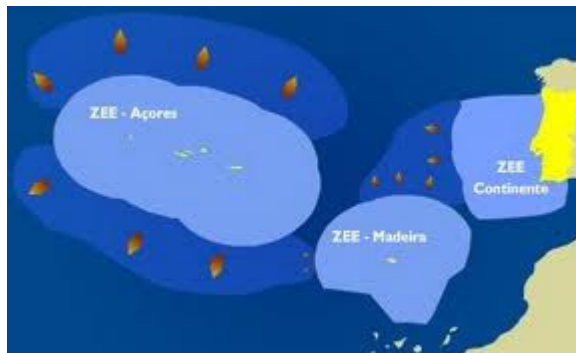


2014/02/28

## Autoridade do Estado no Mar<sup>1</sup>

*Fernando Melo Gomes<sup>2</sup>*

Portugal sempre foi e será uma nação de características marítimas. Atestam-no a sua história, a geografia do seu território, agora apenas de centralidade atlântica, a sua cultura – não consigo recordar-me de nenhum pensador que não se tenha referido extensivamente ao mar - e o carácter do seu povo - não é por acaso que nos encontramos entre os maiores consumidores de peixe *per capita* do mundo.



Esta é uma realidade incontornável que certas elites de predisposições de pendor continental procuram contrariar, ao arrepio das lições da história, esquecendo que esta é, sem dúvida, a grande mestra da estratégia e das suas opções. De facto, somos periodicamente afectados pela tentação suicida de tentarmos construir o futuro sem reflectirmos adequadamente sobre o passado e sobre aquilo que de facto somos. E o vírus da "solução continental" reaparece, de vez em quando, travestido com a benignidade do fácil, do imediato e da abundância sempre prometida. Há que o tratar enquanto é tempo!

Uma das maneiras é discutir o assunto... e é por isso, também, que tenho muito gosto em estar aqui nos Açores neste III Fórum Franklin D. Roosevelt. Coube-me falar sobre a governança do mar e como não pode haver governo sem autoridade irei focar-me no tema da *Autoridade do Estado no Mar*. Após uma breve introdução conceptual, procurarei exemplos significativos de como a exercem os demais europeus, de como a fazemos nós, as vantagens das opções que tomámos, terminando com uma breve conclusão do exposto.

Para exercer autoridade, é condição *sine qua non* que haja poder, ou seja, que se possa realizar a vontade própria a despeito de oposição, o que implica, em primeiro lugar, a existência de capacidade a que se adiciona imprescindivelmente a vontade de actuar. A acção tem que ser legítima, isto é, subordinada ao direito e ao costume e conduzida por actores a quem incumbe essa responsabilidade. Só assim será aceite por aqueles que são o seu objecto.

A autoridade do Estado no mar pode entender-se no seu sentido tradicional – quando se exerce nas águas sob soberania ou jurisdição nacional - ou no sentido

<sup>1</sup> Texto correspondente a uma conferência proferida pelo autor no III Fórum Açoriano Franklin D. Roosevelt, ilha do Faial, 27/29 de abril de 2012. O autor não segue as regras do novo acordo ortográfico.

<sup>2</sup> Almirante, Ex-Chefe do Estado Maior da Armada

lato - quando incide fora delas. O sentido mais consensual é o primeiro, e consoante a "intensidade" de actuação situa-se no âmbito da Defesa Nacional (ameaças à soberania, independência, integridade territorial, etc..) ou no âmbito da Segurança e Autoridade, quer seja na vertente securitária - imposição da lei e segurança marítima - quer seja na vertente administrativa - administração marítima e portuária.

Interessa referir que face à imprevisibilidade e características dos riscos e ameaças actuais - fluidos, diluídos, transnacionais e sem rosto - os dois domínios não têm fronteiras definidas, pelo que hoje, mais que nunca, é necessário um *continuum* de actuação entre aquelas duas vertentes. Temos, na Marinha, esta concepção há mais de duzentos anos, como veremos mais à frente.

É agora interessante notar o modo como exercem a autoridade no mar alguns dos nossos parceiros europeus. No curto tempo disponível não entrarei em detalhes que poderei esclarecer no período de perguntas e respostas mas, em síntese, posso desde já afirmar que os modelos são diversos. Por exemplo em França os principais responsáveis pela acção do Estado no mar são os "Préfet Maritime" de Toulon, de Cherbourg e de Brest com o duplo chapéu de comandantes navais (estrutura militar) e como responsáveis pela administração e segurança marítima directamente subordinados ao Primeiro-Ministro, ou na Dinamarca, em que o Chefe do Estado-Maior da Armada acumula com o comando da Guarda Costeira, ou ainda da Holanda, em que o comandante da Guarda Costeira é usualmente um oficial da Armada e o Centro de Operações funciona em conjunto.

