

Método Delphi como ferramenta de avaliação geopolítica e geoeconómica – o caso da Plataforma Continental Portuguesa

J. Chilão ^(a), J. Lúcio ^(b)

^(a) Universidade Nova de Lisboa, jose.chilao@jgc-a.pt

^(b) CICS – NOVA, jmrl@fcs.unl.pt

RESUMO

A presente comunicação inscreve como objetivo fundamental uma leitura das potencialidades do Método Delphi em termos de aplicação às ciências sociais e políticas. Num primeiro momento, descreveremos as etapas fundamentais da metodologia para, numa segunda etapa aplicarmos um inquérito Delphi ao caso de estudo representado pela extensão da Plataforma Continental Portuguesa. Pretendemos apresentar um quadro de potencialidades e limitações no tocante à exploração e gestão do novo território marítimo sob jurisdição portuguesa que, de acordo com a proposta apresentada nas Nações Unidas, quase corresponde a quatro milhões de quilómetros quadrados. Os resultados parecem apontar para amplas virtualidades no domínio geoeconómico e para desafios complexos nas esferas jurídica e geopolítica. A “Geografia Portuguesa” deste século será, assim, crescentemente marcada por esta “espacialidade atlântica”. O que poderá induzir novos estudos sobre as dinâmicas associadas ao território oceânico.

Palavras chave: Plataforma Continental, Método Delphi, Geoeconomia, Geopolítica.

1. INTRODUÇÃO

A presente comunicação tem como objetivo principal pesquisar sobre potencialidades e problemas associados à extensão da Plataforma Continental Portuguesa. Para concretizarmos este objetivo iremos aplicar uma ferramenta metodológica particular, correspondente ao designado “Inquérito Delphi”. Assim, e no contexto duma nova estratégia portuguesa para o mar, esta comunicação incidirá, num quadro geoestratégico e geoeconómico, sobre as incumbências que Portugal poderá ter que vir a assumir nos fóruns internacionais em virtude de ver reconhecida pela Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), órgão constituído no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a sua proposta de extensão da Plataforma Continental para além das atuais 200 milhas náuticas. Deste modo, procurar-se-á traçar cenários futuros relativamente ao modo como Portugal irá exercer a sua jurisdição sobre uma área marítima superior a 3.600.000 km², num mundo cada vez mais globalizado. A nossa comunicação encontra-se dividida em três partes principais, correspondendo a primeira a uma apresentação sintética das características fundamentais do Método Delphi, a segunda a uma síntese dos resultados obtidos para, numa parte final, elaborarmos algumas conclusões em termos dos desafios com que Portugal se irá deparar nos próximos anos.

Do ponto de vista do denominado “Território Marítimo”, Portugal passou a contar desde 1977 com uma ZEE de aproximadamente 1.75 Mkm² (milhões de quilómetros quadrados), repartida do seguinte modo: cerca de 320.000 km² em Portugal Continental; quase 985.000 km² na Região Autónoma dos Açores e à volta de 411.000 km² na Região Autónoma da Madeira.

Já quanto à Plataforma Continental, atualmente (isto é, a situação que é reconhecida até à aprovação da

proposta do Estado Português por parte da Comissão de Limites da Plataforma Continental), esta tem a dimensão de 1.727.408 km².

Em face da possível futura extensão da Plataforma Continental, Portugal poderá ainda alargar o seu espaço marítimo. Isto porque a CNUDM refere também que um Estado costeiro pode reclamar áreas do leito e do subsolo do oceano além do limite das 200 milhas, quando o bordo exterior da margem continental se situe para além desse limite.

Nos termos das conclusões apresentadas pela Estrutura de Missão para Extensão da Plataforma Continental (EMEPC), as razões que impulsionaram o desígnio de Portugal no supramencionado processo de extensão da sua Plataforma Continental visam obter:

Projeção internacional – Com a extensão da Plataforma Continental Portugal poderá demonstrar, no plano internacional, o seu *know-how* científico-tecnológico no domínio dos mares e nas ciências a eles ligados;

Reposicionamento geoestratégico – Com a extensão da Plataforma Continental verificar-se-á o reforço inequívoco do posicionamento Português em relação ao Oceano Atlântico, aumentando, conseqüentemente, o seu peso no palco internacional;

Equipamento científicos – Com o projeto de extensão da Plataforma Continental, Portugal investiu em componentes de Investigação e Desenvolvimento inovadores, tendência que será, certamente, reforçada;

Desenvolvimento científico – Com a janela de oportunidades que surge com a nova dimensão da Plataforma Continental, verificar-se-ão mais iniciativas em áreas científicas tão diversas como a hidrografia, a geologia, a geofísica e o direito internacional, com o conseqüente aumento e especialização do corpo científico nacional e na integração de mais investigadores no projeto;

Impacto socioeconómico – Com a concretização destes objetivos criar-se-á um potencial aumento de diversas áreas, com consequências económicas, ao permitir um desenvolvimento mais eficiente de inúmeros sectores produtivos relacionados com o Mar;

Legado Futuro – Com todos estes desenvolvimentos, há uma perspetiva de melhoria da qualidade de vida, tendo em conta o potencial crescimento económico e, também, uma maior preocupação ecológica decorrente desta nova realidade.

