

Plataforma das Organizações Não-Governamentais Portuguesas sobre a Pesca (PONG-Pesca)



Contribuição para a Discussão Pública da nova Política Comum
de Pescas da União Europeia

Dezembro de 2009



Índice

1 – Introdução.....	1
2 – Temas.....	2
2.1 – Definição de objectivos no processo de tomada de decisão da PCP	3
2.2 – Estabilidade relativa e acesso aos recursos	4
2.3 – Abordagens precaucionária e ecossistémica	7
2.4. – Rendimento máximo sustentável e pareceres científicos	10
2.5 – Modelo de gestão de responsabilidade.....	13
2.6 – Um regime de gestão diferenciado para a pesca artesanal e a pesca industrial	23
2.7 – Capacidade de pesca.....	27
2.8 – Financiamento comunitário para as pescas	31
2.9 – Fiscalização e controlo	35
2.10 – A dimensão externa da futura Política Comum de Pescas	37
2.11 – Aquicultura.....	40
2.12 – Comércio – da captura ao consumidor.....	43
2.13 – O papel das áreas marinhas protegidas na futura Política Comum de Pescas	48
2.14 – Interações entre as alterações climáticas e a pesca	52
2.15 – A integração da Política Comum de Pescas na Política Marítima Integrada	54
3 - Conclusões e recomendações	58

Acrónimos

ACCP	Agência Comunitária de Controlo das Pescas
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AMP	Áreas Marinhas Protegidas
APP	Acordos de Parceria no domínio da Pesca
CCR	Conselhos Consultivos Regionais
CE	Comissão Europeia
DQEM	Directiva-Quadro Estratégia Marinha
EFARO	European Fisheries and Aquaculture Research Organisation (Organização Europeia de Investigação sobre Pescas e Aquicultura)
EM	Estado-Membro
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação)
GEE	Gases com Efeito de Estufa
ICCAT	International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (Comissão Internacional para a Conservação do Atum do Atlântico)
ICES	International Council for the Exploitation of the Sea (Conselho Internacional para a Exploração do Mar)
I&D	Investigação e Desenvolvimento
ITQ	Individual Transferable Quotas (Quotas Individuais Transferíveis)
LV	Livro Verde da reforma da Política Comum de Pescas
MSY	Maximum Sustainable Yield (Rendimento Máximo Sustentável)
NAFO	Northwest Atlantic Fisheries Organization (Organização das Pescarias do Atlântico Noroeste)
ONG	Organização Não Governamental
ONGA	Organização Não Governamental de Ambiente
OP	Organizações de Produtores
ORGP	Organizações Regionais de Gestão das Pescas
OSPAR	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (Convenção para a Protecção do Ambiente Marinho do Atlântico Nordeste)
PCP	Política Comum de Pescas
PMI	Política Marinha Integrada
PONG-Pesca	Plataforma das Organizações Não Governamentais Portuguesas sobre a Pesca
TAC	Total Allowable Catch (Totais Admissíveis de Capturas)
UE	União Europeia
UN	United Nations (Nações Unidas)
ZEE	Zona Económica Exclusiva

1 – Introdução

Criada em meados de 2009, a PONG-Pesca surgiu da necessidade que algumas ONG portuguesas sentiam em haver melhor e mais efectiva participação por parte das organizações ambientais na discussão sobre a pesca em Portugal. O impulso final para a constituição desta plataforma surgiu precisamente com a publicação do LV, em Abril deste ano, para o qual se decidiu que as ONG nacionais tinham de dar uma resposta. Formou-se assim a PONG-Pesca, cujos elementos fundadores são a LPN - Liga para a Protecção da Natureza, a Sciaena - Associação de Ciências Marinhas e Cooperação, a Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza, a SPEA – Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves e o GEOTA – Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente, cabendo a coordenação à LPN em conjunto com a Sciaena.

A PONG-Pesca tem como missão promover a exploração sustentável dos recursos pesqueiros, em todas as suas vertentes – ecológica, social e económica - tendo em vista a preservação dos ecossistemas marinhos, e o desenvolvimento das comunidades costeiras ligadas à pesca. O objectivo prioritário da PONG-Pesca é acompanhar e participar na reforma da PCP, mas também ao fomentar o debate público sobre esta matéria, a divulgação de informação relevante e a promoção de um consumo responsável e sustentável. Como objectivo adicional, a plataforma pretende consolidar-se como um parceiro nacional de referência na discussão e reflexão sobre a Pesca¹.

Este documento surge portanto no seguimento do objectivo principal da PONG-Pesca, onde expomos as considerações do conjunto das principais ONG Portuguesas com actuação no meio marinho sobre as propostas avançadas pelo LV para a reforma da PCP.

O documento está estruturado por temas que reflectem em linhas gerais os assuntos levantados no LV. Foram no entanto incluídos três temáticas adicionais cuja abordagem durante o presente processo de reforma da PCP surge para a PONG-Pesca como essencial: as abordagens precaucionária e ecossistémica; o papel das áreas marinhas protegidas na futura PCP e as interações entre as alterações climáticas e a pesca.

Cada tema está estruturado de forma a ter no seu início um resumo por tópicos, seguido das respostas às perguntas do LV relativas ao tema em causa que a PONG-Pesca considerou relevantes. Ressalva-se que em alguns casos foram abordados outros aspectos críticos relacionados com o tema respectivo, pelo que as respostas dadas poderão por vezes ir além do que é referido no LV.

¹ Para mais informações, consultar a documentação: pong.pesca@gmail.com e <http://pongpesca.wordpress.com>.

2 – Temas

2.1 – Definição de objectivos no processo de tomada de decisão da PCP

2.1.1 – Resumo

- É necessário que a nova PCP defina e distinga claramente entre decisões estratégicas a longo prazo e objectivos operacionais;
- Os objectivos ambientais devem ter prioridade sobre os restantes objectivos económicos e sociais, por forma a permitir que as populações de peixe recuperem dos elevados níveis de sobre-exploração a que estavam a ser submetidas, para níveis sustentáveis de exploração, garantindo assim a sustentabilidade da actividade e dos que dela dependem.
- O processo de tomada de decisão na PCP deve ser redefinido, tendo em conta a contribuição positiva do Tratado de Lisboa, devendo-se criar um novo processo legislativo específico e célere de forma a que os princípios e objectivos de longo prazo permaneçam da responsabilidade dos corpos políticos da UE: o Conselho e o Parlamento Europeu; e os objectivos operacionais e medidas técnicas sejam delegados para estruturas descentralizadas de gestão, em conjunto com a Comissão e os Estados-Membros;
- A regionalização da gestão da Pesca na UE deverá ser conduzida de forma a que todas as partes interessadas nos processos de decisão, pertencentes ao sector da Pesca e também outros grupos de interesse em representação da sociedade civil e da comunidade científica, tenham oportunidade de participar e colaborar activamente, não devendo haver grupos de interesse dominantes.

2.1.2 – Introdução

A Política Comum de Pescas necessita de uma revisão inovadora da sua estrutura de governança para poder ser implementada eficazmente e garantir a sustentabilidade dos recursos da pesca e, conseqüentemente, da actividade em si e daqueles que dependem dela, directa e indirectamente. Até ao momento a PCP tem sido mal conduzida em grande parte devido à sua permeabilidade a ambições políticas e interesses económicos dos diversos EM, pelo que neste momento os mecanismos legislativos existentes estão comprometidos, tornando-se necessário encontrar com determinação e com a devida responsabilidade ambiental e social uma solução eficaz para que a PCP possa atingir o seu objectivo principal – a garantia da exploração sustentável dos recursos aquáticos vivos. Como discutido na secção 2.5, parte desta solução terá de passar por repartir o ónus da gestão dos recursos pesqueiros e da pesca da UE com os EM e outras estruturas relevantes (e.g. CCR), através de uma maior regionalização dos processos de decisão, mas também por tornar a PCP mais rápida, eficaz e funcional.

Apesar do avanço que o Tratado de Lisboa permite alcançar em vários aspectos, nomeadamente em termos de garantir maior participação na tomada de decisão na UE aos seus cidadãos através dos seus parlamentos nacionais e também do Parlamento Europeu, ainda permanecem algumas questões estruturais críticas que poderão constituir obstáculos à criação duma PCP sustentável na UE, nomeadamente:

- A morosidade do processo legislativo ordinário na UE, sobretudo tendo em conta que o novo tratado remete todos os processos para o sistema de co-decisão com o Parlamento Europeu, o que aumenta o risco das decisões não serem tomadas em tempo útil;

- A existência de objectivos conflituosos na PCP devido à ausência de uma estrutura hierárquica de prioridades, que reflecta adequadamente o estado dos recursos e dos ecossistemas marinhos;
- A ausência da distinção entre decisões estratégicas a longo prazo e decisões de gestão operacionais, bem como entre os que devem ser submetidos ao processo legislativo ordinário e os que deveriam ser submetidos a um novo processo sumário.

2.1.3 – Respostas às questões do Livro Verde

Como clarificar a actual repartição das responsabilidades entre a tomada de decisões e a sua aplicação, de forma a incentivar uma abordagem a longo prazo e uma melhor consecução dos objectivos? Que competências deveriam ser delegadas na Comissão (em consulta com os Estados-Membros), nos Estados-Membros e no sector?

Considera uma boa ideia descentralizar decisões relativas a questões técnicas? Qual seria a melhor forma de descentralizar a adopção de decisões técnicas ou de aplicação? Seria possível delegar as decisões de aplicação em autoridades nacionais ou regionais no quadro de uma legislação comunitária sobre os princípios? Quais os riscos envolvidos em matéria de controlo e execução da política e como suprimi-los?

Como definir objectivos relativos à sustentabilidade ecológica, económica e social de uma maneira clara e hierarquizada, que proporcione orientações a curto prazo e assegure, a longo prazo, a sustentabilidade e a viabilidade da pesca?

A PONG-Pesca considera que o processo de tomada de decisão na futura PCP terá de ser alterado de forma a que as decisões estratégicas de longo prazo permaneçam da responsabilidade dos corpos políticos, o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu, e que as decisões operacionais de aplicação desses objectivos políticos sejam delegadas para organismos mais descentralizados de gestão, que deverão ter a devida participação da Comissão, dos EM e das partes interessadas (*i.e.* do sector e também em representação da sociedade civil). Por outro lado, seria necessário distinguir claramente os objectivos ambientais da PCP, para os quais deveria ser atribuída prioridade sobre todos os outros, como pré-requisito para alcançar a sustentabilidade social e económica.

Esta hierarquização iria permitir que os limites de mortalidade por pesca fossem estabelecidos de forma a respeitar os limites biológicos dos ecossistemas marinhos, com o objectivo de manter a população das espécies alvo e não alvo em níveis capazes de garantir a sua abundância a longo prazo e de salvaguardar a sua capacidade reprodutiva total. Tal medida iria permitir reduzir o risco de extinção das populações de peixe, garantindo que estas são mantidas como uma parte activa do ecossistema, bem como reduzir os custos da sua gestão.

Desta forma, o Conselho de Ministros, em conjunto com o Parlamento Europeu, deverão decidir sobre objectivos de gestão a longo prazo, de acordo com as melhores recomendações científicas disponíveis (e.g. níveis de abundância das populações, aspectos relacionados com os ecossistemas e ambiente marinho) e definir claramente os princípios que regem a PCP (cuj base deverá ser a abordagem precaucionária e ecossistémica), mas também os critérios ambientais, sociais e económicos que determinam o acesso aos recursos (ver secção 2.2) e a sua respectiva prioridade.

Os organismos de gestão descentralizada, em conjunto com os EM e a Comissão, seriam assim responsáveis por traduzir esses princípios e objectivos de longo prazo em objectivos operacionais e teriam o seu mandato limitado no tempo e regularmente revisto pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. O estabelecimento dos objectivos e medidas de gestão operacionais teria de ser suportado por pareceres científicos, que seriam legalmente vinculativos, como irá ser discutido na secção 2.4. As decisões tomadas por estas estruturas descentralizadas deveriam ser implementadas progressivamente, mas de acordo com um calendário rigoroso, de forma a permitir a adaptação do sector.

Ressalva-se, contudo, que neste novo sistema de tomada de decisão é necessário que a PCP estabeleça mecanismos claros de responsabilização e de controlo, com medidas rigorosas para casos de incumprimento do seu regulamento, cuja supervisão deveria permanecer na responsabilidade de uma autoridade central.

Esta repartição de responsabilidades iria assim permitir a tomada de decisões concretas de gestão em tempo útil, uma vez que a fixação dos objectivos a curto prazo seria determinada em co-gestão e a sua aprovação seria efectuada através de um processo legislativo sumário, contribuindo assim para uma PCP mais flexível, mais descentralizada e mais célere, baseada em objectivos claros.

Como reforçar o papel consultivo das partes interessadas no que se refere ao processo de decisão? Como poderiam o CCPA e os CCR adaptar-se a uma abordagem regionalizada?

