratégica*. A mobilidade permitiu a internacionalização do *transporte marítimo* e a sua assunção como suporte do sistema logístico mundial. É a mobilidade que continuamente expõe os Estados costeiros a *riscos* contra a respectiva estabilidade (narcotráfico, emigração ilegal, escravidão e contrabando) e a boa ordem no mar (pirataria, roubo, fraude e sinistros), a salvaguarda da vida humana (sinistros e navios *substandard*), a preservação dos ecossistemas marinhos (pesca ilícita e poluição) e a protecção de outros recursos e património cultural (pesquisa e exploração ilícitas), os quais, a prazo, podem revelar-se multiplicadores de graves instabilidades políticas e sociais atentatórias da segurança global.

Na prospectiva da paz indivisível, isto é, de que qualquer instabilidade se reflecte no equilíbrio do sistema internacional, então o mundo pode ser considerado como uma unidade geopolítica envolvida por um *ambiente potencialmente estabilizador* que os oceanos e os mares e as suas margens privilegiadamente propiciam pela imensidão, ecossistemas e recursos próprios, o que tem incidências múltiplas, em particular na *estabilidade ambiental*, por estar na origem da vida e ser seu refúgio último, na *estabilidade estratégica*, devido à mobilidade global, em que o meio aeroespacial é coadjuvante necessário, e na *estabilidade geopolítica* pela via da cooperação com base no Direito Internacional e pelas condições de segurança que propicia. Como tal, os oceanos e os mares e as suas margens podem eleger-se *factor essencial* na transição para a sustentabilidade.

## Por uma Governação Sustentável dos Oceanos

Em múltiplas instâncias internacionais, com primazia para as Nações Unidas, têm sido desenvolvidos esforços no sentido de concertar interesses e expectativas diversos, os quais ganham forma na institucionalização de regimes e códigos de conduta, no lançamento de programas de acção e no debate de problemas que afectam o futuro da Humanidade e a evolução natural do planeta, os quais têm contribuído para racionalizar, num todo harmonioso e consensual, os requisitos conducentes a uma *governação sustentável dos oceanos*. Neste contexto, destacam-se em particular:

A supracitada **Agenda 21**, programa de acção aprovado na Cimeira da Terra e gerido pela Comissão de Desenvolvimento Duradouro, estabelece globalmente uma ampla gama de objectivos sociais e ecológicos que, a ser atingidos, conduzirão a um mundo mais sustentável no século XXI; alguns desses objectivos (inseri-

dos nos capítulos 17 e 18) têm incidência directa na conservação e gestão dos oceanos e áreas costeiras.

**O Plano para Implemento** da Cimeira de Joanesburgo realçou que «(...) os oceanos e mares são críticos para a segurança alimentar global e para a sustentação da prosperidade económica».

A **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**<sup>15</sup> cuja institucionalização universal vai permitir o estabelecimento duma nova ordem jurídica global que, além de regular e salvaguardar as múltiplas actividades e interesses relativos aos oceanos, congrega princípios de protecção dos oceanos, mares e áreas costeiras, incluindo o *desenvolvimento sustentável* e uso racional dos seus recursos vivos, susceptíveis de promover e consolidar a *cooperação* entre os Estados.

A percepção dos limites aos usos e abusos dos oceanos e da sua vulnerabilidade, a conflituosidade crescente provocada por uma desregrada utilização e o reconhecimento da sua importância fundamental para o desenvolvimento da sociedade humana, a manutenção da paz e a saúde da biosfera levou as Nações Unidas a estabelecer, em 1995, a **Comissão Mundial Independente para os Oceanos**, de cuja presidência se incumbiu, com lustre, o dr. Mário Soares. O seu relatório, designado por "*O Oceano ... Nosso Futuro*"<sup>16</sup>, baseou-se nas reflexões, experiência e contribuições de cerca de cem especialistas do mundo inteiro, tendo sido submetido à apreciação da Assembleia-Geral das Nações Unidas. Representa a primeira tentativa de tratar duma forma integrada candentes problemas e questões que impendem sobre os oceanos no dealbar do século XXI, designadamente:

