



ESCOLA SUPERIOR NÁUTICA INFANTE D. HENRIQUE
CONSELHO TÉCNICO-CIENTÍFICO

DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES E LOGÍSTICA
CURSO DE MESTRADO EM GESTÃO PORTUÁRIA

**A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO SECTOR MARÍTIMO E
PORTUÁRIO EM CABO VERDE**



Faustino Moreno Sanches

Paço de Arcos, Setembro de 2017

ESCOLA SUPERIOR NÁUTICA INFANTE D. HENRIQUE

Conselho Técnico-Científico

Paço de arcos

Departamento de Transportes e Logística

Curso de Mestrado em Gestão Portuária

Trabalho Projeto

A Organização Institucional do Sector Marítimo e Portuário em Cabo Verde

Proponente:

Faustino Moreno Sanches

Orientador:

-----Eduardo da Silva Martins

Ano Letivo: 2016 / 2017

Paço de Arcos

.

RESUMO

A natureza arquipelágica de Cabo Verde potencia o desenvolvimento do sector da Marinha Mercante, que abranja aspetos tão variados, começando pela navegação, a marinha e portos, os transportes, as pescas, o turismo, a tecnologia, as ciências do mar, a extração de minerais, o aproveitamento de ventos, a ondulação, as correntes e marés, entre outros, e que devem ser alvo de proteção e de uma gestão mais cuidada que serão importantíssimos, a fim de permitir a plena exploração do seu potencial que concilia interesse económico, social, ambiental, legal e de segurança do Estado e que possa resultar em aumento do bem-estar geral do país.

Para garantir a competitividade do sector é projetado um novo modelo de gestão dos portos nacional (Landlord Port) em que a ENAPOR assume o desafio de exercer as funções gerais de autoridade portuária.

Em que à Agência Marítima e Portuária são atribuídas funções essencialmente de regulação económica, de regulação técnica e de segurança marítima, deixando de intervir em determinadas funções de segurança marítima até agora sob a sua responsabilidade direta.

Concomitantemente, passando a Guarda Costeira a desempenhar um papel mais interventivo no domínio da segurança marítima com a criação e implementação de um Sistema de Autoridade Marítima funcional, como medidas prioritárias para a preservação da soberania nacional.

Pretende-se criar uma estrutura executiva e operativa, dotada de grandes capacidades de intervenção, de modo a poder cumprir com a maior eficácia, eficiência e efetividade o desenvolvimento e a sua governação num Cluster Marítimo-Portuário.

Neste panorama, com este trabalho foram analisados os desafios de organização institucional e o modelo de governação em *clusters* marítimo-portuários que se pretende adotar, impactando na economia como um todo.

Palavras-Chave: Organização Institucional, Marinha, Portos, Cluster Marítimo-Portuário.

ABSTRACT

The archipelagic nature of Cape Verde enhances the development of the Merchant Marine sector, covering such varied aspects, starting with navigation, navy and ports, transport, fisheries, tourism, technology, marine sciences, mineral extraction, use of winds, ripples, currents, tides, etc., must be protected and managed more carefully, which will be very important in order to allow the full exploitation of their potential that connotes economic, social, environmental, legal interest and state security and result in increased overall welfare of the country.

In order to ensure the competitiveness of the sector, a new model for the management of the national ports (Landlord Port) is projected in which ENAPOR takes on the challenge of performing the general functions of port authority.

In which the Maritime and Port Agency is assigned essentially functions of economic regulation, technical regulation and maritime safety, failing to intervene in certain maritime safety functions hitherto under its direct responsibility.

Concurrently Turning the Coast Guard to play a more intervening role in the field of maritime safety with the creation and implementation of a Functional Maritime Authority System as priority measures for the preservation of national sovereignty.

It is intended to create an executive and operational structure, with great intervention capabilities so as to be able to comply with the most effective, efficient and effective development and its governance in a Maritime-Port Cluster.

In this panorama, this work analyzed the institutional organization challenges and the model of governance in maritime-port clusters that is intended to be adopted, impacting on the economy as a whole.

Key-words: Institutional Organization, Navy, Ports, Maritime-Port Cluster.

AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos:

Ao ex-Coordenador do curso de Mestrado em Gestão Portuaria, 4ª Edição e meu orientador do trabalho, professor Dr. Eduadro Silva Martins

pela oportunidade e apoio que desde o primeiro momento, me prestou para ter acesso ao curso de Mestrado em Gestão Portuaria junto da Escola Superior Nautica Infante D. Henrique, bem como o seu valioso contributo que tornou possível chegar a esta fase académica.

Ao professor Dr. Fernando Cruz Gonçalves

pelos valiosos comentários e sugestões, paciência e colaboração prestadas, prontidão sempre manifestada no sentido de resolver todas as deficiências inerentes a elaboração deste trabalho e pela disponibilidade imediata com que acedeu aos pedidos por mim formulados e que muito contribuíram para o terminio deste projecto trabalho.

Um especial agradecimentos a todos os meus professores do curso de MGP 4ª Edição

pelas informações transmitidas permitindo-me chegar a este nível académico.

Ao Dr. José Jorge Costa Pina ex. Administrado do Instituto Maritimo e Portuario, Subchefe Principal da Policia Nacional Luis Humberto Pina, e aos colaboradores anónimos

pelo apoio, opiniões e colaboração prestadas através de fornecimentos de dados e outras informações para a concretização do curso na ENIDH.

Finalmente a minha família, especialmente ao meu pai Aureliano Sanches e a minha esposa Maritima Odeth Vieira Ramos e aos meus filhos, Rute Helena Vaz Morreira, Eder Ramos Sanches e Edney Ramos Sanches

pelo carinho, motivação e apoio moral e por terem acreditado em mim.

Índice

RESUMO	v
ABSTRACT	vii
AGRADECIMENTOS.....	ix
Índice	x
Índice de Figuras.....	xiii
Índice de Tabelas.....	xiii
Índice de Ilustração.....	xiii
CAPITULO 1 – INTRODUÇÃO	1
1.1 Aspetos Gerais	1
1.2 Justificativa.....	3
1.3 Situação Problema	4
1.4 Hipótese Básica do Trabalho.....	5
1.5 Metodologia seguida	5
1.5 Objetivos	6
1.5.1 Objetivo Geral	6
1.5.2 Objetivos Específicos	6
1.6 Estrutura do Trabalho.....	7
CAPITULO 2 – DESENVOLVIMENTO DO SECTOR MARITIMO E PORTUARIO EM CABO VERDE.....	9
2.1 Situação Geográfica de Cabo Verde.....	9
2.2. O Sector dos Transportes Marítimos e Portos	11
2.3 O Sector Portuário	14
2.3.1 Importância do Porto na Economia Nacional	15
2.4 Turismo, Desporto e Recreio.....	17
2.5 Reparação Naval e Manutenção	17
CAPITULO 3 – ABORDAGEM ENTRE AGENCIAS AO NÍVEL DE TODAS AS ADMINISTRAÇÕES FACE AOS DESAFIOS DO SECTOR	19
3.1 Instrumentos Jurídicos Internacional	19
3.2 Enquadramento Institucional	20
3.3 Da Organização Institucional.....	21
3.4 Principal Estudos para Reforma Institucional.....	28

CAPITULO 4 - SITUAÇÃO ACTUAL	29
4.1 Introdução.....	29
4.2 Organização Institucional	29
4.3 Fragilidade Institucional e Crise nos Transportes Marítimos	35
4.4 Situação Crítica de Sucesso	38
4.5 Crise e Oportunidade.....	39
4.6 Perspetivas Face aos Desafios do Setor	41
CAPITULO 5 – ESTRATÉGIA DE UM NOVO MODELO PARA ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO SECTOR.....	43
5.1 Introdução.....	43
5.2 Estratégia para Organização Institucional do Sector Marítimo e Portuário	44
5.3 Estratégia para Governança do Sector em Cluster do Marítimo-Portuário	46
5.4 Perspetivas de Desenvolvimento e da Organização Institucional do Sector Marítimo e Portuário em Cabo Verde.....	47
5.4.1 O Setor Portuário e o Papel da Autoridade Portuária	47
5.4.1.1 Funções Gerais da ENAPOR enquanto Autoridade Portuária	49
5.4.1.2 Interoperabilidade dos Operadores da Cadeia Logística	50
5.5 Sector dos Transportes Marítimos	51
5.5.1 Gestor Naval ou Gestor do Armador	51
5.6 O Papel do Regulador e da Administração Marítima Nacional	52
5.6.1 Funções Gerais da AMP enquanto Autoridade Reguladora do Sector e Administração Marítima Nacional	53
5.7 Segurança Nacional versus Segurança Marítima	55
5.7.1 Parceria Estratégica entre Cabo Verde e a União Europeia.....	55
5.7.2 Estratégia de Segurança Nacional vs Segurança Marítima	56
5.8 Conceito da Segurança Marítima e o Papel da Autoridade Marítima.....	56
5.8.1 Autoridade Marítima.....	57
5.8.2 Como se Exerce a Autoridade do Estado no Mar em Cabo Verde.....	59
5.8.3 Fiscalização do Domínio Público Marítimo em Cabo Verde	60
5.8.4 Fiscalização e o Controlo das Pescas	61
5.8.5 Fiscalização das Condições de Exploração e de Gestão Comercial de Navios nos Portos Nacionais.....	62
5.8.6 Sistema Busca e Salvamento Marítimo (SAR)	64
5.9. Formação Profissional e Conhecimento Científico do Mar.....	65

CAPITULO 6 – NOVO MODELO DE ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL PARA CABO VERDE	67
6.1 Reflexão comparativa	67
6.2 Um Novo Modelo de Organização Institucional para Cabo Verde	70
6.2.1 Regulação Técnica e Regulação de Segurança Marítima	71
6.2.2 Entidades competentes em matéria de Autoridades Marítimas	71
6.2.3 Entidades competentes em matéria de Autoridade Portuária	72
CAPITULO 7 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	73
7.1 Considerações Finais.....	73
7.2 Conclusões sobre o tema de investigação e os objetivos definidos	74
7.3 Desenvolvimento pessoal	75
7.4 Balanço e Recomendações	76
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
ANEXO 1 – PRINCIPAIS ESTUDOS PARA A REFORMA INSTITUCIONAL	83
ANEXO 2 – REGISTO DE PERDAS DE NAVIOS EM ÁGUAS DE CABO VERDE ENTRE 2008 e 2016:.....	97
ANEXO 3 – OBJETIVOS DA GOVERNAÇÃO EM CLUSTERS MARÍTIMO NACIONAL.....	99
ANEXO 4 – ESTUDO COMPARATIVO SOBRE MODELOS ORGANIZATIVOS SEGUIDOS EM OUTROS PAÍSES.....	105

Índice de Figuras

Figura 1 - Arquipélago de Cabo Verde	9
Figura 2 - Valor de um Porto	16
Figura 3 - Investimentos da ENAPOR (2011-2015).....	31

Índice de Tabelas

Tabela 1 Ilhas de Cabo Verde – População e Portos e Aeroportos	10
Tabela 2 Distâncias de viagem entre ilhas (milhas náuticas).....	11
Tabela 3 ENAPOR – Indicadores Chave	30
Tabela 4 Matriz de Análise SWOT – Sobre as Perspetivas para o Desenvolvimento do Sector	45

Índice de Ilustração

Ilustração 1 Sistema de Autoridade Marítima para Cabo Verde	88
Ilustração 2 Coordenação Entre- Agencias a partir do COSMAR	89
Ilustração 3 Modelos de Gestão Portuária	100
Ilustração 4 Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima	107
Ilustração 5 Estrutura Orgânica da Direção Geral dos Recursos do Mar.....	108
Ilustração 6 Estrutura Funcional da Autoridade Marítima Nacional em Portugal	110

CAPITULO 1 – INTRODUÇÃO

1.1 Aspetos Gerais

O processo de globalização da economia mundial coloca os países diante de duas situações que, apesar de conflitantes, se bem geridas, podem permitir a obtenção de possíveis vantagens competitivas e resultar em aumento no bem-estar geral do país.

A natureza arquipelágica do país potencia o desenvolvimento do sector, dinamizado nos últimos anos pela internacionalização da nossa economia e pelo acentuar do processo de globalização.

O **Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP II)** assume, claramente, como um dos seus principais pilares, a infra-estruturação económica do país, de que os portos são um dos suportes imprescindíveis ao desenvolvimento do pilar da competitividade do país e é determinante para a unificação do mercado interno.

A modernização da infra-estrutura portuária é hoje omnipresente em todos os documentos de referência estratégica nacional. Por exemplo, o **Protocolo da Parceria Especial com a União Europeia** assume que a modernização dessas infra-estruturas é fundamental no aprofundar da parceria.

Ao nível do **Protocolo de Adesão à organização Mundial do Comercio (OMC)** existem, também, várias referências aos portos e serviços associados.

Mesmo a nível político, o desenvolvimento dos portos e dos transportes marítimos de Cabo Verde é tido como eixos cruciais quer de per se quer em articulação com outros meios de transportes.

O discurso do Governo tem sido que a infra-estruturação é um pilar prioritário da estratégia nacional de transformação da economia de Cabo Verde com o objetivo de inserção do país no processo de globalização, visando vencer o desafio da modernização dos portos e aeroportos e a criação de uma rede de serviços especializados em torno dessas infra-estruturas.

Especificamente, realçando o investimento de mais de 20 milhões de contos nos portos nacionais (Palmeira, Sal-Rei, Vale dos Cavaleiros, Furna e da Praia) e ao nível dos transportes marítimos, assume que os portos desempenham um papel crucial na

economia de um País Insular e o sector marítimo tem um papel fundamental na estratégia de transformação de Cabo Verde.

No âmbito da modernização dos portos o Governo tem definido como estratégia um novo modelo de organização do sector, cujos privados a desenvolver em primeira linha as atividades de operação e serviços portuários em regime de subconcessão dos portos da Praia (Santiago), Porto Grande (São Vicente), Sal-Rei (Boa Vista) e Palmeira (Sal).

O objetivo do Governo da IX legislatura (2016-2021) é fazer de São Vicente uma Zona Económica Especial Marítima, ou seja, desenvolver aquela ilha, através de uma zona especial económica marítima e potenciar todo o negócio marítimo e portuário em Cabo Verde.

A concretização desse desígnio deve assentar numa estratégia de médio e longo prazos, dirigida à prospeção e exploração dos novos espaços e recursos, sustentada no conhecimento científico e no desenvolvimento tecnológico e visando dar corpo a um tecido empresarial privado de base tecnológica que tenha como centro da sua atividade o mar.

No âmbito do processo de Concessões Portuárias, em 2010 publicou-se a Lei dos Portos e Regulamento dos Portos de Cabo Verde.

Considerados importantes instrumentos para a transformação e reorganização do modelo de gestão dos portos a Empresa Nacional de Administração dos Portos, S.A., (ENAPOR) é designada como autoridade portuária, no âmbito de um novo modelo de Landlord Port .

O Instituto Marítimo e Portuário é transformado numa agência essencialmente reguladora, segundo a qual vai deixar de intervir em determinadas funções de segurança marítima até agora sob a sua responsabilidade direta.

Passando a Guarda Costeira a assumir um papel mais interventivo no domínio da segurança marítima com a criação e implementação de um Sistema de Autoridade Marítima funcional como medidas prioritárias para a preservação da soberania nacional.

Uma das formas de Cabo Verde aproveitar as oportunidades decorrentes do atual cenário económico global é o fortalecimento de seu comércio exterior. Numa perspetiva de tornar o País mais competitivo e eficiente, o Governo *criou-se o Concelho Estratégico e o Núcleo Operacional do Cluster do Mar, para a coordenação, implementação e materialização das políticas públicas tendentes à criação do Cluster do Mar, para fomentar políticas de desenvolvimento económico sustentável.*

Com a aprovação desses diplomas, iniciou-se uma profunda reforma do sector marítimo e portuário em Cabo Verde, tendo-se revelado a necessidade de aprofundar esta reforma com vista à criação de um sector dinâmico e competitivo, com forte participação dos agentes económicos privados e que satisfaça as necessidades dos cidadãos, particularmente prementes no sector dos transportes num país arquipelágico.

Neste panorama, a eficiência do modelo de governança em clusters portuários é de fundamental importância para o aumento da competitividade dos diferentes setores exportadores do país, impactando na economia como um todo. A conceção moderna de gestão portuária deve, portanto, considerar não apenas o porto em si, mas o contexto de toda a comunidade portuária, ou seja, o conjunto de atores que realizam atividades direta ou indiretamente relacionadas ao porto. É necessário buscar o alinhamento e a coordenação destes atores, para que o porto exerça um papel de indução da competitividade regional (Milan, Gabriel et al (2010)).

Para tanto, tomou-se como referência para a elaboração do modelo conceitual as boas práticas existentes no contexto internacional, mais especificamente, em Portugal e EUA. Além disso, procura-se compreender a organização do sistema portuário e da segurança marítima como componente da segurança nacional, tendo sido estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (i) identificar o modelo de organização institucional do sector portuário e do sistema da segurança marítima, identificar áreas e âmbito de atuação de cada uma das entidades responsáveis que intervêm no sector; (ii) Analisar situação atual identificar focos de conflitos e lacunas legais; (iii) analisar criticamente a organização institucional do sector marítimo e portuário nas diferentes dimensões e seus respetivos fatores, visando reduzir lacunas e redundâncias; propor um modelo de avaliação da governança em clusters portuários, coerente com os objetivos programáticos em matéria de reforma do Estado.

1.2 Justificativa

O Governo tem definido o papel do mar como pilar fundamental para a viabilidade futura do país e nos últimos anos foram mobilizados recursos financeiros para a modernização de infra-estruturas portuárias e foram lançadas as bases para o processo de reforma do sector, na perspetiva de aumentar a sua competitividade, tendo sido tomadas diferentes medidas legislativas, dos quais se destacam:

A aprovação em 2010 e alteração em 2013 da Lei dos Portos e Regulamento dos Portos e da Lei de Base das Concessões Portuárias e do Código Marítimo, importantes instrumentos para a transformação e reorganização do modelo de gestão dos portos pela Empresa Nacional de Administração dos Portos, S.A., (ENAPOR) para o modelo de Landlord Port, instituindo a opção de envolver o setor privado nas atividades de

operação e serviços portuários, assumindo o Instituto Marítimo e Portuário o papel do regulador do sector marítimo e portuário.

Pela Resolução nº 16 /2012, de 29 de Marco, projeta-se um novo desenho da organização do sector marítimo e portuário, consagrando a pretensão do Governo em transformar o Instituto Marítimo e Portuário numa agência essencialmente reguladora deixando de intervir em determinadas funções de segurança marítima até agora sob a sua responsabilidade direta, passando a Guarda Costeira a assumir um papel mais interventivo nesse domínio com a criação e implementação de um Sistema de Autoridade Marítima funcional como medidas prioritários para a preservação da soberania nacional.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 49/2013, de 4 de Dezembro, foi extinto o Instituto Marítimo e Portuário e criada a Agência Marítima e Portuária (AMP), organismo responsável pela regulação técnica e económica do sector marítimo e portuário.

Finalmente, com a publicação da Resolução nº 14/2013, é criado o Concelho Estratégico e o Núcleo Operacional do Cluster do Mar, com o objetivo de promover a coordenação, implementação e materialização das políticas públicas tendentes à criação do Cluster do Mar, cujo objetivo é fomentar políticas de desenvolvimento económico sustentável, numa abordagem múltipla, que abranja aspetos tão variados como, por exemplo, a marinha e portos, os transportes, as pescas, a aquicultura, o turismo, a tecnologia, as ciências do mar, bem como toda uma gama de serviços internacionais ligados ao mar.

Neste contexto, este trabalho visa refletir sobre o projeto legislativo e da organização institucional do sector marítimo e portuário em perspetivas para o seu desenvolvimento num contexto dos modelos que internacionalmente têm sido adotados e da necessidade da sua adequação à realidade cabo-verdiana para a melhoria das condições de funcionamento da economia marítima e portuária do País.

1.3 Situação Problema

O mar sempre foi um sinonimo de riqueza para os países costeiros, e para os pequenos países e insulares, em especial, os Oceanos/Mar constituem uma extraordinária fonte de recurso decisivos para o seu desenvolvimento em geral.

A riqueza marítima, que abranja aspetos tão variados, como a navegação, a marinha e portos, os transportes, as pescas, o turismo, a tecnologia, as ciências do mar, extração minerais, aproveitamento de ventos, ondulação, correntes, marés, entre outros, etc., devem ser alvo de proteção e uma gestão mais cuidada que serão importantíssimos.

Cabo Verde, como país arquipelágico, situado no meio Atlântico da costa oeste africana, no centro das grandes rotas de navegação com uma extensa Zona

Económica Exclusiva, deve explorá-lo do ponto de vista económico e social sem descurar de garantir a segurança no espaço marítimo sob a sua jurisdição e soberania.

Esta pesquisa assenta numa análise de um contexto em que as reformas do sector marítimo e portuário em Cabo Verde se têm desenvolvido progressivamente.

Por isso, a investigação terá como questão de partida:

“Equacionar os desafios para a organização do sector marítimo portuário e se poderá ser estabelecida uma relação institucional visando salvaguardar os interesses económicos, sociais, ambientais, legais e de segurança do Estado?”

1.4 Hipótese Básica do Trabalho

Parte-se do pressuposto de que qualquer perturbação na normalidade do tráfego marítimo terá sempre consequências para a economia nacional e influencia as relações económicas internacionais e a competitividade do sector.

1.5 Metodologia seguida

A metodologia aplicada para a preparação deste projeto caracteriza-se pela investigação de âmbito descritivo e qualitativo, suportando-se ainda na experiência profissional adquirida durante duas décadas de trabalho e envolvimento profissional na área das forças policiais e de segurança com responsabilidade no setor marítimo e portuário em Cabo Verde.

Em termos metodológicos seguiu-se a seguinte abordagem:

- Revisão sistemática da literatura existente sobre esta temática sectorial;
- Uma análise qualitativa, com base na pesquisa bibliográfica e informativa sobre a evolução da estrutura organizativa da Administração do Estado no setor;
- Uma pesquisa exaustiva sobre o quadro legislativo aplicável e sobre os diferentes estudos realizados sobre a temática abordada.

Paralelamente, releve-se que constituíram ainda elementos de referência metodológica a reflexão e estudo sobre o tema conforme tratados em diferentes matérias constantes do ano académico do curso de Mestrado em Gestão Portuária da ENIDH, além da recolha sistemática de informação sobre as “melhores práticas” seguidas em diferentes

experiências vividas, nomeadamente nas visitas de estudo efectuadas aos portos Portugueses, Espanhóis e do Norte da Europa.

1.5 Objetivos

Assim, o objetivo principal deste projeto é o de fazer um estudo qualitativo da organização administrativo estado no setormarítimo e portuário e sua evolução, em Cabo Verde e em outros países e organizações, procurando identificar as principais linhas orientadores que poderão aconselhar um novo modelo organizativo para Cabo verde.

1.5.1 Objetivo Geral

Analisar o projeto legislativo e da organização institucional do sector marítimo e portuário.

1.5.2 Objetivos Específicos

Compreender a organização do Sistema Portuário e da Segurança Marítima como componente da Segurança Nacional, visando:

- a) Identificar o modelo de organização institucional do sector portuário e do sistema da segurança marítima;
- b) Identificar áreas e âmbito de atuação de cada uma das entidades responsáveis;
- c) Analisar situação atual identificar focos de conflitos e lacunas legais;
- d) Fazer uma análise de benchmarking sobre a organização marítimo-portuária;
- e) Identificar uma linha estratégica para organização institucional no âmbito de desafios da governação em clusters marítimo-portuário;
- f) Definir um novo modelo de organização institucional para o setor marítimo-portuário em Cabo Verde.

1.6 Estrutura do Trabalho

O trabalho final será constituído por seis capítulos:

Capítulo 1 – Mostrará a introdução, abrangendo aspetos gerais sobre o assunto abordado, justificativa e importância do trabalho, hipótese básica, objetivos e sua estrutura;

Capítulo 2 – Apresentará uma breve caracterização de Cabo Verde, situação geográfica, sua potencialidade no meio de atlântico e vantagens competitivas bem como medidas de políticas do sector relacionado com o transporte marítimo e portos ou economia do Mar/Oceano/Azul.

Capítulo 3 – Será abordada uma perspectiva geral, abrangendo a forma como as instituições, órgão e serviços estão estruturados e organizados, suas funções e responsabilidade no sector, realizando uma revisão de literatura sobre os temas abordados.

Capítulo 4 – Tratará de análise do sector e do modelo de organização institucional, situação atual, enquadramento legal e a análise crítica da eficácia com a qual eles exercem essas funções, tendências e perspectivas em melhorar a sua efetividade.

Capítulo 5 – Abordará a estratégia e desafios de desenvolvimento para reorganizar o sector marítimo e portuário num modelo adequado aos objetivos e interesse Público.

Capítulo 6 – Apresentará as linhas gerais para a construção de um novo modelo de organização institucional para o setor marítimo e portuário para Cabo Verde.

Capítulo 7 – Incluem-se considerações finais e conclusões, mas também notas de desenvolvimento pessoal.

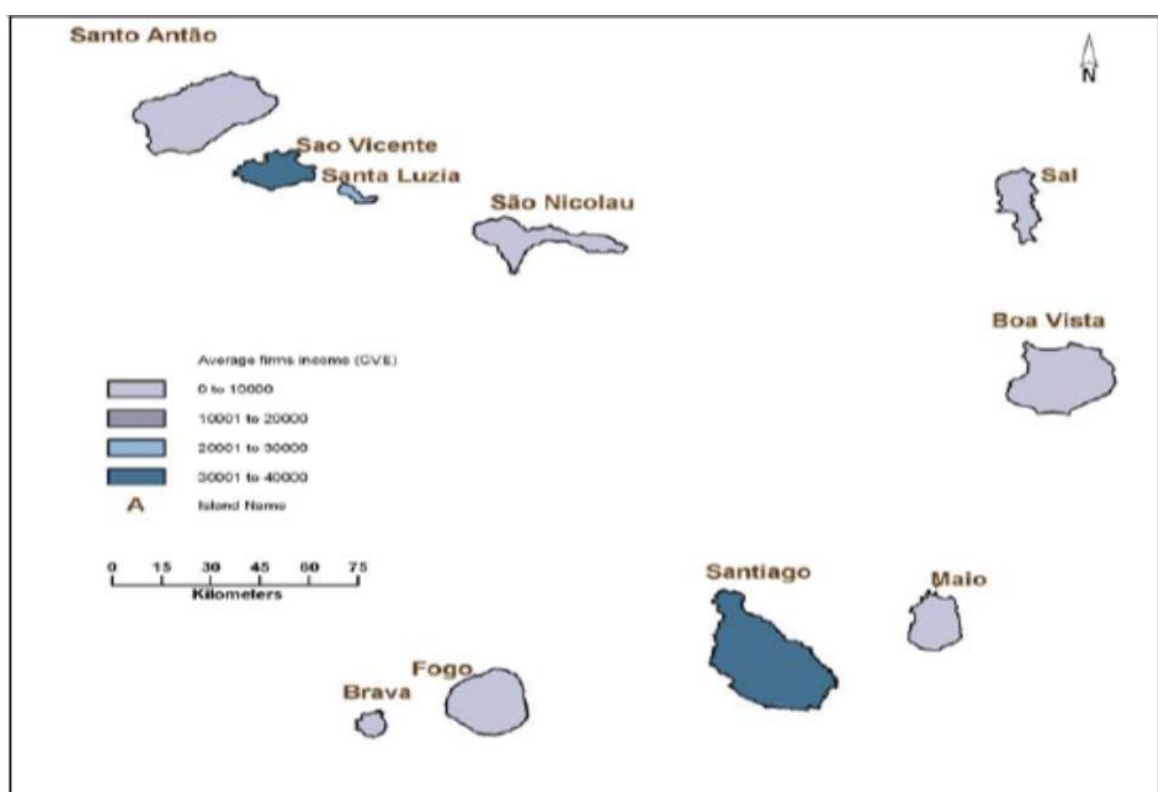
CAPITULO 2 – DESENVOLVIMENTO DO SECTOR MARITIMO E PORTUARIO EM CABO VERDE

2.1 Situação Geográfica de Cabo Verde

Cabo Verde é um país arquipelágico localizado no meio do Oceano Atlântico a cerca de 570 km (354 milhas) ao largo da costa ocidental da Africa.

O arquipélago consiste em 10 ilhas e 5 ilhéus (Figura 1), dividido entre grupo de Barlavento a Norte e de Sotavento a Sul.

Figura 1 - Arquipélago de Cabo Verde



Fonte: Banco Africano de Desenvolvimento, Estudo Integrado do Sector dos Transportes em Quatro Países Lusófonos, Outubro de 2007.

O Grupo de Barlavento abrange as ilhas de: Santo Antão, São Vicente, Santa Luzia, São Nicolau, Sal, e Boa Vista.

O Grupo de Sotavento integra as ilhas de: Maio, Santiago, Fogo, e Brava.

Todas as ilhas, exceto Santa Luzia, são habitadas. A população é de 492,000 de acordo com o censo de 2010, partindo de menos de 0,000 em três ilhas, a 274,000 habitantes (56%) na ilha mais populosa, a ilhas de Santiago.

Todas as ilhas têm um porto e sete aeroportos operacionais, conforme se indica na Tabela 1.

Tabela 1 Ilhas de Cabo Verde – População e Portos e Aeroportos

Ilha	População (censo2010)	Localização do Porto	Localização do Aeroporto
Santo Antão	43,915	Porto Novo	Fora de serviço
São Vicente	76,107	Porto Grande	São Pedro
São Nicolau	12,817	Tarrafal	Preguiça
Sal	25,657	Palmeira	Espargos
Boa Vista	9,162	Sal Rei	Rabil
Maio	6,952	Porto Inglês	Vila do Maio
Santiago	273,919	Praia	Praia
Fogo	37,051	Vale dos Cavaleiros	São Filipe
Brava	5,995	Furna	Fora de serviço

Fonte: Banco Africano de Desenvolvimento, *Estudo Integrado do Sector dos Transportes em Quatro Países Lusófonos*, Outubro de 2007.

As distâncias entre as ilhas são relativamente curtas (Figura 3). A linha de ligação mais longa é entre Santiago e São Vicente, 160 milhas, com um tempo de viagem de 9-13 horas (a velocidades de 12-18 nós) e tempo de voo de 55 minutos. A linha de ligação mais curta é entre São Vicente e Santo Antão, que é de apenas 8 milhas e consiste numa travessia de ligação de menos de uma hora.

Tabela 2 Distâncias de viagem entre ilhas (milhas náuticas)

São Vicente								
8	Santo Antão							
44	48	São Nicolau						
119	121	86	Sal					
130	142	88	37	Boa Vista				
154	160	110	99	67	Maio			
160	152	119	116	83	21	Santiago		
130	133	92	144	121	72	61	Fogo	
130	131	104	149	126	80	69	10	Brava

Fonte: Banco Africano de Desenvolvimento, *Estudo Integrado do Sector dos Transportes em Quatro Países Lusófonos, Outubro de 2007.*

Dada a posição privilegiada para estabelecer uma ponte marítima entre os continentes Europeu, Africano e Americano, o mar constitui um dos principais recursos, capaz de potenciar o desenvolvimento de sectores importantes na economia nacional.