A regionalização da gestão da Pesca na UE deverá ser conduzida de maneira a que todas as partes interessadas nos processos de decisão tenham oportunidade de participar e colaborar activamente. Desta forma, todos os subsectores da Pesca (e.g. captura, comercialização, aquacultura) deverão estar devidamente representados nestas estruturas associativas, dando particular atenção aos utilizadores que não se encontram geralmente representados, como é caso da pesca artesanal. Esta questão é discutida na secção 2.5.

Por outro lado, as partes interessadas na pesca não se limitam ao sector, pelo que a participação da sociedade civil sob a forma de ONG, ONGA ou outra associação relevante deverá ser igualmente assegurada, não devendo existir nenhum grupo de interesse dominante, ao contrário do que por vezes se assiste actualmente ao nível dos CCR. A comunidade científica deveria também ser chamada a participar nestas estruturas consultivas.

2.2 – Estabilidade relativa e acesso aos recursos

2.2.1 – Resumo

- O actual princípio da estabilidade relativa não permite garantir pescas sustentáveis na UE, pois a atribuição do acesso aos recursos depende apenas de direitos históricos de capturas, sem consideração do desempenho ambiental ou social dos EM e das suas frotas.
- O sistema de distribuição do acesso aos recursos deverá assim ser alterado para um baseado em critérios, de forma a favorecer os métodos e artes de pesca menos destrutivas,

mais eficientes energeticamente, com melhores condições de trabalho e produtos de alta qualidade.

- Este sistema deverá também garantir o acesso prioritário às comunidades pesqueiras locais que tenham um elevado grau de dependência da actividade da pesca e deverá ainda considerar a ligação histórico-cultural do EM ou da frota à pescaria.
- O acesso às 12 milhas deve ser reservado à pesca artesanal, não devendo no entanto haver uma garantia generalizada baseada apenas neste critério.

2.2.2 – Introdução

O acesso aos recursos da pesca é uma questão crítica na PCP, uma vez que este tem sido garantido até hoje exclusivamente com base em direitos históricos, sem quaisquer considerações sobre o desempenho ambiental ou social dos EM e das suas frotas, pelo que a PONG-Pesca considera que é urgente uma mudança a este nível.

2.2.3 – Respostas às questões do Livro Verde

Como melhorar o princípio da estabilidade relativa de forma a contribuir mais eficazmente para os objectivos da PCP? É necessário abolir este princípio, ou, não sendo assim, torná-lo mais flexível e, nesse caso, como? Como pôr em prática tais alternativas?

O princípio da estabilidade relativa não poderá permanecer tal como está se a PCP quiser atingir a visão do LV para as Pescas Europeias em 2020. Num processo de tomada de decisão centrado em princípios, o regime de distribuição das quotas deverá ser alterado para um sistema que contribua para a sustentabilidade dos ecossistemas marinhos e dos seus recursos, para uma distribuição mais justa do acesso às oportunidades de pesca e para um cultura de cumprimento. No fundo, deve-se criar um sistema que assegure o acesso ao peixe para os utilizadores que cumpram o regulamento da PCP e contribuam para alcançar os seus objectivos.

Para a PONG-Pesca, tal só poderá ser obtido através da definição de um conjunto de critérios, que permitam avaliar as condições e o desempenho de um Estado-Membro e/ou das suas frotas ao nível ambiental, sócio-cultural e económico, de forma a favorecer os métodos e artes de pesca menos destrutivas, mais eficientes em termos energéticos, com melhores condições de trabalho e produtos de alta qualidade. O facto de premiar os utilizadores e as frotas com melhor desempenho a estes três níveis iria assim permitir criar um ambiente de competição positiva no sector, transformando a longo prazo as pescarias na UE.

Num sistema de tomada de decisão onde as decisões estratégicas a longo prazo seriam tomadas pelo mais alto nível político na UE, enquanto que as decisões de gestão operacionais ficariam da responsabilidade de uma estrutura mais descentralizada (ver secção 2.1), estes critérios seriam assim definidos ao nível político, enquanto que as decisões sobre a distribuição do acesso às pescarias seriam tomadas mediante o ecossistema, região ou local, de acordo com o pesqueiro e as populações de peixe em causa.

A PONG-Pesca considera de particular importância que, num sistema de distribuição do acesso aos recursos baseado em critérios, as comunidades pesqueiras locais numa determinada área, cuja principal fonte de rendimento seja a pesca e, conseqüentemente, cujo grau de dependência de determinada pescaria seja elevado, deverão ter acesso prioritário. Pescadores externos

poderão candidatar-se ao acesso sob a condição de demonstrarem que a sua actividade vai ao encontro dos interesses locais.

Outros critérios a considerar deverão estar relacionados com:

Selectividade - dos diferentes métodos e artes de pesca. Os pescadores que garantirem menos capturas acidentais deverão ter acesso prioritário;

Impacto ambiental - dos diferentes métodos e artes de pesca no meio marinho. Os pescadores que recorrerem a métodos de pesca menos destrutivos deverão ter acesso prioritário aos recursos.

Consumo de energia – das frotas e embarcações. Os pescadores que utilizarem embarcações e métodos de pesca que consomem menos energia por tonelada de peixe capturado deverão ter acesso prioritário aos recursos;

Emprego e condições de trabalho – As pescarias que oferecem mais postos de trabalho, desde que os métodos de pesca sejam também os menos prejudiciais para o ambiente, e melhores condições ao nível da segurança e higiene deverão ter acesso prioritário aos recursos;

Qualidade do produto – Os pescadores que utilizarem os equipamentos e tecnologia que forneçam a melhor qualidade de pescado para consumo humano deverão ter acesso prioritário aos recursos;

História de conformidade – O historial de conformidade dos pescadores e dos EM com o regulamento da PCP deverá ser considerado aquando a atribuição do acesso aos recursos;

Ligação Histórico-Cultural – Este seria um critério de particular importância para as frotas de pesca longínquas, onde a ligação histórico-cultural de determinada frota ou Estado-Membro a uma pescaria deveria ser igualmente considerada na distribuição do acesso aos recursos.

Obviamente que um sistema de distribuição do acesso aos recursos baseado em critérios terá de ser implementado faseadamente, permitindo aos utilizadores a adaptação às novas condições, sendo como tal necessário um período de transição. Os instrumentos financeiros relevantes poderiam e deveriam assim ser utilizados de forma a facilitar esta transição, com o objectivo final de obter pescas mais sustentáveis na UE, com benefícios tanto para o ambiente marinho, como para as comunidades que dependem da pesca.

O acesso à zona das 12 milhas náuticas deve ser reservado a navios da pequena pesca?

A PONG-Pesca defende que o acesso às 12 milhas deve ser reservado à pesca artesanal, não devendo no entanto haver uma garantia generalizada baseada apenas neste factor. Os critérios acima mencionados deverão assim ser igualmente considerados, se bem que adaptados de forma a reflectir a escala local, aquando a atribuição do acesso aos recursos. Por outro lado, a PONG-Pesca considera igualmente que esta restrição deverá deixar de ser apenas uma derrogação do acesso livre aos recursos, devendo passar a ser uma condição permanente ao nível do regulamento.

2.3 – Abordagens precaucionária e ecossistémica

2.3.1 – Resumo

No entender da PONG-Pesca, as abordagens precaucionária e ecossistémica são complementares nos seus objectivos e a integração dos seus princípios na Política comum das Pescas é fundamental para a preservação dos stocks e para a sustentabilidade da exploração e das comunidades que dependem da Pesca. Os seus princípios e objectivos fundamentais são:

- Por princípio, a PCP deve assegurar habitats e recursos saudáveis.
- A abordagem precaucionária permitirá gerir os stocks de forma a evitar cenários indesejáveis e inaceitáveis incorporando a incerteza associada à variabilidade ambiental e de stocks;
- A gestão sustentável/responsável deve considerar o amplo impacto das pescarias no ecossistema como um todo, tendo em conta que o objectivo é o uso sustentável de todo o sistema, não apenas das espécies alvo;
- A PCP deve hierarquizar claramente os seus objectivos, para garantir uma gestão eficiente com base nos princípios ecossistémicos e de precaução.

2.3.2. – Introdução

A gestão das pescas europeias deve fundamentar-se em princípios de precaucionariedade e de sustentabilidade ecossistémica, algo que a PONG-Pesca considera que foi apenas advogado durante a actual PCP, não tendo sido estes princípios verdadeiramente implementados. É portanto preciso mudar, pois o futuro das pescas e o cumprimento de outros objectivos da UE dependem da sua aplicação bem sucedida. A abordagem cautelosa e ecossistémica devem portanto servir de base para qualquer política futura e aplicadas de forma rotineira na gestão das pescas, necessitando para tal de ser definidas de forma funcional.

A aplicação da abordagem precaucionária na gestão das pescas

A gestão pesqueira com base na abordagem precaucionária permite gerir os stocks de forma a evitar cenários indesejáveis e inaceitáveis, tendo em conta que alterações nos stocks pesqueiros são até certo grau desconhecidas, difíceis de controlar, de recuperação lenta, e sujeitos a variações ambientais e de valor para o consumo humano⁽⁴⁾. Tal como o Acordo UN para os Stocks pesqueiros afirma, a ausência de informação científica adequada não deve ser razão para adiar ou falhar na tomada de decisões de conservação e de gestão.

Adoptada pelo ICES e pela NAFO para aconselhar os decisores, a política precaucionária segue um procedimento básico: quantificar a incerteza, avaliar a dimensão dos stocks e mortalidade por pesca associada, estimar os pontos de referência em termos de mortalidade por pesca e biomassa, e tomar decisões relativamente às medidas de gestão⁽⁵⁾.

No que diz respeito aos pontos de referência limite, a mortalidade por pesca é o ponto de referência que estabelece o índice de gestão alvo, ou Rendimento Máximo Sustentável, e deve portanto ser considerado o mínimo aceitável (Anexo II do Acordo UN para os stocks pesqueiros)⁽³⁾.

Neste âmbito, ressalva-se que para a generalidade dos stocks explorados no Atlântico Norte, a maioria dos avanços tecnológicos têm-se focado no aspecto técnico de desenvolvimento de medidas de controlo baseadas nos pontos de referência conservativos de mortalidade natural e biomassa do stock. Desta maneira, o âmbito dessas melhorias tecnológicas deve ser ampliado de forma a englobar a necessidade da recolha de dados, a avaliação de resultados de medidas de gestão anteriores, mecanismos de resposta para ajustar as medidas de gestão de forma apropriada, a aplicação efectiva dos regulamentos, e processos que facilitem a comunicação e fomentem a cooperação entre os diferentes intervenientes do sector⁽⁵⁾. Estas medidas iriam permitir assim melhor aplicar a abordagem precaucionária na gestão das pescas, além de melhorar consideravelmente todo o processo em termos da sua avaliação.

A gestão da pesca enquanto componente do ecossistema marinho – a abordagem ecossistémica

Só se poderá atingir a sustentabilidade ecológica da pesca através da aplicação de políticas de abordagem ecossistémica às pescas (Ecosystem Approach to Fisheries - EAF). A EAF é definida como uma estratégia para manter e melhorar a saúde e produtividade do ecossistema através da gestão integrada de solos, água e recursos vivos, e que promove a conservação e o uso sustentável dos recursos marinhos no presente e no futuro^(3;4). Especificamente, em pescarias de pequena e larga escala, as actividades pesqueiras normalmente afectam outras componentes do ecossistema onde ocorre a exploração pesqueira: por exemplo, normalmente ocorre pesca acessória de espécies não-alvo, danificação física de habitats, efeitos na cadeia trófica, ou alterações na biodiversidade. No contexto de um desenvolvimento sustentável, a gestão responsável das pescas deve considerar o amplo impacto das pescarias no ecossistema como um todo, tendo em conta que o objectivo é o uso sustentável de todo o sistema, não apenas das espécies alvo^(3;5).

A abordagem ecossistémica leva os *stakeholders* a implementar estratégias de gestão sustentável das pescas. Neste contexto, uma política deve considerar^(3;5):

- (a) A aplicação do conhecimento científico mais completo de forma a atingir tanto os objectivos de conservação como de sustentabilidade;
- (b) Dar prioridade à protecção, manutenção e reabilitação da diversidade genética tanto das espécies como dos ecossistemas. Este ponto deve ser estendido a todas as espécies, não apenas aquelas de importância comercial imediata, mas também as que são capturadas acidentalmente ou sobre as quais ocorram impactos negativos provenientes das pescas;
- (c) Definir e implementar planos de gestão que respondam a alterações no estado dos *stocks*. Isto pode ser atingido através da aplicação de estratégias de exploração que incorporem pontos de referência biológicos (limite e alvo) e medidas de controlo. Estas medidas de controlo devem manter o *stock* perto do nível de exploração máxima mas ao mesmo tempo com o menor risco de atingir níveis de biomassa abaixo do recomendado. As estratégias de exploração adoptadas devem assegurar que *stocks* abaixo do nível de biomassa sustentável recuperem para níveis aceitáveis dentro de um intervalo de tempo adequado ao ciclo de vida dos recursos;
- (d) Usar a modelação como ferramenta para avaliar *a priori* a eficiência das medidas de controlo, de forma a determinar se estas são eficientes num contexto de variabilidade

associada à dimensão do *stock* e produtividade e cujo grau de incerteza é sempre considerável;

- (e) Todos os *stakeholders* devem estar envolvidos no processo decisório de forma a reflectir integralmente os valores ecológicos, sociais e económicos.