- a) *promoção da paz e segurança*, por intermédio de formas de cooperação capazes de enfrentar com maior eficácia os riscos e ameaças que impendem sobre os mares ou que neles se gerem;
- b) *em busca da equidade nos oceanos*, mediante uma partilha dos benefícios retirados da exploração dos recursos marinhos que minore as assimetrias do desenvolvimento social e económico;
- c) *ciência e tecnologia dos oceanos*, de modo a melhor conhecê-los, compreender a sua relação com a actividade humana e a aproveitar duradouramente as suas potencialidades;
- d) *valor dos oceanos*, perante uma utilização imprudente, cujos benefícios não internalizaram o impacte nocivo na saúde dos oceanos e na produtividade dos ecossistemas marinhos;
- e) *consciencialização e participação públicas*, constituem preocupação primeira, porquanto sem uma sociedade civil consciente da importância vital dos oceanos, dos valores que representam e dos riscos que correm não

<sup>15</sup> Entrou em vigor em 16 de Novembro de 1994.

<sup>16</sup> CMIO, *Os Oceanos ... Nosso Futuro*, Expo 98/Fundação Mário Soares, Lisboa, 1998, 248.



é possível concretizar qualquer sistema de governação de cariz democrático, coerente e eficaz;

- f) *para uma eficaz governação dos oceanos*, concorrem programas de acção e formas de cooperação aos níveis local, nacional, regional e global e o reconhecimento do papel fundamental a desempenhar pelos Estados na formulação dum sistema de gestão dos oceanos mais eficaz.

Recentemente, a **Cimeira Mundial das Nações Unidas**, realizada em Setembro de 2005 em Nova Iorque, contemplou assuntos de política oceânica. Dos seus resultados (documento das NU A/60/L.1), reitera-se o propósito de *assegurar a sustentabilidade ambiental*, enunciada na Declaração e nas Metas de Desenvolvimento do Milénio 2000 das Nações Unidas. Aqueles resultados igualmente referem o compromisso de «melhorar a cooperação e a coordenação em todos os níveis na abordagem integrada de assuntos relacionados com os oceanos e mares e promover a sua gestão integrada e desenvolvimento sustentável».

## Governação Sustentável e Sociedade Civil

O economista escocês Adam Smith (1723-1790), celebrado autor da “Riqueza das Nações” e um dos fundadores da teoria de mercado, reconheceu na *sociedade civil* uma intervenção moderadora, tanto da regulação e controlo do estado, como dos mecanismos de fixação de preços do mercado, essencial à institucionalização de um *sistema de governação*<sup>17</sup>. Só uma teia complexa e dinâmica de interdependências a estabelecer entre aqueles elementos (estado, mercados e sociedade civil) pode facultar ao sistema de governação a *sustentabilidade e a equidade social e geracional* que lhe são indispensáveis. A finalidade de um sistema de governação é contribuir para a modificação de comportamentos e para a assunção de escolhas colectivas desde o nível local até ao mundial; os maiores desafios que tem de ultrapassar são a incerteza, a inexactidão e a ignorância (sobre a precisão de estimativas e medições, a adequabilidade de métodos e a aceitabilidade dos conceitos aplicáveis) e a coordenação entre jurisdições.

Clarificado o conceito de governação sustentável, o sociólogo Steve Rayner<sup>18</sup> distingue a sociedade civil dos governos e dos mercados, por se constituir em múltiplas organizações de voluntários, muitas vezes em actividades sobreponíveis, por intermédio das quais são prestados diversos serviços às comunidades. É reconhecido que uma sociedade civil interveniente concorre para o sucesso de um

<sup>17</sup> Rayner, Steve “Civil Society and Fairness in Sustainable Governance Strategies”, in *Ecological Economics and Sustainable Governance of the Oceans*, FLAD, Lisboa, 1998, p. 177.

<sup>18</sup> Rayner, Steve “Mapping institutional diversity for implementing the Lisbon principles”, in *Ecological Economics*, 1999.



governo ou a eficiência dos mercados. O pluralismo cívico, e a confiança (*trust*) que gera, é essencial ao bom funcionamento da democracia, porque induz na sociedade a *capacidade de mudança estratégica*, isto é, a aptidão para responder a situações novas com soluções inovadoras. Portanto, é patente a necessidade de desenvolvimento de uma tal capacidade de modo a conferir sustentabilidade e equidade social e geracional à governação dos recursos oceânicos e das áreas costeiras.