Mas, o que interessa reter, é que em todos os modelos existe cooperação entre os vários actores com responsabilidade no mar e que em todos eles, a Marinha (Armada) é o parceiro comum. Ou seja, o velho mito que em democracia a Defesa não participa - ou não deve participar - na Segurança é desmentido pela realidade. Reforçando este aspecto, cabe referir que a vizinha Espanha após ter radicalmente afastado a Armada de quaisquer funções ligadas ao exercício da autoridade do Estado no mar, que foram basicamente cometidas à "Guardia Civil" e às "Douanas", veio a rever a sua posição, por imperativos de economia e eficácia, conferindo já em 2010, autoridade de polícia no mar aos comandantes das suas unidades navais.<sup>3</sup>

Abordado de uma forma necessariamente sucinta o modo como alguns Estados europeus exercem a autoridade no mar, é importante referir que a União Europeia desenvolve esforços no sentido de implementar uma política marítima integrada para os Estados da União<sup>4</sup> cujos principais instrumentos são: *uma rede europeia de vigilância marítima; o ordenamento do espaço marítimo e gestão integrada das zonas costeiras e uma fonte de dados e de informação completa e acessível*. Entre os muitos aspectos tratados são de referir, pela sua relevância para um Estado como Portugal, que tem e terá sob sua soberania e/ou jurisdição uma das maiores, senão a maior, área de responsabilidade europeia, os temas "*Um espaço marítimo europeu sem barreiras*" e "*a integração da governação marítima*". É que a corrida aos recursos do mar está em curso e a versão conceptual do mar como recurso

---

<sup>3</sup> Real Decreto 194/2010, de 26 de Fevereiro que confere às guarnições dos navios da Armada o estatuto de agentes de autoridade em serviço.

<sup>4</sup> COM(2007) 575 FINAL 10.10.2007 COM(2009)540 FINAL 15.10.2009. "Uma política marítima integrada para a União Europeia"

comum esconde, muitas vezes, sob o manto da retórica igualitária, interesses dos que não tendo mar, têm capacidade e vontade para explorar o mar dos outros.

Feito este parêntesis “globalizante” ir-me-ei debruçar sobre o modo como Portugal exerce a sua autoridade no mar.

Nos nossos dias, face à complexidade do ambiente, é impossível reunir numa única entidade todas as atribuições inerentes àquele exercício. A acção no mar é transversal ao Estado, pois tem a ver, designadamente, com a segurança e defesa, com o ambiente, com os recursos vivos e não vivos, com o direito e os normativos nacionais e internacionais, com a economia, com os transportes, com a saúde pública, com o turismo, com as fronteiras; enfim um sem número de responsabilidades que exigem outros tantos actores com conhecimentos e funções específicas.

Na organização actual, a autoridade de Portugal no mar é garantida no essencial pela Marinha e pelo Sistema de Autoridade Marítima<sup>5</sup>. A Marinha desempenha então uma acção tipicamente militar (defesa e apoio à política externa) e uma acção não militar (autoridade do Estado no mar)<sup>6</sup>. É o modelo de “duplo uso”, que encontra a sua raiz conceptual há mais de duzentos anos. Assim, o Chefe do Estado-Maior da Armada exerce o Comando superior dos meios operacionais da marinha e, na vertente não militar, desempenha o cargo de Autoridade Marítima Nacional, administrando e coordenando os órgãos e serviços do Sistema de Autoridade Marítima, através da Direcção Geral da Autoridade Marítima, que integra 28 Capitánias dos Portos e a Polícia Marítima.

É um modelo de racionalidade inquestionável que visa a economia de meios e que tem servido, há séculos, com eficiência e eficácia o país. Já em 1802<sup>7</sup> se reconhecia em lei *“Possuindo o paiz infelizmente uma marinha pequena aproveitar o que há na execução de serviços que podem praticar-se ao mesmo tempo e com a mesma despesa não é só aconselhável é uma obrigação indeclinável de quem pretende organizar e construir com o pouco que há a base do muito que há a fazer”*. Não me parece que não corresponda à nossa realidade de hoje... a menos que se entenda que duplicar o que existe e funciona bem gera economia...