2.2. O Sector dos Transportes Marítimos e Portos

Para um País arquipelágico posicionado no meio do Atlântico, os desafios que são colocados pelo desenvolvimento do conjunto económico que integra os transportes marítimos e os portos assume um papel determinante como suporte e apoio ao desenvolvimento global da economia, podendo-se afirmar como um dos fatores que poderá influenciar o processo de dinamização da economia, encontrando e oferecendo soluções cada vez mais adequadas, mais fiáveis e de mais baixo custo aos desafios de circulação de mercadorias e de deslocação de pessoas, essenciais ao processo de minimização dos efeitos da insularidade que condicionam o desenvolvimento da economia do País e a vida das populações.

Por outro lado, a insularidade do território e a dispersão populacional pelas ilhas fazem com que os transportes entre as ilhas desempenhem um papel importante de garantia de coesão territorial do País, de igualdade de oportunidades de desenvolvimento para todas regiões e de mobilidade e abastecimento das populações. Os transportes marítimos são um facto estruturante do desenvolvimento económico de Cabo Verde.

A abordagem do processo de transformações nos sectores marítimo e portuário tem sido largamente tratado na literatura sectorial no plano internacional, em particular nos últimos 30 anos, em que se intensificaram as alterações organizativas e de funcionamento dos mercados, incluindo a adoção de opções de privatização na generalidade dos países que relevam maior peso e responsabilidades na atividade marítima e portuária, nos cinco Continentes.

Os transportes marítimos foram desde sempre uma realidade incontornável do quotidiano cabo-verdiano. A natureza arquipelágica do país potencia o desenvolvimento do sector, dinamizado nos últimos anos pela internacionalização da nossa economia e pelo acentuar do processo de globalização.

Como se referiu, no Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP II) (Governo de Cabo Verde (2011)) assume-se, claramente, como um dos seus principais pilares, a infra-estruturação económica do país, de que os portos são um dos suportes imprescindíveis ao desenvolvimento do pilar da competitividade do país e é determinante para a unificação do mercado interno.

No entanto, se a melhoria das infraestruturas é a base do desenvolvimento dos transportes marítimos, outros desenvolvimentos estão previstos no DECRP II como sendo fundamentais, tendo em atenção os enormes ganhos em termos de eficiência, celeridade e mobilidade de pessoas e mercadorias.

Tendo em atenção a introdução gradual que o transporte horizontal vem representando no sistema de transportes inter-ilhas, será dada atenção muito especial ao reforço da intermodalidade dos transportes. O crescimento do movimento de mercadorias, contentores e passageiros nos portos nacionais em valores médios anuais significativos põe em evidência fragilidades ao nível dos portos e dos transportes marítimos.

Entre as fragilidades, o DECRP II destaca:

- a) *Insuficiência de cais acostáveis adequadas que permitam a acostagem dos diferentes tipos de navios utilizados no comércio nacional e internacional;*
- b) *Limitações dos terraplenos para a movimentação de mercadorias, em especial da carga geral contentorizadas;*
- c) *Deficiência ao nível dos equipamentos para o manuseamento dos diferentes tipos de carga.*
- d) *Constrangimentos no funcionamento das infraestruturas portuárias, nomeadamente ao nível dos procedimentos portuários e da burocracia associada, que oneram a passagem da mercadoria pelos portos e consequentemente aumentam os custos globais de transporte reconhecendo que esses constrangimentos, os quais são, sobretudo, notórios ao nível do tráfego internacional de contentores, nos portos da Praia em Santiago e do Porto Grande em São Vicente, mas também se verificam, embora como menores implicações, ao nível de transportes inter-ilhas de mercadorias e passageiros.”*

Uma das referências orientadora suporta-se nas linhas de política económica contempladas no Programa do Governo para a VIII Legislatura 2011-2016, que

aponta para a necessidade de apostar na melhoria de fatores de competitividade em sectores-chave da economia, incluindo os transportes marítimos e portos:

Segundo Martins, Eduardo (2013), *“A construção de fatores de competitividade deve igualmente ser formatada de forma a assegurar o desenvolvimento dos sectores económicos de transformação a longo prazo, a fim de alargar a base económica da nação e assegurar o crescimento auto-sustentado. A agenda de transformação apresenta a visão a longo prazo para a economia e é baseada na exploração da posição estratégica de Cabo Verde para construir vantagens competitivas que lhe permitam transformar-se numa plataforma internacional de serviços de elevado valor acrescentado. Os sectores de interesse são o turismo de elevado valor acrescentado, as finanças e a indústria criativa e cultural, enquanto os clusters a serem criados incluem o do Mar (com foco nos serviços de pesca, na aquacultura marinha, no transshipment, no transporte marítimo...”*

Do mesmo Programa, VIII Legislatura, 2011-2016 (Governo de Cabo Verde (2010)), destacam-se os seguintes aspetos em particular:

- a) *Participação ativa de Cabo Verde na circulação no atlântico, constituindo plataformas de prestação de serviços ao negocio e abastecimento de navios, operação de navios de comércio de cargas e passageiros nacionais e estrangeiros incluindo cruzeiros.*
- b) *Promoção do modelo ‘Cluster’ de desenvolvimento do sector marítimo e portuário, fortalecendo o desenvolvimento integrado dos vários segmentos regionais do sector, designadamente, o transbordo de cargas (contentores e pescado), e outras operações portuárias dos navios de cargas e passageiros, reparação e abastecimentos de navios, investigação oceanográfica e ensino marítimos, pesca e segurança marítima.*
- c) *Dinamização de melhoria de qualidade e regularidade de serviços de transporte marítimo inter-ilhas como facto de integração e desenvolvimento das ilhas e comunidades do arquipélago;*
- d) *Segurança para a população e para o desenvolvimento social e económica, a paz social e a estabilidade institucional. Por conseguinte, a capacitação do pessoal ligado ao sector, particularmente no que diz respeito a segurança em geral e marítima em particular, fundamental para o bom funcionamento desse sector e portanto da economia do país.”*

Uma das outras referências orientadora para as transformações se encontra no Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução de Pobreza III (2012 – 2016), quando aborda a necessidade de uma Agenda Estratégica para o processo de desenvolvimento económico de Cabo Verde e considera a Economia Marítima área de forte potencial para o desenvolvimento económico do país, destacando alguns condicionalismos a ter em atenção:

“Outro desafio comum enfrentado pelos vários sub-clusters da economia marítima é o fraco ambiente institucional que, incluindo políticas e capacidade regulatória, é considerado fragmentado e débil. Há demasiados acores com papéis pouco claros e o resultado é duplicação e burocracia excessiva com

instituições que não estão aptas a coordenar e articular uma visão, formular uma estratégia robusta e desenhar um plano de Ação para desenvolver o cluster. Outros desafios institucionais enfrentados pelo cluster de economia marítima são:

- *Inexistência de coordenação/articulação permanente de políticas públicas ligadas ao "cluster";*
- *Insuficiência de processos dinâmicos promotores da produtividade (comunicação, cultura organizacional, gestão de negócio, avaliação de desempenho);*
- *Mecanismo inadequado de financiamento das instituições públicas;*
- *Excessiva centralização/concentração de competências/poderes administrativos na administração central;*
- *Administração pública com deficiente enfoque na perspectiva de negócio (e focada em procedimentos formatados);*
- *Fraca aproximação entre a administração pública/utentes/donos do negócio;*
- *Défice de formação, regulação e inspeção da atividade de mergulho no plano nacional."*

Por último, na Carta de Política dos Transportes (Governo de Cabo Verde, 2012), sintetiza as opções estratégica do Governo para 2013-2020, no domínio dos transportes:

"Visando contribuir para a competitividade da economia nacional, a coesão territorial, a melhoria dos níveis de acessibilidade e mobilidade e, consequentemente o alargamento das oportunidades económicas e a melhoria das condições de vida dos cabo-verdianos, visa igualmente permitir, uma melhor integração do país no contexto da economia mundial e regional e, dessa forma, contornar a reduzida dimensão que se caracteriza o mercado nacional."

2.3 O Sector Portuário

A indústria (setor) portuária teve sempre significativas repercussões económicas e sociais nas regiões e nos complexos urbanos onde está estabelecida, contribuindo com o seu desenvolvimento e com a geração de riquezas. Os portos, embora tenham evoluído nos seus vários estágios de simples pontos de carga e descarga dos bens a complexos industriais com infraestrutura física compatível a um hub (ponto de concentração) da cadeia de transporte, continuam a evoluir conforme o meio ambiente de operação.

Atualmente, os portos são organizados em plataformas logísticas, agindo como interfaces entre o sistema de produção e os centros de consumo, atuando com a finalidade de eliminar a descontinuidade entre o modal marítimo e o transporte terrestre.

Ao mesmo tempo, os portos estão se transformando em um componente estratégico para a atuação dos principais protagonistas da comunidade portuária, que inclui, entre outros, as autoridades portuárias, os operadores de terminais e os agentes de carga. Isto porque o porto passou a ser um elemento chave na criação de redes para desenvolver e realizar as atividades de tais agentes.

O processo de planeamento portuário desempenha um papel-chave na determinação da posição de um porto na hierarquia marítima. Não se resume na identificação das áreas portuárias que necessitam ser desenvolvidas juntamente com os processos, mas sim é o instrumento que direciona a estratégia da expansão que define o próprio formato do porto no mercado global.

A integração dos portos nacionais nas redes internacionais de transporte marítimo será, por certo um fator de distinção e competitividade da nossa economia do mar. O sector dos portos comerciais tem tido um desenvolvimento económico acompanhado de uma diversificação da oferta de infraestruturas e serviços portuários (Porto do Mindelo e da Praia), associado a um aumento de disponibilidade de competências e capacidades para atender tráfegos com requisitos significativos como sejam a importação/exportação e *transshipment* de carga contentorizada.

Segundo consta do programa do Governo (2016-2021), nos próximos dez anos, pretende-se fazer de Cabo Verde, uma nação que valoriza o oceano e torna-lo num dos mais importantes contribuintes para a criação da riqueza do País: “*Na consolidação das atividades marítimas tradicionais (pesca, transformação do pescado, indústria naval) e valorização da posição estratégica de Cabo Verde no Atlântico Médio, reforçando e modernizando os portos nacionais e ligando-os à rede transeuropeia e africana de transportes num quadro de intensificação dos transportes marítimos.*” (Governo de Cabo Verde (2015))

2.3.1 Importância do Porto na Economia Nacional

O porto é o local onde as mercadorias e os passageiros são transferidos do navio-mar para o cais-terra. Complementar a esta ideia geral do conceito do porto, associa-se uma outra que valoriza a importância do porto para a economia de uma dada região ou país.

O valor do porto se avalia em três perspetivas ou dimensões diferentes mas todas relevantes para o todo que é o porto. A economia, a social e a ambiental.

Figura 2 - Valor de um Porto

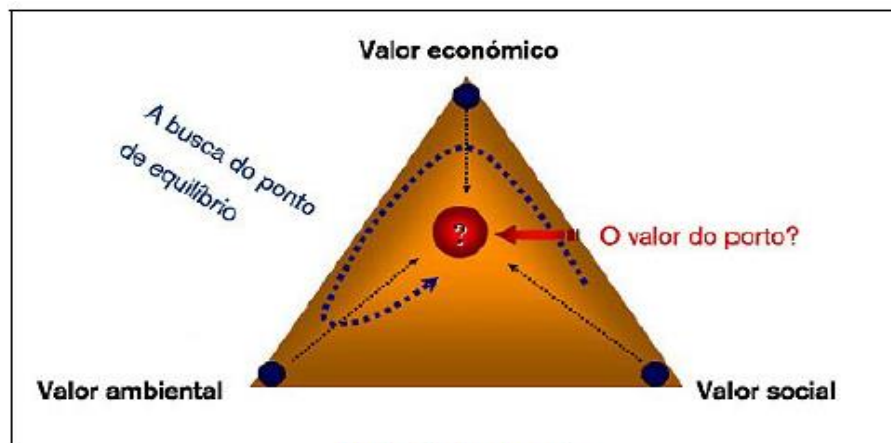


Fig. 1 - O valor do porto

Fonte: Rocha, Amadeu (2010)

Na dimensão Económica:

O porto é um multiplicador económico por natureza, não só pelos efeitos diretos, indiretos e induzidos que cria através atividades portuárias, das indústrias de proximidade e das indústrias em geral que dele servem, mas também por ser um centro aglomerador de atividades de excelência. Daqui a primordial importância do porto nas trocas do comércio externo do país, no contributo para a criação de riqueza nacional (PIB-Produto Interno Bruto) na geração de impostos e direitos alfandegários.

Na dimensão Social:

Avalia-se pelo seu papel de agente de desenvolvimento regional que se evidencia fundamental para a economia de pequenas regiões e se traduz na sustentabilidade das suas indústrias, na criação de emprego e nos rendimentos das famílias. Interessa ainda as atividades de lazer, cultura e turismo que impactam os cidadãos e que contribuem para o seu bem-estar e desenvolvimento.

Na última dimensão, a Ambiental:

Interessa zelar por plena integração urbana do porto no ambiente que o rodeia, que passa por uma intervenção integrada quer a nível da mitigação dos seus impactos negativos, quer na criação de condições adicionais de valorização do espaço urbano envolvente, mormente em matéria de conectividade física com o seu hinterland (acesso rodó e ferroviários). Nos dias de hoje, o tema ambiental da gestão do porto é uma constante, podendo afirmar-se que tudo é eco-navios, eco-instalacoes, eco-equipamentos, eco-contentores) e que alguns portos apostam na dimensão ambiental como estratégia de diferenciação face aos seus concorrentes.

Segundo Rocha, Amadeu (2012), o equilíbrio destas três dimensões do valor do porto não é fácil de alcançar, mas é o que os gestores portuários buscam, mormente os

acionistas do porto forem um agente público, como é o nosso caso dos portos de Cabo Verde no sentido de garantir a sustentabilidade económica, social e ambiental do porto.

2.4 Turismo, Desporto e Recreio

O sector do turismo elege-se como um dos pilares centrais da economia cabo-verdiana, considerado uma peça chave para o relançamento do investimento privado do emprego e do crescimento económico.

A atividade com mais impacto neste conjunto é o turismo no litoral (sol e praia), onde é de esperar que o turismo associado a atividades náuticas possam ter um incremento muito forte nos próximos anos, para o que terão que ser criados, num quadro ordenado, as necessárias infraestruturas de apoio, como marinas e centros náuticos e de reparação naval.

Estes poderão ser catalisadores do incremento de atividades desportivas, que por si só contribuam para dinamizar o sector e paralelamente, reforçar uma política de comunicação e educação que consolide a imagem de Cabo Verde como um país de forte identidade marítima.

A importância da atividade turística em Cabo Verde *“Resulta das potencialidades ligadas às vantagens que apresenta – beneficia de bom clima e beleza natural, tem produtos insulares típicos e de qualidade e a hospitalidade do seu povo – e ainda da sua localização estratégica.*

A náutica de recreio e o turismo marítimo (cruzeiros) são sectores que no curto prazo têm significado potencial de crescimento para Cabo Verde.

2.5 Reparação Naval e Manutenção

A indústria naval é uma das vantagens competitivas relativamente à maioria das indústrias transformadoras, em particular a reparação, devido à localização geográfica privilegiada, ao largo de Cabo Verde cruzam as principais rotas mundiais de transporte marítimo, aliado as condições climáticas do nosso país que são considerado bons para o exercício da atividade de construção e reparação.

A reparação naval *“É um sector duplamente estratégico para Cabo Verde, por proporcionar o desenvolvimento de outras indústrias ligadas ao mar, geradora de emprego e riquezas numa gama variada de indústrias associadas, integradoras de conhecimento de alta tecnologia”.*

Em conclusão, é neste contexto que se deve considerar os desafios para a governança marítima e portuária no âmbito de reformas institucionais em curso que consiste na criação do cluster de mar, com estudos para as alterações estruturais, dos quais foram adotadas pelo Governo ao longo dos anos, os quais serão objeto de análise nos capítulos seguintes.

CAPITULO 3 – ABORDAGEM ENTRE AGENCIAS AO NÍVEL DE TODAS AS ADMINISTRAÇÕES FACE AOS DESAFIOS DO SECTOR

3.1 Instrumentos Jurídicos Internacional

O sector dos transportes marítimos rege-se por regras e conceitos do Direito Marítimo efetivamente particulares, próprios às atividades marítimas e, que frequentemente, não encontrem paralelo com os conceitos jurídicos do Direito Terrestre. Por outro lado, as regras por que se regem a navegação e o transporte marítimo são diferentes das aplicadas em rios e canais.

Segundo Esteves, José (1990), *“O Direito Marítimo é um conjunto de normas altamente complexo e de extrema especialidade, sendo regulado pelo direito marítimo internacional interno, publico e privado de diferentes épocas e hierarquias, o que requer dos operadores do direito grande esforço de interpretação e hermenêutica.*

As principais fontes do direito marítimo são adotadas por organismos internacionais, de que destacamos:

A United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), que ocupa-se dos aspetos económicos, comerciais e legais.

A **Internacional Maritime Organization** (IMO), que é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas – ONU, responsável pela segurança marítima e pela prevenção da poluição e que desempenha um papel essencialmente técnico, regulamentar e normativo, através das suas convenções, recomendações, resoluções, códigos e protocolos.

No total já publicou cerca de quarenta convenções e protocolos obrigatoriamente aplicáveis aos Estados que os ratificaram. As normas constantes daqueles instrumentos embelecem padrões de segurança (standards) aplicáveis à construção de navios, aos equipamentos, às condições de navegabilidade, à operação, ao treino das tripulações, de forma a prevenir a ocorrência de acidentes/incidentes da poluição.

Cabo Verde é parte das mais importantes convenções da IMO (UNCLOS, SOLAS, STCW, MARPOL, etc...);

Tem um registo nacional de navios (registo convencional) e possui em fase de instalação de um registo internacional de navios e um sistema de fiscalização e inspeção de navios inserido no sistema mundial «Port State Control», que funciona sob coordenação do Memorandum de Abuja (ABUJA MoU);

Dando cumprimento às disposições das convenções internacionais de que é parte, nomeadamente a do Direito do Mar e, na qualidade de estado costeiro, Cabo Verde possui um sistema de busca e salvamento (SAR) implementado e integrado na rede mundial, já operacionalizou o ISPS Code em três portos e está implementado um sistema de controlo de tráfego marítimo (VTS).

Existem outras organizações das ONU com intervenção na matéria, das quais se destaca a **Organização Internacional do Trabalho** (OIT), que dedica uma especial atenção aos marítimos através de uma série de Convenções, Resoluções e Recomendações, destinadas a regulamentar a melhoria das condições de vida a bordo, o trabalho dos marítimos, e a sua formação.

3.2 Enquadramento Institucional

A especial situação de Cabo Verde como país arquipelágico, localizado no meio de atlântico e dependente das atividades marítima e portuária, os desafios que são colocados pelo desenvolvimento do conjunto económico que integra os transportes marítimos e os portos, assume um papel determinante como suporte de apoio ao desenvolvimento global da economia

O processo de reforma económica seguida veio a ter expressão universal nos sectores marítimo e portuário, numa perspetiva de melhorar as condições operacionais e económicas do funcionamento das atividades ligadas aos transportes marítimos e aos portos e que se materializaram em opções de progressiva liberalização e pela introdução de sucessivos ajustamentos de natureza económica, incluindo ações de privatizações.

Neste contexto, são de registar as alterações estruturais e organizacionais que foram adotadas pelo Estado Cabo-verdiano, na primeira década do Séclo atual, que abriram caminho ao processo de privatização de algumas atividades que haviam sido asseguradas pelo sector público, numa perspetiva de incentivar um maior envolvimento de gestão e investimento privados na economia e nas atividades sectoriais.

No âmbito das reformas prosseguidas, foram adotadas iniciativas de abertura da atividade de transporte marítimo de cabotagem a armadores privados e tem vindo a ser delineada a perspetiva de privatização da atividade portuária.

Paralelamente, foi reformulado o quadro legal aplicável ao sector Marítimo-Portuário, através da aprovação de uma Lei-Quadro que integra o essencial da legislação aplicável à intervenção administrativa do Estado, à gestão pública de alguns segmentos de actividades sectorial na responsabilidade do Estado, bem como às condições e regras aplicáveis às actividades sectoriais desenvolvidas pelo sector privado.

Em Cabo Verde, as principais transformações da organização institucional foram: a criação da AMP enquanto Entidade Reguladora, a definição da ENAPOR enquanto Autoridade responsável pela concessão dos portos, a Guarda Costeira enquanto

responsável pela coordenação de busca e salvamento (SAR) e COSMAR e a Polícia Nacional responsável pela Segurança Interna e de Segurança Marítima em particular.

3.3 Da Organização Institucional

3.3.1 Agencia Marítima e Portuária

O Ministério da Economia Marítima e Emprego exerce poderes de supervisão sobre a Agencia Marítima e Portuária.

O IMP funcionou independente do Governo, mas basicamente assumia uma função e regulação parcial, com incidência no preço dos serviços de passageiros e cargas inter-ilhas, repartindo algumas responsabilidades com outro organismo, a ARE (Agência de Regulação Económica) que é o principal regulador para outros sectores da economia, com intervenção direta no preço do fuel para as companhias domésticas. A partir de Janeiro de 2011, o IMP assumiu também a responsabilidade sobre as tarifas marítimas de passageiros (transferidas da ARE), e as tarifas portuárias (de conformidade com a lei dos Portos).

Com a publicação do Decreto - Lei nº 49/2013, de 4 de Dezembro, foi extinto o Instituto Marítimo e Portuário e criou-se atual **Agência Marítima e Portuária** (AMP) entrando em vigor o seu funcionamento em 3 de Janeiro 2014, – enquanto autoridade administrativa, independente de base institucional, dotada de personalidade jurídica, órgãos, serviços, pessoal e património próprios, com autonomia administrativa e financeira, que tem por objeto o desempenho de atividades administrativas de regulação técnica e económica, supervisão e regulamentação do sector marítimo e portuário.

A AMP integra ainda todas as competências cometidas ao então IMP com destaque:

a) AMP Enquanto Serviço da Administração Marítima

De acordo com o Código Marítimo de Cabo Verde a AMP é a agência cabo-verdiana de administração marítima. A agência tem um leque variado de funções domésticas, regionais e internacionais. Em termos gerais, poderemos identificar duas componentes institucionais e administrativas que integram as responsabilidades da AMP: As suas atribuições principais são:

Controlo do Estado da Bandeira (CEB): Navios de comércio são registados como:

- Navios costeiros, que navegam entre portos nacionais, mantendo-se à vista da costa;
- Navios de cabotagem que são licenciados para navegarem em todo o arquipélago e até Canárias e Oeste Africano;
- Os inspetores do IMP realizam parte das inspeções. Parte das tarefas é delegada a inspetores empregues pelas sociedades classificadoras. Bureau Veritas, Lloyds Register, Det Norske Veritas e NKK (Japan) têm representantes locais.

Controlo do Estado do Porto (CEP) - A principal preocupação do CEP é assegurar a navegabilidade dos navios.

- Inspeções a navios estrangeiros que demandam os portos de Cabo Verde e as que resultam da garantia da segurança marítima na vertente security no âmbito da proteção dos navios e das instalações portuárias.
- As companhias são licenciadas por uma só vez e elas mantêm essas licenças a não ser que ocorra algo que motive a sua suspensão. No CEP a AMP usa os mesmos inspetores do CEB.

Controlo do Estado Costeiro

Ainda no domínio da segurança marítima, a administração marítima deve contemplar as obrigações de Estado costeiro que se traduzem na implementação de rotas marítimas e esquemas de separação de tráfego, no controlo e monitorização do tráfego marítimo, bem como na garantia da salvaguarda da vida humana no mar através da operação do sistema de busca e salvamento:

- A administração marítima deve ainda englobar as matérias respeitantes à proteção - “security” - das instalações portuárias, podendo ainda englobar responsabilidades relativas à hidrografia e ao assinalamento marítimo, bem como à segurança das operações portuárias.
- A AMP é a entidade responsável pelo controlo da navegação e dispõe de serviços territoriais designados de capitánias de portos e delegações marítimas, sujeitos a regulação especial com função da administração marítima, cabendo assegurar o cumprimento das leis e regulamentos nas áreas sob jurisdição e soberania nacional bem como a busca e salvamento marítimo SAR.

Certificação da Tripulação

Em relação aos marítimos e às condições de trabalho a bordo, a AMP assume o cumprimento das regras das Convenções internacionais e da regulamentação nacional e:

- Está devidamente certificada no âmbito da ISO 9001 (desde 2008), estando responsável por todas as matérias referentes à certificação e qualificação dos marítimos, através do departamento da marinha mercante;
- Certifica a tripulação marítima cabo-verdiana após obter qualificações marítimas na escola de formação marítima, monitorizando as condições de formação existentes.

b) A AMP enquanto Autoridade Nacional competente de Segurança Marítima

A AMP é a autoridade nacional competente de segurança marítima e, como tal, é responsável pela segurança dos navios e das instalações portuárias, sendo interlocutor pelo Governo no que respeita à aplicação das disposições previstas no capítulo XI-2 emendadas à Convenção SOLAS 74.

c) AMP enquanto Autoridade Marítima e Gestora de Bens do Domínio Público Marítimo

A AMP enquanto serviço de Autoridade Marítima através das Capitánias dos Portos assume responsabilidade no âmbito de segurança, proteção ambiental bem como a fiscalização das construções edificadas em zonas do interesse público. Neste domínio outros organismos exercem poderes de intervenção em função da situação, designadamente a ENAPOR, a Polícia Marítima, entre outros.

3.3.2 Capitánias dos Portos

As Capitánias dos Portos têm por funções a coordenação regional do Sistema de Autoridade Marítima, em matéria de fiscalização, policiamento e segurança da navegação, são dirigidas pelos respetivos capitães dos portos.

Como serviço de Administração Marítima de base territorial da Agência Marítima e Portuária, as Capitánias dos Portos é responsável por:

- *Ajudas à navegação: faróis em Cabo Verde;*
- *Sistema de Controlo do tráfego de Navios (VTS): o sistema VTS tem vindo a ser instalado em Santiago e S. Vicente. Os sistemas AIS e GMDSS já estão operacionais na área e os navios inter-ilhas possuem sistemas de comunicações VHF;*
- *No âmbito de **busca e salvamento articula-se com a Guarda Costeira.***

3.3.3 Polícia Nacional enquanto Força de Segurança Interna e da Segurança Marítima

No âmbito das reformas da segurança interna em 2005 e 2007 foi criado o serviço da Polícia Nacional dependente do membro do Governo responsável pela área da segurança interna, que integrou a Polícia Marítima naquela instituição policial e desintegra a Polícia Marítima do poder directivo e comando dos capitães dos portos e delegados marítimos, institucionalizando a sua estrutura e desenhando os seus órgãos de comando próprio como serviço central da PN.

3.3.4. Polícia Marítima

A Polícia Marítima (PM) é o instituto preventivo e repressivo de que dispõem as capitânias dos portos para assegurar o cumprimento das leis e dos regulamentos marítimos e o policiamento geral nas áreas de jurisdição marítima, competindo-lhe, ainda, a investigação dos crimes sob alçada do Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante e, nos termos do Contencioso Aduaneiro, a repressão do Contrabando.

Para além da competência em matérias da sua especialidade, a PM tem competência genérica que lhe advém da aplicação da lei processual penal, ressalvadas as restrições legais. Cabe-lhe, por isso, a investigação de determinados tipos de crimes que ocorram na sua área de jurisdição, quando, para tal, exista determinação do Ministério Público, entidade que tutela esta matéria.

O pessoal da Polícia Marítima forma o Corpo da Polícia Marítima e, nos termos da lei, é considerado órgão de polícia administrativa e polícia criminal, sendo os oficiais, pessoal de chefias e comando considerados autoridades de polícia administrativa e autoridade de polícia criminal.

3.3.5 Guarda Costeira enquanto Força de Defesa e de Segurança Marítima

A Guarda Costeira (e a componente operacional das Forças Armadas) dependente do membro do Governo responsável pela área defesa e segurança nacional:

Destinadas não só a defesa nacional, assume também a vigilância, fiscalização e defesa do espaço aéreo e marítimo nacionais, designadamente no que se refere à utilização das águas arquipelágicas, do mar territorial e da zona económica exclusiva e a operação de busca e salvamento, bem como, em colaboração com as autoridades policiais e outras competentes e sob a responsabilidade destas, a proteção do meio ambiente e do património arqueológico submarino, a prevenção e repressão da poluição marítima, do tráfego de estupefacientes e armas, do contrabando e outras formas de criminalidade organizada e desempenho de outras missões de interesse público.

A Guarda Costeira é sediada em São Vicente.

Na sua estrutura compreende as forças e os meios navais, aéreos e em terra designadamente.

- Esquadrilha Naval que Comanda os meios navais da GC - Instalada na ilha de São Vicente;
- Esquadrilha Aérea que Comanda o Meio Aéreo da GC - Instalada na Cidade da Praia);
- COSMAR que é Centro de Coordenação da Segurança Marítima - Instalada na Cidade da Praia);

3.3.6 ENAPOR

O Ministério da Economia e Emprego (MEE) define a orientação estratégica sobre a Empresa Nacional de Administração dos Portos – ENAPOR, S.A.

A ENAPOR é a empresa do Estado que administra as Infraestruturas portuárias em representação do Governo e goza de direitos exclusivos para a prestação de serviços portuários.

A ENAPOR foi incorporada no quadro do Código das Empresas Comerciais, de forma a funcionar, em muitos aspetos, como as empresas privadas. Essa empresa tem o estatuto próprio que lhe conferem direitos e obrigações adicionais e é gerida por um conselho de administração de três elementos. Esse conselho reporta – normalmente uma vez por ano – , à Assembleia Geral que integra o Conselho executivo e representantes do Ministério de Infraestruturas (1) e Ministério das Finanças (3). O propósito da Assembleia Geral é aprovar relatórios das contas do ano anterior e o plano de negócios para os anos seguintes.

Na prática o MEE e o Ministério das Finanças são consultados informalmente sobre os relatórios anuais e orçamentos antes de serem submetidos à Assembleia Geral, e esses ministérios procedem à sua análise em termos de políticas e finanças.

O parlamento pode questionar os ministros sobre relatórios e orçamentos das empresas estatais, mas não tem influência formal sobre o planeamento do transporte inter-ilhas. O seu papel é monitorizar as ações dos ministros – em vez de formular políticas.