A implementação de uma política de abordagem ecossistémica deverá assim seguir as seguintes directrizes⁽³⁾:

1. Identificar os objectivos gerais relevantes para cada pescaria ou área;
2. Definir prioridades que podem ser atingidas por medidas de gestão;
3. Estabelecer objectivos operacionais;
4. Desenvolver indicadores e pontos de referência;
5. Desenvolver regras de decisão e medidas de gestão;
6. Monitorizar e avaliar o desempenho.

Destaca-se, por último, que a adopção da DQEM, através da sua obrigatoriedade de obter o Bom Estado Ambiental do ambiente marinho até 2020, e com a qual a nova PCP deve estar alinhada (ver secção 2.15), irá obrigar à integração de políticas de abordagem ecossistémica na gestão dos recursos marinhos. Mais especificamente e com relação à política de gestão das pescas, as medidas para eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulada (IUU)⁽²⁾, e a declaração de intenções para eliminar as rejeições ao mar⁽¹⁾ são bem vindas na perspectiva da abordagem ecossistémica às pescas. Porém, é necessário adoptar medidas profundas para realmente adoptar uma abordagem ecossistémica. Neste sentido, é essencial definir e hierarquizar os objectivos a nível comunitário da PCP, em que restaurar e manter *stocks* saudáveis deve ser o objectivo prioritário (ver secção 2.1). É igualmente necessário definir ferramentas de gestão eficazes, que promovam a sustentabilidade da exploração e que integrem o conhecimento científico sobre a dinâmica dos *stocks* (ver secção 2.4), para além da adopção de mecanismos de gestão e de controlo eficazes e adequados às distintas realidades regionais e locais (ver secção 2.9).

2.3.2 – Referências bibliográficas

- (1) COM (2007) 136. Uma política destinada a reduzir as capturas acessórias indesejadas e a eliminar as devoluções nas pescarias europeias.
- (2) COM REG (EC) No 1010/2009. Implementation of Council Regulation (EC) No 1005/2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing.
- (3) FAO, 2003. The Ecosystem approach to fisheries. *FAO Technical Guidelines for responsible fisheries*. N° 4. Suppl. 2. Rome, FAO 2003. 112p
- (4) Garcia *et al.*, 2003. The ecosystem approach to fisheries. Issues, terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook. *FAO Fisheries Technical Paper*. N° 443. Rome, FAO. 71p.

(5) Hilborn *et al.*, 2001. The Precautionary Approach and risk management: can they increase the probability of successes in fishery management?. *Can. J. Fish. Aquat. Sci.* 58: 99-107

(6) Shelton & Sinclair, 2008. It's time to sharpen our definition of sustainable fisheries management. *Can. J. Fish. Aquat. Sci.* 65: 2305–2314.

2.4. – Rendimento máximo sustentável e pareceres científicos

2.4.1 – Resumo

- O MSY como ponto de referência uni-específico é inadequado numa realidade multi-específica, como na maioria das pescarias europeias;
- Uma política de gestão uni-específica baseada unicamente no MSY irá continuar a deteriorar o ecossistema e nunca permitirá atingir a visão para 2020 das pescas europeias ambicionada no LV;
- Devem ser estudadas referências alternativas ao MSY que sejam aplicadas numa perspectiva mais ampla de ferramentas de gestão;
- A incorporação de informação científica no processo de gestão deve ser feita a diferentes níveis;
- Os pareceres científicos devem ser legalmente vinculativos aquando a determinação das Capturas Totais Admissíveis para todos os *stocks*.

2.4.2 – Introdução

A necessidade de mitigar a tendência alarmante para a depleção e degradação dos recursos marinhos e pesqueiros levou as Nações Unidas a declarar, no seu Acordo para os Stocks de Pesca, a necessidade de “Manter e restaurar os stocks a níveis que possam produzir o rendimento máximo sustentável (MSY) com o objectivo de atingir estes níveis para os stocks em depleção numa base urgente e desde que possível até 2015”⁽⁶⁾.

O MSY é um objectivo de gestão pesqueira que combina num único índice conceitos biológicos e económicos (biomassa, mortalidade, rendimento e esforço de pesca por frota), oferecendo um ponto de referência comum para avaliar o estado actual de um *stock*⁽⁵⁾. Apesar de considerada como uma ferramenta de gestão eficaz⁽⁶⁾ e adoptada nos contextos das políticas precaucionárias e ecossistémicas, este índice é, por definição, um ponto de referência uni-específico e estático, que leva geralmente a situações de sobre-exploração. Por estas razões o MSY é especialmente inadequado numa realidade multi-específica como na maioria das pescarias europeias (e.g. a pescaria mista de arrasto de fundo, importante na costa portuguesa⁽¹⁾), apesar de ser adoptado por diversos organismos que dão conselho científico, tais como o ICES, a NAFO e o ICCAT^(4;5).

A comunidade científica tem, no que diz respeito à abordagem ecossistémica às pescas, um papel muito importante. Nesta perspectiva o objectivo da comunidade científica deve ser o de dar a melhor recomendação nas diferentes fases de um modelo de gestão, baseado na abordagem ecossistémica às pescas. Tradicionalmente, decisores e gestores esperam receber pareceres científicos sobre a biomassa do *stock*, sobre produtividade e sobre o MSY, sempre num contexto estático.

Assumir uma nova abordagem baseada na sustentabilidade ecossistémica, implica que a incorporação de informação científica no processo de gestão deva ser feito a diferentes níveis, especialmente na definição das melhores ferramentas de gestão, no estabelecimento de pontos biológicos de referência limite e alvo que integrem a variabilidade ecossistémica que afecta a dimensão dos *stocks*, e na monitorização e avaliação do desempenho de ferramentas de gestão e controlo⁽²⁾.

2.4.3 – Respostas a Questões colocadas no Livro Verde

Seria pertinente prever uma reforma da PCP em duas etapas, primeiro através de medidas específicas para alcançar os níveis de MSY até 2015 e em seguida através de medidas destinadas a mantê-los como níveis máximos de exploração?

Como aplicar às pescarias mistas o níveis MSY, evitando simultaneamente as devoluções?

Na perspectiva da PONG-Pesca, uma política de gestão uni-específica baseada unicamente no MSY irá continuar a deteriorar o ecossistema e nunca permitirá atingir a visão para 2020 das pescas europeias ambicionadas no LV. Para além disso, a aplicação do MSY como única ferramenta de gestão não é de forma alguma a solução para o problema das pescas acessórias e rejeições⁽⁸⁾.

O MSY deverá portanto ser adoptado apenas como um meio para atingir a exploração sustentável dos *stocks* e não como um objectivo final das políticas de pesca. Esta nova perspectiva deverá incluir outras ferramentas de gestão, como planos de gestão da exploração e do esforço, implementação de políticas de redução de captura de espécies acessórias e de eliminação das rejeições e ferramentas eficazes de controlo⁽⁷⁾.

Como criar condições para realizar trabalhos de investigação científica de ponta que se debrucem sobre o futuro das pescas, incluindo em regiões em que esse tipo de investigação actualmente não existe? Como assegurar uma melhor coordenação dos programas de investigação na UE? Como garantir a disponibilização de recursos e uma formação de jovens investigadores neste domínio?

A PONG-Pesca reconhece que as estruturas científicas já existentes (e.g. ICES e NAFO) desempenham um papel fundamental no aconselhamento à gestão das pescas mundialmente reconhecido. Porém, é necessário continuar a fomentar essa investigação e a promover a inovação tecnológica em diversificados aspectos, como o desenvolvimento de ferramentas matemáticas de modelação, desenvolvimento de índices biológicos de referência mais eficazes e mesmo em campos tão diversificados como novas tecnologias de georeferenciação. Dada a amplitude geográfica das frotas europeias que vão muito para além das zonas económicas exclusivas dos EM, é importante fomentar os programas de investigação em pescas em áreas geográficas mais frágeis e mais susceptíveis de serem sobre-exploradas.

Mas, na opinião da PONG-Pesca, a questão essencial não está no modelo de investimento financeiro ou na forma de coordenação entre programas de investigação. Consideramos ser fulcral perceber como é que a nova informação disponibilizada será integrada na gestão efectiva das pescas. Actualmente, os pareceres científicos sobre modelos de gestão ou índices de

referência biológicos são condicionados por interesses políticos e económicos. Frequentemente esquecidos quando a pressão política não permite a redução das Capturas Totais Admissíveis (TAC), são usados como razão suficiente para aumentar as capturas permitidas em alguns *stocks* em recuperação.

Este facto é especialmente flagrante no caso dos *stocks* do Mar do Norte de Bacalhau e no *stock* Sul de Pescada. Em ambos os casos, apesar de os pareceres científicos do ICES apontarem para a necessidade de proteger o *stock* com medidas especiais de protecção das gerações de recrutas⁽³⁾, a Comissão e depois o Conselho acordaram num aumento generalizado de 8% nos totais admissíveis de captura nos dois *stocks*, reconhecidamente sobre-explorados.

A PONG-Pesca defende por isso que, ao mesmo tempo que a informação científica é incorporada nas diferentes fases do processo de gestão das pescas, os pareceres científicos devem ser legalmente vinculativos aquando a determinação das Capturas Totais Admissíveis para todos os *stocks*.

2.4.4 – Referências bibliográficas

- (1) Campos, A., Fonseca, P., Fonseca, T., Parente, J. 2007. Definition of fleet components in the Portuguese bottom trawl fishery. *Fisheries Research*. 83 185–191.
- (2) FAO, 2003. The Ecosystem approach to fisheries. *FAO Technical Guidelines for responsible fisheries*. Nº 4. Suppl. 2. Rome, FAO 2003. 112p
- (3) ICES. 2008. Report of the ICES Advisory Committee, 2008. ICES Advice, 2008. Books 1 - 10. 1, 842 pp.
- (4) Mace, P.M. 2001. A new role for MSY in single-species and ecosystem approaches to fisheries stock assessment and management. *Fish and Fisheries*. 2. 2-32.
- (5) Pilling, G. M., Kell, L. T., Hutton, T., Bromley, P. J., Tidd, A. N., and Bolle, L. J. 2008. Can economic and biological management objectives be achieved by the use of MSY-based reference points? A North Sea plaice (*Pleuronectes platessa*) and sole (*Solea solea*) case study. *ICES Journal of Marine Science*, 65: 1069–1080.
- (6) Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August – 4 September 2002. Chapter 1.2, Plan of implementation of the WSSD.
- (7) Sissenwine & Symes, 2007. Reflection on the common Fisheries policy. Report to The General Directorate for fisheries and maritime affairs. 75p.
- (8) Walters, C. J., Christensen, V., Martell, S. J., and Kitchell, J. F. 2005. Possible ecosystem impacts of applying MSY policies from single-species assessment. *ICES Journal of Marine Science*, 62: 558-568.

2.5 – Modelo de gestão de responsabilidade

2.5.1 – Resumo

- A participação pública, como parte integrante de uma melhor governança, está na ordem do dia a nível mundial e as comunidades piscatórias, bem como a indústria devem ser chamadas a cooperar com a UE no alcance dos objectivos a que a nova PCP se propõe, num modelo de co-gestão;
- É fundamental e urgente assegurar uma maior responsabilização do sector na gestão das pescas. Uma vez que existem variadas formas de o fazer, requer-se uma reflexão sobre os vários estudos de caso já existentes na UE e em outras partes do mundo para se aprender com os erros cometidos.
- A co-gestão não é um conceito fechado nem universal. A criação de um modelo europeu uniforme é inviável dadas as características específicas e a diversidade de cada Estado-Membro ou região;
- O modelo de co-gestão a aplicar deve ser construído em formato *bottom-up*, analisando as especificidades de cada país e as semelhanças entre regiões, no sentido da criação de uma estratégia comum com objectivos claros que valorize as qualidades de cada região e que tente reforçar as fragilidades que sejam identificadas;
- Devem ser criadas bases e redes institucionais necessárias à implementação de modelos de co-gestão adaptativa;
- É necessário melhorar os mecanismos de coordenação entre as OP e reforçar a sua arquitectura interna para que estas sejam realmente participativas. Importa também equacionar a possibilidade de delegar responsabilidades de gestão e de tomada de decisão para estas estruturas;
- A reestruturação das OP existentes e a criação de novas devem ser assistidas por organizações governamentais e da sociedade civil;
- Deve haver um reforço da importância, representatividade e legitimidade dos CCR como intermediários entre os sistemas de gestão e de tomada de decisão local e europeu, aumentando o seu âmbito de actuação e representatividade;
- Existem exemplos de boas práticas e de metodologias relativas a modelos de gestão que asseguram uma maior representatividade, cumprimento e participação do sector. Estes devem ser apoiados, valorizados e incentivados.