É sobre este conjunto de ideias iniciais relativamente ao impacto da extensão da Plataforma Continental Portuguesa, que desenvolvemos o presente estudo, tendo por base a metodologia Delphi que será apresentada no capítulo seguinte da presente comunicação.

2. O MÉTODO DELPHI

O Método *Delphi*, cuja denominação deriva do Oráculo de Delfos, foi desenvolvido no início da Guerra Fria por forma a tentar determinar qual o impacto que a tecnologia nuclear teria num eventual eclodir dum conflito, à escala mundial, entre a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e os EUA. Mais exatamente, em 1959, no Centro de Investigação norte-americano RAND, os seus investigadores Olaf Helmer, Norman Dalkey e Nicholas Rescher desenvolveram uma ferramenta de inquérito que possibilitasse a obtenção de informações sobre determinado facto, a ocorrer num futuro provável e sobre o qual existe um conhecimento incerto e incompleto. O exercício assenta, primordialmente, num processo de grupo, baseando-se no princípio de que um conjunto de indivíduos, como um todo, consegue analisar eficazmente determinado problema complexo. A capacidade de previsão do Método *Delphi* baseia-se na utilização sistemática dum juízo intuitivo emitido por um grupo de especialistas. Os questionários são necessariamente anónimos, de forma a evitar o “efeito de líder”. O Método *Delphi* permite obter convergências de opiniões e deduzir consensos eventuais, através de questionários sucessivos, cujo objetivo é o de diminuir a dispersão das várias opiniões e/ou sensibilidades. Numa perspetiva global propõe-se prever as transformações mais importantes que se irão produzir no fenómeno analisado num período temporal que poderá chegar a alguns anos.

Em síntese, uma das vantagens deste método é a quase certeza da obtenção de um consenso no desenvolvimento das respostas aos sucessivos questionários (não obstante as eventuais convergências e/ou consenso poderem não significar coerência). Geralmente, a informação recolhida no decorrer da consulta sobre os acontecimentos, tendências, ruturas determinantes na evolução futura do problema em estudo, é rica e abundante. Este método poderá ser usado quer no campo da tecnologia, quer no da gestão e economia, quer no das ciências sociais e políticas.

No caso presente, a construção do inquérito Delphi procurou obter elementos para melhor entender o posicionamento global do País face aos domínios da Geostratégia, da Articulação Transatlântica, da Constituição

de Porta de Entrada Marítima da UE e do Ordenamento Jurídico. Neste sentido agregaram-se as 33 questões do Inquérito Delphi por quatro (4) grandes blocos temáticos. A saber:

I. Quais são as principais vantagens para Portugal que resultam da expansão da sua atual plataforma continental, caso seja aprovada a sua candidatura?

II. Portugal possui condições para gerir e rentabilizar o facto de passar a ter a plataforma continental alargada?

III. Quais são as possíveis debilidades de Portugal?

IV. O que pode ou deve Portugal fazer? Condições de partida (financeiras e de enquadramento direito internacional, etc.), soluções e quadro temporal para as conseguir implementar.

Com o objetivo de garantir uma perspetiva multisectorial sobre as questões em apreço, definiu-se um painel de peritos a inquirir, segmentado por quatro (4) áreas de *expertise*:

I. Decisores políticos

II. Estruturas militares

III. Meio Académico

IV. Agentes económicos

A multiplicidade interdisciplinar dos inquiridos garante, em nosso entender, uma visualização mais enriquecedora sobre as questões em debate.

3. RESULTADOS OBTIDOS

A receção e leitura das respostas das duas rondas *Delphi* permitiram concluir que, em função do agrupamento de questões a que se procedeu, existem domínios onde a perceção dos especialistas inquiridos parecem ser mais unânimes e outros campos de análise em que a diversidade de respostas obtidas aponta para maiores dúvidas entre o painel de individualidades que responderam ao inquérito.