A propósito, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento refere no seu princípio 10 que a participação cívica é a melhor forma de se tratar as questões ambientais e a Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável consagrou a importância decisiva da sociedade civil na modulação do processo de mudança.

## Os Oceanos e as Áreas Costeiras nas Agendas Políticas

De entre as sete áreas programáticas previstas no capítulo 17 da Agenda 21 sobressai a primeira, sobre *gestão integrada e desenvolvimento sustentável* de áreas costeiras e marinhas, de âmbito universal ao enunciar a necessidade de alcançar integração (por exemplo, na identificação dos usos existentes e previstos e respectivas interações); de promover compatibilidade e equilíbrio entre os vários usos; de aplicar uma abordagem de precaução, incluindo estudos de avaliação prévia e de impacte ambiental; e de assegurar ampla participação pública. É feito apelo à instituição de mecanismos de *coordenação* ou ao seu reforço nos âmbitos nacional e local e sugerido um conjunto de propostas de acção, em que se inclui a *cooperação entre estados* na preparação de linhas de orientação para a gestão costeira integrada e de medidas para manter a biodiversidade e produtividade de espécies marinhas e *habitats* sob jurisdição nacional. É conhecida a sua *repercussão internacional e nacional* no desenvolvimento da definição de gestão integrada oceânica e costeira e da sua operacionalidade, de que resultaram inúmeros esforços para as levar à prática. Assim, muitos estados lançaram novos programas de gestão costeira integrada que, no caso de países em desenvolvimento, contaram com o apoio de mecenato (*donors*) internacional. Em resultado, algumas nações criaram novas instituições e processos para acolher uma ampla política nacional oceânica e costeira, enquanto outras nações apenas incorporaram muitas das disposições do capítulo 17 no seu ordenamento jurídico.

Para esta lenta construção, a par com a consciencialização da opinião pública mundial, vêm contribuindo *parcerias e iniciativas voluntárias* participadas por governos, sector privado e sociedade civil. Por exemplo, durante a Cimeira de Joanesburgo, foi criado o Fórum Global sobre Oceanos, Costas e Ilhas com parti-

cipação de indivíduos de governos, organizações intergovernamentais e organizações não-governamentais, que activamente procura estabelecer uma plataforma para permuta de informação multi-sectorial e para debate sobre assuntos relativos aos oceanos, costas e ilhas, com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento sustentável nestas áreas. O Fórum promoveu em Novembro de 2003 uma conferência global sobre oceanos, costas e ilhas a fim de dar continuidade aos resultados daquela Cimeira. Outros eventos internacionais com relevância neste contexto foram: o *Third World Water Forum*, em 2003 no Japão; a *International Meeting to Review the Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States*, em Janeiro de 2005 na Maurícia; e o *second International Workshop on the regular process for global reporting and assessment of the state of the marine environment, including socioeconomic aspects* (GMA), em Junho de 2005 na sede das Nações Unidas.

Recentemente, efectuou-se em Lisboa, entre 10 e 13 de Outubro, a **Cimeira de Política Oceânica 2005 (TOPS 2005)**, que reuniu participantes de 53 países entre representantes de governos, organizações regionais, agências das Nações Unidas, instituições doadoras (*donors*), universidades, organizações não-governamentais e entidades privadas. O tema geral desta conferência internacional, “Integrated Ocean Policy: National and Regional Experiences, Prospects and Emerging Practices”, pretendeu analisar a experiência crescente em todo o mundo decorrente da formulação e implemento de políticas oceânicas integradas, nacionais e regionais, a fim de colher ensinamentos e sugerir os melhores procedimentos emergentes. O seu relatório final<sup>19</sup> indicia progressos significativos na compreensão colectiva sobre políticas oceânicas nacionais e regionais e sobre o modo como elas podem ser aperfeiçoadas e mais desenvolvidas. Cada região e país é um caso em si mesmo, com processos de mudança específicos, que poucas vezes foram explicitados, na sua fundamentação e implemento, casos de sucesso e malogro. Apenas uma intervenção salientou, entre os ensinamentos obtidos, que uma *visão de mudança* deve ser criada por intermédio de objectivos mensuráveis e a sua evolução ser objecto de uma informação contínua. Atente-se, que as abordagens perseguidas pela Austrália e pelo Canadá, consideradas as mais avançadas, mereceram uma atenção particular pela similitude de algumas situações (incerteza na concretização do planeamento, persistência da fragmentação de responsabilidades institucionais ao nível estadual ou provincial, limitada compreensão científica dos ecossistemas marinhos, progresso continuamente dificultado por realidades políticas e económicas e por poderosos interesses associados) face a aspectos de dissemelhança, como sejam, a Austrália ter iniciado a sua aborda-