2.5.2 – Introdução

O actual modelo de gestão centralizado da pesca na UE não é adequado para que se obtenha pescas sustentáveis na UE, nem que se desenvolva uma cultura de cumprimento no sector, devendo este ser modificado para um que permita maior proximidade e envolvimento das partes interessadas nos processos de decisão e gestão, num sistema de co-gestão, como discutido com maior profundidade em seguida.

2.5.3 – Respostas às questões do Livro Verde

Como conferir mais responsabilidades ao sector para que disponha de maior flexibilidade, sem deixar de contribuir para os objectivos da PCP?

A pesca mundial depara-se com grandes desafios actuais e futuros, principalmente decorrentes dos sistemas de gestão, da tecnologia e de mercado. Estes desafios não podem ser enfrentados sem as administrações centrais da pesca entrarem num diálogo construtivo com os grupos de utilizadores, o que muitas vezes é referido na literatura científica como co-gestão. Observa-se assim que a responsabilidade da gestão da pesca tem vindo a tornar-se numa questão central de debate político em vários países.

Caixa 1: Dinamarca e a co-gestão pesqueira⁽¹⁾

A Dinamarca é um dos países que mais interesse tem demonstrado em partilhar responsabilidades de gestão da pesca com as várias partes interessadas e há quase duas décadas que debate estas questões a nível político.

Durante a última década e meia, a co-gestão tem ganho uma aceitação crescente como um meio potencial para melhorar o desempenho da gestão das pescas (ver Caixa 1). Desta forma, variados autores e investigadores defendem que a co-gestão poderá representar a melhor opção para superar alguns dos problemas fundamentais relacionados com a gestão da pesca moderna, podendo funcionar como uma ferramenta de gestão activa e eficaz.

Caixa 2: “Sharing responsibilities in fisheries management”

Um projecto financiado pela UE intitulado “Sharing responsibilities in fisheries management” ⁽²⁾ avalia o cenário institucional da gestão da pesca em vários países europeus, dando especial destaque para a participação dos *stakeholders* envolvidos na tomada de decisões regulamentares. Algumas das questões que procura responder são:

- Quais são os vários papéis e responsabilidades na cadeia de governação?
- Quais são as características específicas de cada país, e o que é semelhante e diferente em comparação com outros sectores?

Embora seja bastante consensual que a co-gestão é um meio eficaz de minimizar os conflitos na gestão da pesca e garantir a recirculação dos benefícios de volta para as comunidades locais, a sua implementação tem sido adiada por restrições institucionais. As instituições são pré-requisitos importantes para tornar a co-gestão efectiva e eficaz, bem como a forma como as decisões são tomadas em termos institucionais e no seio da sociedade. Desta forma, é necessário pensar num modelo que funcione em rede para que seja possível cruzar vários níveis institucionais que dêem maior adaptabilidade à gestão, reunindo grupos com grande foco local com outros de maior abrangência espacial. A função do governo deve ser de equilibrar as interacções entre esses vários grupos, não sendo este um papel compatível com o modelo de gestão *top-down* (ver Caixa 2).

No entanto, há que ter em conta que a co-gestão é um processo complexo e geralmente de difícil implementação e gestão (ver Caixa 3), sendo que nem sempre estão reunidas as condições para adoptar este tipo de processo de uma forma equilibrada e justa para todas as partes.

Caixa 3: Desvantagens da co-gestão pesqueira em África

Existe um trabalho que faz uma revisão global dos programas de descentralização da pesca (co-gestão) na África sub-Sahariana⁽³⁾. Desafiando em parte o discurso actual que defende a co-gestão e baseando-se na experiência de outros sectores (ex: silvicultura), a análise mostra que os resultados destas descentralizações não têm sido sistematicamente positivos. Na maioria dos casos, a co-gestão da pesca não conseguiu melhorar a governança, alterando simplesmente a distribuição de poder e responsabilidade entre os diferentes interessados. Neste novo cenário político, as reformas mal concebidas permitiram que uma variedade de actores locais (habituais e novos) promovesse as suas próprias agendas, muitas vezes em detrimento dos utilizadores finais mais directos, os pescadores.

Por outro lado, a não deixar a questão da co-gestão distanciar-se dos objectivos de sustentabilidade que a PCP procura, é necessário ter em conta que as motivações de uma comunidade para a co-gestão são muitas vezes mais relacionadas com a protecção dos recursos haliêuticos de alguma ameaça exterior (como qualquer tipo de exploração do meio que tenha um impacto negativo na sua actividade, nomeadamente outras formas de pesca) do que propriamente com a sua conservação.

Desta forma, a PONG-Pesca defende que a co-gestão tem particularidades muito positivas que devem ser aplicadas para benefício de todos os intervenientes do sector das pescas europeu. No entanto, é necessário ter muita atenção ao modelo que será aplicado, analisando todas as suas fragilidades e problemas, bem como a acautelar devidamente as várias dimensões socioculturais da pesca, de acordo com os EM, de forma a assegurar a protecção dos recursos, como também das comunidades piscatórias.

Como estruturar o subsector das capturas de forma a assumir a responsabilidade pela autogestão?

Há já 20 anos que em vários países, como no Reino Unido⁽⁴⁾, se discutem as oportunidades de desenvolvimento institucional dentro da indústria pesqueira, com vista a melhor integrar as Organizações de Produtores² (OP) na tomada de decisão. Mais especificamente e no que diz respeito à repartição de responsabilidades no processo político, verificam-se discussões no sentido de explorar abordagens alternativas onde haja possibilidade de delegação de responsabilidades de gestão nas OP. No entanto, caso se avance para uma reestruturação que confere mais responsabilidade às OP, esta deverá ser precedida por uma reflexão com o intuito

²Segundo a definição da Comissão Europeia, as OP são formadas por pescadores ou piscicultores que se associam livremente para tomar medidas destinadas a garantir as melhores condições de comercialização para os seus produtos. As OP constituem um elemento fundamental da organização do mercado dos produtos de pesca, uma vez que é através destas que o próprio sector procura organizar e estabilizar o mercado (http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/market_policy/producer_organisations_pt.html).

de melhorar os mecanismos de coordenação entre as OP, como para reforçar a sua arquitectura interna.

Por outro lado e uma vez que a comercialização é um dos pontos que mais fragiliza os pescadores, principalmente os locais e costeiros, dar mais poder de decisão às OP iria obrigar a que houvesse uma reorganização do sector inteiro à volta desta questão e não apenas ao nível das OP. Obviamente que tal processo de reestruturação em torno das OP será inevitavelmente moroso e complexo, pelo que, pelo menos numa primeira fase, a PONG-Pesca considera que deveria ser possível beneficiar das Associações de Pescadores que já existem, reformulando-as de acordo e também criando espaço para que novas surjam.

Para além destas estruturas associativas de âmbito mais local, considera-se importante chamar a atenção para o papel que os Conselhos Consultivos Regionais podem desempenhar como intermediários entre os sistemas de gestão local e europeu (ver Caixa 4). Assim, seria fundamental que estas estruturas ganhassem maior importância e legitimidade em termos de tomada de decisão regional e que lhes fosse dada a possibilidade de reforçar a integração de um maior número de *stakeholders*, de forma a tornarem-se num órgão com maior representatividade do que a que têm actualmente. Neste ponto, chama-se a atenção igualmente para a importância da representação da sociedade civil nestes órgãos, através de ONGs, ONGAs e outro tipo de associações, as quais deveriam ter um maior apoio dos seus EM, sobretudo para reforçar a sua participação nos CCR, nomeadamente através da presença assídua nas diversas reuniões de trabalho que ocorrem ao longo do ano. Assegurar-se-ia, desta forma, que o desenvolvimento dos trabalhos seria devidamente acompanhado por todas as partes interessadas na pesca (e não apenas o sector) e consequentemente a legitimidade das decisões tomadas.

Caixa 4: CCR para as Águas Ocidentais Austrais

O CCR para as Águas Ocidentais Austrais (CCR-S) ⁽⁵⁾ tem dois terços da sua composição formados por representantes do sector da pesca profissional (pescadores, armadores, organizações de produtores, transformadores, lotas, etc.) de cinco EM (Portugal, Espanha, França, Bélgica e Países Baixos) e o terço restante pela sociedade civil (aquacultura, associação de consumidores, de defesa do ambiente, mulheres de pescadores, pesca recreativa, etc.).

Devem as OP ser transformadas em organismos através dos quais o sector das pescas assumira responsabilidades de gestão?

Sim. Num sentido mais lato, a organização cooperativa raramente tem sido considerada como uma solução geral para os problemas de gestão e problemas do mercado da indústria da pesca. Em vez disso, a alternativa cooperativa tem sido introduzida frequentemente *ad hoc*, em tempos de crise, e como uma solução de último recurso. Neste contexto, as OP e como a sua forma cooperativa de funcionamento pode ajudar a lidar com algumas questões inerentes à pesca e à sua gestão e comercialização (ver Caixa 5).

Caixa 5: Abordagem cooperativa na Noruega e Canadá

Com base na experiência da Noruega e do Canadá, é possível delinear pontos essenciais para os quais a abordagem cooperativa tem sido aplicada como forma de minimizar alguns problemas específicos de pesca. Assim, pode-se discutir esta alternativa como:

- um veículo para controlar os processos de distribuição dentro da indústria pesqueira,
- uma ferramenta para lidar com os problemas de coordenação entre as unidades de produção e comercialização,
- uma forma de satisfazer a necessidade de regulamentação das acções de concorrência decorrentes da base de recursos de propriedade comum,
- e um instrumento para a inovação e o desenvolvimento regional no seio das comunidades de pesca.

Já em 1985, Jentoft⁽⁶⁾ argumentava que esta abordagem tem um potencial muito mais amplo do que o que foi reconhecido no passado e que merece uma análise mais profunda.

Contudo, sublinha-se que a atribuição de maior responsabilidade às OP na gestão da pesca deverá ser acompanhada por uma alteração do actual modelo de OP, como referido anteriormente. Assim, consideramos que esta estrutura deve passar a ser realmente mais participativa no seu próprio funcionamento interno, sobretudo de forma a assegurar que os pescadores tenham uma voz mais visível e activa nestas organizações, algo que não se sucede actualmente. A PONG-Pesca defende igualmente que este processo de reestruturação das actuais OP (e do surgimento de novas) deve ser assistido por organizações governamentais e da sociedade civil, para assegurar uma maior transparência em todo o processo.

Como assegurar a representatividade das OP³?

Como já foi referido anteriormente, a PONG-Pesca acredita que as Associações de Pescadores também devem ser envolvidas, ou pelo menos, que se assegurem as condições necessárias (como tempo, apoio financeiro, assistência por parte de ONGs ou governo, etc.) para que estas se reformulem no sentido de se tornarem OP. Por outro lado, destacamos de novo a relevância que as CCR podem ter, não só de ligação à UE, como discutido anteriormente, mas também como espaço onde as OP possam interagir com representantes de outras áreas (e.g. do ambiente) para discussão de ideias, ter contacto com outras realidades e, assim, melhorar o seu âmbito de actuação e representatividade.

A PONG-Pesca considera também que, dado a questão da representatividade ser muito importante e complexa, deve-se assegurar (e.g. através de uma instituição nacional ou independente) o devido acompanhamento do incentivo e criação de novas OP, bem como o

³ Segundo o *website* da Comissão Europeia⁽⁷⁾, para serem representativas, as OP devem cobrir, no mínimo, uma percentagem estabelecida dos navios que operam na sua zona ou assegurar que seja vendida nessa zona uma percentagem determinada da produção dos seus membros.

levantamento local exaustivo do número de pescadores individuais que se vão juntando ao processo, de forma a verificar o real nível de representatividade destas organizações.

Que salvaguardas e mecanismos de supervisão são necessários para garantir que um sistema de autogestão pelo subsector das capturas resulte e permita a aplicação dos princípios e objectivos da PCP?

Para que um modelo de autogestão baseado em processos de co-gestão permita a aplicação dos princípios e objectivos da PCP, é necessário ter em conta e analisar com profundidade as várias condições que se sabe que afectam este modelo de gestão, bem como o seu cumprimento, tal como abordado nos exemplos em seguida.

Caixa 6: Condições que afectam o sucesso da co-gestão na pesca

Num estudo desenvolvido em 2001 para a Ásia⁽⁶⁾, identificaram-se as 18 condições que mais importância têm no sucesso da co-gestão da pesca nos casos analisados. Estas foram agrupadas da seguinte forma:

- Supra-nível da comunidade:

- Através de políticas e legislação
- Agentes externos

- Nível da comunidade:

- Limites e escala adequados
- O associativismo estar claramente definido
- Homogeneidade do grupo
- Participação dos interessados
- Lideranças
- *Empowerment*, Capacitação e Preparação social
- Organizações comunitárias
- Apoio a longo prazo da unidade de governo local
- Direitos de propriedade sobre o recurso
- Recursos financeiros adequados/orçamento
- Parcerias e parceiros no sentido de apropriação do processo de co-gestão
- Responsabilidade
- Mecanismo de gestão de conflitos
- Objectivos claros a partir de um conjunto bem definido de questões
- E aplicação de regras de gestão.

- Nível individual e familiar:

- Estrutura de incentivos individuais.