Deste modo, as duas análises, relativamente às respostas, indicam um grau elevado de concordância quanto às vantagens/impacto da extensão da Plataforma Continental Portuguesa e também um nível considerável de simultaneidade de perspetivas de condições de gestão/rentabilização da mesma.

Em oposição, existe um claro desacordo no que toca à identificação das nossas maiores debilidades e respetivas políticas/soluções para as ultrapassar.

Deste modo, o inquérito *Delphi* parece indicar um elevado consenso no que toca à relevância do nosso país passar a contar com uma das maiores Plataformas Continentais do mundo (11.º) subsistindo um campo de opinião diversas no que concerne às políticas mais adequadas ao aproveitamento dessa mesma plataforma. Assim, não parece ser claro, para o painel de especialistas inquiridos, a linha política a seguir, no médio e longo prazo, tendo em conta questões geoestratégicas, de diplomacia económica, de parcerias e de captação de investimentos ou de apetrechamento tecnológico.

Ao invés, os especialistas demonstram uma concordância significativa relativamente a questões como o impacto positivo para a economia nacional decorrente da extensão da plataforma continental (questões 1, 2 e

5), o reforço do prestígio e do *soft power* português, o potenciar do conhecimento endógeno em áreas relacionadas com o mar, como a biologia e a oceanografia (questão 9) e um reposicionamento do país face à União Europeia em domínios negociais relacionadas com as pescas e atividades marítimas (questões 10 e 11).

Por outro lado, os inquiridos parecem assumir que a cooperação europeia (no quadro da UE) e a solidariedade transatlântica (no contexto da NATO) poderão suprir algumas debilidades de gestão da Plataforma Continental portuguesa estendida (questões 12 e 16).

Acresce ainda a este cenário, que, os especialistas inquiridos, defendem que se está perante uma oportunidade interessante de ganho de relevância dos assuntos marítimos no quadro administrativo português. Assim, existe a tomada de consciência da possibilidade da criação do Ministério do Mar que congregasse as políticas, estratégias e programas nos domínios associados às atividades atlânticas (questão 16).

Constitui elemento a merecer reflexão o quase total desacordo entre os especialistas inquiridos, no que concerne às nossas maiores debilidades. Parece ser sintomático que o único domínio em que os especialistas mostraram uma quase total concordância relaciona-se com um elemento conjuntural correspondente à atual crise económica e financeira (questão 22) e respetivas medidas de correção. Em contrapartida, nos domínios de identificação nos domínios de debilidade estrutural (questões 20, 21, 23, 24 e 25) subsistem grandes diferenças de perspetiva. Este ponto parece indicar que, após a saída da *Troika* e corrigidos alguns elementos de desequilíbrio das nossas contas públicas, se deverá esperar um debate aceso sobre os domínios em que Portugal parece revelar maiores fraquezas que à Plataforma Continental estendida concerne.

Neste sentido, deverão estar em cima da mesa para o futuro debate questões como; ordenamento jurídico; recursos humanos e materiais da Marinha; Segurança; capacidade de resposta da marinha portuguesa às denominadas “novas ameaças”; e sustentabilidade ambiental.

Em consequência do que atrás foi dito, foi detetado um amplo espectro de opiniões sobre o quando de políticas mais adequadas para, por um lado, vencer as debilidades anteriormente mencionadas e, por outro lado, potenciar um melhor aproveitamento das oportunidades criadas pela extensão da Plataforma Continental portuguesa.

Assim, os inquiridos apenas mostraram um acordo claro sobre três (3) domínios de intervenção de políticas:

1. Parece ser consensual que a Plataforma Continental portuguesa estendida oferecerá interessantes possibilidades de partilha de conhecimentos com os países atlânticos membros da CPLP;

2. A diplomacia económica deverá constituir um eixo de suporte fundamental para a captação de investimento produtivo de origem estrangeira;

3. A Plataforma Continental portuguesa estendida representa uma oportunidade única de fortalecimento das relações das Universidades e o meio empresarial.

Subsistem grandes dúvidas entre os especialistas inquiridos sobre papel geoestratégico de Portugal, con-

siderando a jurisdição atlântica sobre os cerca de 3,6 milhões de kms², horizonte temporal necessário para otimizar o nosso ordenamento jurídico, papel da NATO em termos da resposta a eventuais ameaças, modalidades de captação de investimento estrangeiro e constituição no tempo de capacidade tecnológicas para explorar a Plataforma Continental portuguesa estendida.