Até 1998, a ENAPOR funcionou como serviço autónomo portuário *standard*, financiando todos os trabalhos de desenvolvimento portuário. Porém os custos de construção de instalações portuárias não lucrativas quase faliram o sistema, tendo-se então transferida para o Ministério das Finanças a responsabilidade de investimentos nas Infraestruturas e assunção das dívidas associadas.

A ENAPOR assegura a prestação de diversos serviços na +área portuária, nomeadamente:

- Operação de tráfego de mercadorias – toda a movimentação de mercadorias registadas na zona de exploração do porto, desde a sua entrada até a saída do porto.
- Reboque;
- Atracação e desatracação;
Após 2004, foi assumido o Código ISPS, no qual a ENAPOR é responsável por assegurar os dispositivos de segurança e as responsabilidades de Oficial de Segurança dos Portos, em conformidade com o capítulo XI-2 emendadas à Convenção SOLAS 74;
Em 2015, a ENAPOR passou a prestar o Serviço de Pilotagem, que foi desintegrado da AMP/Capitania dos Portos.

Com a publicação da Lei dos Portos em 2010, a ENAPOR é concessionária geral dos portos de Cabo Verde, competindo-lhe exercer as atribuições do Estado em matéria de administração, gestão e exploração de portos, terminais e zonas portuárias.

Em 2013 não só foi alterada a lei dos portos como também foi aprovada a lei de bases que alterou o estatuto da ENAPOR, S.A., passando a mesma reger-se pelo regime do Sector Empresarial do Estado, e, subsidiariamente, pelas normas legais e regulamentares aplicáveis às sociedades anónimas.

O objeto principal da ENAPOR é a exploração da concessão geral dos portos de Cabo Verde. O objeto social da ENAPOR, S.A., inclui ainda o exercício dos poderes de autoridade que lhe são cometidos pela lei dos Portos de Cabo Verde.

3.3.7 Direção Nacional da Economia Marítima

No Sector das Pescas, o Ministério da Economia e Emprego exerce poder de supervisão sobre a Direção Nacional da Economia Marítima como serviço central com funções de conceção, execução e coordenação no domínio da política marítima, dos recursos marinhos, das pescas e da aquacultura e compreende na sua estrutura:

- a) **O Serviço de Recursos Marinhos, Aquacultura e Pescas (SRMAP)**, serviço responsável pela execução das atividades de apoio ao desenvolvimento das pescas e aquacultura, bem como pela articulação dos processos de investigação, valorização e sustentabilidade da exploração dos recursos marinhos;
- b) **O Serviço de Inspeção e Garantia de Qualidade (SIGQ)**, Serviço técnico que tem por missão apoiar na definição e execução da política pesqueira e garantir o cumprimento das normas relativas à sanidade, legalidade e qualidade dos produtos de pesca e da atividade pesqueira.

3.3.8 Os Estaleiros Navais de Cabo Verde (CABNAVE, SARL)

O Ministério da Economia e Emprego (MEE) define a orientação estratégica sobre os Estaleiros Navais de Cabo Verde (CABNAVE, SARL), que é uma empresa de construção e reparação naval considerada uma indústria estratégica de relevância para responder às necessidades do sector dos transportes marítimos e das pescas.

3.3.9 Companhias de Shipping

No **serviço de cabotagem** excetuam a Cabo Verde Fast Ferry uma estrutura mista de gestão entre o Governo e aquela companhia. Os serviços do *Shipping* em Cabo Verde na maioria são de iniciativa privada em termos de propriedade dos ativos e o setor privado presta todos os serviços, com destaque:

- A STM foi fundada por acionistas cabo-verdianos em 1993. Em Novembro de 2003, a família Borges Belazen, armadores das Canárias passou a integrar a sociedade com 51% de ações (participando com o navio Tarrafal) e contando com apoio do governo para modernizar a companhia;
- A ARMAS foi fundada 20 anos atrás e é propriedade de empresa das Canárias a 61% e de locais a 39%. Ela opera com o RoPax, Mar de Canal, de 40 anos de idade;

- Em relação aos graneis líquidos (combustíveis) são distribuídas por navios especializados das duas empresas Shell e ENACOL.

A nível de **longo curso** não existe companhia nacional e toda atividade é assegurada pelas Companhias armadoras/operadoras de transporte marítimos estrangeiros, por intermédio de operadores especializados:

- Agências de Navegação – que representam o armador/transportador marítimo, dando cumprimento em nome e por conta e ordem deste, das disposições legais ou contratuais, executando e promovendo, junto das autoridades portuárias ou outras entidades, os atos ou diligências relacionadas com a entrada, estadia e saída dos navios que lhe estejam consignadas e defesa dos respetivos interesses;
- Transitários – que prestam serviços a terceiros, no âmbito de planificação, controle, coordenação e direção das operações necessárias à execução das formalidades e tramites exigidos na expedição, receção, circulação e transporte de bens ou mercadorias;
- Armadores/Operadores de embarcação de pesca, yates, atividades marítimo trísticas, empresários de pesca, etc.

3.3.10 Escola de Formação Marítima (Ex-ISECMAR)

No domínio de formação marítima, o Ministério de Educação, na sua estrutura orgânica, tem a responsabilidade do funcionamento da Universidade Publica que integra o atual Departamento de Engenharia e Ciências do Mar, de que se releva.

- A Escola de Formação Marítima foi construída 1983 em Cabo Verde, pela Organização Marítima Internacional para servir como centro regional de formação para os PALOP, para a realização cursos e especializadas no âmbito de qualificações dos marítimos;
- O Centro de Formação Náutica (CFN) foi-se afirmado como um estabelecimento de ensino superior, com capacidade para formação do pessoal do mar de acordo com os requisitos e as normas internacionais exigidos. Dos resultados alcançados pelo CFN, destaca-se a formação de pessoal da Marinha Mercante, nomeadamente Oficiais de Pilotagem, de Maquinas e de Radiotecnica;
- Em 1987, o CFN foi transformado num Instituto Superior politécnico, ministrando uma vasta gama de cursos, de modo a potenciar o aproveitamento dos investimentos já feitos em recursos humanos e materiais e a servir melhor o desenvolvimento e modernização da economia nacional;
- Em 1996, o CFN foi transformado em Instituto Superior de Engenharia e Ciências do Mar (ISECMAR), tendo em vista a satisfazer as necessidades de

quadros do sector marítimo e portuário, consideradas particularmente sensíveis na estratégia do desenvolvimento do país.

Em 2008 o ISECMAR foi transformado no atual Departamento de Engenharia e Ciências do Mar da Universidade Publica de Cabo Verde.

Por fim, note-se que, razões de ordem vária, determinam que o agrupamento de sectores nacionais da administração pública se altere de tempos a tempos (por exemplo, o sector da marinha mercante esteve anexo às Infraestruturas e da Economia Marítima, estando agora com a Economia e Emprego), arranjos que são considerados normais e inevitáveis ocorrendo em muitos países do mundo.

3.4 Principal Estudos para Reforma Institucional

No âmbito das reformas prosseguidas, foram elaborados vários estudos técnicos sobre a organização do sector, visando reequacionar o papel das instituições e aumentar a capacidade de intervenção, que melhor se adequa à realidade do País e do sector em particular, o que pressupõe essencial proceder-se uma análise criteriosa dos principais estudos.

Em Anexo 1 foi incluída uma referênica indicativa de vários desses estudos, incluindo uma breve resenha de aspetos mais relevantes neles tratados e que constituem igualmente uma referência para o presente projeto.

É possível destacar, desde já, que a reforma do Sector Marítimo e Portuário tem-se revelado uma questão fulcral nas preocupações e propostas do Governo e na agenda de transformação que atravessa o País, com aspiração de construção de uma economia dinâmica, com crescimento sustentado e na redução da pobreza.

O objetivo central foi a transformação da ENAPOR em concessionária geral dos portos de Cabo Verde e pelo estabelecimento de um princípio de concessão a privados das atividades de operação, culminando num modelo de **Landlord port** em que a ENAPOR é no essencial gestor de concessões, garantindo no entanto a prestação de serviços no domínio marítimo e portuário até que as atividades pertinentes sejam concessionadas, ou quando se verifique a interrupção da prestação dos serviços pelos subconcessionários.

O pacote legislativo em curso, indispensável às reformas do sector marítimo e portuário nacional traduz-se na alteração da lei dos portos e sua regulamentação, passando a ENAPOR do modelo de gestão Porto de Serviços para modelo Porto Senhorio e criação da Agencia Marítima e Portuária (AMP), passando ainda a Guarda Costeira a ter um papel mais interventivo no sector marítimo-portuário.

CAPITULO 4 - SITUAÇÃO ACTUAL

4.1 Introdução

O setor portuário é um setor em processo de reforma a qual visa, desde os finais dos anos noventa, a participação de privados na sua exploração. Infelizmente não foi possível implementar esse desafio apesar da existência de legislação que regula a organização institucional do sector, bem como a condição para o acesso à atividade de exploração portuária, desde finais de 2010 (Decreto-Legislativo nº10/2010, de 1 de Novembro).

No âmbito das reformas em curso a nível institucional intervém um conjunto de entidades, órgãos e serviços competente em matéria de Regulação, de Autoridade Marítima, de Administração Marítima, Administração Portuária e Administração Pesqueira nos quais se relacionam com todos os *stakolders* na atividade de *Shipping*, de que importa identificar todas as capacidades e competências que possam contribuir para o exercício de cada uma das responsabilidades pela intervenção no setor de uma forma funcional e integrada.

Para isso, é preciso primeiro uma análise crítica da situação e do modelo institucional atual e da sua eficácia com as diferentes entidades exercem as suas funções, eventuais lacunas existentes, de complementaridades necessárias e de sobreposições com outras entidades competentes em razão da matéria.

4.2 Organização Institucional

Em termos de organização institucional, deverão ser tidas em atenção as alterações ocorridas nos últimos anos, no âmbito da liberalização para atividade comercial a que o sector foi sujeito, com destaque:

a) ENAPOR, S.A.

Cabo Verde possui um porto em cada ilha habitada (nove portos), geridos em regime de monopólio pela ENAPOR, uma sociedade anonima de capitais exclusivamente publico.

Na Tabela 2 registam-se os principais indicadores da atividade da ENAPOR em 2015, sendo de destacar que o tráfego portuário, registou uma movimentação geral de 1.963.099 toneladas de mercadorias, mais 3,1% que no ano anterior: nos portos da Praia e Mindelo movimentaram-se mais 4,4% e mais 3,5%, respetivamente. Contrariamente, ao que tem vindo a acontecer nos últimos anos, nos tráfegos de cabotagem registou-se um acréscimo de 0,8%.

Tabela 3 ENAPOR – Indicadores Chave

SECTORES	Unid. Contos			
	2015	2014	2013	2012
TRAFEGO PORTUÁRIO				
Escalas de Navios	6.514	6.646	6.266	7.360
Movimento Contentores -TEU	53.633	55.242	50.109	57.254
Movimento Contentores -ton	483.663	473.383	432.777	445.814
Total de Carga Movimentada	1.963.099	1.904.108	1.892.101	2.048.785
PESSOAL				
Trabalhadores do Quadro	417	417	422	428
Corpo de Estiva	503	535	525	560
FINANÇAS				
Volume de Negócios (prestação Serviços+Suplementares)	2.362.321	2.259.329	2.113.755	1.977.627
Resultados Operacionais	196.996	269.299	135.701	-122.958
Resultados Líquidos	28.303	25.295	17.976	-172.544
Autonomia Financeira	0,38	0,37	0,34	0,32
Rentabilidade Operacionais da Vendas	7,9%	11,4%	-11,0%	-6,0%
Rentabilidade Capitais Próprios	1,1%	1,0%	0,7%	-7,0%
Total do Capital Próprio	2.536.971	2.508.668	2.483.373	2.465.397
Capital Realizado	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000
Total do Ativo	6.646.105	6.859.383	7.007.937	7.619.685
Fundo Maneio	890.577	318.215	409.826	318.886
Necessidades em Fundo de Maneio	525.885	103.139	253.532	253.532
EBITDA	788.806	848.537	710.710	498.619

Fonte: ENAPOR – Relatório e Contas 2015

Relevam-se alguns indicadores mais relevantes:

- i) No que concerne à movimentação de mercadorias por tipo de carga, no tráfego de longo curso, regista-se um claro aumento nos tráfegos de Carga Geral e Contentores;
- ii) O transbordo de pescado duplicou a tonelagem movimentada em relação ao ano transato, com claro impacto nas despesas com o pessoal, uma vez que se trata de um tráfego de mão-de-obra intensiva e o salário é elevado.
- iii) No bunkering, no Porto Grande, verificou-se um crescimento desta atividade refletida na movimentação de graneis líquidos, onde se registou um aumento de 17,8% em relação ao ano transato, que se assume como um dos segmentos de mercado que a ENAPOR pretende consolidar.

O desempenho económico e financeiro da ENAPOR manteve-se elevado com cerca de 788.806 contos de EBITDA e um Resultado Líquido superior a 28.303 contos, tendo aumentado o seu volume de negócio em 102,8mil contos comparativamente ao exercício anterior.

Na Tabela 3 são evidenciados os valores referentes a investimentos efetuados no período 2011-2015, verificando-se que sendo de destacar o volume de investimentos em 2015, no valor 260.148 contos em 2015 (valor mais ou menos idêntico no período de avaliação).

Figura 3 - Investimentos da ENAPOR (2011-2015)

Investimentos	2015	2014	2013	2012	2011	Var 15/14
Adquirido	37.750	87.784	158.741	27.609	26.468	-57,0%
Executados	93.806	71.451	52.067	- -	7.831	31,3%
Investimentos em Curso	128.592	99.896	19.313	169.800	214.726	28,7%
Total	260.148	259.131	230.120	197.409	249.025	0,4%

Fonte: ENAPOR – Relatório e Contas 2015

Na quele ano foram concretizados investimentos no entreposto frigorífico, no cais de pesca da Cova da Inglesa, com perspectivas de expansão, no terminal de cruzeiros, no projeto de transshipment de contentores, no projeto de modernização da CABNAVE, no projeto da zona económica especial marítima. Isto tudo faz com que existam condições para o porto continuar a exercer bem a sua função, de fortalecer a sua vocação e de ser o condutor nato da economia em São Vicente.

Foram instaladas as básculas móveis nos portos com maior movimento de mercadorias, mais concretamente no Porto Novo, Porto Grande, Porto da Praia e Vale dos Cavaleiros, contribuindo assim para o aumento das medidas de segurança durante as ligações marítimas.

No sistema de informático de gestão, foram desenvolvidos vários sistemas informáticos corporativos implementados na ENAPOR e um sistema de apoio à decisão BI (Business Inteligente) para a área operacional.

Ao nível dos sistemas mais integradores para a gestão, a JUP é o principal instrumento de negócio da ENAPOR, com benefícios na simplificação, desburocratização, redução de tempo e custos no desembaraço dos navios e das cargas nos portos.

Em 2016 a ENAPOR, enquanto Concessionária Geral dos Portos de Cabo Verde, obteve autorização do Governo para subconcessionar os portos através da Resolução nº7/2016, publicada no dia 3 de Fevereiro.

Em relação ao processo de concessão:

- O Grupo Bolloré foi o único interessado que se manteve no concurso internacional. Todas as outras empresas (a ENAPOR falou de um grupo de onze manifestação de interesse de companhias europeias e asiáticas), acabaram por desistir;
- Mas este processo nunca foi pacífico. Em Março do ano de 2016, a poucos dias das eleições legislativas, quando o acordo estava prestes a ser assinado, o então presidente do conselho de administração da ENAPOR, Carlitos Fortes, em carta

enviada ao então Primeiro-Ministro José Maria Neves, mostrava-se preocupado com o modelo «consensualizado de exploração dos principais portos por um único operador em regime de monopólio e privado, «enquanto opção de política económica», iria, a prazo, criara constrangimentos à competitividade do país porque, tendencialmente, conduziria ao aumento do custo da passagem portuária;

- c) O acordo acabou por ser suspenso esperando-se que a negociação fosse retomada com o Governo seguinte, uma vez que o concurso público que atribuiu o conjunto dos portos à empresa europeia nunca tinha sido anulado;
- d) A Equipa da UPPP (Unidade de Privatizações e de Parcerias Público-privadas), criada pelo anterior governo da VIII legislatura e com subordinação direta ao Ministério das Finanças, manifestou a sua inquietação e interesse em contribuir para que fossem equacionados novos modelos de privatização. Esse novo modelo defendia que devia servir melhor o interesse público, observando as circunstâncias particulares dos portos cabo-verdianos, de pequena dimensão à escala regional, pondo o foco na necessidade de assegurar coerência do sistema portuário nacional e de se acautelar que nenhuma das ilhas seria secundarizada por um eventual subconcessionário. Este apelo não adiantou, tendo o concurso público de manifestação de interesse avançado.

Relativamente às fragilidades no sector portuário, apontadas no DECR e Carta de Política dos Transportes, 2013-2020, persistem alguns desafios e constrangimentos:

- e) Deficiência ao nível dos equipamentos para o manuseamento dos diferentes tipos de carga. Constrangimentos no funcionamento das infraestruturas portuárias, nomeadamente ao nível do tráfego internacional de contentores, nos portos da Praia em Santiago e do Porto Grande em São Vicente, mas também se verificam, embora com menores implicações, ao nível de transportes inter-ilhas de mercadorias e passageiros;
- f) Falta de Rebocador e Lancha para Serviço de Pilotagem para auxiliar navios nas manobras de atracação e desatracação nos portos nacional, etc.
- g) Situação financeira da ENAPOR muito preocupante, caracterizando-se pela descapitalização e endividamento, com tendência para agravar-se fortemente se nada for feito.

Relativamente às condições de funcionamento do mercado, são relevados os seguintes aspetos (mais relevantes):

- h) O transporte marítimo internacional é efetuado na totalidade por companhias armadores internacionais, mas o transporte marítimo inter-ilhas é efetuado por companhias nacionais (obrigação legal).
- i) Apesar dos esforços, quer das entidades públicas quer dos privados, não se tem conseguido dispor de transportes marítimos regulares, fiáveis e com total cobertura do espaço nacional, esta constitui uma situação seria enquanto entrave ao processo de desenvolvimento económico e social do país;

- j) Nos anos 90 do Século passado foi considerado que a liberalização do mercado seria o elemento crítico de sucesso para que uma nova oferta surgisse, mais flexível e mais eficiente do que a proporcionada pela antiga empresa estatal ARCA VERDE;
- k) Porém, esta estratégia falhou, já que os operadores privados não responderam com a quantidade nem com a qualidade requeridas.

Relativamente às condições de funcionamento do mercado, são relevados os seguintes aspetos (mais relevantes):

b) Agencia Marítima e Portuária

Neste domínio, é entendido pelo Governo que, devido à importância do setor, e considerando a existência de falhas de mercado que não permitem o seu desenvolvimento de forma social economicamente eficiente, é necessário o estabelecimento de formas de contratualização dos serviços e, para tal, criou a instituição da figura do regulador económico.

No quadro atual, a Lei dos Portos de Cabo Verde e o Estatuto da AMP, descrevem o elenco de competência da AMP, que se caracteriza, no essencial, por ser uma entidade competente de regulação técnica e económica, de supervisão e regulamentação do setor marítimo e portuário.

No domínio da administração marítima, compete à AMP inspecionar e certificar os operadores setoriais, os navios e os tripulantes, bem como credenciar as instituições de formação para o setor. Como entidade responsável pela coordenação de atividades portuárias, inspeciona e certifica os portos e as respetivas instalações, bem como todos os operadores do sector.

AMP é responsável pelo registo nacional de navios (registo convencional) e possui em fase de instalação de um registo internacional de navios e um sistema de fiscalização e inspeção de navios inserido no sistema mundial «*Port State Control*», coordenado pelo Memorandum de Abuja (ABUJA MoU). Está implementado na AMP um sistema de controlo de tráfego marítimo (VTS).

As competências da AMP são no essencial de carácter normativo, administrativo, regulamentar e fiscalizador da navegação marítima, otimizando a sua ação nas áreas de atuação potencial da Autoridade Marítima exercidas pelas Capitania que atuam através de um braço armado que não pertence a AMP mas sim à Polícia Nacional - Polícia Marítima, na sua área de jurisdição, sem prejuízo das atribuições policiais de outras entidades

Tendo em vista a complementaridade entre os serviços, por Despacho Conjunto, de 5 de Junho de 2007, do Ministro de Estado e das Infraestruturas, Transportes e Mar e Ministro da Administração Interna, redefiniu-se os parâmetros de relacionamento entre a Agencia Marítima e Portuária através da Capitania dos Portos e a Polícia Marítima integrada da Polícia Nacional, com vista a salvaguardar o bom desempenho de funções de cada uma, na ótica de uma sã colaboração e aproveitamento de sinergias

recíprocas, visando a consecução dos objetivos e interesses do Estado e dos utentes do setor.

Em termos de organização institucional, a **Agência Marítima e Portuária**, têm formalmente as atribuições da entidade reguladora técnica, de regulador económico, administração marítima e de autoridade marítima.

c) Guarda Costeira

A Guarda Costeira (GC) é a instituição responsável pela coordenação da ação de busca e salvamento marítimo (SAR) através da JRCC e MRCC no Mindelo da ilha de São Vicente.

Integra no Serviço da **Guarda Costeira o COSMAR** (Centro de Operações de Segurança Marítima), uma estrutura que assegura o planeamento e a execução de operações no domínio de segurança marítima nas águas sob jurisdição e soberania nacional, constituindo mais um instrumento de coordenação de operações de combate às diversas formas de crimes ilícitos no espaço marítimo.

A GC possui meios navais e aeronaves para patrulhamento e fiscalização preferencialmente entre 24 a 200 milhas, devendo no entanto estar prevista a sua capacidade de intervenção em qualquer zona, sem interferir com as competências de outras agências ligadas ao Mar, cooperando com as entidades com responsabilidades específicas na matéria em causa.

Em concreto, “...estão previstas algumas competências de polícia que lhe permite fazer arribar o navio transgressor, ou fazê-lo regressar ao Porto, entregando às entidades competentes da matéria em causa com o auto de notícia..”

O Decreto Legislativo nº 6 de 2005, de 14 de Novembro, privilegia a atuação da Polícia Marítima com a Guarda Costeira em matéria de controlo da ZEE.

Já o Código Marítimo de Cabo Verde e o Despacho Conjunto do MITT e do MAI de 5 de Junho de 2007 privilegiam a atuação da Polícia Marítima com as Capitânias dos Portos/AMP.

d) Direção Nacional da Economia Marítima

A responsabilidade central de fiscalização dos recursos Biológicos da ZEE de Cabo Verde é do Ministério da Economia e Emprego, através da Direção Nacional da Economia Marítima, e o terreno é feita pela Guarda Costeira, AMP através da Capitania dos Portos e pela Polícia Marítima. Ao nível central, a Direção Nacional de Ambiente responde pela fiscalização das áreas marinhas protegidas.

Intervêm no processo de fiscalização:

- a) *Inspetores e agentes designados pelo membro do Governo responsável pelas Pescas;*

- b) *Os agentes competentes da administração marítima (PM);*
- c) *Comandantes e oficiais dos navios de fiscalização das pescas e os comandantes de aviões de fiscalização (GC);*
- d) *Agente que tenha competência geral para constatação de infrações no âmbito da legislação geral vigente.*

No entanto é do entendimento de todos os intervenientes:

- e) *Que apesar de haver protocolos de articulação assinados entre os intervenientes, o papel e os mecanismos de participação, coordenação e colaboração entre as diferentes intervenientes na fiscalização não estão bem definidos, o que no limite, por vezes, anula a atuação destes nesta atividade. Na realidade, verifica-se que não há uma visão sistémica desta atividade, ou seja, a fiscalização não é vista como um sistema do regime de gestão das pescas em Cabo Verde (monitorização, controlo e vigilância).*
- f) *O policiamento das águas e das costas não se verificou com a eficácia desejável por falta de meios.*
- g) *Pescadores e população em geral preocupam-se com a depredação dos nossos mares, pesca excessiva do tubarão e falta de controlo geral dos acordos de pesca.*

4.3 Fragilidade Institucional e Crise nos Transportes Marítimos

4.3.1 Acontecimentos de Mar

Entende-se por “**Acontecimentos do Mar**” todo o facto extraordinário que ocorra no mar, ou em águas sob qualquer jurisdição nacional, que tenha causado ou possa causar danos a navios, engenhos flutuantes, pessoas ou coisas que neles se encontrem ou por eles sejam transportadas.

Consideram-se acontecimentos de mar, nomeadamente, a tempestade, o naufrágio, o encalhe, a variação, a arribada, voluntaria ou forçada, a abalroação, a simples colisão ou toque, o incendio, a explosão, o alijamento ou o simples aligeiramento, a pilhagem, a captura, o arresto, a detenção, a angária, a pirataria, o roubo, o furto, a barataria, a rebelião, a queda de carga, as avarias particulares do navio ou da carga, bem como as avarias grossas, a salvação, a presa, o cato de guerra, a violência de toda a espécie, a mudança de rota, de viagem ou de navio, a quarentena e, em geral, todos os acidentes ocorridos no mar que tenham por objeto o navio, engenhos flutuantes, pessoas, cargas ou outras coisas transportadas a bordo.

Os números são impressionantes: numa retrospectiva dos últimos 7 anos, identifica-se pelo menos a perda de 7 navios da marinha mercante nos mares de Cabo Verde, registando-se no Anexo 2 alguns elementos de referência sobre esses incidentes.

4.3.2 Busca e Salvamento Marítimo

Não foi integrado na relação elaborada o caso do navio de carga Roterdão pois, esse continua sendo um mistério. Só se sabe que a embarcação, com 6 tripulantes, desapareceu em Setembro de 2013 quando fazia a ligação entre Praia e Boavista. Nunca mais se soube do seu paradeiro».

No momento do acidente as duas embarcações de busca e salvamento marítimo afetadas à Agência Marítima e Portuária, oferecida pelo Reino da Espanha se encontravam sem tripulante, imobilizados e atracados no Porto Grande de São Vicente e os meios da Guarda Costeira, designadamente o navio Guardiã e o avião Dornier, também imobilizados por falta da manutenção e reparação por causa de meios financeiros para o efeito e mante-los operacionais.

As operações de busca e salvamento, foram asseguradas com meios navais e aéreos, entre eles um P-3 Orion, português.

4.3.3 Inquérito sobre Naufrágio de Navio

O Governo por intermédio do Ministério da Economia Marítima admitiu que há "fragilidades" no sector e anunciou que vai apurar responsabilidades sobre o naufrágio do navio Vicente no quadro legal vigente, quer através da Agência Marítima Portuária (AMP), quer por medidas excepcionais do Governo, quer ainda do próprio Ministério Público".

Por contrato da prestação de serviço o inquérito foi levado a cabo por duas Entidades, sendo: o primeiro, pelo Gabinete de Prevenção e de Investigação dos Acidentes Marítimos (GPIAM) de Portugal; e, o segundo, por Sílvia Duarte Vicente.

Uma outra CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) foi constituída para apurar as responsabilidades.

4.3.4 Familiares das Vítimas

Os familiares das vítimas, no âmbito dos inquéritos aguardavam que fossem apontados os responsáveis pela tragédia e que fosse resolvido o problema daqueles que ficaram desamparados, por causa do falecimento dos respetivos chefes de família.

4.3.5 Principais Conclusões dos Inquéritos

As principais causas apontadas na origem desse acidente foram:

- i) Excesso de carga;
- ii) Falta da devida diligência por parte da capitania dos portos de Sotavento, em não mandar suspender a viagem com destino ao Porto de Vales dos Cavaleiros, quando um inspetor de serviço viu que o navio estava sobrecarregado.

- iii) Falta da devida diligência por parte do Agente da Policia Marítima no serviço a bordo dos navios de cabotagem, que em momento algum acompanhou a polvorosa criada pela tripulação do navio, alegando que o navio estava sobrecarregado, e que não se encontrava no cais à hora de saída do navio para certificar que o navio estava sobre carregado e adornado;.
- iv) Falta grave por parte do armador e do seu agente no Porto da Praia, que só viram o lucro fácil e não se importando com a segurança do navio, dos tripulantes, das pessoas e da carga;
- v) Negligência grave e falta de profissionalismo e das boas práticas de navegação, por parte do capitão e imediato do navio Vicente;
- vi) Falta grave da ENAPOR que não devia permitir na sua instalação portuária que o armador/agente ou capitão sobrecarregue para além da capacidade máxima permitida.

4.3.6 Principais Recomendações dos Inquéritos

Dos Inquéritos efetuados foram registadas algumas recomendações que importa relevar para ponderação no âmbito do estudo:

- I. Que o Estado Cabo-verdiano, adote no mais curto espaço de tempo possível um Gabinete de Investigação de Acidentes Marítimos, de acordo com o código e as recomendações da IMO.
- II. Que a ENAPOR implemente um controlo eficaz de fiscalização dos passageiros e carga nos navios inter-ilhas e do planeamento de atracação e desatracação.
- III. Que a AMP proceda com carácter urgente a inspeção extraordinária de todos os navios e embarcações que operem em portos cabo-verdianos e instruir os capitães dos portos e delegados marítimos que o desembarço de navio só deve ser emitido após verificar a lista de passageiros e manifesto da carga.

4.3.7 Averiguação do Ministério Público

Os relatórios dos inquéritos foram entregues ao Parlamento, ao Governo, à Agência Marítima Portuária e ao Ministério Público, para ações subsequentes.

Na parte que cabe ao Ministério Público, o processo foi arquivado com o fundamento de que o único culpado pelo afundamento do navio Vicente é o comandante ou capitão que não zelou pela segurança da navegação, do navio, dos tripulantes, dos passageiros e da carga conforme estipulado na lei.

Situações que chamam a atenção da opinião pública pela "fragilidades" da marinha mercante cabo-verdiana, colocando-se a questão da gestão técnica e comercial de navio, bem como:

- a) *Falhas na regulamentação que permite a entrada de navios velhos a operar na frota em condições deficientes, que além de risco à segurança marítima*

também dificulta ou agrava o valor da apólice de seguro para cobertura e indemnização em caso de acidente;

- b) *Falta de rigor das autoridades na fiscalização e supervisão deste setor. Esse afundamento demonstra que houve fragilidades evidentes a nível das autoridades marítimo-portuárias e de recursos humanos, técnico-operacionais e de certificações de navegabilidade que também devem ser postas em causa, considerado este ultimo acidente como mais grave porque envolve pessoas desaparecidas e uma morte.*

4.4 Situação Crítica de Sucesso

Com a criação da Agencia Marítima e Portuária como regulador técnico e económico setorial, procura-se dar resposta às exigências que serão colocadas à administração do Estado num sector em que se prepara um amplo processo de privatização de atividades e no qual estão presentes enormes desafios em termos de melhoria das condições competitivas de mercado, num sector de forte exigência de internacionalização e que favoreça o crescimento e o aumento da capacidade competitiva das atividades setoriais.