Os exemplos apresentados nas Caixas 6 e 7 indicam como o envolvimento dos pescadores nos processos de decisão e gestão cria maiores condições para o cumprimento das regras. Desta forma, se estas forem definidas tendo como principal objectivo a sustentabilidade dos recursos pesqueiros e se estabeleçam outras condições necessárias para que haja um maior cumprimento (e.g. ao nível da comercialização e na atribuição do acesso aos recursos, como

discutido noutras secções deste documento), parece-nos que mais facilmente se poderá cumprir os princípios e objectivos da PCP.

Por outro lado, será muito importante que as estruturas relacionadas com a gestão da pesca (sobretudo ao nível supra-local) sejam consolidadas de forma a garantir que se crie uma maior ligação entre as várias OP, como também desenvolvam linhas estratégicas comuns, dando-lhes assim mais força no seio da UE. Estas estruturas devem ter um encadeamento de tal forma que se contorne o mais possível a gestão *top-down*, que a representatividade seja assegurada e que proporcione a criação de um modelo de auto-supervisão, sendo que as estruturas mais abrangentes devem ser formadas por representantes das mais locais, e assim por diante.

Caixa 7: O cumprimento das regras de pesca dinamarquesa

Os 5 factores que têm um impacto importante sobre o cumprimento das regras de pesca dinamarquesa foram identificados⁽⁹⁾ como sendo os seguintes:

- (1) Os ganhos económicos a serem obtidos;
- (2) Dissuasão e sanções;
- (3) Compatibilidade entre regulamentos e práticas de pesca e padrões;
- (4) A eficácia das normas impostas;
- (5) As normas e moral do pescador individual.

Além destes, há uma indicação clara de que a participação dos pescadores no processo de gestão estimula o cumprimento de regras.

Destaca-se, contudo, que para EM como Portugal, onde a grande maioria dos pescadores locais não pertencem a nenhuma OP, seria necessário assegurar o desenvolvimento de um plano de transição, de forma a garantir que estes pescadores teriam tempo de passar a pertencer a uma OP (ou criar uma) e assim não ficarem sem acesso à co-gestão pesqueira e ao acesso aos recursos.

Deve o subsector das capturas assumir uma maior responsabilidade financeira através do pagamento de direitos ou da participação nos custos de gestão (por exemplo, os respeitantes ao controlo)? Nesse caso, deve esta medida aplicar-se apenas à pesca industrial?

A complexidade desta questão levanta várias incertezas que consideramos que devem ser levadas em conta no momento da sua avaliação, caso se opte por um modelo de gestão para o qual o subsector das capturas passe a ser responsabilizado financeiramente:

- Áreas de soberania dos estados *versus* soberania da UE? Devem ter o mesmo grau de contribuição financeira?
- Pesca sustentável *versus* pesca destrutiva? Uma vez que consideramos que a pesca sustentável deve ser valorizada, achamos que o modelo de gestão deve criar linhas de apoio estratégico que realcem estas práticas a vários níveis, nomeadamente no de uma

eventual responsabilização financeira. Assim, as práticas de pesca mais sustentáveis devem ser beneficiadas com reduções ou mesmo isenções de pagamento.

- Comunidades piscatórias *versus* pescadores externos? Devem ter os mesmos deveres? Uma vez que as comunidades piscatórias têm uma relação identitária com os locais de pesca, seria importante fazer um levantamento qualificativo a esse nível que permitisse aferir qual a sua ligação efectiva. Depois disso, seria mais fácil analisar os pescadores de fora que não pertencem à comunidade e qual o seu papel e impacto na exploração daquelas zonas.

Para além destas questões, consideramos que se o subsector das capturas for convocado a participar financeiramente, esta contribuição poderá vir a ser feita através de um orçamento participativo, onde se discutiria como e aonde se deverá aplicar o orçamento. Contudo, neste caso teria de se acautelar devidamente a correcta e equilibrada participação de todas as partes deste subsector, sobretudo de maneira a garantir uma efectiva repartição de interesses (nomeadamente os relativos à pesca artesanal).

Ao conferir uma maior responsabilidade ao sector, como aplicar os princípios de uma melhor gestão e de proporcionalidade e, ao mesmo tempo, contribuir para a sua competitividade?

Um aspecto que é crítico para a PONG-Pesca e que deve por isso servir de ponto de partida na discussão desta questão é o facto do conceito de co-gestão não ter uma definição clara, nem ter um significado comum consensual. Além do mais, se esta questão se verifica num EM apenas, não é difícil de perceber o grau de complexidade que este assunto pode atingir na UE a 27.

Caixa 8: Pesca do Peixe-espada-preto

Portugal é o único país da UE em que a captura do peixe-espada-preto (*Aphanopus carbo*) é efectuada com anzol, uma das artes de pesca mais selectivas. Desta forma, não é compreensível que em termos de regulamentação seja equiparada às frotas francesas, por ex., que capturam esta espécie com arrastos de profundidade. Seria portanto necessário criar uma regulamentação específica para distinguir entre estes dois métodos de captura e também que se fomentasse uma troca de conhecimentos técnicos entre estas frotas (e.g. através de intercâmbios entre pescadores) e que, eventualmente, se definissem incentivos para a reconversão da frota francesa. No entanto e dado que, apesar de mais selectiva, a pesca efectuada com anzol tem também problemas não negligenciáveis de pesca acessória (nomeadamente com tubarões), dever-se-ia reforçar igualmente o apoio na investigação científica para a diminuição desta.

Por outro lado, o facto de haver um modelo europeu uniforme a todos os EM apresenta-se como algo inviável e mesmo utópico dadas as características específicas de cada membro ou região. Assim, a PONG-Pesca propõe que este modelo seja construído em formato *bottom-up* em conjunto, por exemplo, com as já existentes CCR, analisando as especificidades de cada país (em que os representantes tragam o resultado de uma discussão nacional) e as semelhanças entre regiões, e, só então, partir para o modelo global que, mesmo tendo essa natureza, tenha em conta os elementos mais importantes por EM e região (ver Caixa 8). Este é um elemento

muito importante para a criação de uma estratégia comum que valorize as qualidades de cada região e que tente reforçar as fragilidades que sejam identificadas.

Há exemplos de boas práticas em pescarias específicas a promover em maior escala? Dever-se-ia incentivar a aplicação de boas práticas? Se sim, quais?

Sim, sem dúvida que as boas práticas devem ser apoiadas, valorizadas e incentivadas. As pescarias de natureza mais sustentável devem ser divulgadas com a sua merecida relevância e tidas como modelos de referência para toda a UE.

Em seguida apresentam-se alguns exemplos que a PONG-Pesca considera relevante referir (ver Caixas 9-12), não são só relativos a pescarias concretas mas também a questões metodológicas que visam uma maior sustentabilidade em termos de implementação de um modelo de co-gestão.

<p>Caixa 9: O sistema de co-gestão Norueguês⁽¹⁰⁾</p> <p>É conhecido como <i>centrally directed consultation</i>, onde os representantes dos pescadores são enquadrados num amplo leque de organizações, que exercem uma influência directa sobre a política das pescas, incluindo não só a gestão de quotas, mas também o apoio não reembolsável, comercialização, pesquisa e educação.</p>
<p>Caixa 10: Acordos de cavalheiros⁽¹¹⁾</p> <p>Em 1999, Woodhatch e Crean avaliaram o "acordo de cavalheiros" que existia entre os pescadores de caranguejo do Sul de Devon, os pescadores de arrasto do Reino Unido e de outros EM da UE. As razões para o sucesso deste regime foram discutidas, nomeadamente por serem acordos aplicados a uma pesca caracterizada por sobrecapacidade, dissipação de lucros e não-conformidade com os regulamentos. Os acordos foram analisados em relação a outros sistemas de gestão de recursos de propriedade comum e foi estabelecida sua compatibilidade com os princípios da Política Comum das Pescas. Finalmente os acordos foram comparados e contrastados com os conceitos da subsidiariedade e da co-gestão.</p>
<p>Caixa 11: Step Zero⁽¹²⁾</p> <p>Segundo uma linha de investigação desenvolvida por Chuenpagdee e Jentoft, aprender sobre as condições e as acções tomadas antes da implementação de um modelo de co-gestão pode ajudar a avaliar a probabilidade do seu sucesso. Além disso, ao dedicar o tempo necessário para compreender todo o contexto local, os investigadores/gestores/governantes podem evitar tentativas prematuras e precipitadas que inviabilizem um esquema de co-gestão.</p>
<p>Caixa 12: Reservas Marinhas de Interesse Pesqueiro</p> <p>Na Galiza, estabeleceram-se até à data (via decreto de lei) duas reservas marinhas de interesse pesqueiro (RMdIP), impulsionadas por Confrarias de pescadores. As RMdIP são áreas de pesca controlada, que podem incluir zonas de reserva integral, desenhadas mediante um processo participativo, que tem como base o conhecimento ecológico tradicional dos pescadores artesanais, com o objectivo de promover a pesca responsável e sustentável. Cada uma destas reservas é gerida por um Órgão de Gestão paritário, conformado por igual número de pescadores e representantes da Administração Galega.</p>

Em conclusão, verifica-se que os instrumentos de gestão relacionados com a pesca são processos complexos, não havendo portanto uma resposta simples para as questões colocadas pelo LV. Esta é, aliás, uma das principais razões para terem sido feitas tantas e tão diferentes escolhas para regulamentar a pesca mundial. Para além disso, torna-se cada vez mais evidente que o conceito de co-gestão não está claramente definido, nem que o seu significado seja consensual.

Embora a descentralização no modelo de gestão das pescas já esteja a ser promovida em alguns Estados-Membros, ainda subsiste uma ambivalência muito grande sobre essa reforma, sobretudo quanto à sua aplicabilidade noutros EM. Estas diferenças em relação à participação das partes interessadas nos processos de decisão e gestão são, em parte, um resultado das tradições institucionais existentes em cada país, mas também um reflexo dos dilemas das autoridades de gestão relativos a tais reformas de práticas participativas. Assim, mesmo dentro de um sistema reformado de gestão das pescas, que permita uma maior participação dos grupos interessados, dificilmente pode haver um modelo europeu que sirva para todos.

Toda esta discussão levanta assim questões importantes que servem para alimentar o debate sobre o desenvolvimento e a estrutura dos sistemas de gestão descentralizada, em especial sobre os pressupostos subjacentes à participação do utilizador e à representatividade, capacidades e aspirações das organizações de pescadores.

Não é demais sublinhar a preocupação da PONG-Pesca de, caso se opte por implementar um modelo baseado na co-gestão, ser necessário haver um efectivo e adequado acompanhamento dos pescadores que não pertencem a nenhuma estrutura organizativa, assegurando-lhes os seus direitos de pesca futuros.

2.6.4 – Referências bibliográficas

- (1) Nielsen, J.R. & Christensen A.-S. (2006). Sharing responsibilities in Danish fisheries management—experiences and future directions. *Marine Policy*, Vol. 30, Issue 2: 181-188pp.
- (2) Knut H. Mikalsena K.H. & Jentoft S. (2008). Participatory practices in fisheries across Europe: Making stakeholders more responsible. *Marine Policy*, Vol. 32, Issue 2: 169-177pp.
- (3) Bénéa C., Belalb E., Babab M.O., Oviac S., Rajic A., Malashad I., Njayae F., Andif M.N., Russellg A. and Neilandh A. (2009). Power Struggle, Dispute and Alliance Over Local Resources: Analyzing 'Democratic' Decentralization of Natural Resources through the Lenses of Africa Inland Fisheries. *World Development*, Vol. 37, Issue 12: 1935-1950pp.
- (4) Phillipson J. & Crean K. (1997). Alternative management systems for the UK fishing industry. *Ocean & Coastal Management*, Vol. 35, Issues 2-3: 185-199pp.
- (5) Website oficial da CCR-S: <http://www.ccr-s.eu/>
- (6) Jentoft S. (1985). Models of fishery development: The cooperative approach. *Marine Policy*, Vol. 9, Issue 4: 322-331pp.
- (7) Website da Comissão Europeia das Pescas:
http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/market_policy/producer_organisations_pt.htm

- (8) Pomeroy R.S., Katon B.M. and Harkes I: (2001). Conditions affecting the success of fisheries co-management: lessons from Asia. *Marine Policy*, Vol. 25, Issue 3: 197-208pp.
- (9) Nielsen J.R. & Mathiesen C. (2003). Important factors influencing rule compliance in fisheries lessons from Denmark. *Marine Policy*, Vol. 27, Issue 5: 409-416pp.
- (10) Hersoug B. & Rånes S.A. (1997). What is good for the fishermen, is good for the nation: co-management in the Norwegian fishing industry in the 1990s. *Ocean & Coastal Management*, Vol. 35, Issues 2-3, 1997: 157-172pp.
- (11) Woodhatch L. & Crean K. (1999). The gentleman's agreements: a fisheries management case study from the Southwest of England. *Marine Policy*, Vol. 23, Issue 1: 25-35pp.
- (12) Chuenpagdee R. & Jentoft S. (2007). Step zero for fisheries co-management: What precedes implementation. *Marine Policy*, Vol. 31, Issue 6: 657-668pp.