---

<sup>19</sup> Conference Report prepared by *The Earth Negotiations Bulletin (ENB)*, 2005. p. 12. [www.globaloceans.org](http://www.globaloceans.org).

gem com a formulação de uma política por intermédio de planos regionais com total empenhamento interdepartamental e apoio crescente catalisado por pequenos sucessos, enquanto o Canadá optou inicialmente por legislar sobre os oceanos com identificação de uma agência líder (*Department of Fisheries and Oceans*), tendo, nos anos seguintes, de 1997 a 2002, encetado uma “learning by doing phase” que lhe permitiu formular uma estratégia (*2002 Oceans Strategy*) e, a partir dela, uma política e um modelo de governação.

O debate geral sobre orientação futura e questões essenciais suscitadas por políticas oceânicas integradas permitiu evidenciar um conjunto muito significativo de ensinamentos e preocupações, a seguir indicado, que constitui uma importante proposta da TOPS 2005:

- a) *Sobre processos institucionais* – foram evidenciados problemas de coordenação de agências e organizações, sugerida a opção por um organismo líder da condução da política integrada face a uma potencial intervenção positiva, desde que disponha de efectivos adequados, e indicadas as necessidades seguintes: de envolvimento e participação de múltiplos parceiros; de empenhamento político de alto nível e apoio consequente; de acompanhamento e revisão das políticas governamentais, planos e acções; de integração de políticas do território com políticas costeiras e oceânicas; de investigação multidisciplinar aplicável a diferentes questões do meio marinho; de adopção de instrumentos, jurídicos e outros, multiplicadores de concretizações e de resultados concretos; de consulta de conselhos científicos, sempre que necessário; de definição de prioridades e conhecimento a divulgar pela comunicação social; de apoio financeiro adequado; de estreitamento da relação entre ciência e política; de estudo comparado continuado de casos de sucesso e malogro e sua divulgação; de desenvolvimento da cooperação em termos de aceitação e acatamento.
- b) *Sobre formulação e implemento de políticas nacionais* – foram mencionados alguns obstáculos devido à complexidade do tema; à necessidade de visões, finalidades, objectivos e medidas claras; à falta de consciencialização pública e de participação, à inadequabilidade do conhecimento científico e dos dados colhidos; à falta de capacidade humana e técnica e de financiamento; às distintas perspectivas sectoriais, fragmentadas e ineficientes; à necessidade de explicar onexo ecológico e económico; e à inadequada capacidade técnica e humana.
- c) *Como impulsionar a formação de políticas nacionais* – alguns ensinamentos: identificação de figuras públicas, campeões ou heróis, como embaixadores dos oceanos; educação a todos os níveis; construção de linhas de base ambientais e socioeconómicas; colaboração entre instituições

existentes; desenvolvimento de políticas e estruturas; uso de incentivos financeiros, jurídicos e programáticos para induzir uma (re)distribuição de poder; e o papel potencialmente construtivo dos *media*.

- d) *Estudo comparado sobre política e governação* – foi encorajada a sua continuidade e apontadas algumas sugestões, tais como, permuta dos melhores procedimentos, ligação de técnicos às organizações e educação das pessoas mediante uso da Internet e apresentação de documentários sobre situações reais e indicadas soluções possíveis.
- e) *Como promover oportunidades para desenvolvimento de capacidades humanas e técnicas* – mediante programas de educação, parceria e permuta e o uso de linguagem e terminologia e de abordagens várias, como desenhos animados e jogos que tornem os assuntos acessíveis e sugestivos (*fun and sexy*); foi evidenciado o contributo das universidades na oferta de cursos especializados de gestão oceânica, que integrem ciência e política, e a acção das organizações regionais no desenvolvimento daquelas capacidades no âmbito de cada região e dos respectivos países.