4. CONCLUSÕES

Do estudo efetuado, julgamos ficar demonstrado que Portugal irá dispor no futuro de um espaço atlântico alargado que oferecerá potencialidades muito significativas de afirmação geoeconómica do País. Neste contexto, a denominada “diplomacia económica” será chamada a desempenhar um papel vital no sentido da afirmação das nossas capacidades e proteção dos nossos interesses enquanto Estado Soberano. No entanto subsistem grandes dúvidas entre os especialistas inquiridos sobre papel geoestratégico de Portugal, considerando a jurisdição atlântica sobre os aproximadamente 3,6 milhões de km², horizonte temporal necessário para otimizar o nosso ordenamento jurídico, papel da NATO em termos da resposta a eventuais ameaças, modalidades de captação de investimento estrangeiro e constituição no tempo de capacidade tecnológicas para explorar a Plataforma Continental portuguesa estendida. Assim, parece subsistir uma dualidade de natureza geoeconómica-geoestratégica. Se, por um lado, parece demonstrado que no domínio geoeconómico poderemos obter ganhos consideráveis do ponto de vista das bases fundamentais da Economia Nacional, por outro lado, subsistem, ainda, algumas questões relativas às nossas capacidades, determinadas pelos nossos meios materiais e recursos humanos para a proteção, vigilância e garantia de segurança, de assegurar as funções e competências associadas ao novo Espaço onde se irá exercer a nossa Soberania Política. Neste ponto, importa mencionar que, de acordo com as tendências gerais de resposta ao Inquérito *Delphi*, os peritos parecem manifestar preocupações quer com meios materiais, quer com os recursos humanos no que concerne ao exercício de funções de soberania sobre o território da Plataforma Continental Alargada.

5. BIBLIOGRAFIA

Chilão, José Góis (2011) “A Construção da Maritimidade Portuguesa no limiar do Século XXI”, I Congresso Internacional do Observare, Lisboa

Comissão para os Limites da Plataforma Continental (2007) *CLCS/54 - Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) - Selected Documents of The Commission*, de 27 de Abril de 2007. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/322/77/PDF/N0732277.pdf?OpenElement> (acedido em 19 de Setembro de 2014).

Ferreira, Ana (2012) *A sustentabilidade territorial de um cluster do mar em Portugal*, Tese de Doutoramento, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

- Galito, Maria Sousa (2014 a) *Geopolítica Portuguesa do Século XXI: Perspectiva e Prospectiva*, Projecto de Investigação em Relações Internacionais.
- Galito, Maria Sousa (2014 b) “Geopolítica Portuguesa”, *Revista Cidadania e Defesa*, Boletim Informativo da ACCDN, pp. 4-7.
- Governo de Portugal (2012) *Estratégia Nacional Para o Mar 2013-2020*, Lisboa, Governo de Portugal.
- Lopo Cajarabille, Victor e Silva Ribeiro, António (2010) “A relevância da segurança no mar”, In Vieira Matias, N. et al. (coord.) *Políticas Públicas do Mar*, Lisboa, Esfera do Caos Editores, pp. 181-201.
- Lúcio, José (2001) “A ligação Empresa – Universidade: O caso do Protocolo de Cooperação UNL/IDE – GITAP”, *GeoInova*, n.º 3, pp. 191-200.
- Manuelito, Ana Cláudia (2012) “A Estratégia Nacional para o Mar e os Meios Navais Portugueses”, *Maria Scientia*, n.º 2, Março 2012, pp. 48-72.
- Moreira, Adriano (2012). “A Maritimidade”, *Diário de Notícias*, 26 de Junho de 2012.
- Neves Correia, António e Sardinha Monteiro, Nuno (2012) “Regime Jurídico dos Espaços Marítimos”, in Lopo Cajarabille, Victor et al., *A Segurança no Mar - Uma Visão Holística*, Aveiro, Mare Liberum, pp. 43 e ss.
- Pires Neves, João e Rebelo Duarte, António (2013) “A Maritimidade Portuguesa: do reavivar da consciência à oportunidade de desenvolvimento”, *Cadernos Navais* n.º 44, Edições Culturais da Marinha, Lisboa.
- Pitta e Cunha, Tiago (2004) *A Importância Estratégica do Mar para Portugal*, Nação e Defesa, n.º 108 - Verão 2004 - 2ª Série, pp. 41-52.
- Salvador, Regina et al. (2012) *O cluster Marítimo Português: Estrutura, Planeamento e Inovação*, Lisboa, e-GEO: Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional.
- Simões, Abel e Salvador, Regina (2013) “The Portuguese Maritime Mega-Cluster: Assessment and Innovation”, *Global Advanced Research Journal of Geography and Regional Planning* Vol. 2(7), October, pp. 148-159.