2.6 – Um regime de gestão diferenciado para a pesca artesanal e a pesca industrial

2.6.1 – Resumo

- A PONG-Pesca concorda com a solução adiada pela Comissão no Livro Verde – adopção de regimes diferenciados para a pesca artesanal e a pesca industrial. No entanto, as diferenças cruciais entre os dois tipos de pesca devem ser consideradas na sua gestão. Por outro lado, ambos os regimes devem ter preocupações ecológicas, económicas e sociais. Os objectivos gerais destes dois sectores devem ser definidos pela Comissão, tendo em conta as opiniões dos representantes de todas as partes interessadas.
- Apesar das suas limitações, a co-gestão é para a PONG-Pesca o único tipo de modelo capaz de se adequar às especificidades de diversa ordem de cada pescaria artesanal existente na UE. As organizações de produtores deverão desempenhar um papel crucial neste processo.
- O primeiro obstáculo que se coloca é a adopção de parâmetros que permitam definir inequivocamente e para toda a frota comunitária o que é uma pescaria artesanal e o que é uma pescaria industrial. A PONG-Pesca sugere que sejam adoptadas as indicações dadas neste sentido pela FAO e, mais especificamente, pelo relatório sobre as pescarias costeiras de pequena escala. O trabalho do Comité Científico, Técnico e Económico da Pesca deve igualmente ser utilizado e estimulado neste sentido.

2.6.2 – Introdução

A pesca costeira de pequena escala está fortemente representada na União Europeia (81% e 87% das embarcações da UE têm, respectivamente, menos que 12m e 15m de comprimento) e assume uma crescente importância em virtude da sua forte implantação ao longo de toda a costa do espaço atlântico, da grande diversidade de artes de pesca e espécies capturadas, do elevado valor comercial do pescado capturado, do grande número de pescadores e outros agentes envolvidos, da importância socioeconómica e cultural nas comunidades piscatórias e da diminuição da importância dos pesqueiros tradicionais explorados pela frota longínqua.

Acresce ainda o facto de, em algumas regiões, a pesca artesanal constituir, no conjunto das estruturas produtivas, uma das componentes com maior relevância. Não obstante e apesar da

sua importância, esta actividade tem merecido reduzida atenção, já que grande parte dos estudos desenvolvidos pela comunidade científica europeia são dirigidos sobretudo para as frotas industriais ou semi-industriais que exploram os grandes recursos. Esta situação deriva, por um lado, do facto da pesca artesanal ter um peso directo muito pequeno no PIB dos diferentes países comunitários e, por outro lado, pelas dificuldades em caracterizar seguir esta actividade^(1;2).

Apesar da falta de conhecimento sobre a estrutura e funcionamento da pesca artesanal, a sua importância e especificidade são largamente reconhecidas, embora as referências a este subsector sejam habitualmente muito genéricas e pouco aprofundadas. O principal problema é que a complexidade deste sector e a ausência de estudos sistemáticos levam à formulação de suposições e não à apresentação de elementos concretos que possibilitem a caracterização deste segmento. A escala limitada da pesca artesanal, a sua ligação a ecossistemas costeiros específicos, a sua grande diversidade nos vários Estados-Membros e a heterogeneidade dos métodos de pesca praticados tornam muito difícil a investigação e a gestão das pescas artesanais como um sector⁽¹⁾.

Dadas as pressões que actualmente existem sobre a pesca, as pescarias artesanais podem, no entanto, possuir algumas vantagens estratégicas relativamente à pesca industrial: a necessidade de desenvolver práticas de pesca mais ecológicas favorece as artes de pesca passivas, que são predominantes nas pescarias artesanais europeias; o valor acrescentado dos produtos da pesca de alta qualidade e a sua diferenciação no mercado internacional do pescado pode também ser uma vantagem para a frota artesanal; os baixos custos de operação, particularmente do combustível, também beneficiam as pescarias artesanais, particularmente as que recorrem a métodos passivos; e, por fim, as pescarias artesanais serão igualmente mais adequadas em termos de planeamento regional e de desenvolvimento das comunidades costeiras⁽¹⁾. Estas vantagens estratégicas são aliás largamente reconhecidas por instituições como a FAO⁽³⁾ ou a própria Comissão Europeia (como de resto pode ser consultado no Livro Verde sobre o futuro da Política Comum da Pesca).

2.6.3 – Respostas às questões do Livro Verde

Como definir a pequena pesca em função da sua ligação às comunidades costeiras?

A diversidade intrínseca das pescarias artesanais europeias torna difícil não só a sua definição, como o estabelecimento de um modelo de gestão adequado. Talvez por isto, até ao momento, as pescarias artesanais não foram identificadas como um caso especial e têm sido ignoradas em termos de políticas europeias e mesmo nacionais, o que tem exposto as pescarias artesanais à competição desigual com outros sectores (frotas industriais, pesca recreativa, turismo, aquicultura, outras actividades realizadas nas zonas costeiras, etc.)⁽¹⁾.

Definir pesca artesanal ou de pequena escala é um desafio, pois estas denominações têm sido usadas durante décadas por gestores e políticos da pesca, legisladores, biólogos, economistas, sociólogos, engenheiros, pescadores, diversas ONG e os *media* para representar diferentes pontos de vista e dimensões socioeconómicas em diferentes contextos espaciais. Numa tentativa de condensar todas as dimensões características destas pescarias, o Glossário da FAO indica que as pescas artesanais são:

“pescarias tradicionais de dimensão familiar (e não empresas), que utilizam quantidades relativamente pequenas de capital e energia, embarcações relativamente pequenas (quando existentes), que empreendem pequenas viagens de pesca, em zonas próximas da costa, principalmente para consumo local. Na prática, a definição varia entre países, como por exemplo: apanha manual ou canoas com um pescador em países em vias de desenvolvimento; arrastões, cercadores ou palangreiros com mais de 20m em países desenvolvidos. As pescarias artesanais podem ser de subsistência ou comerciais, para consumo local ou exportação. São por vezes denominadas de pescarias de pequena escala.”⁽³⁾

No entanto, esta definição é extremamente vaga e o termo essencial que a FAO chama a atenção é “relativamente”. Uma pescaria tende a ser classificada de “artesanal” sempre em comparação com outras pescarias do mesmo país ou mesma área geográfica. A situação complica-se quando se pretende obter parâmetros de definição de pesca artesanal que sejam aplicáveis em todos os países da UE. Este é de facto um desafio, mas que deve ser encarado prioritariamente pela Comissão. A PONG-Pesca sugere que a Comissão recorra a estudos já produzidos no contexto comunitário, como o relatório sobre as pescarias costeiras de pequena escala⁽²⁾. O trabalho do Comité Científico, Técnico e Económico da Pesca deve igualmente ser utilizado e estimulado neste sentido.

Uma definição operacional de pesca artesanal deve incluir, pelo menos, o tamanho da embarcação (quando existente), a polivalência do equipamento de pesca, o grau de passividade das artes utilizadas e o grau de dependência das águas territoriais nacionais. As pescarias artesanais ou costeiras de pequena escala dependem mais das águas territoriais, recorrem sobretudo a artes de pesca passivas e demonstram habitualmente uma maior polivalência. A diversidade da captura pode ser elevada ou reduzida, mas em grande parte dos casos a captura é selectiva e as capturas acessórias são baixas⁽¹⁾. A PONG-Pesca considera ainda que a dimensão histórica, cultural e social deve ser considerada ao definir se uma pescaria em particular pode ser considerada como artesanal. No entanto, este deve ser apenas mais um factor e deverão ser definidas directrizes de forma a tornar a sua avaliação mais prática e pragmática.

Como poderia um regime diferenciado funcionar na prática?

A PONG-Pesca concorda com a solução adiantada pela Comissão no Livro Verde, ou seja, com a adopção de regimes diferenciados para a pesca artesanal e a pesca industrial. No entanto, consideramos que não deverá existir uma diferença tão demarcada em termos de objectivos e princípios denominadores como aquela que é sugerida no Livro Verde – “...para as frotas industriais, centrado no ajustamento da capacidade e na eficiência económica, outro para as frotas da pequena pesca nas comunidades costeiras, centrado em objectivos sociais”. É evidente que existem diferenças cruciais entre os dois subsectores de pesca, quer em termos de características intrínsecas como em termos de impactos ecológicos, económicos e sociais. Estas devem ser consideradas na elaboração e sobretudo na aplicação dos modelos de gestão a aplicar a cada um dos subsectores. No entanto, ambos os regimes devem ter preocupações ecológicas, económicas e sociais, tendo em vista o objectivo final da sustentabilidade em termo

globais. As orientações gerais de cada sector devem ser definidas pela Comissão, tendo em conta as opiniões dos os representantes de todas as partes interessadas.

Como adaptar a capacidade global da frota e, simultaneamente, dar resposta às preocupações sociais das comunidades costeiras, tendo em conta a situação particular das pequenas e médias empresas neste sector?

Com a pressão constante causada pelo aumento da população global, as migrações a partir de áreas mais remotas e o desenvolvimento da pesca industrial, as pescas artesanais e de pequena escala dependem em grande medida do reconhecimento e protecção dos direitos de pesca históricos ou adquiridos. A amplitude e natureza destes direitos (individuais ou comunitários e a sua transmissibilidade) ainda são fervorosamente debatidos e existe o risco de transportar soluções do sector industrial que têm como fim a maximização dos lucros individuais. Para desenvolver e manter as vantagens da pesca artesanal, o sistema de múltiplas fontes de rendimento característico do subsector tem de ser protegido e reforçado através de direitos de acesso das comunidades a uma matriz diversificada de actividades produtivas⁽³⁾.

Em todo o caso, e tendo em conta a grande diversidade apresentada pelas pescarias artesanais europeias, a sua monitorização e gestão pode ser extremamente onerosa, pelo que a solução pode passar pela adopção de um modelo de gestão distinto, como a co-gestão com a indústria⁽¹⁾. Efectivamente, a PONG-Pesca acredita que só com modelos de co-gestão é que será possível gerir de forma satisfatória e eficaz as pescarias artesanais europeias, tendo em conta, no entanto, as ressalvas apresentadas sobre esta questão na secção 2.5 do presente documento. O sector tem que ser convocado a participar activamente em todas as etapas do processo: definição de objectivos comuns a todas as pescarias artesanais, avaliação da realidade existente, proposta de modelos de gestão adequados a cada pescaria em particular, interacção com outras actividades e utilizações dos ecossistemas costeiros e aquáticos, gestão e fiscalização das pescarias. Neste aspecto, as organizações de produtores serão essenciais, e existem vários exemplos práticos de como esta organização não só é possível como pode e deve partir directamente dos produtores.

Ao adoptar uma aproximação diferenciada para a pesca artesanal, as especificidades locais e regionais devem ser totalmente consideradas. A este respeito, a gestão e o processo de decisão deve ser devolvido a níveis locais e regionais adequados e tem de ser introduzida uma maior flexibilidade na gestão e nas negociações sobre os acessos, tendo em conta as especificidades locais e regionais. Há ainda a necessidade de assegurar que as estruturas e acordos institucionais existentes representam adequadamente o sector artesanal.

Estes são desafios consideráveis. Para ir ao seu encontro, a utilização dos subsídios tem um importante papel a desempenhar. Por um lado, é necessário capital para permitir aos pescadores mudarem para práticas de pesca mais sustentáveis (ver secção 2.8). Por outro, existe a necessidade de investimentos em formação, aquisição de competências e estruturas institucionais que permitam o desenvolvimento de cadeias comerciais e acordos de co-gestão, e que integrem a gestão e desenvolvimento das pescarias em zonas costeiras mais amplas e no cenário marítimo. É então crucial que sejam consideradas as interacções e impactos das pescarias de pequena escala com outras utilizações das áreas costeiras, como as reservas marinhas, a pesca desportiva, o turismo, as explorações energéticas *offshore* (plataformas,

energia eólica), extracção de inertes, descargas de efluentes, etc. Estas actividades possuem impactos significativos nas pescarias de pequena escala e na sustentabilidade das comunidades costeiras, e este factor tem de ser considerado nos processos de decisão⁽⁴⁾.

2.6.4 – Referências bibliográficas

(1) http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/small_scale_coastal_fisheries_en.pdf

(2) <http://atlanticprojects.inescporto.pt/project-area/prespo>

(3) <http://www.fao.org/fishery/topic/14753/en>

(4) <http://eussf.icsf.net/icsf2006/jspFiles/euSSFisheries/english/home.jsp>

2.7 – Capacidade de pesca

2.7.1 – Resumo

- A PONG-Pesca concorda com o levantado no LV quanto à urgência que existe para a diminuição da sobrecapacidade crónica que existe actualmente na UE.
- É imperativo fazer uma caracterização da realidade existente, tanto em termos de frota (número de barcos, onde pescam, com que artes e quanto), como em termos de estado dos recursos e dos ecossistemas.
- O pilar do sucesso da PCP está na sustentabilidade dos recursos que são a base para a sustentabilidade social e económica. É por isso crucial integrar os intervenientes nas decisões, acabar com subsídios que promovam o aumento da sobrecapacidade, aumentar a fiscalização justa e apoiar apenas pescarias selectivas e sustentáveis, nomeadamente da pesca artesanal e costeira.
- A PONG-Pesca considera que os direitos de pesca são um modelo de gestão com implicações a vários níveis e não apenas em termos de redução da capacidade de pesca, pelo que a sua utilização enquanto modelo de gestão deve equacionada sob uma forma global, particularmente quanto aos riscos que acarreta relativamente à sustentabilidade dos recursos e à equidade na distribuição desses direitos pelos diversos segmentos do sector.