## Uma Visão Europeia para os Oceanos e Mares

Durante a TOPS 2005, o comissário europeu para as Pescas e Assuntos Marítimos, Joe Borg, «enunciou os objectivos estratégicos da Comissão Europeia para 2005-2009, os quais incluem o desenvolvimento de uma ‘ampla política marítima que exponha todas as potencialidades do mar numa perspectiva de sustentabilidade ambiental. Explicou que a abordagem será intersectorial, interdisciplinar e transversal, abrangendo o turismo, pescas, aquicultura, exploração de petróleo e gás no mar, biotecnologia, construção naval, transporte marítimo e outros sectores. Apoiou os esforços conducentes ao aperfeiçoamento do conhecimento científico e manifestou preocupação sobre as ameaças múltiplas que impendem sobre o meio marinho e sobre a fragmentação do processo de tomada de decisão. Referiu também o *livro verde da Comissão sobre uma futura política marítima*, que será adoptado em 2006.»<sup>20</sup>

As palavras do comissário Borg são reveladoras da grande importância que a Comissão confere à realidade marítima europeia, tendo em conta a incidência política (vinte Estados-membros são costeiros), a grandeza geográfica (área costeira envolvida por dois oceanos e quatro mares, com extensíssima linha de costa e a maior área marítima mundial), nas suas regiões marítimas reside cerca de metade da população europeia e é gerado metade do produto interno bruto, o trans-

<sup>20</sup> Ibid., p. 2.

porte marítimo é vital para o comércio europeu na disputa de mercados global, o estado precário dos ecossistemas marinhos e dos recursos da pesca das águas europeias e a crescente consciencialização para a necessidade de desenvolvimento e gestão costeira integrada na política regional europeia. Os desafios também são conhecidos: a eficiência dos portos e a sua articulação intermodal na cadeia de transporte; a manutenção de uma frota comercial competitiva e de uma indústria naval saudável; o impacte socioeconómico decorrente do declínio das capturas e da adopção de medidas para recuperação dos recursos pesqueiros e de ecossistemas marinhos; a necessidade de considerável investimento para o aprofundamento das ciências do mar e o desenvolvimento tecnológico indispensáveis a uma transição para a sustentabilidade dos usos do mar e a monitorização do meio marinho; e a mobilização dos parceiros e a convergência de esforços são essenciais à multiplicação de sinergias. Apesar do desenvolvimento recente de inúmeras políticas europeias, sectoriais, com aplicação nas actividades marítimas (pescas, coesão, ambiente, transporte, segurança marítima, investigação, política industrial, energia e outras), a Comissão reconhece que só por intermédio de **uma política-quadro** (*policy framework*) é possível concretizar o potencial marítimo europeu, no respeito pelos princípios vigentes da União, e contribuir concretamente para o cumprimento dos objectivos aprovados nos Conselhos de Lisboa, Gotemburgo e de Haia.

O primeiro passo será dado com a adopção em 2006 do *Livro Verde sobre uma Futura Política Marítima Europeia*, seguida de um amplo debate público, cujos resultados serão apreciados pela Comissão ao decidir sobre os passos seguintes deste formidável empreendimento. Importa assinalar o ambiente internacional, interactivo e dinâmico, em que se vai processar aquela mudança, a qual, no plano interno, enfrenta importantes desafios, mormente o de ultrapassar a desconfiança gerada pela rejeição do projecto de Constituição, conferindo um renovado impulso ao processo de construção europeia. No ensaio sobre a *Europa e o Mar*, o historiador Michel Mollat du Jourdin conclui que «(...) é na grandeza da sua história que o mar é uma oportunidade e um objectivo para a consolidação da identidade da Europa. Esta assenta sobre uma cultura comum, da qual o mar é elemento essencial».<sup>21</sup> Daí, o contributo inédito da dimensão marítima (a **Europa do Mar**) para consolidar a coesão europeia, em que as **comunidades ribeirinhas**, por serem guardiães de um expressivo património cultural, se devem assumir e ser consideradas como parceiros essenciais na reafirmação do mar como componente essencial de identidade da Europa no rumo da sustentabilidade, o único modo de garantir prosperidade, solidariedade e segurança.