Relativamente às falhas em cadeia das autoridades marítimas, é fácil perceber a razão de existirem preocupações acrescidas para os utilizadores deste setor e para as economias a nível nacional e internacional, pelo que urge reequacionar um novo modelo da organização e figurino institucional da administração marítima, da autoridade marítima, da autoridade portuária e de outras entidades que atua no Sistema da Segurança Marítima Nacional.

No sistema atual, as competências no âmbito da Segurança Marítima, com carácter de permanência predominam em 3 (três) entidades – AMP (Capitana dos Portos), Guarda Costeira e a Polícia Nacional (Polícia Marítima).

A relação entre a Guarda Costeira entidade operacional com predominância da atuação legal na ZEE, e uma entidade do tipo administrativo e diretivo com o quadro de atribuições da AMP, e uma Polícia de especialidade – a PM – que funciona na dependência de um departamento de Estado estranho a qualquer dos outros dois, proporciona uma situação em que não resulta numa ação pública coerente, *eficiente e eficaz*.

As entidades com poderes específicos no âmbito da intervenção em ilícitos na salvaguarda da Segurança Marítima (até às 24 milhas em especial) são as que a seguir se referem:

Forças de Segurança e Defesa

Guarda Costeira, Policia Marítima, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Guarda Fiscal e a Policia Judiciária.

Serviço de Administração Marítima-Portuária e Pesqueira

Agencia Marítima e Portuária – Entidade competente de administração marítima, supervisão, inspeção e certificação, fiscalizador e regulador das atividades desenvolvidas no sector marítimo e portuário.

ENAPOR - Entidade responsável pela gestão, exploração e concessão geral dos portos nacionais.

Direção Geral da Economia Marítima - Entidade responsável pela gestão, investigação, inspeção, certificação e fiscalização das pescas.

Todas estas entidades – AMP,PM,GC,DEF,PJ,SEF e DGEM – têm poderes de Autoridade Marítima, imprescindíveis ao exercício das suas competências.

Precisam no entanto de ser clarificadas em algumas situações e até eventualmente incrementadas algumas competências de Policia.

Existe algum desconhecimento das competências dos outros, entre entidades com competência no mar, originando situações pouco claras e que não facilitam a coordenação. Como exemplo podemos citar o Despacho de 5 de Junho de 2007 do MITT e do MAI sobre a integração da PM na PN, que refere sempre a Autoridade Marítima como a AMP e as Delegações Marítimas, omitindo que existem outras entidades com funções de AM.

Embora os ditos, financiamentos de estudos, workshops, ateliers, socializações etc., que apontam por um novo modelo e figurino institucional ninguém parece importar-se. O resultado desse modelo, todos conhece.

As mudanças organizacionais parecem manter as mesmas competências e atribuições das principais instituições com responsabilidade na segurança marítima, com tendências de sobreposições da AMP em relação as forcas de segurança e defesa.

Apesar de algumas alteração orgânicas das entidades ou serviço, o modelo atual esgotou-se completamente, com desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros, todos os aspetos refletem a necessidade de coordenação entre agências, permitindo o exercício de Autoridade do Estado no mar de forma integrada, para atuação nas situações mais complexas dos vários intervenientes, de forma coordenada em função do ilícito. Por isso mesmo, espera-se muito mais em termos de estratégias organizacionais, para estar à altura das expectativas e de resultados na procura de modelo e soluções pragmáticas e de bom senso, para potenciar o sector e admitindo as fragilidades atuais existentes.

4.5 Crise e Oportunidade

Em citações de várias personalidades há um convite para se ir para além das manifestações da crise e ver as oportunidades que se abrem no novo ambiente criado. Para o economista americano Paul Romer a «crise é uma coisa terrível de se desperdiçar». Para John Kennedy «numa crise há que ter cuidado nos perigos, mas também há que reconhecer a oportunidade».

Uma das matérias que tem sido mais debatida nos fóruns internacionais respeita aos modelos de organização das instituições públicas com responsabilidades administrativas e de gestão na tutela e regulação das atividades setoriais, considerando-se que, a partir das experiências seguidas em vários países, será possível estabelecer uma reflexão e apresentar soluções otimizadas para um país com as características de Cabo Verde.

A situação difícil na navegação ocorridas nos últimos 8 anos, com consequências graves como o afundamento do navio Vicente e perdas de vidas humanas, qualifica-se como sendo crise com profundas implicações no futuro do setor marítimo e portuário a nível institucional, mas também como uma oportunidade para melhor se posicionar no sistema da segurança marítima em Cabo Verde.

«O policiamento das águas e das costas não se verificou com a eficácia desejável por falta de meios, mas também porque a Guarda Costeira não tem o estatuto de uma força de segurança e ser parte das Forças Armadas. O mesmo aconteceu no controlo das pescas nas águas de Cabo Verde. Entretanto, o país tornou-se um ponto procurado por traficantes porque tem as costas desguarnecidas. Pescadores e população em geral preocupam-se com a depredação dos nossos mares, pesca excessiva do tubarão e falta de controlo geral dos acordos de pesca. Todos puderam constatar a falta que faz ao país não ter um sistema eficaz de busca e salvamento que consiga chegar com rapidez a qualquer ilha em caso de acidentes no mar ou de qualquer emergência. Por outro lado, viu-se com a dispersão das competências da Autoridade Marítima por várias instituições que nem sempre sabem dialogar entre si e em tempo útil nos quais se constata falta de coordenação e de eficácia na Ação das forças, contribuindo para uma situação difícil na navegação marítima com consequências graves como afundamento de navios e perdas de vida humana.»

No programa apresentado ao Parlamento, o novo Governo propõe organizar «as forças de defesa à volta da unidade de fuzileiros, uma unidade de engenharia militar e uma guarda nacional paramilitar dotada de acesso a meios marítimos e aéreos».

As respostas, porém, quase nunca são simplesmente de natureza tecnológica, mas fundamentalmente de natureza organizacional, de cultura organizacional e de capacidade técnico-operacional para responder à complexidade dos problemas.

A unidade e a coerência do setor implicam racionalização de estruturas, com a consequente redução de custos funcionamento. A crise atual deve ser analisada para se ter a compreensão dos problemas e suas origens e na sequência disso aproveitar para fazer mudanças necessárias, pelo que impunha-se uma mudança de fundo na

estratégia e reequacionar um novo organização institucional do sector que não se verificou.

Face aos desafios, importa analisar e abordar as perspetivas de algumas linhas gerais condutoras do programa de Governo, num contexto de estudo sobre o modelo a seguir.

4.6 Perspetivas Face aos Desafios do Setor

No pressuposto de racionalização de estruturas, com a consequente redução de custos de funcionamento, pela Resolução n.º 63/2016, de 18 de Julho, foi extinto o Núcleo Operacional do Cluster do Mar 62/2016, de 18 de Julho, materializada pela Resolução n.º 62/2016, de 18 de Julho, que extinguiu a Autoridade Competente para o Produto das Pescas (ACOPESCA – Instituto Público), com a publicação da Orgânica do MEE, passando para a Direção Nacional da Economia Marítima a prossecução das atribuições que eram do extinto Núcleo Operacional do Cluster do Mar.

No âmbito da privatização dos portos, do Governo da IX Legislatura (2016-2021), cancelou o concurso internacional da subconcessão dos principais portos de Cabo Verde que tinha sido ganho pela Empresa Bolloré:

Justificando que o modelo anteriormente adotado para a exploração dos portos, não responde às exigências da nova visão e da estratégia definidas para o setor, é justificada a sua decisão com o ponto 2.1.6. do programa de Concurso/Caderno de encargo, sem mais justificação.

No mesmo documento lê-se que *«o Governo está empenhado em imprimir eficácia e competitividade ao sistema nacional de portos, o que recomenda a negociação de fórmulas de cooperação com o sector privado, desde logo com as empresas que possuem know-how relevante em matéria de logística portuária, capacidade de investimento e network necessários que permitam assegurar que os portos de Cabo Verde assumam uma posição efetivamente estratégica ao nível do Atlântico médio.»*

Quanto aos transportes marítimos inter-ilhas: *O governo anuncia que, neste momento «está-se na fase de preparação de novos cadernos de encargos, uma vez que o anterior governo tinha adotado uma solução de duas concessões, tendo em vista a dimensão do mercado no país e garante que qualquer solução que venha a tomar, terá como principal prioridade a integração do mercado nacional».*

Relativamente às privatizações, o Governo publicou uma lista de 23 empresas a serem privatizadas ou concessionadas, com destaque a ENAPOR, S.A; o Cabo Verde Fasta Ferry, S.A e a CABENAVE, com calendário entre 2017/2018.

Face ao cenário, importa analisar que modelo de solução procura o Governo para potenciar o sector.

Em causa estará o que muitos hoje identificam como questões do modelo de governação para todo o sector marítimo-portuário e que envolve necessariamente uma nova abordagem das perspectivas de organização institucional e de gestão de todas as atividades sectoriais, numa formula de economia partilhada entre compromisso e responsabilidade publicas e crescente participação do sector privado, quer ao nível do envolvimento na gestão de algumas componentes progressivamente privatizadas, quer ao nível da sua participação e responsabilidade em investimentos e financiamento do desenvolvimento sectorial, libertando o Estado de crescentes exigências nestes domínios.

CAPÍTULO 5 – ESTRATÉGIA DE UM NOVO MODELO PARA ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO SECTOR

5.1 Introdução

A complexidade dos problemas nos espaços marítimos, associada a uma proliferação de agências envolvidas, criou desafios de governança do sector.

E, nos casos em que várias agências dentro de um governo estão envolvidas numa resposta, o que acontece frequentemente, nem sempre é claro quem é agência responsável, de que forma a informação será disseminada e quem pode resolver os desentendimentos e determinar vias de Acção alinhado.

Por outro lado, a questão de regulação constitui, certamente, o grande desafio para a reflexão a realizar no âmbito do estudo, em articulação com as outras iniciativas que o Governo e as autoridades cabo-verdianas pretendem implementar.

Neste contexto, na situação atual, faz sentido que seja encontrada uma fórmula mais integradora das diferentes funções e responsabilidades que à Administração do Estado devem competir, de forma integrada em relação aos desafios dos dois sectores – o marítimo e o portuário – que se articulam e integram, solução que foi genericamente seguida a nível internacional.

No caso vertente, para além das fragilidades ou ameaças operacionais tangíveis, há também ameaças institucionais e desafios enfrentados pelo Estado, que são mais frequentemente de natureza estrutural.

“Assim, mister se faz, no âmbito da legislação marítima existente, erigir um sistema de autoridade marítima e de segurança no mar, analisar e identificar os focos de conflitos e hiatos legais existentes, definir e, propor soluções e intervenções legislativas.”

5.2 Estratégia para Organização Institucional do Sector Marítimo e Portuário

Por estratégia entendemos a identificação genérica das ações a desenvolver para atingir os objetivos estabelecidos.

Cajarabille, Victor (2012) sintetiza bem o essencial da noção de estratégia ao referir: *“...Cabral Couto entendia a estratégia (1968) como a “ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais da uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma vontade política”. Todavia, uns anos mais tarde (1998)), progrediu para uma concessão mais abrangente: “ciência e arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objetivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objetivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (ambiente agónico)...”*.¹

Por outro lado, destacamos a contribuição do Centro de Estudos Estratégico para África, que refere que *“...Uma determinada estratégia marítima pode muito bem ter múltiplos objetivos que exigem priorização e que dependem das necessidades do país, sub-região ou região de priorização (...) Da mesma forma, os objetivos marítimo-portuário refletem a situação do Estado ou organização ao redigir a sua estratégia...”*

É nesta relação entre uma estratégia marítima e a organização do Estado que procuraremos orientar e definir a nossa reflexão.

Para melhor ponderar as linhas de orientação estratégica que importa avaliar, procede-se a uma avaliação sobre o estado da arte referente aos aspetos essenciais da organização da Administração do Estado no setor marítimo e portuário, tendo em vista ainda identificar as principais tendências de evolução em que a organização está a caminhar,

Nesse sentido, procedeu-se à análise das condições existentes a nível interno, o quadro de desafios em que se posicionam no ambiente externo e as perspetivas que se oferecem para o desenvolvimento do quadro organizativo do setor marítimo e portuário, para o que se elaborou uma análise SWOT, conforme consta da Tabela 4, que a seguir se apresenta.

¹ A Segurança no Mar – Uma Visão Holística, pag.1, Segurança e Estratégia.

Tabela 4 Matriz de Análise SWOT – Sobre as Perspetivas para o Desenvolvimento do Sector

Pontos Fortes	Pontos Fracos
- AMP é a única organização de Cabo Verde com efetivas competências em matéria de regulação económica e técnica sectorial; - Várias agenciasiais ou instituições exercem competências de Administração Marítima e da Autoridade Marítima (AMP, PN e a GC); - AMP dispõe de capitánias e delegações marítimas para o exercício das suas atribuições a nível nacional e é responsável pela gestão do domínio público marítimo; - AMP é autoridade competente nacional para efeitos da aplicação do Código ISPS; - AMP coordena e executa as inspeções relativas ao controlo dos navios estrangeiros; - AMP tem em fase de implementação o serviço de controlo de tráfego marítimo; - AMP tem um grau de autonomia razoável, conseguido pela cobrança de receitas não fiscais, para o financiamento das atividades correntes; - Polícia Nacional dispõe de Polícia Marítima para o exercício das suas atribuições a nível nacional; - A PN tem um grau de autonomia razoável, conseguido pelo orçamento do Estado e pela cobrança de receitas não fiscais, para o financiamento das atividades correntes; - A Guarda Costeira é a entidade responsável pela gestão do COSMAR e é a coordenadora para o SAR marítimo com recurso conseguido pelo Orçamento do Estado; - A ENAPOR é Autoridade Portuária responsável pela concessão geral dos Portos de Cabo Verde;	- Tendências de sobreposições institucional. - Possibilidade da existência de algumas áreas de conflito de competências ou de fronteiras mal definidas entre a AMP, GC e a PN com a integração da Polícia Marítima nesta instituição policial que limitou as competências operacionais da Capitania dos Portos/AMP sempre assumidas na responsabilidade e dependência funcional da Capitania de Porto. - Dificuldades financeiras internas para manutenção, reparação e aquisição de meios e bem como sustentabilidade dos serviços como a AMP (Capitania), Forças Armadas (Guarda Costeira) e a PN (Polícia Marítima). - Falta de rigor das autoridades na fiscalização e supervisão deste sector (AMP, GC e PN), aliado a desconexão das instituições ou agências com competências inerentes ou complementar (GC, Capitania/PM); - AMP exerce um conjunto de competências que na prática é executado por outras entidades (PN e GC) que não tem aproveitado as sinergias esperadas; - Falhas de regulação e regulamentação (AMP) no sector que permite entrada de navios velhos a operar na frota em condições deficientes que representa risco à segurança marítima e que dificulta apólice de seguro para cobertura e indemnização em caso de acidente; - Fraca capacidade de gestão técnica e comercial das companhias e dos armadores, que põe em causa a segurança marítima e da vida humana em particular.

Ameaças	Oportunidades
- Deficiente fiscalização e policiamento dos navios e as embarcações nos portos, nas águas e nas costas; - Navios obsoletos a operar na cabotagem com padrões de segurança, que representa risco para a segurança marítima; - Frequente utilização de navios obsoletos no transporte de cabotagem com carregamento excessivo - Recrutamento de tripulações com duvidosa reputação; - Deficiente capacidade de resposta no SAR; - Deficiente fiscalização e controlo das pescas nas águas de Cabo Verde; - Frequente ocorrências de infrações de Delitos: Tráfico de drogas e outros tipos de ameaça.	- Forte apoio político à dinamização das atividades relacionadas com o Mar; - Forte vontade política no sentido de racionalizar e otimizar a organização do estado no sector; - Apoio no âmbito da cooperação internacional para a segurança marítima; - Estão lançadas várias iniciativas governamentais de estímulo e apoio ao Desenvolvimento das atividades sectoriais e á organização institucional; - Passagem da ENAPOR a Autoridade Portuária cria oportunidade de reforço do AMP como regulador sectorial, reforçada pela Lei de Portos; - A vasta zona marítima a gerir é um desafio para o constante progresso da Capitania, Guarda Costeira e a Polícia Marítima e a criação de um Sistema de Autoridade Marítima e uma Autoridade Marítima Nacional. - Tendência de Criação de Registo internacional de Navios; - AMP tem em fase de implementação o serviço de controlo de tráfego marítimo.

Do avaliação realizada se inferem as linhas gerais de referência que terão em atenção os desafios que estão colocados, mas também as lacunas que são identificáveis e a necessidade de introdução de ajustamentos para as suprir com nova estratégia para o sector.

5.3 Estratégia para Governança do Sector em Cluster do Marítimo-Portuário

O termo governança é utilizado para abordar os processos de tomada de decisão em assuntos de carácter coletivo. Basicamente, a governança se diferencia de outras aproximações conceituais que defendem que a tomada de decisão em contextos públicos pode ocorrer unilateralmente e mediante controle hierárquico. A noção de governança conta com uma ampla diversidade de conceitos.

No contexto desta pesquisa, a governança foi abordada como um sistema de regras formais e informais (normas, procedimentos, costumes), que estabelecem as normas

de interação entre atores no processo de tomada de decisão, considerando-se como atores relevantes tanto os poderes públicos quanto os atores sociais e económicos envolvidos.

Quanto ao conceito de governança corporativa, a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2004) a define como um sistema por meio do qual as corporações são direcionadas e controladas.

“A estrutura de governança corporativa especifica a distribuição de direitos e de responsabilidades entre os diferentes participantes da corporação, tais como conselho diretor, gerentes, shareholders e stakeholders, e dita as normas e procedimentos para o processo de tomada de decisão em relação aos assuntos corporativos. Dessa forma, é provida a estrutura por meio da qual os objetivos da corporação são estabelecidos, os meios para alcançar tais objetivos são definidos e as formas de aferição de performance são delineadas.”

Portanto, é de fundamental importância a avaliação da governança em clusters marítimo-portuários, pois a mesma pode facilitar ou dificultar as estratégias e as respetivas ações para agilizar as exportações e as importações, reduzindo custos desnecessários e agregando valor à economia cabo-verdiana.

5.4 Perspetivas de Desenvolvimento e da Organização Institucional do Sector Marítimo e Portuário em Cabo Verde

Procura-se proceder a uma avaliação sistemática das componentes essenciais que integram a organização do setor marítimo e portuário em Cabo Verde, identificando as principais linhas orientadoras que têm vindo a ser definidas e procurando destacar as questões essenciais que permitem refletir sobre um novo quadro e um novo desafio para a melhoria das condições de organização e de funcionamento da Administração do Estado no setor.

5.4.1 O Setor Portuário e o Papel da Autoridade Portuária

Do texto incluído no programa de Governo (2016-2021) relativo ao setor portuário, observa-se que a estratégia incide em seguintes pilares:

- ***Privatizar a operação portuária, através de soluções porto a porto ou da concessão em contrato único da totalidade dos Portos de Cabo Verde, visando envolver os armadores nacionais com capacidade de investimento;***

- *Relançar a atividade de manutenção naval e promover a atividade de construção naval;*
- ***Criar entidade nacional com funções de autoridade portuária**, com responsabilidade de execução da política nacional referente aos portos e coordenação das atividades nas áreas portuárias, que inclui a coleta de taxas, a preparação da organização global do espaço (Plano Diretor), promoção da intermodalidade e licenciamento e supervisão das atividades dos operadores;*
- ***Promoção de competitividade no sector através de uma política de preços e de tarifação transparente e de um serviço de qualidade por parte da ENAPOR.***
- *Estimular uma salutar competitividade entre os dois principais portos do País através **do novo modelo de gestão** que resultará da autonomização dos portos, alargamento/partilha da atual centralização aos/entre **elementos da gestão estratégica, indispensáveis para salvaguarda do interesse geral do País;***
- *Introduzir outros elementos de competitividade através da promoção de operadores portuários dentro de cada porto, de modo a evitar o monopólio neste domínio de atividade;*

Assim e num cenário de evolução para a concessão da atividade portuária, colocam-se perante a ENAPOR inúmeros desafios que podem constituir grande oportunidade, tendo presente que nesse cenário a ENAPOR vai deixar de ser operador portuário e passa por focalizar-se nas funções de autoridade portuária (transferência de atual modelo de gestão Porto de Serviços para Porto Senhorio ou Landlord Port).

Os portos têm como órgão responsável pela gestão portuária local a “**Autoridade Portuária**”, nomenclatura aceite como detentora da função de administração e integração da gestão do negócio portuário em Cabo Verde.

O termo Autoridade Portuária tem atribuições definidas em diferentes níveis do governo, como a designada à ENAPOR na estrutura do Ministério da Economia Marítima e Emprego.

A Unctad (1985), no documento Handbook for Port Planners in Developing Countries, “...atribui a autoridade portuária as decisões de carácter político para proteger o interesse público.”

O papel da autoridade portuária transcende as atribuições normativas da sua função, e tem a sua importância em aumentar a competitividade e expansão do porto, assegurando vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto ao comércio.

Por outro lado, a atual lei dos portos estabelece o aumento da participação privada nos investimentos em infraestrutura portuária, em equipamentos e administração do Porto. O Estado permanece com a propriedade da terra e ativos. Esse modelo de negócio com transferência de parte do risco do capital para o setor privado tende proporcionar ganhos na eficiência, produtividade e competitividade do porto, uma vez que o setor privado geralmente é mais voltado para lidar com as exigências do mercado.

À medida que o processo de desestatização avança e o setor privado à frente dos portos organizados, disputam espaço junto ao mercado valendo-se de vantagens comparativas das facilidades marítimas e terrestres, e administração portuária (BNDES, 2006).

Por outro lado, autores como Notteboom e Rodriguez (2005) e Beresford, Gardner, et al., (2004) afirmam que “...a importância dos acessos rodoviários e ferroviários na integração logística para o escoamento de mercadorias, bem como disponibilidade de mais berços e maiores, com calados que atendam aos navios modernos”.

Esse conjunto constitui fatores de vantagens comparativas de infra-estrutura marítimas e terrestres (BNDES, 2006), sendo de relevar que outros atributos da infra-estrutura marítima, que atribuem ao porto vantagens são: i) a mecanização dos ambientes portuários; ii) a automação no manuseamento da carga; iii) a redução do uso da mão-de-obra no manuseamento de cargas.

O desafio que se coloca à autoridade portuária é o de melhorar a eficiência para proporcionar vantagens comparativas que irão atrair mais tráfego ao porto. Para expandir a movimentação do porto e evitar que a escolha do cliente recaia sobre outros portos próximos, espera-se uma movimentação de mercadorias mais rápida proporcionada por equipamentos mais adequados, reduzindo os tempos de cais (OECD, 2013).

*Políticas destinadas a aliviar os gargalos de congestionamento de tráfego ou aumentar infra-estrutura do terminal para reforçar a eficiência, são alinhavadas pela autoridade portuária junto com outros parceiros interessados economicamente. O Conselho de Autoridade Portuária (CAP) é um fórum que permite essa discussão de interesse da comunidade portuária local.*²

5.4.1.1 Funções Gerais da ENAPOR enquanto Autoridade Portuária

Para cumprir bem a sua missão e atingir a sua finalidade, a administração portuária deve ter em consideração dois conjuntos de Funções Gerais, por vezes de difícil conciliação, mas nenhum deles mais importante que o outro:

a) *Função de Autoridade Portuária – Promover a Eficácia, de que se destaca:*

- *Regular o normal funcionamento das atividades no porto e a ocupação ordenada de espaços do domínio público;*
- *Garantir a continuidade e a qualidade mínima do serviço ao público;*
- *Garantir a expansão das infraestruturas portuárias de serviço público necessárias à expansão da economia;*
- *Garantir as condições de segurança e proteção do meio ambiente no porto e na envolvente;*

² O papel da Autoridade Portuária, 2013.

- *Garantir a manutenção das infraestruturas básicas e dos serviços de suporte ao acesso às infraestruturas portuárias.*

b) Funções de Coordenador Comercial – Promover a Eficiência, com relevo para:

- *Contribuir para uma qualidade de serviço de nível internacional;*
- *Definir e preparar áreas de expansão para novas atividades portuárias, industriais e logísticas;*
- *Assegurar a cooperação internacional, intersectorial, interdepartamental no Estado e intra-comunidade portuária;*
- *Promover condições de competitividade que permitam atrair mais negócios e mais vida ao porto, com as empresas do porto;*
- *Suportar a aquisição de bens ou a construção de infraestruturas de uso comum no porto que melhorem a qualidade do serviço prestado;*
- *Desenvolver atividades complementares de qualidade ligadas às pessoas, ao lazer e restauração em áreas não utilizadas pelo porto.*

Para desempenhar estas **Funções Gerais**, a administração portuária deve ser um **coordenador/regulador/autoridade** das atividades do porto e dos seus instrumentos de política portuária, ordenando o uso dos espaços, regulando as atividades e dirigindo o seu desenvolvimento, para que o grupo de empresas e entidades que constituem a comunidade portuária se torne um todo competitivo a nível internacional, contribuindo para a competitividade da região que servem.³

Neste contexto, a autoridade portuária (ENAPOR) tem o papel de fomentar junto ao Conselho de Autoridade Portuária políticas voltadas a expansão de negócios do porto harmonizadas numa relação porto-cidade, que minimizem os impactos do negócio portuário na cidade.

5.4.1.2 Interoperabilidade dos Operadores da Cadeia Logística

Um porto é um elo de cadeia logística de transporte e atua em sistema de rede com todos os atores que ligam um *hinterland* a um *foreland*.

- Um porto é um sistema com processos complexos, onde se desenvolve um vasto leque de atividades e se cruzam relações de negócio e administrativas entre um alargado conjunto de intervenientes;
- Cada vez mais, um porto é visto como um elo principal de uma rede de atores que prestem serviços logísticos.
- A eficiência desta rede, onde se formalizam as cadeias logísticas de elevada capacidade, depende essencialmente de três tipos de relações:
 - *B2B (Business to Business) entre os agentes económico, prestadores de serviços logísticos;*

³ Gestão Portuária, 2007, Pa.144.

- *A2A (Administration to Administration) entre os Agentes do Estado;*
- *B2B e A2B entre os agentes do Estado e os agentes económicos.*

O recurso às novas tecnologias de informação para dar resposta às necessidades informacionais que suportam estas relações tem conduzido à ENAPOR a criação de plataformas informáticas específicas (sistema de apoio à decisão BI - Business Intelligence para a área operacional e a integração do sistema JUP e Sydonia World da Alfandega).

5.5 Sector dos Transportes Marítimos

No sector dos transportes marítimos de acordo com o Governo desataca-se:

- *Promover a criação de Agencias Especializadas em Gestão de Pessoal Marítimo afeto às Companhias Internacionais;*
- *Dotar o País de uma frota moderna e segura para dar resposta aos transportes marítimos a nível nacional e regional;*
- *Garantir linhas regulares inter-ilhas, através da concessão de rotas e subsídio por um tempo determinado de rotas não rentáveis. Caso seja necessário, o Estado entreverá diretamente para garantir linhas regulares inter-ilhas de cargas e passageiros, enquanto ultimo recurso.*
- *Privatizar a Cabo Verde Fast Ferry, S.A, entre 2017/2018, visando envolver os armadores nacionais com capacidade de investimento e de gestão técnica e comercial de navio.*

5.5.1 Gestor Naval ou Gestor do Armador

Entende-se por **Gestor Naval ou Gestor do Armador**, o auxiliar que, em troca de uma remuneração, se compromete contratualmente com o armador a gerir, por conta deste, todos ou alguns dos aspetos implicados na exploração de um navio mercante, tais como, a gestão comercial, náutica, laboral ou seguradora do navio.

O Código Marítimo de Cabo Verde estabelece os critérios e requisitos necessários para as companhias ou armadores assegurarem a gestão técnica e comercial de navio.

Do ponto de vista técnico o gestor naval ou do armador estão implicados no conhecimento de regulamentos:

- *Relacionados com as atividades do shipping (convenções)*
- *Segurança, sindicatos e meio ambiente*
- *Imposto do país em que estiver a operar*
- *As leis estabelecidas por países aderente as convenções internacionais*

- *Cumprir com os regulamentos estabelecidos pelas sociedades classificadoras no sentido de lhes permitir melhores condições de seguro marítimo (quanto maior for a classe do navio menor é o prémio a pagar no seguro).*

Relativamente a gestão comercial estão implicados em todas as operações que estejam direta ou indiretamente relacionadas com as receitas ou proveitos gerados como:

- *Responsabilidade de angariar fundos;*
- *Organização de escala mais eficiente;*
- *Planificação e qualidade do serviço Bunker;*
- *Preparar as operações de carga e descarga;*
- *Atividades relacionadas com as estadias nos portos;*
- *Operações de compra e venda de navios;*
- *Contrato de afretamento.*

O conhecimento das leis e regulamentos marítimos, pelo pessoal da Marinha Mercante, é uma justa aspiração de cada qual, designadamente, do Código Comercial, sobre proprietário, capitão, fretamento e passageiros, sobre abando, avarias, arribadas, abalroação e assistência, do regulamento das Alfandegas, de pilotagem e da Polícia Marítima em portos nacionais e estrangeiros e quaisquer outros que interessam e digam respeito à navegação e ao comércio marítimo.

5.6 O Papel do Regulador e da Administração Marítima Nacional

Das opções de privatização das atividades marítimas e portuárias, mas também sobre as suas consequências em diferentes domínios, de entre os quais serão certamente mais relevantes, do ponto de vista económico, as questões de regulação e da governação daqueles sectores, os efeitos sobre a produtividade das atividades sectoriais e o envolvimento e responsabilidades dos diferentes «Stakeholders» na cadeia de valor associada às atividades sectoriais.

Pelo que a Lei dos Portos de Cabo Verde atribui responsabilidade de regulação à AMP.

No que diz respeito à regulação do sector marítimo e portuário o programa do Governo (2016-2021), destaca-se:

- *A promoção de um Estado parceiro no sector e garantia de boas relações entre os armadores e a Agência Marítima e Portuária.*

No âmbito do processo de concessões, entende-se por **Regulador** a entidade pública que tem por incumbência garantir que o processo cumpriu com todas normas e regras legislativa, gerais e específicas, e que os princípios da transparência e equidade foram assegurados.

A **Regulação** é um controlo constante e focalizado, exercido por uma entidade pública reguladora sobre atividades valorizadas por uma comunidade (P. Selnick, 1985) com objetivos de regular os monopólios na produção e na distribuição, prevenir externalidades negativas potenciais, colmatar falhas de informação ao consumidor, assegurar a continuidade dos serviços, prevenir comportamentos anti concorrenciais, garantir o fornecimento de bens públicos e as obrigações de serviço público, racionalizar e coordenar, planear o futuro, equilibrar o poder entre consumidores e fornecedores, gerir a afetação de bens escassos, cumprir políticas de distribuição e justiça social e garantir uma ambiente geral de confiança e sã concorrência.