2.7.2 – Introdução

Nas águas da União Europeia (UE) é estimado que mais de 80% dos mananciais de pesca avaliados estão sobre-explorados, comparados com os 25% mundiais. Esta realidade deve-se a vários factores, sendo um deles a sobrecapacidade crónica da frota de pesca Europeia, provocada pela atribuição excessiva de subsídios, os controlos ineficazes, os desenvolvimentos tecnológicos e os instrumentos inadequados para ajustar a capacidade de pesca. Devido a estes factores, actualmente a frota pesqueira europeia pode exercer uma pressão de pesca nos mananciais que é duas a três vezes superior ao considerado sustentável. A par da sobrecapacidade, o declínio dos mananciais de pesca diminuiu as oportunidades de exploração, estando na base da crise económica que algumas frotas estão a sentir actualmente⁽¹⁾. Apenas com uma frota e pescarias sustentáveis poderá haver continuidade dos recursos que alimentam este sector.

2.7.3 – Respostas às questões do Livro Verde

A capacidade deve ser limitada por legislação? Se sim, como?

A PONG-Pesca considera que a capacidade deve ser limitada por legislação, tendo como objectivo atingir a sustentabilidade. Para tal, o equilíbrio entre o esforço de pesca e os mananciais disponíveis deve ser frequentemente avaliado.

Desta forma, para poder combater a sobrecapacidade, é necessário antes de tudo caracterizá-la correctamente, de forma a limitá-la de forma adequada e de acordo com a pescaria. Segundo a PONG-Pesca, devem ser correctamente avaliados aspectos como o número e o tipo de barcos existentes, as artes que usam, qual o esforço de pesca que exercem, a área geográfica onde operam e o estado da pescaria (ou grupo de pescarias), entre outros, para poder agir de forma eficiente. Deve ser exigida e garantida a transparência a todos os Estados-Membros sobre esta questão. O abate de embarcações deverá também ser conduzido de forma transparente.

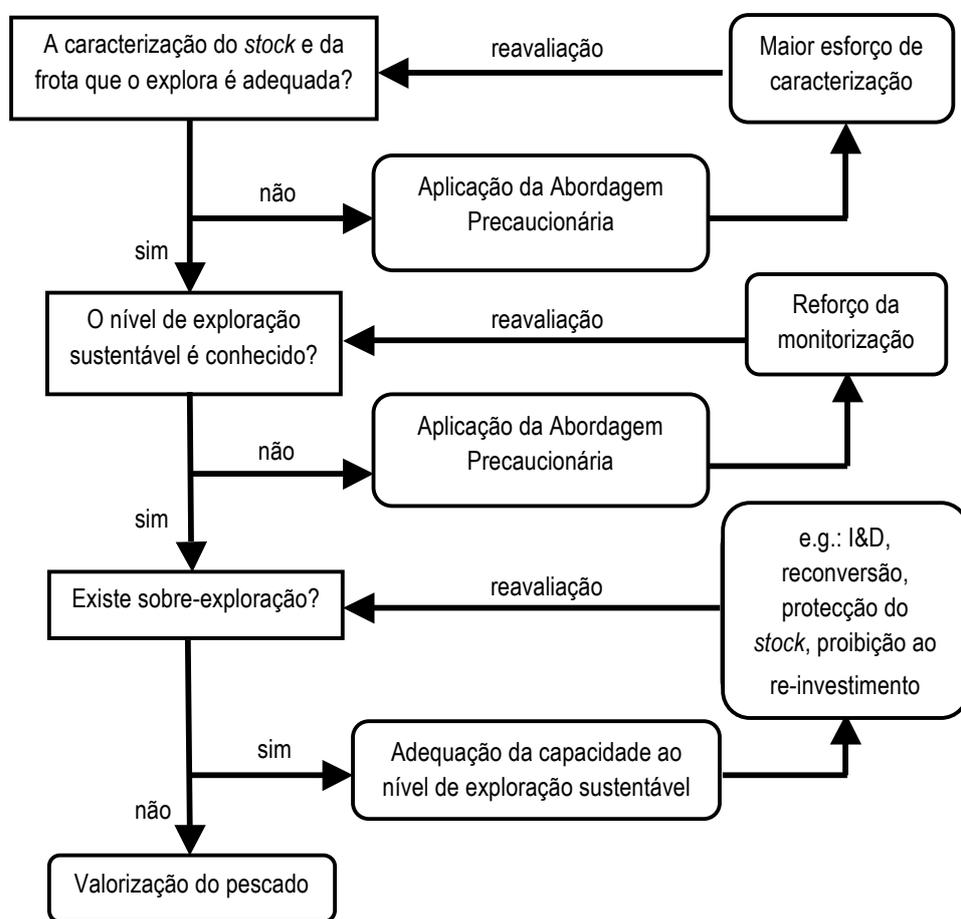


Figura 1 – Fluxograma de avaliação da capacidade de pesca por pescaria

Para garantir que a capacidade de pesca das frotas está de acordo com as oportunidades de pesca é igualmente prioritário promover e financiar a investigação sobre tecnologias alternativas de pesca mais sustentáveis, artes mais selectivas e menos destrutivas, embarcações menos poluentes, e métodos mais eficazes para a conservação do pescado e para uma redução do esforço de pesca.

É também imprescindível que a PCP invista na investigação contínua dos padrões e tendências de biomassa e abundâncias, distribuição e resiliência dos mananciais de pesca, avaliando periodicamente o balanço entre a capacidade de pesca, as oportunidades de pesca e o estado dos recursos e do ecossistema, de forma a adaptar-se a dimensão da frota à disponibilidade dos recursos, tendo sempre em vista a sua sustentabilidade e de acordo com a abordagem precaucionária (secção 2.3) (ver Figura 1). Deve ainda ser dada uma particular atenção à modernização tecnológica e à consequente melhoria que ela induz em termos de eficiência de pesca, uma vez que esta questão tem sido apontada como um dos principais factores de fracasso da actual política de redução da frota, como é de resto reconhecido no próprio Livro Verde.

A PONG-Pesca considera também importante que a PCP promova a valorização do pescado sustentável e de maior qualidade e que os critérios para a valorização sejam regulados por uma legislação europeia adequada, devendo o processo ser conduzido de forma neutra, imparcial e transparente. Este mecanismo pode ser um factor decisivo para a redução da sobre-pesca e aumento de selectividade das pescarias, podendo ser uma forma de incentivar à reconversão para tecnologias mais eficientes em termos ambientais e a uma maior responsabilização do sector.

A solução é financiar o abate sem permitir o reinvestimento noutra embarcação?

Para a PONG-Pesca, a solução para lidar com a sobrecapacidade tem que ser abrangente e não se pode limitar a uma medida. O abate definitivo deve ser uma das opções, permitindo apenas o re-investimento numa nova embarcação se esta respeitar os critérios que possibilitam pescaria mais sustentável. Na anterior PCP, além dos subsídios para abate que frequentemente foram re-investidos em embarcações mais potentes e com maior capacidade, existiram igualmente muitos subsídios para modernização, o que também resultou no aumento da capacidade e de esforço de pesca. Em muitos casos, foram mesmo financiadas desta forma pescarias altamente destrutivas ou dirigidas a espécies em perigo. De acordo com os objectivos de redução da capacidade de pesca e de promoção de pescarias mais sustentáveis, a nova PCP não deve apoiar a entrada no sector de novas embarcações de pesca destrutiva e não-sustentável, e não deve subsidiar modernizações de embarcações que promovam a sobre-pesca e/ou a pesca destrutiva, mas sim a sua reconversão para embarcações dedicadas a pescarias sustentáveis e tecnologias eficientes em termos ambientais (ver secção 2.8).

As espécies e populações em perigo devem ser protegidas por legislação rapidamente implementada e eficazmente fiscalizada, proibindo a sua exploração directa e o uso de artes que as capturam com elevada percentagem enquanto espécies acessórias. É igualmente necessário um controlo rigoroso dos detentores de licenças e de direitos transmissíveis para que um armador que desista do sector, recebendo um subsídio por isso, não volte a integrá-lo por outro meio.

É possível intensificar a utilização dos direitos transferíveis (individuais ou colectivos) para apoiar a redução da capacidade das frotas industriais e, em caso afirmativo, como assegurar a transição? Que cláusulas de salvaguarda devem ser introduzidas se esse sistema for aplicado? É possível introduzir outras medidas com o mesmo objectivo?

Esta escolha deve ser inteiramente dos Estados-Membros ou há necessidade de medidas comuns ao nível das regiões marinhas ou a nível da União Europeia?

A PONG-Pesca considera que os direitos de pesca são um modelo de gestão com implicações a vários níveis e não apenas em termos de redução da capacidade de pesca, pelo que levanta-se apenas considerações gerais sobre este modelo, que deveriam ser equacionadas aquando a análise da adequação da utilização de direitos de pesca para se atingir uma pesca sustentável na UE.

Apesar da gestão das pescas através de direitos de propriedade não ser um conceito novo, tendo sociedades tradicionais implementado estratégias semelhantes ao longo dos tempos (ver Caixa 13), a aplicação deste sistema nos países desenvolvidos do Ocidente, sob a forma de ITQs, tem, infelizmente, sido bastante problemática (ver Caixas 14, 15 e 16).

Caixa 13: Zonas insulares do Pacífico

Em muitos países insulares do Pacífico, aldeias, tribos, ou mesmo famílias individuais têm direitos exclusivos sobre determinadas zonas de pesca e têm controlo sobre quem pesca nessas áreas. Este sistema tradicional funcionou de forma eficaz durante séculos, porque o privilégio de possuírem uma porção do mar, vem com uma responsabilidade associada à colheita do recurso de forma sustentável.⁽²⁾

A preocupação principal neste sistema de gestão reside ao nível da atribuição inicial de quotas, pois as licenças são geralmente cedidas a pessoas ou embarcações com base no histórico de capturas de vários anos. Como tal, esta forma de atribuição gera problemas de equidade para com novos pescadores, uma vez que estes são excluídos desta atribuição, mas também permite perpetuar práticas não sustentáveis de pesca, dado que a maior parte das cotas é atribuída a pescadores que têm capturado grandes quantidades de peixes no passado, sem haver qualquer consideração quanto à forma como o peixe foi capturado aquando a atribuição.

Assim, da mesma forma que a atribuição do acesso aos recursos deve ser baseada em critérios de ordem ambiental, sociocultural e económica, entre outros (ver secção 2.2), ao optar-se por um sistema baseado em direitos de pesca transferíveis, deve-se criar os mecanismos necessários para assegurar que os mesmos critérios são respeitados em todas as trocas comerciais de quotas e não apenas na sua distribuição inicial.

Por outro lado, apesar de se estar a referir os direitos de pesca apenas para a frota de larga escala, a PONG-Pesca reitera outra grande preocupação quanto a este modelo de gestão, que surge devido ao risco de haver uma concentração das quotas ao nível das frotas industriais, já que estas têm maior exercício de poder e capacidade de compra que as frotas artesanais, podendo assim gradualmente adquirir os direitos destas. A implementação de um sistema de gestão por direitos transferíveis pode assim levar à criação de uma estrutura corporativa, destruindo efectivamente pequenas comunidades piscatórias e originando graves consequências sociais, caso esta questão não seja devidamente acautelada.

Caixa 14: Nova Zelândia e os ITQs

Na Nova Zelândia, 80% das quotas pertencem a 10% dos proprietários.⁽²⁾

Caixa 15: Canadá e os ITQs

Desde 1990 que o Canadá tem vindo a utilizar ITQs na zona da British Columbia, estando-se a considerar expandir o sistema para o resto do país. Mas um estudo recente da EcoTrust Canadá alerta para uma série de questões que devem ser acauteladas, como a especulação por não pescadores, o aumento de custos para pescadores, a diminuição de competitividade, de ser muito desregulada e de criar mais problemas que soluções.⁽³⁾

Caixa 16: Islândia e os ITQs

A Pesca Islandesa tem sido gerida através de ITQs mas ainda não há consenso sobre a questão das quotas, uma vez que 700 dos 1.000 pescadores de pequenas embarcações venderam suas quotas a barcos de pesca industrializados. Os seus efeitos em termos de distribuição de lucro entre o armador e a tripulação, e a vulnerabilidade das comunidades da pequena pesca têm estado no centro do debate.⁽²⁾

2.7.4 – Referências bibliográficas

(1) Indrani Lutchman, Dr Sophie des Clers, Dr Koen Van den Bossche (2009). Overcapacity – what overcapacity? An evaluation of member states reporting on efforts to achieve a sustainable balance between capacity and fishing opportunities in 2007. Institute for European Environmental Policy.