<sup>21</sup> Mollat du Jourdin, Michel *A Europa e o Mar*, Editorial Presença, Lisboa, 1995, p. 270.

O conceito da *Europa do Mar* radica-se nas origens profundas das suas gentes ribeirinhas, nas actividades por elas exercidas, na diversidade dos seus patrimónios e culturas, na expressão de sociabilidade e de independência e no melhor sentido da solidariedade humana; como tal, está para além de uma política marítima, evolutiva, na qual se deve manter como visão.

## Repercussão em Portugal

Com a revolução de Abril de 1974, deu-se a implosão do sistema integrado de intervenção no mar que o Ministério da Marinha administrava em concertação com outros departamentos, de que resultou a autonomia das pescas e da marinha mercante (comércio e de recreio); mais tarde, o sistema de autoridade marítima (departamentos marítimos, capitánias de portos e delegações marítimas) foi integrado na estrutura orgânica do Ministério da Defesa Nacional, deixando de fazer parte da Marinha<sup>22</sup>. Duas experiências de criação do Ministério do Mar permitiram episodicamente reunir os portos, transportes marítimos e pescas, esgotando todavia uma solução mais ampla transversal, cujo conceito não terá sido objecto de qualquer racionalização. Entretanto, os aspectos relativos à poluição do litoral e ao ordenamento costeiro e à protecção do património cultural subaquático, tutelados por departamentos diferentes, vieram acrescer à situação complexa que representa a intervenção sectorial de vários ministérios no mar, a que se juntam as competências próprias das Regiões Autónomas e as autarquias locais.

A Conferência sobre o Ambiente Humano de 1972 esteve na génese da percepção oficial da temática do ambiente no nosso país que, a partir de 1974, se afirmou como política pública para, mais tarde, se integrar no processo europeu e global de desenvolvimento sustentável<sup>23</sup>. Em 1997, o desenvolvimento sustentável ficou consagrado na revisão constitucional<sup>24</sup> e foi criado o Conselho Nacional para o Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável. Em 2002, o Governo decidiu encetar o processo de elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)<sup>25</sup>, processo que foi recentemente relançado<sup>26</sup> com o intuito de finalizar uma proposta de ENDS até final de 2005, seguida de um período de discussão pública de sessenta dias, aprovação governamental da proposta consoli-

<sup>22</sup> N.º 2-b) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 47/93 de 26 de Fevereiro (lei orgânica do MDN)

<sup>23</sup> A Estratégia Comunitária para o Desenvolvimento Sustentável foi aprovada em 2001 e as Nações Unidas decidiram dedicar a década de 2005-2015 à consagração universal do carácter estratégico do desenvolvimento sustentável.

<sup>24</sup> Artigos 66.º e 81.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>25</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2002, de 1 de Março.

<sup>26</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2005, de 30 de Junho.

dada e sua apresentação à Assembleia da República. Retenha-se, que a ENDS é considerada «(...) como um instrumento fundamental e imprescindível para conduzir o desenvolvimento do País na mais profícua conciliação da robustez do crescimento económico, do progresso e da coesão social, da sustentabilidade territorial e ambiental e da melhoria da qualidade de vida»; relevância reforçada pelo «(...) interesse de Portugal defender as suas posições com base em instrumentos estratégicos e de integração de políticas» designadamente na negociação do próximo quadro comunitário de apoio, destinado a vigorar de 2007 a 2013.

A realização, em Lisboa, da Expo 98 sob o lema “Os Oceanos: um património para o futuro” propiciou o compromisso solene então assumido pelo Governo de empenhamento num projecto nacional que apelidou de *regresso de Portugal ao mar*. De entre o conjunto de medidas propostas, tiveram concretização: a aprovação do quadro de acção definido no âmbito do Livro Branco “Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI”, a reestruturação do sistema de autoridade marítima, a orientação relativa à estratégia para a orla costeira portuguesa, de que os planos de ordenamento são elementos essenciais<sup>27</sup>, a instituição do Programa Dinamizador das Ciências e Tecnologias do Mar<sup>28</sup>, a criação da comissão oceanográfica intersectorial<sup>29</sup> e a criação de uma comissão interministerial para investigar os indícios hidrográficos e geológicos existentes e apresentar uma proposta de delimitação da plataforma continental portuguesa para além das 200 milhas náuticas<sup>30</sup>.