“O grau de intervenção de uma entidade reguladora pode ir desde o simples garantir da auto-regulação das empresas e dos mercados até a estratégias de persuasão, insistência ou de regulação por comando. O nível das sanções pode variar da negociação, persuasão, formação, aconselhamento e marcação de datas limite, até aos avisos escritos ou verbais, passando pela proibição e multa ou pela intervenção da polícia ou tribunais.”⁴

5.6.1 Funções Gerais da AMP enquanto Autoridade Reguladora do Sector e Administração Marítima Nacional

Segundo o diploma da sua criação, “A **Agencia Marítima e Portuária** tem por objeto o desempenho de atividades administrativas de regulação técnica e económica, supervisão e regulamentação do sector marítimo e portuário, sem prejuízo das funções adjacentes que lhe sejam confiadas pelos respetivos estatutos, designadamente funções de consulta do Governo e da Assembleia Nacional”.

Conforme estipula o artigo 3º, da Lei nº 14/VIIIº/2012, de 11 de Julho, Lei de Base das Entidades Reguladoras Independentes, as entidades eeguladoras tem por fim principal a actividade administrativa da regulação, não podendo desempenhar funções ou dsemnvolver actividades que, nos termos da Constituição e da lei, estejam afectas à administração directa ou indirecta do Estado.

Nos termos do artigo 4º da Lei nº 14/VIIIº/2012, de 11 de Julho, a criação de entidade reguladoras obedece aos princípios da necessidade, da proporcionalidade e da racionalidade, o principio da multisectorialidade, concentrando quando possível numa única entidade vários sectores, bem como o principio da unicidade, que substancia na concentração de todos os aspectos da regulação de uma actividade numa mesma entidade.

Releve-se, finalmente, nos termos do Artigo 10º e seguintes do Decreto-Lei que cria a AMP, ao organismo estão cometidas múltiplas competências que abrangem os seguintes domínios das responsabilidades sectoriais:

⁴ Gestão Portuária, 2007, Pa.209.

- a) *Na área da regulação económica sobre as atividades sectoriais (art. 10.º);*
- b) *No exercício dos poderes de regulamentação técnica sectorial (art.11.º);*
- c) *No exercício de poderes de supervisão do sector marítimo e portuário (art. 12.º);*
- d) *No exercício de poderes de regulamentação (artigo 13.º);*
- e) *No âmbito da segurança marítima e portuária (artigo 14.º);*
- f) *No âmbito da proteção dos transportes marítimos e das instalações portuárias (artigo 15.º);*
- g) *No âmbito da representação do sector marítimo e portuário (artigo 16.º);*
- h) *No exercício dos seus poderes sancionatórios (artigo 17.º).*

A terminologia seguida para identificar as competências e responsabilidades dos órgãos da administração do Estado em matéria de regulação do sector marítimo-portuario permite relacioná-la, numa mais ampla consideração, com alguns domínios da sua intervenção: regulação económica, regulação técnica e regulação de segurança.

A **regulação económica** diz respeito o acesso aos mercados, regra de concorrência, remuneração de fatores, tarifa, etc.

Do ponto de vista da literatura vigente, englobam-se na regulação económica, essencialmente, as seguintes matérias:

- i) *Regular o acesso equitativo e não discriminatório às atividades sectoriais;*
- ii) *Salvaguardar a existência de concorrência entre operadores nas atividades sectoriais;*
- iii) *Assegurar que, nas atividades identificadas como de «serviços de interesse geral», sejam realizadas as competentes «obrigações de serviço público» ou outras equivalentes;*
- iv) *Defender os interesses ou consumidores, designadamente em matéria de preços, tarifas e qualidade de serviço.*

Neste contexto, entende-se por **Administração Marítima Nacional** o conjunto de autoridades, entidades e serviços sob dependência ou tutela do Governo, que dispõem de atribuições e exercem competências no domínio da navegação marítima.

No modelo concebido à AMP em matérias **relacionadas com a regulação técnica e de segurança** abrange, necessariamente:

- i) *O registo de navios;*
- ii) *A regulamentação técnica no que se refere à construção, ao equipamento e navegabilidade;*
- iii) *A inspeção de navios para verificação do cumprimento dos requisitos relativos à segurança marítima e à prevenção da poluição;*
- iv) *A certificação do pessoal do mar;*
- v) *A investigação técnica de acidentes;*
- vi) *A participação nos fóruns internacionais;*
- vii) *A certificação e o registo de operadores nas diversas áreas de serviço portuário;*
- viii) *A certificação de trabalhadores portuários;*

- ix) *A regulamentação técnica associada ao acesso e exercício das atividades económicas sectoriais;*
- x) *O acompanhamento monitorização e fiscalização do exercício por parte das empresas das diferentes atividades sectoriais regulamentadas;*
- xi) *O acompanhamento das atividades sectoriais, em termos estatísticos e na sua expressão económica.*

De acordo com o Código Marítimo de Cabo Verde fazem parte da Administração Marítima Nacional, designadamente:

- *A Agencia Marítima e Portuário que exerce sua função através da Capitania dos Portos e Departamento de Inspeção Marítima;*
- *A Policia Nacional que exerce sua função através da Policia Marítima;*
- *A Guarda Costeira.*

A questão que se coloca, é que o Código Marítimo de Cabo Verde não tipificou o **Departamento de Inspeção Marítima** da Agencia Marítima e Portuário enquanto serviço da administração marítima.

Face ao que se precede, importa aprofundar o estudo da situação de modo a identificar o modelo organizacional capaz de garantir todo o espectro funcional de autoridade marítima e de segurança no mar sob responsabilidade e jurisdição nacional.

5.7 Segurança Nacional versus Segurança Marítima

No domínio da segurança nacional e da segurança marítima em particular convém destacar duas perpectivas, sendo o primeiro a Segurança e Estabilidade de Cabo Verde no âmbito de Parceria Estratégica coma União Europeia. E o segundo o programa de Governo (2016-2021).

5.7.1 Parceria Estratégica entre Cabo Verde e a União Europeia

No item 6 de Segurança e Estabilidade de Cabo Verde no âmbito de Parceria Estratégica com a União Europeia é referido que “...existme oportunidades de atribuição de apoios, seja na colaboração dos serviços e organismos com responsabilidades nas áreas da **segurança interna e nacional**, com as suas congéneres cabo-verdianas, na capacitação das forças e serviços de segurança que compreendem o **Sistema de Segurança Interna e o Sistema de Segurança Nacional**, ...”, através das seguintes medidas;

Eixo 1 - Segurança Marítima

- Vetor 1.1 – Reforço do quadro legal e institucional (Guarda Costeira e a Policia Marítima);
- Vetor 1.2 – Capacitação dos serviços (Guarda Costeira e a Policia Marítima);
- Vetor 1.3 – Meios operacionais - Aquisição de embarcações e meios para o patrulhamento Oceânico e da orla marítima específico para cada uma das entidades, detalhando o número e tipologia de meios (Navios e embarcações de médio porte, lanchas semi-rígidas, jet sky, Avião, helicóptero e veículos não-tripulados “drones”, etc.)
- Vetor 1.4 – Coordenação do trabalho interagências (Guarda Costeira, Policia Marítima e a Capitania dos Portos).

5.7.2 Estratégia de Segurança Nacional vs Segurança Marítima

Por outro lado, em matéria de Segurança Interna, foram incluídas no programa do Governo (2016-2021) as seguintes medidas:

- Análise da segurança interna na perspectiva da globalidade do território (espaço aéreo, terrestre e marítimo assim como a segurança dos sistemas de informação e de comunicação) e da sua relação com a segurança externa.***
- Reavaliar e, se necessário, rever o conceito estratégico de defesa nacional focalizando a missão das forças armadas na vigilância, fiscalização e defesa do espaço marítimo nacional, designadamente no que se refere à utilização das águas arquipelágicas, do mar territorial e da zona económica exclusiva;***
- Operação de busca e salvamento;***
- Colaboração com as autoridades policiais e outras componentes na proteção do meio ambiente e do património arqueológico marinho, na prevenção e repressão da poluição marítima, dos tráficos e de outras formas de criminalidade organizada e, bem assim, nas situações de reposição de ordem pública que exijam meios excecionais e excedam a capacidade intervenção das autoridades policiais;***
- Participação no sistema da proteção civil;***
- Adaptar os dispositivos de forças e defesa, organizando-as à volta de uma unidade de fuzileiros navais, uma unidade de engenharia militar e uma guarda nacional paramilitar e dotada de acesso a meios marítimos e aéreos.***

5.8 Conceito da Segurança Marítima e o Papel da Autoridade Marítima

Observando-se o caminho de construção legislativa nacional em matéria de segurança marítima, é notória uma crescente preocupação com a regulação das condições em que os navios navegam e operam, e qual o papel dos órgãos de Estado na certificação, inspeção, controlo e fiscalização de navios nacionais.

Tal resulta, em última análise, do estatuído na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar quanto ao papel que os Estados devem assumir a título de **Flag State Control, Port State Control e Coastal State Control**, isto é, numa fórmula breve, o exercício dos poderes públicos como administração marítima, como controlo de navios não nacionais e como autoridade em matéria de segurança da navegação e de proteção e preservação do meio marinho.

Neste contexto, na situação atual, faz sentido que seja encontrada uma fórmula mais integradora das diferentes funções e responsabilidades que à Administração do Estado devem competir, de forma integrada em relação aos desafios dos dois sectores – o marítimo e o portuário – que se articulam e integram, solução que foi genericamente seguida a nível internacional.

Identificando, no modelo nacional vigente, qual o conceito de base que sustenta estas atividades públicas, existe um óbvio formato de complementaridade, e de cooperação funcional, entre a **Forças Armadas** (Guarda Costeira), a **Polícia Nacional** (Polícia Marítima) e da **Agência Marítima e Portuária** enquanto **Serviços de Autoridade Marítima** (Capitania dos Portos) e da **Administração Marítima** (Serviço Inspeção) – Segurança e Serviços Marítimos, em especial nas suas atribuições de Autoridade Nacional Competente para a Proteção do Transporte Marítimo e dos Portos -, que indicia, claramente, que é o **conjunto destas três entidades que constitui, em Cabo Verde, o núcleo central da Função Guarda Costeira**, ao qual se devem agregar, pela fundamental importância que têm, as competências de busca e salvamento marítimo reguladas por legislação própria.

Chegamos assim à situação em que será necessário relevar o conceito e as diferentes perspetivas da Segurança Marítima:

A perspectiva Safety (segurança) – respeita fundamentalmente à prevenção de acidentes e ações subsequentes em caso de sinistro; abrange as regras para garantir uma condução segura da navegação, e assegurar boas práticas da certificação e inspeção de embarcações e das instalações portuárias, da proteção do meio ambiente, da busca e salvamento.

A perspectiva Security (proteção) – cuida da proteção contra ameaças conscientes aos navios, pessoas, instalações e equipamentos ligados às atividades marítimas.

Hoje em dia a Segurança deve ser encarrada de forma global, interligando estas duas vertentes.

Assim, entende-se por **Segurança Marítima** - um conjunto de disciplinas, vasto, que visa obter o melhor rendimento da atividade marítima, salvaguardando em primeiro lugar a vida humana, quer diretamente ligada a atividade, quer não ligada, os bens patrimoniais, quer diretamente ligada a atividade, quer os não ligados directamente e por ultimo o ambiente nas suas mais variadas vertentes.

5.8.1 Autoridade Marítima

Entende-se por **Autoridade Marítima** o poder público que se exerce nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos atos do Estado, de procedimentos administrativos e de registo marítimo, que contribuam para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis nos espaços marítimos sob jurisdição nacional.

De acordo com a Constituição da Republica de Cabo Verde, da Lei do Dominio Publico Maritimo do Estado e do Regulamento das Capitancias de Cabo Verde fazem parte da Autoridade Marítima, designadamente:

- *A Capitania do Porto e Delegações Marítimas que integra a estrutura orgânica da Agencia Marítima e Portuária como serviços de base territorial dessa agência;*
- *A Policia Marítima que integra a estrutura orgânica da Polícia Nacional.*

Especificando, à **Capitania dos Portos na orgânica da Agência Marítima e Portuária estão**, basicamente, cometidas **funções de Flag State** e de **Port State e de Coastal State**. Em domínios circunstanciados, existe uma intervenção das **Capitanias dos Portos** em **funções típicas de Flag State** – como são, por exemplo, os casos do registo patrimonial e da inscrição marítima.

Digno de notoriedade é a **questão da segurança ambiental**, como parte determinante nas fórmulas de sucesso para um turismo de qualidade. Neste âmbito, os **órgãos da Autoridade Marítima (Capitania dos Portos e a Policia Marítima)** têm responsabilidades acrescidas no domínio do combate à poluição do mar, no controlo de ilícitos de pesca e na fiscalização e preservação do património cultural subaquático, a par de competências específicas em matéria de segurança balnear e regulação dos usos das praias e controlando a sua execução.

Uma situação que merece especial destaque refere-se ao exercício do direito de perseguição, verificando-se que, de acordo com a Constituição da Republica de Cabo Verde, compete às Forças Armadas através da Guarda Costeira, exercer ações de vigilância dos espaços marítimos sob jurisdição e soberania nacional, em colaboração com as autoridades policiais e sob a responsabilidade desta.

E, conforme, previstos no artigo 111º, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, 1982, e artigo 4º, do Regulamento das Capitancias de Cabo Verde: ***O direito de perseguição está excluído das atribuições das repartições marítimas ou autoridade marítima, sendo conferido à Guarda Costeira, sem prejuízo da prestação de informações ou da colaboração necessária ao seu exercício.***

A Guarda Costeira, é uma autoridade marítima de cariz operacional com competências de fiscalização e salvaguarda da vida humana no mar; conforme o DL 30 de 2007, pode atuar quer na ZEE quer no Mar Territorial, cooperando com as entidades com responsabilidades específicas na matéria em causa. Estão previstas algumas competências de polícia que lhe permite fazer arribar o navio transgressor,

*ou faze-lo regressar ao porto, entregando-o às entidades competentes da matéria em causa junto o auto de notícia.*⁵

A descrição orgânica que vem explicitada serve, sobretudo, para entender a lógica do modelo cabo-verdiano.

5.8.2 Como se Exerce a Autoridade do Estado no Mar em Cabo Verde

Importa **clarificar no âmbito de Autoridade Marítima como se exerce a autoridade do Estado Mar** corporizada em atos realizados no âmbito da segurança da navegação e da proteção do meio marinho, na garantia do assinalamento marítimo costeiro, no salvamento marítimo e socorro a náufragos (SAR) e assistência a banhistas nas praias, e no exercício da fiscalização e da autoridade de polícia.

Os Estados costeiros têm um papel de crucial importância a desempenhar na implementação de medidas que protejam os seus interesses nos respetivos espaços de jurisdição e, ao mesmo tempo, minimizem os efeitos nocivos da presença humana no ecossistema marinho.

Os poderes públicos que o Estado exerce em espaço marítimos sob sua jurisdição, são aqueles que estão consagrados nas normas e princípios do direito internacional e legitimados pelo seu ordenamento jurídico interno, ao qual o Estado de Cabo Verde se encontra vinculado, desde logo, a **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**, 1982, e da IMO.

Segundo Sarmiento e Castro, Catarina (2016), “*o conceito de polícia é encarado em diferentes perspetivas: na perspetiva da atividade material de polícia, que pressupõe uma finalidade própria, distinta das demais formas de atividade administrativa que concorrem para a satisfação do interesse público, e num sentido orgânico ou institucional, enquanto conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia*”.

Em termos genéricos importa começar por distingui-la de uma outra atividade com a qual muitas vezes se confunde o policiamento. Muitas vezes os agentes policiais competem as atividades de policiamento nas suas mais diversas formas.

Segundo Anjinho Mourina, António (2012), “*...as atividades de policiamento são sempre efetuadas por agentes de órgãos de polícia criminal e são enquadradas genericamente pela Lei de Segurança Interna que definem as medidas que podem ser tomadas no âmbito destas atividades, agrupando-as em medidas de polícia e medidas especiais de polícia, nos termos das Leis Penais, Processuais Penais e Equiparadas/Lei de Investigação Criminal. Nesses sentido o seu foco é sobre atividades tipificadas como crime.*”

⁵ Proposta de Solução de um Sistema de Autoridade Marítima para Cabo Verde, pag.4.

Por outro lado e de acordo com o Art. 224, da CNUDM, 1982, “***Somente os funcionários oficialmente habilitados bem como os navios de guerra ou aeronaves militares ou outros navios ou aeronaves que possuam sinais claros e sejam identificáveis como estando ao serviço de um governo e para tanto autorizados podem exercer poderes de polícia*** em relação a embarcações estrangeiras em aplicação da presente parte.

5.8.3 Fiscalização do Domínio Público Marítimo em Cabo Verde

Atividade de fiscalização do Domínio Público Marítimo, muitas vezes realizadas também por polícias, incide sobre a atividade e procedimentos administrativos, regulada em legislação específica ou para a área em causa, sendo os ilícitos considerados de mera ordenação social e as medidas coercivas aplicáveis são de natureza contra-ordenacional e não penal.

É a legislação específica de cada atividade ou área, que determina quem é competente para exercer as ações de fiscalização sobre ela.

Isto não significa que todos os **órgãos de polícia criminal possam fiscalizar todas as atividades**, pois só o podem fazer quando a legislação específica que enquadra essa atividade os designa para tal (Ex. a **Polícia de Ordem Pública, apesar de ser uma Polícia**, não é competente para fiscalizar o **Domínio Público Marítimo ou as atividades de pesca**). Uma delas é quando a legislação referente à matéria a fiscalizar prevê essas medidas.

De acordo com a Lei do Domínio Público Marítimo, “...os terrenos particulares situados nas faixas do domínio público marítimo até 80 metros adjacentes às águas marítimas, águas interiores, mar territorial e zona contígua e ZEE, estão sujeitas a uma servidão de uso público no interesse geral da navegação e da pesca, e ainda à fiscalização e polícia do domínio público. O uso do domínio público marítimo e a fiscalização do cumprimento das regras estabelecidas competem às autoridades marítimas.”

De acordo com o Regulamento das Capitânias de Cabo Verde, às Repartições Marítimas “...incube o policiamento geral das respetivas áreas de jurisdição marítima, visando cumprir e fazer cumprir as disposições legais relativas às marinhas de comércio, de pesca e de recreio, rebocadores e embarcações auxiliares, portos, baías e enseadas, segurança, aos terrenos e áreas do domínio público marítimo, aos inscritos marítimos, poluição marítimo, disciplina da navegação marítima e segurança ou assistência aos banhistas nas praias”.

5.8.4 Fiscalização e o Controlo das Pescas

Na vertente da fiscalização e o controlo das pescas, no programa do Governo (2016-2021), pretende-se:

- *Adoção de mecanismos de articulação efetiva entre a administração das pescas e os demais intervenientes (**Fundo de Desenvolvimento das Pescas, Empresas e Empreendedores, Instituto Nacional do Desenvolvimento das Pescas, Guarda Costeira e Agencia Marítima e Portuária**) no âmbito do estudo, planeamento e implementação de decisões sobre a gestão integrada das pescas.*

As agentes de fiscalização (ex. Inspetor da Direção Nacional da Economia Marítima) podem, em determinadas circunstâncias, tomar medidas consideradas de polícia, mesmo não sendo polícias. (ex. Identificação de indivíduos a praticar pesca sem licenciamento, apreensão cautelar de material), prevista no Regime Geral de Contra Ordenação, e/ou Código Processual Penal. Contudo é preciso desmistificar que a fiscalização da pesca, não é o mesmo que fiscalização a embarcações de pesca. Sendo a primeira apenas cerca de 40% de uma fiscalização de uma Ação de fiscalização a embarcações de pesca.

Numa ação de fiscalização a embarcação de pesca são várias as matérias fiscalizadas para além da pesca, que vão desde verificação dos meios de segurança e de navegabilidade, passando pela tripulação da embarcação, até às radiocomunicações de bordo. Este conceito otimiza os custos da fiscalização marítima e permite uma única entidade a verificar conformidade relativa a segurança da navegação, da embarcação e dos seus tripulantes (Ex. Policia Marítima).

*O comandante, de uma embarcação nacional ou quem desempenhe as correspondentes funções é obrigado a apresentar os papeis de bordo sempre que lhe forem exigidos por **Autoridade Marítima** ou pelos **Comandantes de navios da Guarda Costeira, Autoridades de Polícia de Fronteiras** ou de **Investigação Criminal** e ainda quando tenha que provar a nacionalidade da sua embarcação perante as competentes autoridades estrangeiras.*

*Outro aspecto importante da **repressão das atividades da pesca ilegal** está relacionado com as ações dos **órgãos de administração da justiça no país**, designadamente a **Policia Marítima, Procuradoria da Republica e Tribunais**. Estas entidades devem ser capacitadas e sensibilizadas para a prisão, prossecução e julgamento dos transgressores da legislação das pescas e garantir a punição exemplar.*

Neste sentido, a ação predominante em termos de atuação operacional no mar concentra-se nos meios da Guarda Costeira e dos Agentes da Policia Marítima, como braço naval das funções de Autoridade Marítima e do Sistema de Autoridade Marítima, verificando-se, assim, que a atualização e adaptação à realidade específica do sector das medidas de coerção revestem-se de especial importância.

5.8.5 Fiscalização das Condições de Exploração e de Gestão Comercial de Navios nos Portos Nacionais

Por regra, um navio será utilizado em tráfegos lícitos de transporte de mercadorias ou passageiros, de forma legal, trafegado somente entre portos ou lugares operacional e tecnicamente preparados e seguros. De uma forma geral, um porto pode considerar-se seguro.

De acordo com Vasconcelos Esteves (1988), “... um porto seguro é aquele em que o navio pode entrar, atracar ou amarrar, operar e sair, em condições de segurança permanente. Para que um porto seja considerado seguro não basta que ele seja do ponto de vista físico e meteorológico, isto é tendo em consideração a configuração geral do porto, as dimensões do navio, os acessos, as estacões do ano. É ainda necessário que o porto seja considerado seguro do ponto de vista político e sanitário, isto é, um porto onde o navio não esteja sujeito a ser vítima das consequências de motins ou guerra civil ou ainda de uma epidemia. Neste sentido o afretador ou comandante, como representante do armador, deverá recusar dirigir-se a um porto em relação ao qual ele tenha razões suficientes para considerar como um porto não seguro.

Pelo que a Convenção de Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional, 1965 (FAL IMO), procura promover melhores condições de exploração e de gestão comercial de navios nos portos nacionais e num quadro de desburocratização progressiva e no seu Artigo V, estipula como medida restritiva:

*Nada na presente Convenção ou no seu anexo deverá ser interpretado como impeditivo para um Governo Contratante da aplicação de quaisquer medidas temporárias consideradas necessárias **por esse Governo para preservar a moral pública, a ordem e a segurança ou para evitar a introdução ou propagação de doenças ou pestes que afetem a saúde pública, animais ou plantas.***

Todos os assuntos que não são expressamente considerados naquela Convenção continuam sujeitos à legislação dos Governos Contratantes.

A nível interno, a *Lei dos Portos de Cabo Verde confere competência a ENAPOR enquanto Administração Portuária, em coordenação com a Administração Marítima, de delimitar as áreas de fundeadouro, de fundeio para carga e descarga, de inspeção sanitária e de Polícia Marítima, bem como as destinadas a plataformas e de mais embarcações especiais, navios de guerra e submarinos, navios em reparo ou aguardando atracação e navios com cargas inflamáveis ou explosivos e designa essas atividades como serviços portuários.*

Uma matéria que se reveste de especial ponderação nos procedimentos portuários refere-se à competência em matéria de entrada e saída de navios nos portos nacionais,

registando-se que têm intervenção nos atos e procedimentos administrativo de entrada e saída de navios nos portos, as seguintes entidades:

- a) Os serviços da administração marítima (Capitania/PM);
- b) Os serviços da administração portuária (ENAPOR);
- c) Os serviços alfandegários (Alfandega e a Guarda Fiscal);
- d) Os serviços de polícia de fronteiras (DEF);
- e) Os serviços de saúde (Delegacia de Suade);
- f) Autoridade Turística Central, se necessário;
- b) Os serviços de proteção fitossanitária, se necessário.

Neste quadro de referência será exigente considerar que todas as entidades e todos os serviços ou organismos do Estado têm o dever de cooperar entre si no sentido de serem assegurados, na medida das suas necessidades e disponibilidades, os meios adequados ao cumprimento das respetivas missões.

Os procedimentos administrativos relativos à entrada e saída de navios pautam-se pela desburocratização e pela simplificação, evitando-se onerar os mesmos com quaisquer encargos que não sejam aqueles estritamente necessário.

O capitão ou outra pessoa devidamente autorizada pelo operador do navio, antes da entrada num porto nacional, deve comunicar as autoridades publica para visita da entrada com uma antecedência mínima de:

- a) 48 (quarenta e oito) horas, quando o navio procede do estrangeiro;
- b) 12(doze), quando o navio procede de porto nacional.

A saída de navios do porto pode, por decisão da administração marítima, ser antecedida de uma visita de saída. Caso ocorra visita de saída, o agente da administração marítima qua a efetua, procede, após realizar as ultimas verificações, à entrega do despacho de saída ao comandante do navio.

Os responsáveis pelos serviços territoriais da administração marítima podem determinar a realização de visitas de entrada a navios que:

- a) Demandam o porto com avaria;
- b) Pretendam efetuar trabalhos a bordo durante a estadia;
- c) Transportem cargas ou substâncias perigosas;
- d) Pretendam aceder a agua territoriais e nelas pretendam fundear, e, ainda, aqueles sobre os quais exista algum tipo de suspeita quanto à avaria ou relativa à tripulação, carga, ou à pratica de algum ilícito.

Os navios que solicitem arribada estão sempre sujeitos a visita de entrada da autoridade marítima.

Refira-se ainda o despacho de largada, que é o documento que atesta que um navio que larga de um porto nacional preenche todos os requisitos determinados no na lei, respeitante segurança, pessoas e bens embarcados, e que cumpriu todas as formalidades necessárias e obrigações pecuniárias no espaço nacional. O desembarço

de largada é emitido pela capitania do porto e encontra-se inserido nas funcionalidades da “janela única portuária”.

A documentação necessária para a emissão do despacho de largada é fornecida à Autoridade Marítima pelas diferentes Autoridades - Portuária, Aduaneira, Sanitária, e de Estrangeiros e Fronteiras -, através da “janela única portuária”.

Nenhum navio ou embarcação pode largar do porto sem que tenha sido emitido o respetivo despacho de largada, salvo nas situações em que está isento.

Por outro lado, são vedadas quaisquer movimentações de carga ou de saída e entrada de pessoas a bordo a partir da notificação do despacho de largada ao comandante do navio.

Releve-se, finalmente, que a atuação que a Autoridade Marítima (Capitania através da Polícia Marítima) assume em tais matérias, em especial em relação àquelas que têm uma visibilidade pública acrescida, como é o caso das práticas náuticas recreativas e balneares, está, obviamente, enquadrada pelo princípio da legalidade, mas sujeita-se, também, a princípios de proporcionalidade e de ponderação, atendendo a que são atividades públicas de exercício de autoridade com reflexo na imagem externa do País.

5.8.6 Sistema Busca e Salvamento Marítimo (SAR)

Cabo Verde como signatário da Convenção para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (Convenção SOLAS), da Convenção Internacional sobre a Busca e Salvamento Marítimo (Convenção de Hamburgo de 1979) e da Convenção Internacional da Aviação Civil (Convenção de Chicago de 1944) aceita a obrigação de fazer a coordenação do serviço de busca e salvamento marítimo e aeronáutico no seu território, no seu mar territorial e em alto mar dentro da sua Região de Busca e Salvamento.

Não dispondo de recursos optou-se por uma aproximação a multi-agências interligadas para a gestão dos serviços de busca e salvamento (SAR), sendo os membros do Governo responsáveis pelas áreas dos transportes, da defesa nacional e da administração interna os principais garante da prestação de serviço SAR, com total responsabilidade para o seu planeamento, estabelecimento, organização de pessoal, equipamento, controle e elaboração de política geral em matéria SAR aeronáutico e marítimo, devendo ser coadjuvado pelas autoridades aeronáutica e marítima.

E fundiu o SAR aeronáutico e o Marítimo, criando um único SAR, ou seja, um sistema que cobre as duas vertentes, através de um Centro Conjunto de Coordenação de todas as ações de Salvamento (JRCC – Joint Rescue Coordination Center).

Para o sector marítimo a **Guarda Costeira (GC)** é a instituição responsável pela coordenação da Ação de busca e salvamento marítimo (SAR) através da JRCC no Mindelo da ilha de São Vicente e o Centro de Operações de Segurança Marítima na Praia.

5.9. Formação Profissional e Conhecimento Científico do Mar

Abrodam-se estas duas áreas que se revestem de enorme importância para uma estratégia de desenvolvimento das atividades marítimas.

No que diz respeito à vertente da formação no programa do Governo (2016-2021), pretende-se:

- Estimular a capacitação contínua dos marítimos, através da criação de condições institucionais para assegurar a sua formação continua e a sua atualização permanente de modo a se erigirem no elemento principal do sucesso da estratégia para o sector;
- Promover Cabo Verde como um centro de excelência na formação marítima, transformando o ex-ISECMAR efetivamente numa Escola do Mar e num Centro de Referencia e de prestação de serviço para todas as valências da economia marítima, devendo o Estado afetar as instalações da ONAVE a esta escola.

Por outro lado, o conhecimento científico do Mar, baseado no trabalho cada vez mais interdisciplinar e multidisciplinar de investigadores e cientistas, seja ele promovido pelos Estados ou em ambiente académico ou empresarial, deve ser orientado para corresponder às exigências das sociedades, especialmente àquelas em que o Mar é um facto decisivo para o seu desenvolvimento.

Neste domínio, podem-se reconhecer os seguintes objetivos essenciais:

- *São evidentes as necessidades dos vários “utilizadores” do Mar, não apenas no melhoramento do conhecimento científico em geral, como também na defesa (apoio ambiental às operações navais), na proteção civil (medidas de mitigação de riscos naturais), na proteção do meio marinho (assegurando a qualidade ambiental, o combate contra a poluição ou a gestão costeira) ou na atividade socioeconómica (pescas, transporte e recreio marítimo, turismo e exploração de recursos energéticos)*
- *Um insuficiente conhecimento do meio marinho é um facto limitativo numa política integrada do Mar, com naturais repercussões sobre a eficácia dos modelos de gestão que venham a ser utilizados a jusante. A observação do meio marinho, com as suas redes de sensores de observação, bem como os convenientes sistemas de gestão da informação recolhida, surgem como fatores decisivos na promoção desse conhecimento.⁶*

⁶ A Segurança No Mar – Uma Visão Holística, pag.334 e 335., As Estratégias do Conhecimento do Mar.

No cômputo geral, todos esses serviços enformam o sector dos portos e da marinha mercante em Cabo Verde e definem os limites em que poderá ser estruturada a organização institucional do setor marítimo e portuário.