Para assegurar a autoridade do Estado no mar é em primeiro lugar necessário procurar conhecer o que lá se passa. Para esse efeito, há que assegurar a fusão da informação que chega por vários meios e pelas mais diversas formas (Sistemas de vigilância militares e civis, unidades navais nacionais ou aliadas, navegação na área, capitánias, centros de conhecimento meteorológico, hidrográfico e oceanográfico, outros actores com informação, etc.). Isto faz-se em Centros Operacionais dispendo de sistemas e ferramentas de Comando Controlo Comunicações e Informação sofisticadas. Em Portugal, existe um no Comando Operacional da Marinha, que está disponível 24 horas sobre 24 horas e 365 dias por

---

<sup>5</sup> Decreto-Lei 43/2002, de 2 de Março.

<sup>6</sup> Lei Orgânica da Marinha, Decreto-Lei 233/2009, de 15 Setembro estatui o “paradigma da Marinha de “duplo uso” materializado numa acção militar e numa acção não militar....”.

<sup>7</sup> Decreto Ministerial, de 6 de Agosto de 1802.

ano para as suas actividades e que se encontra disponibilizado para todos os departamentos do Estado que contribuem para o exercício da autoridade no mar.<sup>8</sup>

Mas não se pode exercer autoridade sem presença e nesse sentido a Marinha mantém permanentemente, 365 dias por ano e 24 horas por dia, um Dispositivo vocacionado para o efeito localizado nas águas do continente e ilhas basicamente constituído por patrulhas e corvetas (com fuzileiros e mergulhadores embarcados e se requerido por agentes da Polícia Marítima) e complementado, quando necessário, por modernas Fragatas com helicópteros e, em operações “covert”, por submarinos. A colaboração com a Força Aérea é uma constante. Da mesma forma, os meios referidos são disponibilizados, quando necessário, para operações cuja responsabilidade primária não incumbe à marinha. Muitas acções bem-sucedidas têm sido realizadas, designadamente com a Polícia Judiciária na repressão do tráfico de estupefacientes, com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, com a Autoridade de Segurança Alimentar, com a Autoridade de Sanidade Marítima, etc.. Para intervenções de maior escala de intensidade está constituída com prontidão permanente de 48 horas uma Força Naval com os meios adequados.

Vemos, assim, que a Marinha tem como paradigma operacional o Duplo Uso, sendo empregue simultaneamente como Armada ou como Guarda Costeira, mas, ciente da transversalidade das acções no mar, não dispensa uma postura colaborativa com todos os departamentos com alguma responsabilidade no exercício da acção do Estado no mar.

É óbvio, que na sua função de guarda costeira a Marinha exerce, por razões de racionalidade e economia, funções de segurança e autoridade do Estado no mar. Por isso, tem atribuídas as missões de busca e salvamento marítimo, o combate à poluição marítima, o policiamento e a segurança da navegação, o assinalamento marítimo etc. Mas, como disse, não se pode ter sucesso no mar, sem o conhecer, e por isso a Marinha tem igualmente um papel de grande relevância no domínio das ciências do mar, designadamente na hidrografia e oceanografia, colocando o seu saber, e os meios que usa, à disposição de toda a comunidade.

Do exposto, resulta evidente a irrecusável racionalidade e vantagem competitiva do modelo de acção dual que Portugal tem há séculos no mar. Estes atributos poder-se-ão sistematizar em três domínios: (i) Genético (economia na geração de recursos); (ii) Estrutural (economia na estrutura que os aplica) e (iii) Operacional (economia na actuação). É comum a todos a palavra *economia que, na actual conjuntura de emergência nacional, corresponde ao imperativo de fazer com o pouco que há o muito que há a fazer.*

A segurança no mar “português” é uma realidade e uma condição indispensável ao desenvolvimento. Foi feita com o pouco que existe mas que funciona. Agora, mais do que nunca, é imperativo que se faça o muito que há a fazer, gerando valor a partir do mais valioso recurso físico de que dispomos – o nosso mar. Antes que outros o façam... obviamente em seu proveito.

---

<sup>8</sup> Decreto Regulamentar 86/2007, 12 de dezembro, que regula de forma integrada a articulação nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia no exercício dessa autoridade e demais autoridades competentes designadamente órgãos e serviços da Marinha/Autoridade Marítima Nacional.