Todavia, neste esforço, gorou-se a tentativa de definição estratégica *da política nacional para os oceanos*<sup>31</sup>, cujo êxito pressupunha a participação empenhada de todos, desde as instituições até aos cidadãos. A última comissão para os oceanos, por sinal a Comissão Estratégica dos Oceanos<sup>32</sup>, elaborou um relatório sobre uma estratégia para os assuntos do oceano titulado “O Oceano: Um Desígnio Nacional para o Século XXI”<sup>33</sup> que foi oficialmente apresentado ao Primeiro-ministro em 19 de Novembro de 2004. As conclusões contidas no mesmo relatório podem contribuir para a definição de uma *estratégia nacional de desenvolvimento*

<sup>27</sup> O Programa FINISTERRA, Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental, tem por objectivo imprimir um novo impulso e possibilitar a concretização das acções e intervenções previstas nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), conferindo prioridade a acções para remoção de factores que atentem contra factores ambientais em risco, como os sistemas dunares e as zonas húmidas. Foi publicado no *Diário da República* de 18 de Fevereiro de 2003.

<sup>28</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/98, de 10 de Julho.

<sup>29</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/98, de 10 de Julho.

<sup>30</sup> Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2005, de 17 de Janeiro.

<sup>31</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 83/98, de 10 de Julho.

<sup>32</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2003, de 17 de Junho.

<sup>33</sup> “Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos – *O Oceano: Um Desígnio Nacional para o Século XXI*”, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 2004.



*sustentável do mar*, na consecução da ENDS, o que se afigura desejável; as medidas conducentes à promoção e implemento daquela estratégia marítima, além das que possibilitem a coordenação e articulação de todas as entidades com responsabilidades nos assuntos do mar serão propostas pela recém criada Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar<sup>34</sup>.

Assinale-se, entre outros, o contributo inovador do relatório “O Oceano: Um Desígnio Nacional para o Século XXI” para a quantificação do **valor económico do oceano em Portugal** realizado pela primeira vez pelo Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica Portuguesa<sup>35</sup>. Afirmar-se, nesse trabalho, «que a economia marítima tem uma expressão muito significativa na economia portuguesa, em termos de produto e de emprego: 11% da riqueza nacional (PIB), 12% do emprego, 17% dos impostos directos e 15% das margens comerciais. Se se alargar a análise dos efeitos directos do Mar sobre a economia portuguesa aos seus efeitos indirectos, chega-se a valores que mais do que duplicam os primeiros, o que significa que a expressão económica do Oceano é muito mais ampla do que à primeira vista se pensaria, olhando apenas e exclusivamente para as actividades económicas marítimas convencionais». Torna-se, assim, perceptível «que a mera proximidade do mar tem consequências económicas que não são despreciandas».

Por fim, a **intervenção da sociedade civil** relativamente ao mar tem conhecido uma actividade crescente em Portugal<sup>36</sup>, sendo de referir algumas iniciativas que, pela sua continuidade e por ultrapassarem o âmbito próprio da instituição que as organiza, merecem uma citação: As Jornadas sobre o Mar promovidas pela Escola Naval, os Cursos de Verão da Ericeira do Instituto da Cultura Europeia e Atlântica, os Colóquios sobre Economia do Mar da Associação dos Oficiais da Reserva Naval, as Jornadas de Cultura Marítima da Nazaré, a programação expositiva da Biblioteca Municipal Rocha Peixoto da Póvoa de Varzim e do Ecomuseu Municipal do Seixal, a proposta do Museu Marítimo de Ílhavo de se afirmar como “Casa da Cultura do Mar” em razão da programação expositiva e do ciclo de conferências “Portugal e o Mar” e ainda as Jornadas “A Sociedade Civil e o Mar” que a Sociedade de Geografia de Lisboa vem desenvolvendo desde 1998, em que se destaca a comemoração do Dia Nacional do Mar<sup>37</sup>. O esforço mais

<sup>34</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 128/2005, de 10 de Agosto.

<sup>35</sup> “Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos – *O Oceano: Um Desígnio Nacional para o Século XXI*”, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 2004, pp. 35-8.