CAPITULO 6 – NOVO MODELO DE ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL PARA CABO VERDE

Feita uma reflexão de enquadramento sobre a temática referente ao objeto do estudo a realizar e equacionadas as condições prevalecentes em Cabo Verde, quer em termos organizacionais, quer em relação aos principais elementos que determinarão a evolução da estrutura organizativa, pretende-se finalmente definir uma lógica evolutiva para um novo modelo de organização do estado para o setor marítimo e portuário no país.

6.1 Reflexão comparativa

Da avaliação que foi sendo realizada, podem ser referenciadas varias componentes associadas às reformas introduzidas e, em particular, as opções de privatização das atividades marítimas e portuárias, mas também sobre as suas consequências em diferentes domínios, de entre os quais serão certamente mais relevantes, do ponto de vista económico, as questões de regulação e da governação daqueles sectores, os efeitos sobre a produtividade das atividades sectoriais e o envolvimento e responsabilidades dos diferentes «Stakeholders» na cadeia de valor associada às atividades sectoriais.

Será certamente um exercício complexo, mas, ao mesmo tempo estimulante, pois terá de se ter em conta as experiencias seguidas em outros países, mas principalmente as especificidades, as limitações e as exigências da realidade Cabo-verdiana.

Para um melhor enquadramento das propostas a apresentar, inclui-se em Anexo 4 uma breve identificação dos principais elementos informativos que permitem caracterizar os modelos organizativos das Administrações marítima e portuária em dois países de referência – Portugal e Estados Unidos da América (EUA) -, perspetivando uma oportunidade de estabelecer linhas de comparação e de alinhamento para o modelo a propor para a organização institucional para Cabo Verde.

Dessa análise comparativa dos modelos organizacionais das administrações marítimas ou sector da marinha mercante nos dois países referenciados, pode observar-se, sinteticamente:

Nos EUA, face aos desafios do sector da marinha mercante, criou-se um Código Modelo que ajuda a identificar a autoridade jurídica fundamental:

Organizando a Guarda Costeira, num organismo policial, numa agência reguladora e num serviço militar, isto é e clarificando, num figurino funcional para aplicação da lei, ficam especialmente salvaguardadas as responsabilidades referentes à segurança marítima (incluindo busca e salvamento) e à aplicação das leis marítimas e de navegação.

Em Portugal, tem-se verificado uma frequente alteração da estrutura organizativa do setor marítimo e portuário, em resposta à necessidade de adequar os organismos do sector para fazer face aos desafios que foram sendo definidos.

As competências de regulação técnica económica e da segurança marítima foram sendo abordadas através de sucessivas ações de reestruturação ou de reengenharia institucional, de modo a executar de forma eficaz as normas e regulamentação técnica comunitária e internacional.

E criou condições, incluindo no âmbito do Sistema de Autoridade Marítima, para que as entidades com competências de intervenção e responsabilidade no espaço marítimo nacional possam garantir uma maior eficácia na utilização dos meios institucionais e organizativos, quer da Marinha no âmbito das funções da autoridade marítima (Capitania e Policia Marítima), quer para as funções da administração marítima (DGRM), bem como para as funções das autoridades portuárias e outros organismos vocacionados para a proteção ambiental com competências de intervenção e responsabilidade no espaço marítimo.

Em contrapartida, em Cabo Verde, a questão de regulação constitui, certamente, o grande desafio para a reflexão a realizar no âmbito do estudo, em articulação com as outras iniciativas que o Governo e as autoridades cabo-verdianas pretendem implementar.

No modelo atual cabo-verdiano a Agencia Marítima e Portuária assume um conjunto de funções, como regulador, supervisor, inspecionador, certificador, fiscalizador e controlador, ou seja, a AMP é a única instituição com competência de autoridade de regulação, de autoridade portuária, de administração marítima e de autoridade marítima, sendo que, em reação a esta última, na prática, essas competências são executadas e implementada por outra instituições (PN/Policia Marítima e a Guarda Costeira).

Porém, essa prática reiterada, além de contrariar o estipulado no artigo 3º, da Lei de Base das Agencias Reguladoras Independentes, segundo qual as entidades reguladoras não podem desempenhar funções ou desenvolver actividades que, nos termos da Constituição e da lei, estejam afectas à administração directa ou indirecta do Estado, não tem fundamento legal ou tendo estão sujeitas à uma interpretação prática que vai para além da letra da lei, como se depreende do Despacho Conjunto do departamento governamental responsável pelo sector marítimo e de segurança interna, datado de 2007, que determinou nesse sentido.

Por outro lado, viu-se que a dispersão das competências da Autoridade Marítima por várias instituições que nem sempre sabem dialogar entre si e em tempo útil, pode contribuir para uma situação difícil na navegação marítima com consequências graves

como afundamento de navios e perdas de vida humana, pelo que se impunha uma mudança de fundo que não se verificou.

Uma situação que merece especial atenção relaciona-se com a Guarda Costeira, que integra a orgânica das FA e que se depara com escassez de recursos humanos, materiais e financeiros para exercer fielmente as funções para qual foi destinado.

A própria cooperação internacional é prejudicada porque não encontra interlocutores com estatutos, prioridades e objetivos bem definidos. Os seus principais interlocutores em termos de cooperação, a Guardia Civil espanhola e a Guarda Costeira americana nenhuma delas pertence às Forças Armadas dos seus países. São forças de segurança com poderes de polícia. Certamente que facilitaria muito a cooperação se tivessem o mesmo estatuto.

Similarmente, a Polícia Marítima integra a Polícia Nacional, num processo em que relatórios de segurança nacional publicados (PESI, 2013-2016) se constata uma manifesta falta de coordenação e de eficácia na ação das forças.

A comparação da organização institucional dos serviços da marinha mercante a nível de outras paragens deve ser analisada para se ter a compreensão dos problemas e suas origens e, na sequência disso, aproveitar para fazer mudanças necessárias.

Face aos desafios de garantir todo espectro da regulação do sector e da segurança marítima em particular e no que respeita à organização da administração do Estado em matéria de regulação do sector marítimo-portuario, haverá que garantir uma efetiva intervenção nos domínios da regulação técnica, regulação de segurança e regulação económica, bem como o exercício de autoridade marítima ou autoridade do Estado no mar.

Assim, parece evidente que para termos uma Guarda Costeira adequada para o país ela deve ser retirada das FA e poder crescer como instituição autónoma e cumprir as missões que o país dela espera.

Paralelamente, deverá ser criada uma estrutura paramilitar do tipo policio-militar para fazer face aos desafios de garantir todo espectro da segurança marítima no que respeita às funções de autoridade marítima ou autoridade do Estado no mar.

A hipótese ainda mais vasta de considerar a segurança ou as ameaças não militares na esfera de ação das forças do tipo policial e a defesa como relativa às Forças Armadas, mereceu de Cajarabille, Victor (2012) uma referência a Cabral Couto ao referir que tal entendimento “...é epistemologicamente oco, está visceralmente desajustado à realidade do mundo atual e origina uma dicotomia intelectualmente perigosa, responsável por erros evidentes, no passado e no presente”.

E, do mesmo autor, destaca-se ainda a seguinte afirmação relacionada: “...a problemática da segurança (como estado ou condição) e a da defesa (como atividade pluri-instrumental) só pode, hoje em dia, ser eficazmente abordada numa perspetiva simultaneamente holística, que vai da segurança individual à da humanidade, e

sistémica, que encara e integra todos os vetores do poder (militar, económico, científico, diplomático, cultural, etc.).”

Nesse mesmo âmbito, o Plano Estratégico da Segurança Interna (2013-2016) exorta as autoridades governamentais a assumirem uma visão mais holística para as questões da organização institucional em matéria da segurança nacional e da segurança marítima em particular.

Nesse contexto, entende-se que a Polícia Marítima e a Guarda Costeira se devem afirmar como pilar de Autoridade Marítima, que têm intervenção de relevo no que concerne a «Missões de Interesse Público», nomeadamente no campo da aplicação e verificação do cumprimento das leis e regulamentos marítimos, em espaço sob soberania ou jurisdição nacional (entre outros, o controlo de navios, a fiscalização das pescas, o combate à poluição e repressão de outros ilícitos marítimos).

Do trabalho realizado em termos comparativos, se inferem as linhas gerais de referência e os desafios que estão colocados, mas também as lacunas que são identificáveis e a necessidade de introdução de ajustamentos para as suprir.

6.2 Um Novo Modelo de Organização Institucional para Cabo Verde

Do trabalho realizado se inferem as linhas gerais de referência e os desafios que estão colocados, mas também as lacunas que são identificáveis e a necessidade de introdução de ajustamentos para as suprir.

Analisando o sistema de organização institucional em outras paragens, no âmbito das reformas em curso em Cabo Verde projeta-se um novo modelo de governação para todo o sector Marítimo-Portuario, numa fórmula de economia partilhada entre compromisso e responsabilidades públicas e crescente participação do sector privado, quer ao nível da sua participação e responsabilidade em investimentos e financiamento do desenvolvimento sectorial, libertando o Estado de crescente exigências nestes domínios.

Segundo a ESPO (2008), num cenário que se pretende alcançar através das melhores práticas de governança em Clusters Marítimo-Portuários, que justificam a importância do modelo conceitual proposto, com perspectiva de obter melhorias ao nível da organização e de alcançar resultados em diferentes domínios permitindo, nomeadamente:

- i) um melhor alinhamento entre os diferentes atores da comunidade portuária;*
- ii) melhorar a infraestruturas e a gestão de transportes;*
- iii) melhorar a eficácia e a eficiência dos portos cabo-verdiano, bem como sua competitividade na cadeia logística internacional;*
- iv) simplificar procedimentos administrativos e reduzir o tempo de execução dos mesmos;*
- v) melhorar a qualidade dos serviços prestados aos usuários;*

- vi) *melhorar a consistência das informações trocadas entre os diferentes atores nacionais e internacionais;*
- vii) *melhorar a rastreabilidade das transações comerciais; e (viii) fornecer informações consistentes e confiáveis para auxiliar no processo de tomada de decisões e no planeamento de novas exigências.*

À luz dos dispositivos ou instrumentos legais internacional e interno já existente, no figurino institucional do Sector da Marinha Mercante em Cabo Verde, verifica-se o poder de intervenção das seguintes entidades, órgãos e serviços.

No domínio da regulação económica, os serviços que vierem a integrar o modelo concebido nas novas condições, enquadram-se nas funções da Agência Marítima e Portuária e suas competências, conforme atribuído pela Lei dos Portos de Cabo Verde, pelo seu Estatuto e demais legislação aplicável.

Em relação às questões de regulação técnica e regulação de segurança e da autoridade do Estado no mar (Flag State, Port State e Coastal State), verifica-se três Pilares de intervenção:

6.2.1 Regulação Técnica e Regulação de Segurança Marítima

No domínio da regulação técnica e regulação de segurança marítima, neste ponto e os serviços que vierem a integrar o modelo concebido nestas condições, enquadra-se nas funções da Agência Marítima e Portuária, enquanto instituição da Administração Marítima (Flag State e Port State) responsável pelo Departamento Serviços de Inspeção e Certificação de Navios e Marítimos, reguladas as suas atribuições no direito marítimo internacional e no Código Marítimo de Cabo Verde e as demais legislação aplicável.

6.2.2 Entidades competentes em matéria de Autoridades Marítimas

No domínio da Segurança Marítima que respeita às Autoridades Marítimas Nacional enquanto Autoridade do Estado no Mar (Flag State, Port State e Coastal State), neste ponto o domínio e os serviços que vierem a integrar o modelo concebido nestas condições, enquadra-se nas funções da Guarda Costeira, Capitania dos Portos e ou Polícia Marítima, regulado as suas atribuições no direito marítimo internacional, na Constituição da República, na Lei do Domínio Público Marítimo, Código Marítimo de Cabo Verde, Regulamento das Capitánias e Regulamento da Polícia Marítima de Cabo Verde e as demais legislação aplicável.

6.2.3 Entidades competentes em matéria de Autoridade Portuária

Exerce sua intervenção no domínio da segurança marítima (ISPS) e na qualidade de Autoridade Portuária enquanto Concessionaria Geral dos Portos de Cabo Verde (Concedente), neste ponto e os serviços que vierem a integrar o modelo concebido nestas condições, enquadra-se nas funções da ENAPOR, regulado as suas atribuições na Lei dos Portos, Regulamento dos Portos, Lei de Concessões Portuárias e as demais legislação aplicável.

Pelo que, essas Entidades no âmbito das funções que lhes são atribuídos em razão da matéria, devem articular, cooperar, colaborar entre si em complementaridade nas respetivas atividades, de forma a assegurar uma atuação integrada na concretização das políticas definidas no âmbito de Interesse Público.

CAPITULO 7 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7.1 Considerações Finais

Na situação atual, faz sentido que seja encontrada uma fórmula mais integradora das diferentes funções e responsabilidades que a Administração do Estado deve prosseguir, de forma integrada em relação aos desafios dos dois sectores – o marítimo e o portuário -, que se articulam e complementam, solução que foi genericamente seguida a nível internacional.

Tendo em vista a estruturação dos serviços da Marinha e Portos num Cluster Marítimo-Portuario à semelhança de outras zonas do globo, modelo a ser determinado pelas autoridades governamentais.

Devia ser obvio que uma das principais prioridades de um país – com dez ilhas, uma enorme linha da costa e um mar vasto por controlar – fosse capacitar-se para fiscalizar o mar e a sua zona costeira e munir-se de recursos aéreos e marítimos, entre os quais helicópteros, para responder às emergências designadamente no que respeita a busca e salvamento no mar, evacuações médicas e respostas a desastres naturais. A responsabilidade do Estado é acrescida e o apoio é imprescindível, sendo obrigatória a sua prestação na eventualidade de alguma emergência aérea ou marítima.

A Autoridade Marítima Nacional do país poderia ser consolidada numa única instituição integrando a Guarda Costeira, a Polícia Marítima e a Capitania dos Portos, num Sistema de Autoridade Marítima à semelhança dos modelos existentes em outras paragens.

Nesse processo, seria necessário adaptar os dispositivos de forças e defesa, organizando-as à volta de uma guarda nacional paramilitar e dotada de acesso a meios marítimos e aéreos.

Constituiria um objetivo central desta alternativa e um desígnio nacional alcançável, a implantação de um sistema que, por um lado, contribua para transmitir a todos os que passam pelas nossas águas uma sensação clara de segurança e, por outro lado, desencoraje as ações ilícitas e negue a impunidade dos infratores.

Sendo que a Agência Marítima e Portuária integra, além da regulação económica, também a regulação técnica, poderá manter as funções da Administração Marítima, em todas as componentes e responsabilidades perante as Convenções Internacionais e a regulamentação nacional aplicável.

Por outro lado, com a privatização ou concessões dos portos nacionais, a ENAPOR passa a especializar-se para desempenhar funções gerais de administração portuária, como coordenador/regulador/autoridade das atividades do porto e dos seus instrumentos de política portuária, ordenando o uso dos espaços, regulando as atividades e dirigindo o seu desenvolvimento, para que o grupo de empresas e entidades que constituem a comunidade portuária se torne um todo competitivo a nível internacional, contribuindo para a competitividade da região que servem.

O Programa do Governo focaliza-se numa aposta forte no sector privado, pelo que se deve posicionar a intervenção pública como regulador dos comportamentos dos agentes económicos intervenientes, incentivador das atividades portuárias, com competências em matéria de planeamento portuário e promotor de iniciativas de marketing portuário junto dos diferentes clientes, assumindo competências de autoridade, estimulando sempre a iniciativa privada e os desafios das organizações da sociedade civil.

A presente situação para ser alterada, pressupõe-se a necessidade da criação de um quadro legal que sistematize uma atuação eficaz e eficiente, de todas as atividades marítimo-portuario, incluindo as pescas.

A unidade e a coerência do sector implicam racionalização de estruturas, com a consequente redução de custos de funcionamento e operacionalidade em termos de um figurino institucional a nível nacional, designadamente:

- a) Um Autoridade de Regulação Nacional e sua organização territorial;
- b) Um Autoridade Portuária Nacional e sua organização territorial;
- c) Uma Administração Marítima Nacional e sua organização territorial;
- d) Uma Autoridade Marítima Nacional e sua organização territorial;
- e) Uma Escola do Mar e a sua organização territorial.
- f) Serviços das Operações Portuárias e das atividades Portuárias e Náuticos.

7.2 Conclusões sobre o tema de investigação e os objetivos definidos

As reformas de organização institucional devem esforçar-se para alcançar o equilíbrio entre os interesses dos sectores económicos, sociais, legais, ambientais e de segurança da sociedade, bem como trabalhar dentro dos recursos disponíveis para bem-estar em geral.

Com o modelo institucional que se preconiza, será possível criar uma capacidade de intervenção que garanta que os mares de Cabo Verde se tornem mais seguros, que os portos do país fiquem mais competitivos mas também mais regulados, que os navios de registo cabo-verdiano ou de outras bandeira sejam mais bem inspecionados, que os

oficiais e marinheiros de Cabo Verde sejam melhor preparados e que as águas e as costas do país sejam mais eficazmente policiadas.

Muito já foi feito em termos de apoio e financiamento de estudos, workshops, ateliers, socializações, nomeadamente, e diferentes medidas e normas foram adotadas, ainda que se reconheça que muito estará por fazer.

Existe vontade política expressa, ainda que seja necessária uma atitude de grande coerência e de coragem política para adotar um novo modelo e um figurino institucional funcional e adequado à realidade do país.

A marinha mercante nacional, cuja atividade se desenvolve numa perspetiva de satisfação do interesse público e ao serviço da Nação, deve merecer uma especial atenção em relação ao pessoal que nela serve, criando novas oportunidades para estimular o emprego e o desenvolvimento das melhores condições para zelar, prestar e engrandecer a situação profissional dos marítimos.

É neste quadro de reflexão que se justifica a iniciativa do presente estudo, verificando-se as provisões para novos desafios relativos ao quadro institucional aplicável às temáticas abrangidas, como também os objetivos a serem prosseguidos pelos responsáveis governamentais.

Tratando-se de tema cuja aplicação estará sempre muito dependente da iniciativa, avaliação e decisão do poder político do país, qualquer perspetiva de obtenção de resultados práticos ficarão sempre muito dependentes das opções desse mesmo poder político, ainda que se reconheça que o ambiente institucional no país tem sido muito favorável à prossecução de mudanças exigíveis pela realidade económica e social em que as atividades de geram.

Não obstante esse considerando, considera-se que o trabalho desenvolvido correspondeu às expectativas com que foi lançado, tendo sido alcançados, no essencial, os objetivos que inicialmente foram identificados.

7.3 Desenvolvimento pessoal

Os conhecimentos adquiridos e as competências desenvolvidas ao longo do Mestrado permitiram reforçar as capacidades de intervenção no âmbito das funções profissionais em que o autor está envolvido como quadro da Administração de Cabo Verde, proporcionando uma muito melhor preparação para o exercício das funções que lhe são cometidas.

A experiência multicultural e multinacional que o Mestrado facultou, quer ao nível dos professores envolvidos, quer em relação às diferentes visitas realizadas a portos com diferentes características e modelos de gestão criaram as condições favoráveis a um aprofundamento sobre as condições de funcionamento do setor.

Nesses contexto, a realização do presente trabalho e o desenvolvimento da necessária investigação constituíram uma motivadora oportunidade para a realização de uma reflexão que fortaleceu as minhas capacidades de trabalho profissional e permitiu a reflexão sobre um tema de grande atualidade e de imensa utilidade para o país e para ao setor marítimo e portuário de Cabo Verde.

Será assim natural que me sinta muito motivado em procurar levar à prática uma reflexão sistemática de melhoria das condições de funcionamento do setor em Cabo Verde.

7.4 Balanço e Recomendações

Na prossecução desta iniciativa e diagnostico para a correcta definição e implementação de Politicas Publicas, como é obvio, tivemos condicionamento e limitação no fornecimentos de dados e informações para a realização deste trabalho, devido as reformas em curso do sector marítimo e portuário e da alterações sistemática do figurino institucional, com mudanças dos principais organismos e entidades a nível central que se encontravam sedeada na cidade da Praia da ilha de Santiago para a cidade do Mindelo da ilha de São Vicente, que terão necessariamente de executar e avaliar os resultados destas medidas.

Mas a execução destas medidas é determinante para a clarificação das responsabilidades exclusivas e complementares de cada entidade e serviço que intervém no Sector Maritimo e Portuario em Cabo Verde.

São nossas recomendações que, com vista à efectiva implementação das acções que constam nos estudos e propostas elaborados para materialização das reformas em curso:

- Avaliar cada uma das acções propostas, particularmente, identificando os focos de conflitos, lacunas legais e constrangimentos, o modelo de organização institucional, à sua implementação e soluções para os superar, visando a melhoria dos níveis de serviços prestados e assegurar a eficiente mobilidade de passageiros e cargas, garantindo a unificação do mercado nacional, que contribua para uma nova dinâmica à economia com a criação de novas oportunidades de negócios e investimentos.
- Avaliar as necessidades de cooperação e o ambito de atuação de cada uma das entidades responsaveis, e criar os mecanismos e procedimentos adequados, entre as diferentes entidades que compõem o sistema de autoridade maritima, da adiministração maritima, da autoridade portuaria e da regulação técnica económica, com vista à implementação das acções e definir estratégias de intervenções legislativas.

- Criar um grupo de trabalho com representantes de todos os organismos e entidades envolvidas que reúna com periodicidade a definir com o objectivo de identificar e estabelecer os mecanismos de recolha e tratamento da informação necessários à correta monitorização da execução das acções implementadas, e assim, obteremos de forma sinérgica, uma massa crítica fundamental na propor projectos, soluções e intervenções no sector.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Milan, Gabriel; Vieira, Guilherme; Bassanesi, Magada e Pasa, Giovana (2010) - VII SEGeT, 2010, A proposição de um modelo conceitual em torno da prática da governança em clusters portuários

Estudos e Proposta de Modernização dos Procedimentos Administrativos nos Transportes Marítimos Inter-ilhas. 2010.

Martins, Eduardo, Consultor: Estudo do Modelo Regulatório para o Sector Marítimo e Portuário de Cabo Verde – Estudo de Viabilidade da Agencia Marítima e Portuária, Mindelo, 2013.

Programa de Governo de Cabo Verde, 2016-2021. da IX legislatura.

Orgânica do Ministério da Economia e Emprego.

Relatório da ENAPOR, 2015.

Amiro, Faria, Mindelo, 2012, Cabo Verde O País e o Seu Porto Grande,

Rocha, Amadeu - a gestão e a concessão das áreas portuária, 2012.

Martins, Eduardo, Consultor: Estudo do Modelo Regulatório para Sector Marítimo e Portuário em Cabo Verde, Mindelo, 2013.

Esteves, José (1990) - Direito Marítimo, Vol. I, Lisboa, 1990 - Introdução ao Armamento.

Vianna, Godofredo com Colaboração: Mendes Munique, 2016.2, Direito Marítimo, Vol. 1, Graduação.

Conceito de Autoridade Marítima para Portugal, Elaborado no âmbito do CPOG2006/2007.

Cajarabille, Victor (Coordenação) - A Segurança no Mar – Uma Visão Holística.

Esteves, José, Lisboa, 1988, Direito Marítimo, Vol. II, Contractos de Utilização do Navio.

Proposta de Solução de um Sistema de Autoridade Marítima para Cabo Verde, 2010.

Plano Estratégico da Segurança Interna (PESI), 2013-2016.

Almada, Éderio, Consultor: PRAOCV, Proposta de um Plano Estratégico para a Fiscalização Costeira e Artesanal, 2012.

Plano de Gestão dos Recursos da Pesca, 2004-2014.

Proposta de Solução de Um Sistema de Autoridade Marítima para Cabo Verde, 2010.

Conceito Estratégico de Defesa e Segurança Nacional, 2011.

Código Marítimo de Cabo Verde.

Orgânica do Ministério da Economia Marítima, 2016.

Salvador, Regina; Ferreira, Ana e Simões, Abel: e-GEO, FCSH, Lisboa: O Cluster Marítimo Português: Estrutura, Planeamento e Inovação, pag.1. Cluster: conceito e objetivos.

Caldeirinha, Victor - Gestão Portuária, 2007.

Proposta de Lei da Navegação Comercial Marítima - Portugal, 2009.

Plano de Ação de Segurança e Estabilidade de Cabo Verde no âmbito da Parceria Estratégica com a União Europeia, 2016-2021.

Machado, Virgílio, Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo, Universidade do Algarve (Portugal): A regulação das Atividades Marítimo-turísticas à Luz dos Princípios da LPPT. O Caso do Douro. Pag.6.

Centro de Estudos Estratégicos de África, 2016, - Abordagem entre agências/ao nível de todas as administrações face aos desafios marítimos.

Rodrigues, Cecílio, 2016, Manual Prático de Rotina Policiais.

Rodrigues, José, Coimbra, 1964, - Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante.

Despacho Conjunto do Ministério das Infraestruturas Transportes e Mar e do Ministério da Administração Interna, de 5 de Junho de 2007.

Esteves, José, Lisboa, 1987, Direito Marítimo, Vol. II, Acontecimentos de Mar.

Diogo, Luís e Januário, Rui, 2008, Direito Comercial Marítimo.

Site:

<http://africacenter.org/wp-content/uploads/2016/07/Modelo-de-Estrat%C3%A9gia-Mar%C3%ADtima.pdf>, consultado em 10/02/2018.

["http://pt.wikipedia.org/wiki/Marinha_Portuguesa"](http://pt.wikipedia.org/wiki/Marinha_Portuguesa).

<https://professoredson.jimdo.com/2013/11/06/o-papel-da-autoridade-portu%C3%A1ria/>.

https://pt.wikipedia.org/wiki/Sistema_de_Autoridade_Mar%C3%ADtima

<https://www.mar.mil.br/cprs/cprs/adm/automaritima.htm>

http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/aens_ma_20063.pdf

http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6992

<http://www.amn.pt/DGAM/Documents/AMN%20-%20S%C3%ADntese%20de%20Atividades%202013.pdf>

Legislação:

Boletim Oficial nº x de x/x/x, Lei nº 17/III/87, Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, 1982., .

Convenção de Facilitação de Trafego Marítimo Internacional, 1965, da IMO.

Constituição da Republica de Cabo Verde.

Boletim Oficial nº x de x/x/x, Lei nº 44/IV/2004, de 12 de Julho, Lei do Domínio Publico Marítimo do Estado de Cabo Verde.

Boletim Oficial nº x de x/x/x, Lei nº 21/VII/2008, de 14 de Janeiro, Regime Geral das Taxas do Estado.

Boletim Oficial nº 11/7/2012, Lei nº 14/VIII/2012, Regime Juridico das Entidades Reguladores Independentes nos Sectores Economicos e Financeiro.

Boletim Oficial nº44 de 15/11/2010,, Decreto Legislativo nº14/2010,, Código Marítimo de Cabo Verde.

Boletim Oficial nº x de x/x/x, Lei nº 33 252/1943, de 20 de Novembro, Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante.

Boletim Oficial nº 47 de 12/9/2013, Decreto Legislativo nº 10/2010, alterado pelo Decreto-Legislativo n.º 1/2013, , Lei dos Portos de Cabo-Verde.

Boletim Oficial nº 32 de 31 /8/1998,, Decreto Lei nº 34/98,, Regulamento das Capitánias de Cabo Verde.

Boletim Oficial nº 32 de 18/5/2015, Decreto - Lei nº 31/2015, , Lei que Estabelece as Bases Gerais da Concessão Geral dos Portos de Cabo Verde.

Boletim Oficial nº 27 de 22 /5/ 2013 de x/x/x, Resolução nº 69/2013,, Carta de Politica dos Transportes, 2013-2020.

Boletim Oficial nº 65 de 4/12/2013,, Decreto - Lei nº 49/2013, Cria Agencia Maritima e Portuaria.

Boletim Oficial nº61 de 14/11/2013 , Decreto Regulamentar nº 15/2010, , alterado pelo Decreto-Regulamentar n.º 21/2013, , Regulamento dos Portos de Cabo Verde.

Boletim Oficial nº 68 de 5/11/2015,, Decreto Lei nº61/2015, Sistema Nacional de Busca e Salvamento.

Boletim Oficial nº x de x/x/x, Decreto-lei nº 26/2004, de 21 de Junho, Designa a Autoridade Nacional Competente de Segurança Marítima e Comissão Nacional e Local de Segurança Marítima no âmbito do Código ISPS.

Aautoraritima Nacional em Portugal .

Boletim Oficial n

Boletim Oficial nº 18 de 5/3/2016 , Decreto - Lei nº/2015, Regula os Atos e Procedimentos Administrativos da Entrada e Saída de Navios dos Portos Nacionais.

Boletim Oficial nº x de x/x/x, Decreto – Lei nº 39/98, de 31 de Agosto, Regulamento da Arqueação de Navios.

Boletim Oficial nº x de x/x/x, Despacho nº 16/2012, de 29 de Março, da Chefia do Governo, que Cria uma Comissão de Estudo e Proposição dos Sistema de Autoridade Marítima e de Segurança no Mar.

Boletim Oficial nº x de x/x/x, Decreto - Lei nº 51/2013, de 20 de Dezembro, Cria um Sistema da Segurança Nacional.

Boletim Oficial nº x de x/x/x, Resolução nº 14/ 2013, de 11 de Fevereiro, Criou-se o Concelho Estratégico do Cluster do Mar, bem como um Núcleo Operacional para os Assuntos do Mar.

Boletim Oficial nº x de x/x/x, Decreto Legislativo nº 6 de 2005, de 14 de Novembro, que cria a Policia Nacional.

Boletim Oficial nº x de x/x/x, Decreto Lei nº 39/2007, de 12 de Novembro, Lei Orgânica da Policia Nacional.

Boletim Oficial nº 41 de 25/10/2010, Decreto Regulamentar nº13/2010, Atribuições, Competencia e Organização do Comando da Guarda Costeira.

ANEXO 1 – PRINCIPAIS ESTUDOS PARA A REFORMA INSTITUCIONAL

Identificam-se alguns estudos que foram sendo realizados por diferentes entidades responsáveis no setor marítimo e portuário em Cabo Verde, com alguma reflexão sobre avaliação da situação do setor e medidas preconizadas, permitindo uma informação complementar e relevante no âmbito da investigação desenvolvida.

I

Estudo do Modelo Regulatório para o Setor Marítimo e Portuário em Cabo Verde

Em Abril de 2013 foi celebrado entre o Ministério das Infra-estruturas e Economia Marítima (MIEM) e a ENAPOR – Empresa Nacional de Administração dos Portos, S. A. (ENAPOR), por um lado, e a Sociedade CV.GO Consult, S. A. (CV.GO) um contrato de Assistência Técnica Jurídica no Domínio da Reforma Portuária, tendo por objeto a assessoria ao Governo de Cabo Verde e à ENAPOR, para preparação de um conjunto de instrumentos legislativos com vista à reforma do sector marítimo e portuário.