<sup>36</sup> Saldanha, José B. “Portugal: Uma Grande Nação Oceânica?”, comunicação proferida no encerramento do Congresso do Mar, realizado na Nazaré, entre 31 de Março e 2 de Abril de 2005, pp. 7-11.

<sup>37</sup> A Resolução n.º 83/98 do Conselho de Ministros institucionalizou o dia 16 de Novembro como Dia do Mar, data de entrada em vigor em 1994 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Tem recebido a designação de Dia Nacional do Mar para distinguir o seu carácter luso de outros eventos similares, tais como, o Dia Mundial do Mar patrocinado pela Organização Marítima Internacional e o Dia Mundial do Oceano, 8 de Junho, criado em 1992 por ocasião da Cimeira da Terra.



significativo em curso prende-se com a proposta de instituição da *rede nacional de cultura do mar*<sup>38</sup>, configurada como uma constelação de redes locais, com o propósito de contribuir para preservar e divulgar a memória das comunidades ribeirinhas; o processo ascendente da sua construção é impar por assentar prioritariamente no desenvolvimento a partir das comunidades locais, com o apoio de um sistema de comunicação e de um esquema de articulação.

## Um processo de mudança

Uma **transição** é um processo de mudança, contínuo, complexo, inevitável, em que se distinguem os objectivos políticos e organizacionais de uma modificação controlada dos fins sociais e individuais de uma adaptação natural, o que suscita a necessidade imperiosa de uma motivação. As soluções que almejam uma resposta imediata não são sustentáveis, porque não conferem flexibilidade organizacional por intermédio de uma intervenção profunda em todos os aspectos: estratégia, estrutura, sistemas, cultura, liderança e estilo de gestão, de que os mais importantes são os grupos e as pessoas. A via mais crítica do processo de mudança consiste em compreender e mobilizar as potencialidades de grupos e de pessoas e em lhes facultar uma planeada aprendizagem de adaptação; a educação é, pois, o melhor meio de sensibilizar as pessoas para a inovação, proporcionando-lhes uma aprendizagem de atitudes e de comportamentos consentâneos com a evolução prevista. Entenda-se, que os sistemas sociais não se transformam espontaneamente nem são susceptíveis de sofrer mutações bruscas e instantâneas.

Mesmo assim, a **mudança falha** devido a causas múltiplas, por: a natureza do processo de mudança não ser suficientemente compreendida, tornando ineficaz a adopção de mecanismos de apoio essenciais às pessoas e grupos; os canais de comunicação se esclerosarem, distorcerem o conteúdo e a oportunidade da mensagem descendente e filtrarem a informação dissonante; a mudança ser imposta, sem cuidar do envolvimento prévio do grupo nem da sua consulta genuína, que propicie também uma adesão ascendente e torne o processo irreversível mediante a contaminação de todo o sistema social; o processo de inovação e adaptação exigir tempo, não se compadecendo dos constrangimentos do ambiente envolvente, nem da impaciência e falta de visão e perseverança; o implemento faseado da mudança não ser planeado, de modo a aferir-se em permanência a sua execução através de objectivos intermédios realistas e, se necessário, a rever sem delongas o processo para ajustar a sua adequabilidade; o processo de mudança não ser con-

<sup>38</sup> Saldanha, José B. "Preservação do Vasto Património Marítimo-Cultural de Portugal: Um Contributo", *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*, 1-12, Lisboa, 2003.

trolado nem consolidado; e o hábito de reformar ainda não ter sido interiorizado pelas culturas política e organizacional.

É desnecessário evidenciar insucessos passados, mas importa reter os seus ensinamentos e evitar a reincidência; urge, antes, acolher a **oportunidade** que representa, em 2006, a discussão, aprovação e implemento da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável e subsidiariamente da estratégia nacional de desenvolvimento sustentável do mar para encetar o processo de mudança, segundo o *paradigma de transição para a sustentabilidade*, com intervenção do Estado, dos mercados e da sociedade civil. Um tal projecto deve mobilizar a sociedade portuguesa para o desafio inadiável de assumir o mar como elemento essencial da identidade nacional e factor de progresso além de contribuir para a sustentabilidade do Planeta.