A assistência técnica debruçou-se:

- *Sobre a questão da repartição de competências entre os diversos agentes públicos do sector, tendo elaborado propostas de repartição das mesmas com vista a obter maior racionalidade e eficiência, reforçando o papel da **Direcção-Geral de Mobilidade e Transportes** e procedendo à transformação do Instituto Marítimo e Portuário (IMP) em entidade reguladora independente com a designação de **Agência Marítima e Portuária (AMP)** e com uma clarificação das suas competências nos domínios da administração marítima, regulação económica e regulamentação técnica do sector.*
- *Foi ainda produzida uma reflexão sobre o sector da náutica de recreio, construção e reparação naval e pescas, culminando na identificação das áreas a que a administração central deverá responder bem como proposta de identificação e redistribuição de atribuições e competências.⁷*

Medidas Adotadas no Sector Marítimo e Portuário

Os resultados deste trabalho materializaram-se na publicação de um conjunto de diplomas cujas propostas foram então apresentadas, incluindo:

⁷ Estudo do Modelo Regulatório para o Sector Marítimo e Portuário em Cabo Verde, 2013.

- a) *A revisão da Lei dos Portos de Cabo-Verde através do Decreto-Legislativo n.º 1/2013, de 12 de Setembro;*
- b) *A revisão do Regulamento dos Portos de Cabo-Verde através do Decreto-Regulamentar n.º 21/2013, de 14 de Novembro;*
- c) *Publicação do Decreto - Lei n.º 46/2013, de 14 de Novembro, Lei que Estabelece as Bases Gerais da Concessão Geral dos Portos de Cabo Verde e Altera os Estatutos da ENAPOR, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 4/2001, de 4 de Junho.*
- d) *A transformação do Instituto Marítimo e Portuário em Autoridade Reguladora Independente, através do Decreto-Lei n.º 49/2013, de 4 de Dezembro.*

II

Estudos e Proposta de Modernização dos Procedimentos Administrativos nos Transportes Marítimos Inter-ilhas.

Na sequência do processo de reestruturação e modernização do sector dos transportes marítimos, com a criação do Instituto Marítimo e Portuário e atualização

Em 2008, alguns proprietários, armadores e agências de navegação marítimas, reclamaram que os serviços de cabotagem em Cabo Verde dependem de um conjunto de instituições, com atribuições e competências definidas no quadro legal, constituído por leis esparsas, muitas delas da época colonial, o que torna os procedimentos administrativos excessivos, burocráticos e até obsoletos.

Face a situação acima expostos, em Fevereiro de 2010, o **Ministério das Infraestruturas, Transportes e Telecomunicações** contratou uma equipa de consultoria assinou um contrato de prestação de serviços, cujo objetivo de **elaborar uma proposta de modernização dos procedimentos administrativos nos transportes marítimos inter-ilhas.**

Os consultores identificaram os principais autores envolvidos no sector dos transportes marítimos inter-ilhas, com avaliações críticas do figurino institucional existente, segundo qual:

*“ (...) A cabotagem de Cabo Verde depende de um conjunto de instituições, com atribuições e competências definidas por um quadro legal constituído por **lei esparsa, muitas delas do tempo colonial**, o que torna os **procedimentos administrativo excessivos, burocrático e até obsoleto**. Para além disso, devido as inúmeras reformas da **Administração Pública**, algumas instituições envolvidas no processo tem competências que são, na prática, implementada por outra instituições e adotam práticas reiteradas que não tem fundamento legal ou tendo estão sujeitas à uma interpretação pratica que vai para além da letra da lei (...).*

*Para além disso **o modelo Cabo-verdiano de administração do sector, herdado do sistema português, consagra as Capitania e as Delegações Marítimas como as***

autoridades marítimas nacionais, responsáveis pelo serviço de fiscalização e policia, pela segurança da navegação e pela execução dos procedimentos administrativos previstos na lei.

Neste quadro, durante muitos anos, a **Policia Marítima** constituía uma estrutura operacional das competências da autoridade marítima. Aliais mesmo com a sua integração na **Policia Nacional continua a ter um papel fundamental na implementação de varias competência do IMP (Instituto Marítimo e Portuário)**, como se depreende do Despacho Conjunto do departamento governamental responsável pelo sector marítimo e de segurança interna, datado de 2007, no mesmo sentido. **Na prática a própria Policia Marítima representa o IMP** em inúmeras atividades de cabotagem (...).⁸

Os consultores apresentaram como proposta:

“... A criação da Janela Única Portuária o Código Marítimo e a revisão dos diplomas legais que definem competências de cada uma das instituições envolvida...para aumento da eficiência e competitividade dos portos e dos transportes marítimos de cabotagem, sem sacrificar a segurança de passageiros e das mercadorias.... Pressupõe-se igualmente, um determinado figurino institucional que clarifica a identificação da autoridade marítima e as relações entre as instituições. A definição, parcialmente, a clarificação de competências, evitará duplicação no sistema, aliviando-se o peso burocrático do mesmo. Assume-se que deverá existir um regulador (IMP) e uma autoridade marítima em modelo a ser determinado pelas autoridades governamental...”

Medidas Adotadas nos Transportes Marítimos

A nível internacional a IMO aprovou a Convenção para a Facilitação do Trafego Marítima Internacional (FAL,1965), ratificada por Cabo Verde.

Com o objetivo de facilitar o trafego marítimo, de simplificar e reduzir a um mínimo os procedimentos, as formalidades e os documentos requeridos para a chegada, permanência no porto e saída dos navios que efetuam viagens internacionais.

A Convenção serviu de referência aos legisladores no que respeita ao capítulo sobre marítimos e o seu controlo.

A nível interno, em conformidade com a FAL, 1965, foi publicada uma Lei que Regula os Catos de Procedimentos Administrativo dos Navios nos Portos Nacionais, dos aspetos relevantes destacam-se:

Objetivo:

⁸ Proposta de Modernização dos Procedimentos Administrativos nos Transportes Marítimos Inter-ilhas, 2010.

Harmonização e coordenação nas formalidades da entrada e saída de navio nos portos nacionais, pautam-se pela desburocratização e pela simplificação:

Evitando-se onerar os mesmos com quaisquer encargos que não sejam estritamente necessários. Quando por motivo da indisponibilidade das plataformas eletrónicas da JUP não for possível o cumprimento, é admitido o recurso a meios alternativos de comunicação, de acesso e transmissão de informação, e de instrução e decisão do procedimento através de outros suportes digitais ou em papel.⁹

Janela Única Portuária

No âmbito de facilitação dos procedimentos administrativos nos transportes marítimos, a mesma lei cria balcão único eletrónico para os procedimentos de entrada e saída de navios, para funcionar sob coordenação da administração portuária, com designação de Janela Única Portuária.

A Janela Única Portuária (JUP) é um sistema de informação e comunicação que centraliza, numa plataforma tecnológica, a informação, documentação e os processos relativos às várias entidades que trabalham nos portos, permitindo, aos agentes económicos, a apresentação da informação por uma única via e por aí obterem os respetivos despachos. A JUP é dinamizada pela Autoridade Portuária, trata-se de um sistema de porto que coloca em rede, entre outros: Autoridades Marítimas e Portuárias; Administrações Portuárias; Armadores; Operadores Marítimos e Operadores Portuários; Agentes de Navegação; Transitários; Brokers; Gestores de Infraestruturas Logísticas; Consultoria na área dos Transportes Marítimos; Operadores logísticos; Peritagens e Seguros.

As cinco autoridades fundamentais, por emitirem despachos relativos ao desembarço de um navio mercante que pratique um porto nacional, são:

- *Autoridade de Estrangeiros e Fronteiras (DEF);*
- *Autoridade Sanitária (Sanidade Marítima – DS);*
- *Autoridade Aduaneira (Alfandega -AA);*
- *Autoridade Portuária (AP);*
- *Autoridade Marítima (é o capitão do Porto que emite o despacho final de autorização de saída para antes da largada do navio para ser entregue pela Polícia Marítima ao comandante do navio).¹⁰*

Tarifas de Serviços Portuários

Entende-se por “**Tarifa** – conjunto das normas que fixam as taxas e as regras da sua aplicação”.

⁹ Decreto - Lei nº/2015, Que Regula os Atos e Procedimentos Administrativos da Entrada e Saída de Navios dos Portos Nacionais.

¹⁰ A Segurança no Mar – Uma Visão Holística, pag.211.

Entende-se por “**Taxa** - o preço devido pelas prestações de serviços públicos”.¹¹

Na exploração comercial existem certas obrigações gerais do afretador que são comuns aos fretamentos a tempo que são vinculados no contrato de fretamento a tempo.

*Detendo a gestão comercial do navio, os afretadores pagarão todos os e aguas para as caldeiras, despesas portuárias, de pilotagem (obrigatória ou não) ou de reboque, despesas consulares, direitos portuários de cais e de tonelagem assim como quaisquer outras taxas que venham a ser impostas ao navio, agenciamentos, comissões, despesas de carregamento, estiva, descarga, pesagem, conferencia, vistorias, alimentação.*¹²

Pelos serviços prestados aos navios nacionais e estrangeiros, cobram-se as taxas regulados nos seguintes instrumentos internacional e nacional.

*A nível internacional a **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**, 1982, publicado em Cabo Verde, na Lei nº 17/III/87, preceitua que podem ser impostas taxas a um navio estrangeiro pelas entidades portuárias como remuneração de determinados serviços prestados a esse navio. Estas taxas devem ser impostas sem discriminação.*¹³

*A nível interno o **Regime Geral das Taxas do Estado de Cabo Verde**, as taxas previstas em instrumentos internacionais ratificados por Cabo Verde são diretamente aplicáveis, sem prejuízo da sua regulamentação, nos termos do presente diploma e demais legislação aplicável. Pode-se estabelecer taxas sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade das entidades públicas que consistam, nomeadamente, em serviços portuários.*¹⁴

*A **Lei dos Portos de Cabo Verde** tipifica um conjunto de serviço portuário como operação portuária, pilotagem, estiva, reboque, de segurança, policia e vigilância, entre outros.*¹⁵

*A **Lei que Regula os Catos e Procedimentos Aplicáveis à Entrada e Saída de Navios dos Portos Nacionais**, estipula que os serviços prestados pelas diferentes entidades no âmbito do presente diploma são devidas taxas estabelecidas por diploma próprio ou tarifas fixadas pela administração portuária.*¹⁶

*A **Lei que Regulamenta a Arqueação de Navios** estipula que as taxas devidas pelos serviços prestados pelas administrações marítima ou autoridades marítimas são fixadas por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas finanças e marinha e portos.*¹⁷

¹¹ Manual de Direito Fiscal de Alberto Xavier, 1974.

¹² Manual do Direito Marítimo, Volvi, Contractos de Utilização do Navio, 1988, pág. 38, item 6.2.

¹³ Artigo 26 nº2, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, 1982, publicado em Cabo Verde, na Lei nº 17/III/87,

¹⁴ Artigo 12º nº3, e Artigo 13º nº 1 alínea i), da Lei nº 21/VII/2008, de 14 de Janeiro Regime Geral das Taxas do Estado.,

¹⁵ Artigo 11º nº 2 alínea b), do Decreto Legislativo nº 10/2010, de 1 de Novembro.

¹⁶ Artigo 32º, do Decreto Lei nº 19/2016, de 18 de Março, Regula os Catos e Procedimentos Aplicáveis à Entrada e Saída de Navios dos Portos Nacionais.

¹⁷ Artigo 12º, do Decreto – Lei nº 39/98, de 31 de Agosto, Regulamento da Arqueação de Navios.

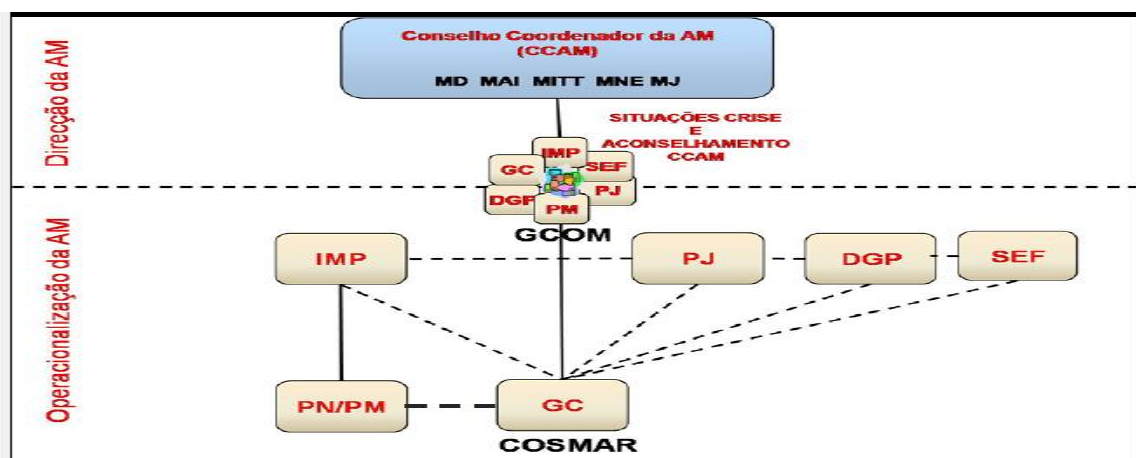
Importa referir que, do **ponto de vista jurídico e económico**, a **arqueação de um navio é uma operação muito importante**, pois é com base nela que são calculados os direitos de importação para navios comprados nos estrangeiros, as taxas portuárias, os serviços de pilotagem e reboque, os prémios de seguro, as taxas dos Clubs de Proteção e Indeminização (P&I), etc.¹⁸

III

Proposta de Solução de um Sistema de Autoridade Marítima para Cabo Verde

O **Ministério da Defesa Nacional** em 2010, por intermédio das Forças Armadas, tendo como suporte e assessoria a Autoridade Marítima Portuguesa (efetuado por especialistas da Marinha Portuguesa).

Apresentou um estudo com **Proposta de Solução de um Sistema de Autoridade Marítima para Cabo Verde**, cujo objetivo é a criação de um sistema que permita articular as várias agências com competências no mar o **exercício da Autoridade Marítima**, garantindo a **Segurança Marítima de toda as atividades relacionadas com o Mar**.



I Sistema de Autoridade Marítima para Cabo Verde

Depois de uma análise minuciosa às entidades de Cabo Verde com competências no Mar e à sua legislação), numa perspetiva crítica sugeriu as seguintes Hipótese de solução do SAM:¹⁹

- a) Criação de um Conselho Coordenador da AM (CCAM) ao nível Ministerial, dos principais intervenientes (AI, MD, MITT, MNE e MJ) presididos pelo 1º Ministro, face à elevada marítimidade de Cabo Verde,

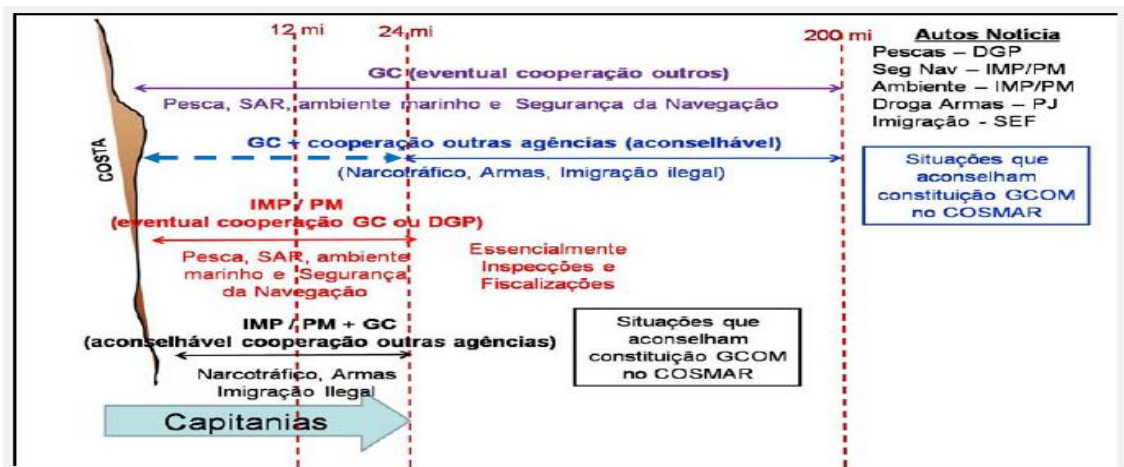
¹⁸ Manual do Direito Marítimo, Vol. I, Introdução ao Armamento, 1990, pag.46. p.5.

¹⁹ Proposta de Solução de um Sistema de Autoridade Marítima para Cabo Verde, 2010.

que delega no Ministério da Defesa ou no MITT. Este CCAM será a entidade máxima em termos de AM;

- b) Este Conselho contará com uma Comissão Consultiva, para propor procedimentos e normalizar políticas, constituída por representantes dos referidos Ministérios, que pertencem às entidades com poderes de AM – IMP, GC, PM, PJ, SEF e DGP – com regulamento próprio e competências, constituída pelos mesmos representantes que intervêm no nível operacional no Grupo... (o que contribui para uma abordagem sistémica e realista);
- c) O COSMAR aproveitará as suas valências de Comunicações, Comando, Controle, e informações (incluindo esclarecimento do panorama da navegação em tempo real) para servir também como apoio a situações de crise e como mais um Centro de Busca e Salvamento, depois de receber outras facilidades SAR como o GMDSS, e a possibilidade eventual de estabelecer eventual de estabelecer protocolo com o IMP para receber o VTS;

No normal quotidiano o funcionamento deverá ser o seguinte:



Coordenação Entre- Agencias a partir do COSMAR

(1) Fiscalização até às 24 milhas (área de jurisdição das Capitánias)

O Braço Armado por excelência das Capitánias é a Polícia Marítima, com atuação até às 24 milhas. PM como entidade peracional compete para conduzir inspeções e fiscalizações sob orientação do IMP no Mar Territorial e Zona Contigua, sem necessidade de cooperação com a GC nos portos e em águas restritas. Para fora de águas restritas o IM/PM tem quase sempre necessidade de apoio da entidade com capacidade de meios Navais, pelo que a coordenação com a CG se torna frequente e imprescindível.

(2) Fiscalização (ZEE – 24 às 200 milhas)

A atuação da GC, quando não solicitada por outras entidades, é essencialmente no âmbito do que é permitido na ZEE à luz do Direito Internacional Marítimo (DIM), ou seja no âmbito da Fiscalização da Pesca e da Preservação do meio marinho. A atuação no âmbito da segurança interna, é nesta zona de maior complexidade, por se encontrara fora da zona de aplicação (Mar Territorial) e da Zona de Transição (Zona Contigua), obedecendo a protocolos e a autorizações dos países de bandeira, pelo que nessa zona a atuação deve ser preferencialmente com a colaboração das entidades de polícia com poderes específicos na matéria em causa.

(3) Medidas e comportamentos em toda a área de fiscalização

A Ação da GC como um dos principais intervenientes em termos operacionais requer a salvaguarda de aspetos relevantes como a necessidade de incrementar os poderes de polícia a curto e a longo prazo e concordante com as qualificações no âmbito do conhecimento e da aplicação da segurança interna. Deve ter poder de polícia que lhe permita determinar a arribada do navio infrator, fazendo entrega das provas e do auto à chegada às entidades competentes (...).

(4) SAR Marítimo

O Serviço Nacional de Busca e Salvamento (CVSAR) será normalizado por DL e por Manual SAR próprio em elaboração, por GT conduzido pelo IMP, e que irá receber em breve novos contributos da GC, contando de uma Organização própria distinta desta, em que a GC também está envolvida, com meios navais e Centro Secundário de Comando e Controle para SAR, aproveitando as capacidades do COSMAR, em que a coordenação e a cooperação entre entidades são também aspetos determinantes na boa condução do serviço. Aproveitando em termos operacionais as valências dos Oficiais da Esquadilha Naval com formação Naval, contribuindo para uma lista de coordenadores da Ação SAR no MRCC do Mindelo, administrado pelo IMP. Estes recursos humanos poderiam também contribuir para garantir o COSMAR, mesmo os Oficiais dos navios em manutenção, mas para isso é necessário juntar a Esquadilha Naval com o Comando da GC (ambição estratégica).

Conclusão

A Ação predominante em termos de atuação operacional no mar vai concentrar nos meios da GC e na Ação dos Agentes da PM, como braço naval de um Sistema de Autoridade Marítima, pelo que estas entidades não devem esperar ser ressarcidas pelas Delegações Marítimas ou por qualquer outra entidade do SAM que originou o pedido, devendo os seus orçamentos ser compatíveis com as suas competências (ou outra solução de fundo atribuído à fiscalização, materializando o que já existe em legislação – DL nº 9/99, Cria o Fundo de Fiscalização da ZEE).²⁰

Um sistema que contribua para transmitir a todos os que passam pelas nossas águas uma sensação clara de segurança que desencoraje e ilícito e negue a impunidade.

²⁰ Estudo com Proposta de Solução de um Sistema de Autoridade Marítima para Cabo Verde, 2010.

Medidas Adotadas no âmbito da Segurança Marítima

Dessas propostas provocou intensos debates sobre reformas do sector, resultados deste trabalho materializaram-se na publicação dos seguintes diplomas:

Considerando a condição arquipelágica e a localização estratégica de Cabo Verde e, a dispersão das suas ilhas por uma extensa superfície marítima, aliadas à pretensão da criação do «Cluster do mar», no Atlântico Sul, que impõem conjugação e coordenação de esforços multisectoriais, mormente, no domínio da segurança marítima, com vista a obter uma maior capacidade de fiscalização e controlo do seu espaço jurisdicional.

No combate à prática de ilícitos transnacionais, e a preservação do ambiente, exigem, por seu turno, uma pronta e rápida capacidade de intervenção das entidades responsáveis.

Por Despacho nº 16/2012, de 29 de Março, da Chefia do Governo, foi **Criado uma Comissão de Estudo e Proposição dos Sistema de Autoridade Marítima e de Segurança no Mar**, visando a conjugação e coordenação de esforços multisectoriais, no domínio da segurança marítima com vista a obter uma maior capacidade de fiscalização e controlo do seu espaço jurisdicional com a finalidade de combater as praticas de ilícitos transnacionais e a preservação do ambiente, para uma pronta e rápida capacidade de intervenção das entidades responsáveis, aliadas à pretensão da criação do Cluster do Mar.

- *O Instituto Marítimo e Portuário deverá transformar-se num órgão essencialmente regulador da atividade marítima em Cabo Verde, deixando, assim, de intervir de forma direta numa serie de atividade que até agora tem constituído o seu objeto.*
- *Concomitantemente, o atual estágio de desenvolvimento da Guarda Costeira, fiel à sua destinação primária, faz dela uma instituição incontornável na afirmação da autoridade do Estado no mar, bem como no sistema de busca e salvamento marítimo.*

A Comissão de Estudo e Proposição dos Sistema de Autoridade Marítima e de Segurança no Mar, no âmbito da autoridade e segurança marítima, competia o seguinte:

- a) *Propor a constituição do sistema de autoridade marítima;*
- b) *Identificar o modelo de organização para a segurança marítima;*
- c) *Analisar e identificar focos de conflitos e lacunas legais;*
- d) *Articular e definir estratégias de intervenções legislativas;*
- e) *Identificar áreas e definir o âmbito de atuação de cada uma das entidades responsáveis; e*

- f) *Propor projetos, soluções e intervenções legislativas.*

Sobre essa Comissão não se conhece o relatório e o resultado dos propósitos da sua criação.

Criação de um Sistema da Segurança Nacional

Pelo Decreto - Lei nº 51/2013, de 20 de Dezembro, foi **Criado Sistema da Segurança Nacional**, que passa a estar integrada numa estrutura única, integrando todas as forças e serviços que concorrem para a segurança interna destinados à prevenção e proteção contra riscos e ameaças à população e ao património, à repressão de atos hostis e ilícitos, visando racionalizar os recursos disponíveis a favor da manutenção da paz, estabilidade social e tranquilidade pública. Também almeja responder de forma rápida e eficiente em casos de desastres e catástrofes, entre outros objetivos, visando não só reduzir os custos com uma melhor gestão dos meios como alcançar um maior desempenho na segurança do país.

*O referido sistema integra as **Forças Armadas**, as **Policias** (nacional e Judiciária), o Serviço de Informação da República (SIR), a proteção civil, a **autoridade marítima**, a **autoridade aeronáutica**, os órgãos responsáveis pelo controlo do espectro radioelétrico e pela proteção dos sistemas de informação e comunicação, e outros órgãos e ordenamento do território e gestão dos sistemas de cadastros predial e informação geográfica.*

Principal objetivo do SSN, segundo o decreto-lei da sua criação, é garantir a coordenação de todos os organismos que concorrem para a segurança nacional. A missão passa também por harmonizar a atuação dos diversos sectores relacionados com a segurança, mas também aproveitar as sinergias existentes para evitar ineficiências e sobreposição de tarefas.

*A Lei do Sistema da Segurança Nacional estipula que cabe ao Governo de Cabo Verde regulamentar e estruturar os **Órgão e Sistema de Autoridade Marítima**.²¹*

Plano Estratégico da Segurança Interna (PESI)

No âmbito da Segurança Interna, em 2013 o Governo publicou um **Plano Estratégico da Segurança Interna** (PESI), 2013-2016, apontada maior fragilidade o sector da Segurança Marítima, segundo qual:

*A **Policia Marítima** é a força de segurança onde foram detetadas maiores fragilidades, sendo os vários fatores que contribuem para a sua ineficácia. O mais relevante será a falta de investimento na renovação do efetivo e no apetrechamento do mesmo com os meios indispensáveis para o cumprimento das missões e responsabilidades que lhe competem e que decorrem do seu enquadramento legislativo.*

²¹ Decreto - Lei nº 51/2013, de 20 de Dezembro, Cria Sistema da Segurança Nacional

A natureza das relações institucionais e de cooperação com a Guarda Costeira na implementação de um Sistema de Autoridade Marítima funcional constituem-se como prioritários para a preservação da soberania nacional, mas sobretudo para o controlo efetivo das fronteiras marítimas do arquipélago. O insucesso da preconização deste desígnio nacional será um fator que contribuirá para a perceção de um Sistema de Segurança Interna ineficaz.

A alocação dos recursos entre a **Guarda Costeira** e a **Policia Marítima**, em particular a mais recente, representa uma opção política que valoriza a Soberania Nacional através da sobreposição do patrulhamento e controlo da extensão marítima dos arquipélagos, também denominada Zona Económica Exclusiva, em detrimento do patrulhamento e fiscalização da orla marítima que respeitam, exclusivamente, à Segurança Interna.

O Sucesso da **Policia Marítima** depende, essencialmente, de uma definição política de fundo sobre as prioridades nesta matéria, sem a qual nunca se poderão projetar as reformas de que necessita cumprir com a sua missão e responsabilidades.

A ausência destes aspetos referidos levou a uma total desmotivação do quadro de efetivos da **Policia Marítima**, com consequências evidentes na sua capacidade operacional efetiva.²²

IV

Proposta de um Plano Estratégico para a Fiscalização Costeira e Artesanal

Em 2012, o Projeto Regional das Pescas para a África Ocidental em Cabo Verde, apresentou uma **Proposta de Estratégia e o Plano de Ação para a Fiscalização Pesqueira**, que definem o papel de cada interveniente, as linhas gerais de planificação, coordenação e implementação das atividades de fiscalização pesqueira em Cabo Verde, assente em três pilares estratégicos:

1. Prevenção

Que inclui atividade que visam educar, informar e conscientizar operadores e publico em geral para o cumprimento do quadro legal (legislação e regulamentação) nomeadamente as medidas de gestão das pescarias e para evitar atividades da pesca ilegal. Esta atividade pode ser feita pelo Estado em parceria com o sector privado, ONGs, a sociedade civil e outros grupos que trabalham em questões semelhantes. Deve ser dada a máxima prioridade à divulgação às leis e Regulamentos da atividade pesqueira, especialmente à indicação de que a lei permite ou não permite.

2. Detecção

²² Plano Estratégico da Segurança Interna (PESI), 2013-2016, pag.35

Esta atividade inclui a monitorização e atividade de inteligência, que visam a identificação de locais de maior incidência de ações ilegais e dos transgressores sistemáticos a regras estabelecidas (medidas de gestão, etc.). Esta atividade requer uma boa formação dos Inspetores de pesca na recolha, análise e sistematização dos dados, e como é óbvio, uma estrutura física de suporte, munido de meios humanos e materiais adequados. Essas atividades exigem um Corpo/Serviço de Inspetores de pesca e financiamento para equipa-los com equipamentos e tecnologias adequados.

3. Repressão

A componente repressão utiliza meios coercivos para forçar o cumprimento da lei. No caso de Cabo Verde, a Guarda Costeira e a Policia Marítima são os principais intervenientes neste tipo de atividades, e como a fiscalização da ZEE de Cabo Verde e dos seus recursos biológicos é um cato de soberania, ninguém melhor que estas instituições para fazer cumprir estas prerrogativas.

*A repressão deve ser encarada como ultimo recurso no processo de fiscalização. As equipas de fiscalização devem estar preparadas para ações que possam ser menos pacíficas. Assim, para além de conhecimentos técnicos da fiscalização, as equipas devem ter preparação **policio-militar**, o que significa que nesta componente as instituições que devem estar na linha de frente, mas com uma única voz de comando, são a Policia Marítima e a Guarda Costeira.*

*Na fiscalização da ZEE este tipo de operações deve ser coordenada pela **Guarda Costeira** e bem articulada com os demais intervenientes na fiscalização.*

Medidas Adotadas para Fiscalização das Pescas

Protocolos de articulação assinados entre a Direção Nacional da Economia Marítima, a Guarda Costeira e a Policia Marítima, o papel e os mecanismos de participação, coordenação e colaboração entre as diferentes intervenientes.²³

V

Criação do Cluster do Mar em Cabo Verde

Desde 2010, Cabo Verde tem vindo a realizar uma reflexão alargada delineando todo o seu eixo de Ação na criação do Clusters e a realização de diversos estudos de avaliação do peso do conjunto das atividades ligadas ao mar nas respetivas economias nacionais segundo qual:

O mar não é apenas o elemento da natureza que nos rodeia mas é, fundamentalmente, um potencial económico para um país arquipelágico como o nosso, que desde os

²³ Plano Nacional de Fiscalização da Pesca Artesanal e Costeira, 2012, pag.9.

primórdios do seu achamento, no decurso das descobertas marítimas dos navegadores portugueses, tem sido sempre reconhecida como um ponto de referência atlântica entre a Europa, as Américas e África.

Como o nosso mar é um vetor estratégico, não só para a nossa prosperidade económica mas também para o nosso abastecimento e a nossa segurança alimentar, é indispensável estabelecer sinergias entre as diversas políticas sectoriais que permitam obter um equilíbrio propulsor entre as várias dimensões do desenvolvimento sustentável marítimo, que garanta, ao mesmo tempo, a preservação dos respetivos recursos.

O Governo tomou a seguinte iniciativa.

Medidas Adotadas

Por Resolução nº 14/ 2013, de 11 de Fevereiro, Criou-se o **Concelho Estratégico do Cluster do Mar**, bem como um **Núcleo Operacional para os Assuntos do Mar**.

Como estrutura executiva e operativa, dotado de grandes capacidades de intervenção de modo a poder cumprir com maior eficácia, eficiência e efetividade o desenvolvimento em concreto do Cluster do Mar.

*Dai a necessidade de se continuar a fomentar políticas de desenvolvimento económico sustentável, através do reforço de uma abordagem múltipla, que abrange aspetos tão variadas como, por exemplo, a **marinha** e os **portos**, os **transportes**, as **pescas**, a **aquicultura**, o **turismo**, o **lazer**, os **recursos piscatórios**, a **tecnologia**, as **ciências do mar**, como todo uma gama de serviços internacionais ligados ao mar, o que reclama que as diversas utilizações do nosso mar sejam sempre geridas com cuidado e equilíbrio, a fim de permitir a plena exploração do seu potencial económico de uma forma sustentável.*

Para reforçar o papel do mar, como pilar fundamental para a viabilidade futura de Cabo Verde, os assuntos relacionados com o mar devem também ser objeto de um reforço de coordenação e integração num grande Cluster, com o objetivo de contribuir por uma economia marítima forte e competitiva voltada para o desenvolvimento de negócios gerando o crescimento e emprego e que contribuam para o reforço do sector privado e empresarial

Em fim, um conjunto de estudos, com orientações político-económicas que têm vindo a ser definidas, numa dinâmica de transformações do modelo institucional, de forma a permitir uma melhor adequação e eficiência, face aos desafios internos e internacionais cada vez mais exigentes do sector.

ANEXO 2 – REGISTO DE PERDAS DE NAVIOS EM ÁGUAS DE CABO VERDE ENTRE 2008 e 2016²⁴:

Breve descrição sobre alguns acidentes ocorridos em águas cabo-verdianas, durante o período indicado:

«Na madrugada de 02 de Abril de 2008, o emblemático navio Barlavento encalha na Baixa de Pescadeiro na costa da ilha do Fogo. Passavam poucos minutos das 23 horas. Além de muita carga, o navio levava 11 passageiros e 15 tripulantes. Todos foram resgatados cerca de 05 horas após o encalhe. O Navio, à data pertencente à companhia Polar, afundou-se depois.

Um mês depois, novo azar a bater às portas da companhia Polar. Na noite de 06 de Maio, estamos ainda em 2008, o navio Musteru afunda-se ao largo da costa da ilha de Santiago, nas proximidades da zona piscatória de Porto Mosquito.

Musteru tinha zarpado do porto da Praia poucas horas antes, em direção à ilha do Fogo. As 109 pessoas que estavam a bordo da embarcação foram todas salvas, numa operação em que foi importantíssima a ação de pescadores da comunidade de Porto Mosquito, que depressa socorreram os passageiros nos seus botes. O mau tempo esteve na base do naufrágio.

De 2008 avancemos no calendário até 2012: a 09 de Setembro o navio Terry 3, com bandeira do Panamá, encalha ao largo da Praia de Francisca, na ilha de Santa Luzia quando se dirigia para São Vicente. Não se conseguiu recuperar o cargueiro.

Outubro de 2013: na madrugada do dia 31 de Outubro o navio Sal Rei, da companhia STM Lines, encalha junto ao ilhéu de Santa Maria, depois de ter sido abalroado pelo petroleiro Cipreia. O choque aconteceu em plena manobra de entrada no Porto da Praia. O Navio vinha, também, da ilha do Fogo. Sal Rei tinha a bordo quinze tripulantes, e cinco passageiros, entre eles uma criança, e cerca de vinte toneladas de carga. Até hoje nunca se conseguiu recuperar a embarcação.

Em 2014, mais dois encalhes: a 05 de Junho, o navio Pentalina-B encalhou em Moia-Moia, região do Concelho de São Domingos, ilha de Santiago. Era por volta das 02h da madrugada, o barco vinha da ilha do Sal com 85 passageiros, 69 adultos e 16 crianças. Todos foram salvos. Não se conseguiu desencalhar o navio que jaze há 7 meses na encosta de Moia-Moia.

²⁴ BN - MCSA – RCV, Jornalista- histórico de encalhes e afundamentos de embarcações registados desde 2008 no país.

Dois meses depois, a 03 de Agosto do ano passado, novo encalhe, seguido de afundamento. O navio John Miller, propriedade da Enacol, afundou-se no Porto de Sal Rei, na Boavista, quando se preparava para fazer uma descarga de combustível e gás na ilha. A tripulação salvou-se. Mas houve registo de danos ambientais advenientes do combustível que o navio transportava.

Podemos acrescentar o caso do navio Tarrafal, que ainda assim tem contornos diferentes. Foi a 31 de Maio do ano passado. Devido a uma avaria, o navio encontrava-se fundeado havia algum tempo no largo do Porto Grande em São Vicente. No dia 31 de Maio foi levado pela maré e encalhou junto à Praia da Galé. Só que neste caso, a embarcação teve final feliz: dias depois conseguiu-se desencalhar a embarcação, mas o navio jamais operou nas águas de Cabo Verde.

E, finalmente, na noite de ontem, 08 de Janeiro, é a vez do navio Vicente afundar-se nas proximidades do porto de Barca Baleeira, na ilha do Fogo. O navio tinha partido do Porto da Praia com 18 tripulantes e 08 passageiros. As operações de resgate continuam, mas para já é mais um episódio para as impressionantes estatísticas dos encalhes e afundamentos nos de navios nos mares de Cabo Verde nos últimos anos.

Em escasso 07 anos, conta-se o encalhe e, ou afundamento de pelo menos, 08 navios nos mares de Cabo Verde. Uma média de mais de 1 navio por ano.

ANEXO 3 – OBJETIVOS DA GOVERNAÇÃO EM CLUSTERS MARÍTIMO NACIONAL

Registam-se breves sobre experiências referentes ao estudo e desenvolvimento de iniciativas relacionadas com a temática dos Clusters Marítimos a nível internacional.

O objetivo da criação de clusters do mar a nível nacional é fomentar a competitividade da economia do país, no domínio da investigação Oceanológica, Portos, Construção/Reparação Naval e a Navegação/ Transporte Marítimo, Turismo Náutico realçando a necessidade de um fio condutor que une todas essas atividades, que é o Mar.²⁵

À escala nacional, o Cluster Marítimo é encarado como um instrumento de desenvolvimento de uma estratégia de lobby e de comunicação, a fim de servir o dinamismo coletivo e as expectativas face ao Governo e às políticas públicas.²⁶

A Governança em Clusters Portuário

O mundo portuário identifica três diferentes modelos de gestão e administração de um porto:

«□ *Administração direta pelo Estado (Portugal, Espanha, Grécia, entre outros) administração direta pelo município (Bélgica, Holanda) ou administração privada (Inglaterra, Nova Zelândia).*»

Em todos eles encontramos organismos específicos para a gestão e exploração económica do porto, sendo o mais internacionalmente conhecido a autoridade portuária que ganha também a designação de administração portuária.

Como objetivo específicos da reestruturação da gestão dos portos podemos citar os seguintes.

- *Aumentar a eficiência e diversificação dos serviços;*
- *Reduzir custos e fomentar a concorrência;*
- *Promover o porto num mercado aberto;*
- *Promover recursos financeiros para o seu desenvolvimento;*

²⁵ Orgânica do Governo de Cabo Verde da VIII Legislatura (2011-2016).

²⁶ O Cluster Marítimo Português: Estrutura, Planeamento e Inovação, pag.1. Cluster: conceito e objetivos.

- Facilitar a introdução de modernos métodos de gestão empresarial;
- Reduzir ao máximo o suporte financeiro e administrativo dos poderes públicos.

Todos estes objetivos, que podem ser desenvolvidos de forma escalonada, têm como meta final satisfazer as necessidades do mercado e por tanto dos clientes.²⁷

Principais Modelos de Gestão Portuária

Modelo	Investimentos		Serviços	
	Infraestrutura	Superestrutura	Estiva	Outros
Public Serviceport	Pública	Pública	Pública	Predominantemente públicos
Toolport	Pública	Pública	Privada	Público-privados
Landlord port	Público-privada	Privada	Privada	Público-privados
Private Serviceport	Privada	Privada	Privada	Predominantemente privados

Fonte: Adaptado de Vieira (2003), Akabane, Gonçalves e Silva (2008) e Fundación Valenciaport (2009).

Ilustração 1 Modelos de Gestão Portuária

No **Porto de Serviços (Service Port ou Operating Port)** a gestão é predominante pública:

O agente público que possui, desenvolve e mantém as infraestruturas e as supra-estruturas, incluindo os equipamentos, bem como é o empregador dos estivadores (trabalhador portuário). A maior das vantagens deste modelo é a unicidade de comando dos fatores produtivos que estão todos concentrados numa só entidade, o agente público que explora o porto e umas principais desvantagens é o fraco envolvimento do sector privado as operações portuárias.

No modelo **Porto Fornecedor dos Equipamentos (Tool Port)**:

Existe uma maior participação do sector privado na gestão, mormente ao nível da gestão do trabalho portuário (estivadores) e equipamentos leves de movimentação horizontal (empilhadores e camiões), sendo que as infraestruturas e supra-estruturas, incluindo os equipamentos de movimentação vertical (guindaste e pórticos), são da posse e controlo do agente público responsável pela exploração do porto. A principal vantagem deste modelo é a concentração do investimento em infraestruturas e equipamentos no agente público e a desvantagem é a gestão bi-partida das operações portuárias entre o agente público e o sector privado, não existindo o controlo unificado dos fatores produtivos.

²⁷ A Gestão e a Concessão das Áreas Portuária, 2012.

No **Porto Senhorio** (Landlord Port)

Apenas as infraestruturas portuárias são de posse e controlo do agente público e as supra-estruturas, incluindo os equipamentos, e o trabalho portuário são do controlo e gestão do sector privado. O agente público através da concessão do serviço público das infraestruturas coloca exploração dos terminais portuários na esfera dos privados por um determinado período de tempo. A vantagem primeira deste modelo é a unicidade de comando dos fatores produtivos (cais, terraplenos, equipamentos e trabalhadores portuários) e a principal desvantagem é o risco de criar uma sobre-capacidade portuária em resultado da pressão dos privados para o acesso à atividade de exploração de um terminal.

No último modelo, o **Porto Privado** (Private Port)

O envolvimento do sector privado na gestão do porto é total, na medida que as Infra-estruturas, as supra-estruturas e o trabalho portuário são detidas e geridas pelo agente privado que é o dono do porto. Também neste modelo a vantagem primordial é o pleno da unicidade de comando dos fatores produtivos que se associa ao facto da política e desenvolvimento e tarifária tender a ser orientada pelo mercado e a desvantagem é a necessidade de uma gente regulador, mormente nas situações de monopólio.

Exemplo prático dos modelos básicos acima apresentados encontra-se a nível mundial.

*O **Porto de Serviços** pode encontrar-se na maioria dos países em vias de desenvolvimento, como em **Cabo Verde**, São Tomé e Príncipe, Guiné Bissau; são exemplos de Porto Fornecedor dos Equipamentos em Santos no Brasil, Le Havre em França, Aveiro em Portugal; o **Porto Senhorio** tem exemplos na **maioria dos países do Norte da Europa** (Roterdão, Antuérpia, Hamburgo), em **Nova Iorque nos EUA**, em Barcelona, Valencia, Algeciras, Bilbao, Vigo em **Espanha** e em Leixões, Lisboa, Sines e Setúbal em **Portugal**; e o Porto Privado apenas encontra exemplos em Inglaterra e Nova Zelândia.²⁸*

O modelo de governança se alterará significativamente conforme o modelo de titularidade e gestão portuária considerado.

No modelo mais difundido (**Landlord Port**), o porto funciona como um coordenador geral e um gestor dos espaços, sendo os investimentos em infra-estrutura (calado, linhas de atraque, sinalização marítima, etc.) tanto públicos quanto privados, os investimentos em superestrutura (equipamentos de manipulação, veículos, etc.) privados e os serviços predominantemente privados. À medida que o porto avança em

²⁸ A Gestão e a Concessão das Áreas Portuária.

sua tarefa de governança orientada a toda a comunidade portuária, tem-se o modelo portuário denominado recentemente de **Landlord Avançado**.²⁹

Neste contexto, os portos devem se preocupar também com a aferição de sua performance para o efetivo controle de gestão e a consequente reorientação estratégica. Segundo Brooks e Pallis (2008), o modelo de governança é influenciado por fatores externos, relativos ao ambiente econômico, e por fatores internos, decisões de governança definidas pela própria autoridade portuária.

Segundo os autores, os fatores internos, podem ser agrupados em duas grandes categorias: estrutura e estratégia. A **estrutura** contempla aspetos como os processos desenvolvidos no porto e os sistemas internos que apoiam tais processos. Já a **estratégia**, refere-se aos fatores associados ao escopo dos serviços prestados e do mercado portuário (product-market scope) e ao plano estratégico em si.

Todos esses fatores, internos e externos, que compõem o modelo de governança portuária são o input (entrada) do processo portuário como um todo, que tem como output (saída) o resultado ou a performance portuária. Tal performance pode ser avaliada por meio de indicadores de desempenho internos (eficiência) ou externos por parte dos stakeholders (eficácia).

A moderna gestão portuária deve estar orientada à governação no cluster portuário.

O principal argumento para um envolvimento mais ativo da autoridade portuária na coordenação dos clusters portuários é o fato de a eficiência na cadeia logística não emergir espontaneamente, devido a vários fatores. Portanto, uma maior coordenação no cluster portuário, fomentada pela autoridade portuária, pode levar a portos e cadeias logísticas mais eficientes (DE LANGEN; NIJDAM; van der HORST, 2007).

Para De Langen (2004), um cluster portuário consiste em todas as atividades relacionadas à chegada de navios e de cargas localizadas na região do porto.

Trata-se, portanto, do conceito de comunidade portuária ampliada ao tecido econômico. Por meio dos diversos atores do cluster portuário (stakeholders), o conceito se estende também às perspectivas sociais e meio-ambientais.

Na ótica de Winkelmanns (2008), os diferentes atores (stakeholders) do cluster portuário são todos os indivíduos ou grupos que têm interesse ou são afetados pelas

²⁹ VII SEGeT –2010, pag.6, A GOVERNANÇA EM CLUSTERS PORTUÁRIOS.

atividades portuárias. Estes indivíduos ou grupos podem ser classificados em quatro categorias:

- (i) Os **stakeholders** internos, que são os gestores do porto, os colaboradores do porto, os membros do conselho de administração e os shareholders;
- (ii) Os **players** (atores) do mercado, que contemplam os órgãos de gestão de mão-de-obra avulsa, os operadores de transporte ferroviário, rodoviário e de cabotagem, as companhias de navegação e seus agentes, os freight forwarders (agentes internacionais de carga) e demais prestadores de serviços logísticos, os práticos, os rebocadores, os embarcadores e consignatários de cargas, etc.;
- (iii) A **administração pública**, que inclui os diferentes departamentos de governo em nível local, regional, nacional e supranacional; e
- (iv) (iv) a **comunidade em geral** (moradores do entorno portuário, consumidores, grupos de pressão ambiental, etc.).³⁰

³⁰ VII SEGeT –2010, pag.6, A GOVERNANÇA EM CLUSTERS PORTUÁRIOS.

ANEXO 4 – ESTUDO COMPARATIVO SOBRE MODELOS ORGANIZATIVOS SEGUIDOS EM OUTROS PAÍSES

MODELO DE PORTUGAL

O modelo cabo-verdiano da Administração Pública herdado no sector da Marinha Mercante é a estrutura inicial do sistema português.³¹

No sistema português em termo de modelos orgânicos e funcionais no sector marítimo e portuário atualmente podemos verificar-se os seguintes.

Entidade Regulador dos Transporte em Portugal

Em Portugal a entidade competente em matéria de regulação é o Instituto de Mobilidade e Transporte (IMT.I.P). Com a natureza de Instituto Publico, integrado na administração indireta do Estado.

Instituto de Mobilidade e Transportes

O IMT.I.P, são lhe atribuídas funções de regulação, fiscalização e exercício de funções de planeamento e coordenação de vários tipos de transporte (terrestre, ferroviário, marítimo)³²

Atribuições do IMP:

Aplicar e executar a política do Governo para o sector dos transportes e navegação marítimos e dos portos.

- Regular a atividade das entidades que acuum no sector marítimo-portuario, designadamente aprovando normas administrativas de regulamentação do sector, nos termos da lei;

³¹Proposta de Modernização dos Procedimentos Administrativos nos Transportes Marítimos Inter-ilhas, 2010, Pag.38.

³² A regulação das Atividades Maritimo-turisticas à Luz dos Princípios da LPPT. O Caso do Douro.Pag.6.

- Gerir, administrar e desenvolver os portos e áreas de domínio público marítimo e fluvial na sua área de jurisdição direta;

Assessorar ao Governo.

Sistema de Autoridade Marítima em Portugal

A descrição orgânica para entender a lógica do modelo português é o **Sistema de Autoridade Marítima** existente.

- ❖ *Relativamente o exercício dos poderes públicos como administração marítima, estatuído na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar quanto ao papel que os Estados devem assumir a título de **Flag State**, **Port State Control** e **Coastal State**, como controlo de navios não nacionais e como autoridade em matéria de segurança da navegação e de proteção e preservação do meio marinho.*³³

As novas realidades e os novos desafios que se apresentam à segurança marítima, tendo em vista a prevenção de situações potencialmente lesivas do interesse nacional e comunitário, aliado a evolução da regulamentação técnica internacional e nacional, impõe-se atenção especial dos Estados em matéria de segurança marítima, em geral, e de proteção do ecossistema marinho, em particular.

Estas circunstâncias determinam a necessidade de aperfeiçoamento e desenvolvimento dos conhecimentos e competências técnicas dirigidas, prioritariamente, ao combate à criminalidade por via marítima, à salvaguarda da vida humana no mar e à defesa e preservação do meio marinho, resultando na criação do Sistema de Autoridade Marítima.

Sistema da Autoridade Marítima (SAM)

Sistema da Autoridade Marítima (SAM) entende-se o quadro interdepartamental formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima.

³³ A segurança e o papel da Autoridade Marítima.

Este quadro decorre da orgânica instituída pelo Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março, através da qual o SAM assume um carácter de transversalidade, passando a integrar todas as entidades, civis e militares, com competências sobre as atividades que se exercem em espaços dominiais e em espaços sob soberania ou jurisdição marítima nacional.

Princípios Objetivos e Responsabilidades.

O SAM tem por fim garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional, no âmbito dos parâmetros de atuação permitidos pelo direito internacional e demais legislação em vigor.

Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima



Ilustração 2 Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima

Entidades que compõe o Sistema de Autoridade Marítima

Exercem o poder de autoridade marítima no quadro do SAM e no âmbito das suas respetivas competências as seguintes entidades:

- ❖ *Autoridade Marítima Nacional*
- ❖ *Polícia Marítima*
- ❖ *Guarda Nacional Republicano*
- ❖ *Polícia de Segurança Pública*
- ❖ *Polícia Judiciária*
- ❖ *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*
- ❖ *Inspeção-geral das Pescas*
- ❖ *Instituto da Água*
- ❖ *Direção Geral dos Recursos do Mar*
- ❖ *Autoridades Portuárias*
- ❖ *Direção Geral da Saúde*

Principais Entidades que Exercem Poder de Autoridade Marítima no SAM

No âmbito do SAM constata-se várias agências com poder de intervenção no mar, tendo em vista a particularidade da segurança marítima do ponto de vista técnico se destaque três Pilares:

Administração Marítima

- ❖ *Atividades Marítimas (regulação, licenciamento e fiscalização, incentivos ao desenvolvimento da atividade).*
- ❖ *Mas com a publicação do Decreto - Lei nº 232/2012 de 31 de Outubro, foi extinto o serviço do ITMP, passando a integrar uma nova Unidade Orgânica específica de Regulação Marítimo-Portuario do Instituto de Mobilidade e Transportes, I.P.*
- ❖ *Os serviços de segurança técnica e inspeção passam a integrar uma outra independência funcional da DGRM.*

A Estrutura da **Direção Geral dos Recursos do Mar** é apresentada no seguinte organograma:

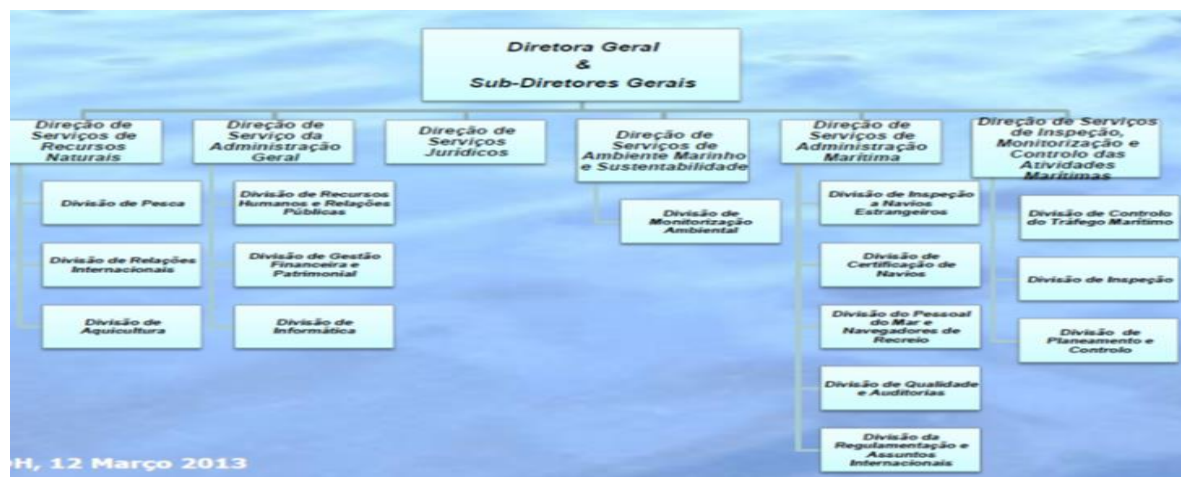


Ilustração 3 Estrutura Orgânica da Direção Geral dos Recursos do Mar

A DGRM assegura a atividade da **Segurança Marítima**:

- ❖ *À DGRM, estão, basicamente, cometidas funções de **Flag State Control** e de **Port State Control**;*
- ❖ *Certificação de Navios e Tripulantes;*
- ❖ *Náutica de Recreio.*

- ❖ *Entidade cuja morfologia funcional é regular, licenciar, certificar, inspecionar e qualificar - consoante se trate de atividades marítimas, navios e tripulantes e inscritos.*

Autoridade Competente:

- ❖ *Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo;*
- ❖ *Autoridade Competente para a Proteção do Transporte Marítimo e dos Portos, (ISPS)*

Em domínios circunstanciados a DGRM intervindo como **Coastal State**, como é o caso do controlo de tráfego marítimo.

Autoridade Marítima Nacional

- ❖ *Em Portugal, a **Marinha** através da **Capitania dos Portos** desempenha uma tarefa que em alguns outros países está atribuída a uma **Guarda Costeira**, a de fazer cumprir a autoridade nacional no vasto espaço marítimo português. O conjunto de órgãos e meios do Ministério da Defesa Nacional e dos outros ministérios, para fazer cumprir a autoridade marítima é denominado **Sistema de Autoridade Marítima (SAM)**, cuja estrutura superior é a **Autoridade Marítima Nacional (AMN)**.³⁴*

A **Autoridade Marítima Nacional** é a estrutura superior de administração e coordenação dos órgãos e serviços que, integrados na Marinha, detêm o quadro de atribuições e exercem a sua atividade no âmbito do Sistema de Autoridade Marítima.³⁵

Estrutura Funcional

³⁴ A segurança e o papel da Autoridade Marítima.

³⁵ DL nº44/2002 de 2 de Março, Pub. Diário Português



Ilustração 4 Estrutura Funcional da Autoridade Marítima Nacional em Portugal

Capitania dos Portos

As capitania dos portos de Portugal asseguram a Autoridade do Estado, nos espaços marítimos sob jurisdição.

Os capitães dos portos têm competências no âmbito de autoridade marítima, regulada no **Decreto - Lei nº 44/2002**, de 2 de Marco, com varias funções no âmbito do salvamento e socorros marítimos, da segurança da navegação, do exercício de funções de carácter técnico-administrativo, do registo patrimonial de embarcações, da proteção e conservação do domínio público marítimo, e da defesa do património cultural subaquático, da pesca, da aquicultura e das atividades conexas e ainda no campo contra-ordenacional.

❖ *No sistema português os Capitães dos Portos são, também por inerência, Comandantes Regionais e Locais da Policia*

Marítima. Esta inerência funcional no exercício de polícia possui, a nível local, uma dimensão particularmente importante, pois o complexo de poderes relativo ao exercício da autoridade do Estado está cometido à figura do Capitão do Porto e não ao Chefe Departamento Marítimo, que apenas possui competências genéricas. De facto é o Capitão do Porto que - embora estando na dependência hierárquica do Chefe Departamento Marítimo da área respetiva – possui as competências concretas que lhe permitam intervir em todas as matérias relacionadas com o exercício da autoridade marítima.

Polícia Marítima

Como polícia de especialidade exerce funções nas áreas de jurisdição da Autoridade Marítima Nacional, executar ações de policiamento, fiscalização, visitas, vigilância dos navios e embarcações nas operações portuárias, investigação entre outros nos temos de regulamento específico das suas atribuições.

- ❖ *A Polícia Marítima de Portugal, integra na estrutura operacional da Autoridade Marítima Nacional, dado esta ser uma polícia de especialidade, materialmente funcionalizada às competências dos Capitães dos Portos. Esta inserção da PM na estrutura operacional da AMN significa que a sua atividade operacional é coordenada pelo Almirante AMN, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos de comando da PM, como autoridades de polícia e de polícia criminal.³⁶*

À **Autoridade Marítima Nacional**, estão cometidas funções de **Coastal State**. Em domínios circunstanciados, existe uma intervenção das Capitánias dos Portos em funções típicas de Flag State – como são, por exemplo, os casos do registo patrimonial e da inscrição marítima.

Em França, onde existe um modelo similar, esta função está institucionalizada e centralizada no Perfeito Marítimo, que legalmente coordena ação do Estado no mar.

Autoridade Portuária em Portugal

³⁶ A SEGURANÇA NO MAR – UMA VISÃO HOLÍSTICA, pág. 371 e 372., Modelo Português de Atuação do Estado no Âmbito da Segurança no Mar.

O terceiro pilar do modelo português é a função administração portuária, cujo quadro de intervenção é específico e perfeitamente definido por lei, sendo uma atividade que funciona com elevado grau de autonomia por forma a tornar mais ágil, independente e juridicamente adequada a prossecução do seu objetivo estrutural, que é a valorização e potenciação económica e comercial do (s) porto (s).³⁷

Atribuições em matéria de segurança marítima nas suas áreas de jurisdição no âmbito do código ISPS, especialmente:

- ❖ *A definição das condições de segurança de funcionamento do porto;*
- ❖ *A elaboração de normas especiais sobre o acesso, entrada, a permanência e a saída de navios do porto, entre outros.*

Vantagem do Sistema da Autoridade Marítima em Portugal

O Sistema da Autoridade Marítima pressupõe-se uma certa lógica para a consolidação dos meios institucionais e organizacionais de todas as entidades com intervenção e responsabilidades no espaço marítimo, considerando seguintes como vantagens:

- ❖ *Nova dinâmica na conjugação de esforços, maximizando resultados no combate à criminalidade, preservação de recursos naturais, do património subaquático e do ambiente e na proteção de pessoas e bens.*
- ❖ *Potencia as capacidades dos organismos e forças de segurança, de forma a concretizar os objetivos do Governo.*
- ❖ *Maior eficácia na utilização dos meios.*

Sistema Tarifário nos Portos de Portugal

Relativamente a exploração e gestão comercial de navios em Portugal, existe um regulamento único do sistema tarifário dos portos de continentes aplicável às áreas de jurisdição das autoridades portuárias e o instituto portuario, das autoridades marítimas, das autoridades aduaneiras e das autoridades de saúde.

- ❖ *Que regula o fornecimento de bens e a prestação dos serviços neles previstos, a satisfazer mediante o pagamento das correspondentes taxas.*

³⁷ A segurança e o papel da Autoridade Marítima.

- ❖ *As normas e princípios constantes no mesmo diploma são também aplicáveis às atividades exercidas pelas empresas concessionárias e licenciadas para a prestação de serviços públicos portuários*
- ❖ *Sendo os valores das taxas são fixados por portaria de membro de Governo que tutela os serviços.*³⁸

Dos Estados Membros da EU com potencial marítimo apenas a Grécia, Portugal e a Roménia não tem cluster nacional constituído. Portugal esta pois atrasado na criação de um cluster marítimo face a outros países europeus.³⁹

Modelo dos EUA

O Código de Serviço Marítimo da Guarda costeira dos EUA fornece um modelo útil para um quadro jurídico nacional para abordar a proteção e a segurança dos Estados marítimos, proteger os marinheiros e o ambiente marítimo e permitir que os Estados marítimos exerçam os direitos e cumpram as suas obrigações ao abrigo da legislação internacional.

- ❖ *Nos EUA foi criado e organizado a Guarda Costeira, num organismo policial, uma agência reguladora e um serviço militar. Portanto, o Código Modelo ajuda a identificar a autoridade jurídica fundamental que uma força marítima multi-sessão que necessita para funcionar eficazmente como um **serviço militar**, um **organismo policial** e uma **agência reguladora**. As principais áreas do Código Modelo incluem: **operações militares e preparação; aplicação da lei; segurança marítima (incluindo busca e salvamento); e aplicação das leis marítimas de navegação.***⁴⁰

Dos estudos sobre os modelos orgânicos da administração marítima, retira-se a ideia que não há modelos ideais para serem implementados e mesmo os que provam ter um

³⁸ Sistema Tarifário dos Portos de Continente, Decreto lei nº 273/2000, de 9 de Novembro, publ. Diário da Republica de Portugal.

³⁹ O Cluster Marítimo Português: Estrutura, Planeamento e Inovação, pag.1. Cluster: conceito e objetivos.

⁴⁰ Centro de Estudos Estratégicos de África, 2016., Abordagem entre agencias/ao nível de todas as administrações face aos desafios marítimos,

elevado nível de desempenho em determinados países podem mostrar-se desadequados se forem implementados noutros estados.

Dai se conclui que os modelos de administração marítima podem ser vários, dependendo de diferentes fatores, como sejam, a configuração geográfica dos países, a dimensão da sua frota ou os meios humanos e materiais que possam dispor.⁴¹

Numa abordagem mais detalhada e abrangente para melhor compreensão da temática em estudo, torna-se evidente enquadrar e analisar o sector na perspetiva do Sector da Marinha Mercante.

⁴¹ Estudo do Modelo Regulatório para o Sector Marítimo e Portuário de Cabo Verde – Estudo de Viabilidade da AMP, citação, pag.24.