(2) Duke University – Biology Department:

<http://www.biology.duke.edu/bio217/2002/fish/management.html>

(3) Anon. (2009). A cautionary tale about ITQs in BC fisheries. Ecotrust Canada, Issue 8. 8p. Disponível em: http://www.ecotrust.ca/files/ITQ_Cautionary_Tale_FINAL.pdf

2.8 – Financiamento comunitário para as pescas

2.8.1 – Resumo

- O paradigma actual de financiamento do sector da pesca na UE produz um ciclo vicioso de subsídio-dependência e impactos negativos nos ecossistemas: subsídios mal atribuídos – sobrecapacidade – sobre-exploração dos *stocks* – menor rendimento das pescarias – subsídios para modernização – sobrecapacidade.
- A PONG-Pesca acredita que é possível criar um ciclo alternativo, financiando directamente pescarias mais selectivas e com maior eficiência energética. Estas permitiriam a recuperação dos ecossistemas e dos *stocks*, o que resultaria numa maior sustentabilidade e rentabilidade das pescarias, diminuindo a sua dependência de subsídios. Ao mesmo tempo, o sector estaria a diminuir a sua produção de gases com efeito de estufa, contribuindo assim para o esforço de mitigação das alterações climáticas.
- Identificando as pescarias segundo dois critérios - benefícios sociais e económicos e danos ambientais - é possível priorizar o tipo de financiamentos de forma que todas as pescarias

européias possam transformar-se no mais desejável – pescarias com benefícios sociais e económicos elevados e danos ambientais reduzidos.

- A investigação científica, criação de áreas marinhas protegidas e outras medidas que permitam combater a sobre-exploração dos recursos, a degradação dos ecossistemas aquáticos e as alterações climáticas são novos domínios que o financiamento comunitário deve visar. A informação e sensibilização dos consumidores é também uma área de importância vital que deve ser preferencialmente subsidiada.

2.8.2 – Introdução

Tal como para qualquer outra actividade económica, a sustentabilidade do sector das pescas traduz-se, *inter alia*, na sua eficiência, rentabilidade e competitividade, sendo os subsídios comunitários desnecessários ou pontuais. A situação presente não poderia distar mais deste paradigma, com a agravante de as medidas tomadas desde 2002 não terem surtido efeito suficiente. Assim, urge fazer um novo diagnóstico do problema e, evitando a tentação de manter vivas actividades económicas claramente insustentáveis, delinear um plano de transição que permita a recuperação do ambiente marinho e do sector a médio e longo prazo.

2.8.3 – Respostas às questões do Livro Verde

Como redireccionar os recursos financeiros da UE para promover a inovação e a adaptação a políticas e situações novas? Deve concentrar-se o apoio financeiro público em medidas de transição específicas, como a eliminação das devoluções no sector das pescas?

O paradigma actual de financiamento das actividades pesqueiras tem subjacente um mecanismo gerador de uma reacção negativa, perpetuando a necessidade do sector em receber assistência (Figura 2, à esquerda): fundos mal atribuídos conduzem à sobrecapacidade, a qual por sua vez provoca danos directos nos ecossistemas marinhos; a sobre-exploração dos *stocks* torna o sector menos lucrativo, precisando então de mais fundos para modernizar as embarcações pesqueiras, o que acaba por resultar novamente em sobrecapacidade. Como mencionado na secção 2.14, há um segundo mecanismo, embora indirecto, pelo qual a sobrecapacidade e as pescarias longínquas (essencialmente industriais) conduzem a mais emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), as quais contribuem para o aquecimento global e acidificação dos oceanos; isto interfere com as funções normais dos ecossistemas, com um conseqüente decréscimo na produtividade.

Encontrar um modo de quebrar este o ciclo vicioso acima descrito não é obviamente uma tarefa simples. Apesar disso, a PONG-Pesca subscreve um modelo de aplicação de fundos que resultaria num mecanismo conducente a reacções positivas (Figura 2, à direita): fundos aplicados correctamente que beneficiem pescas que respeitem os critérios de sustentabilidade apresentados na secção 2.2 conduziriam à ausência de destruição dos habitats e uma exploração dos recursos mais racional, com menos capturas acessórias; isto permitiria que os ecossistemas pudessem recuperar, mesmo que a longo prazo, tornando o sector menos dependente de subsídios. Simultaneamente, estas práticas pesqueiras produzem menos

emissões de GEE, pelo que este mecanismo contribui para o esforço global de redução de emissões que agravam o efeito de estufa e contribuem para as alterações climáticas.

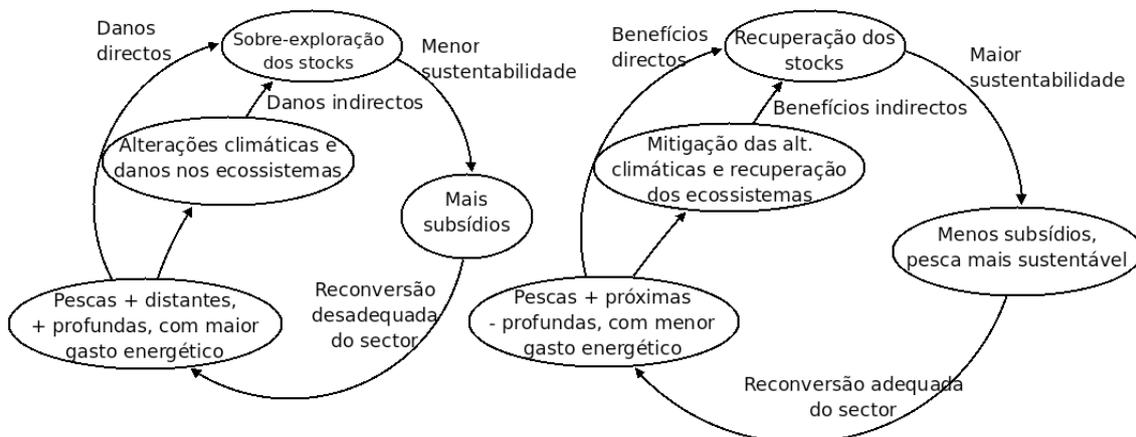


Figura 1 - Passando do actual paradigma de financiamento com reacções negativas (esquerda) para um paradigma com reacções positivas (direita)

Quais devem ser as principais prioridades do apoio financeiro público no futuro e porquê?

Com o objectivo de efectivar a passagem entre os dois paradigmas acima descritos, a PONG-Pesca apresenta a seguinte lista de prioridades para financiamento (Tabela 1):

Tabela 1– Prioridades de financiamento das actividades de pesca

		Benefícios sociais e económicos	
		Elevados	Reduzidos
Danos ambientais	Reduzidos	A – sem financiamento	C – valor acrescentado
	Elevados	B – adaptação das artes de pesca	D – reconversão/eliminação

Idealmente, todas as frotas pesqueiras pertencerão futuramente ao tipo A: estas têm poucos impactos no ambiente marinho, dão bons rendimentos aos pescadores e reforçam o tecido social relacionado com o sector. Os outros três tipos descritos na tabela devem aspirar a converterem-se no tipo A. Consequentemente, pescarias lucrativas que operam às custas da destruição de habitats, ou produzem capturas acessórias em excesso (tipo B), deverão receber financiamento para converterem as suas artes de pesca, de modo a que se tornem menos prejudiciais. Simultaneamente, as pescarias que lutam pela sobrevivência por terem poucas vantagens económicas e sociais, apesar de não causarem muitos danos aos ecossistemas (tipo C), deverão receber financiamento direccionado para o aumento do valor dos seus produtos. Finalmente, as pescarias com fraco desempenho nos três pilares de sustentabilidade (tipo D) deverão receber financiamento para serem completamente reformuladas; na ausência de alternativas, serão o alvo preferencial para a eliminação.

Assim, sugerimos as seguintes classes de subsídios:

1. subsídios para pescarias do tipo B: investigação e desenvolvimento, substituição de artes de pesca e adaptação das embarcações (modernização das embarcações – o mais amigas do ambiente possível), criação e manutenção de áreas marinhas protegidas, recuperação de stocks, monitorização dos ecossistemas, assistência aos pescadores durante restrições espaciais/temporais à pesca.
2. subsídios para pescarias do tipo C: apoio a comercialização, certificação como pescaria sustentável, promoção de comércio justo, melhoria das infra-estruturas de processamento e armazenamento;
3. subsídios para pescarias de tipo D: semelhante ao indicado no ponto 1 para a reconversão, e adicionalmente programas de aquisição de embarcações obsoletas.

Cada classe de subsídio implica uma série de considerações preventivas. Assim, a PONG-Pesca recomenda a consulta do documento que Sumaila e Pauly dedicaram à temática dos subsídios⁽¹⁾. À medida que as pescarias dos tipos B, C e D se convertem em pescarias do tipo A, estes subsídios podem ser progressivamente eliminados.

Quais são as mudanças que o sector pode não conseguir induzir autonomamente, requerendo por isso o apoio financeiro público? Há novos domínios de intervenção que exijam financiamento?

Na secção 2.14 a PONG-Pesca advoga que a adaptação às alterações climáticas requer que o sector das pescas adopte uma estratégia de longo prazo. Primeiro, a PCP deverá promover projectos de investigação que prevejam a resposta dos ecossistemas marinhos ao aquecimento global e à acidificação, a resiliência das estruturas costeiras à subida do nível do mar e novos padrões de tempestades. A importância das áreas marinhas protegidas (AMP) deve ser aqui sublinhada: sem actividades extractivas, as AMP alojam comunidades cujas dinâmicas temporais são determinadas apenas pela variabilidade ambiental; por esta razão, as AMP são a ferramenta preferencial para monitorizar respostas *in situ* às alterações climáticas, e para avaliar a validade dos modelos de ecossistemas. Segundo, a PCP deverá atribuir parte do seu financiamento especificamente para a adaptação a longo prazo das frotas da UE à disponibilidade variável (i.e., composição específica, distribuição e abundância) dos recursos vivos, sempre com a sustentabilidade como princípio orientador. Ao contrário de outras estratégias de financiamento, este tipo de apoios não devem ser eliminados.

Em última análise, a força motriz das pescas é a procura pelos consumidores. Para que a exploração sustentável dos stocks pesqueiros da UE seja alcançada na próxima década, é da maior importância que a PCP faça um esforço adicional na sensibilização dos consumidores. Neste âmbito, o desenvolvimento de novas redes de mercantilização e a certificação como pescarias sustentáveis também deverão ser promovidas (ver secção 2.12).

2.8.4 – Referências bibliográficas

(1) U.R. Sumaila, D. Pauly, (eds.) 2006. *Catching More Bait: A Bottom-Up Re-estimation of Global Fisheries Subsidies*. Fisheries Centre Research Reports. 14(6), 114 pp

2.9 – Fiscalização e controlo

2.9.1 – Resumo

- Ter uma fiscalização e controlo eficazes é fundamental para eliminar os problemas de pesca ilegal, não regulamentada e não declarada. A fiscalização e controlo da actividade das pescas deve ser feita recorrendo níveis distintos de decisão e regulamentação.
- A nível comunitário, a criação da Agência Comunitária de Controlo das Pescas, foi o primeiro passo para tornar a fiscalização e controlo mais eficaz. No entanto, o mandato e as competências desta agência deverão ser reforçados e efectivados e a nível regional e nacional muito ainda deve ser feito. Para além da necessidade de implementar regulamentos claros e mecanismos eficazes de fiscalização, é necessário fomentar uma política de cumprimento.
- Os intervenientes devem ter a capacidade de se autogerir com vista à exploração sustentável dos recursos. Sobretudo, as entidades legisladoras, fiscalizadoras e directamente visadas pela legislação e fiscalização devem dialogar no sentido de produzir uma legislação mais justa e adaptada às múltiplas realidades das pesca europeias e uma fiscalização mais eficiente e efectiva.

2.9.2 – Introdução

Uma Política Comum das Pescas, que se deseja sustentável e baseada numa abordagem ecossistémica, não é eficaz enquanto problemas de sobredimensão das frotas e a existência de pesca ilegal, não regulamentada e não declarada continuarem a existir. Associando estes factos à realidade de sobre-exploração dos recursos a questão da eficiência da fiscalização e do controlo torna-se essencial no processo de reforma da PCP.

A PONG-Pesca considera que os esforços feitos desde a anterior reforma da PCP, embora positivos, ainda não foram suficientes para eliminar os problemas existentes ao nível do regime de controlo e fiscalização das frotas. Porém, com a criação em 2005 da Agência Comunitária de Controlo das Pescas (ACCP), parece existir uma evolução positiva no que diz respeito ao controlo e fiscalização das pescas comunitárias⁽¹⁾. A criação desta agência foi uma importante medida no sentido de implementar um regime de controlo mais transparente e de carácter supra-nacional.

2.9.3 – Respostas às questões do Livro Verde

Que mecanismos de execução considera mais adequados para assegurar um nível elevado de cumprimento: mecanismos centralizados (por exemplo, acções directas da Comissão, controlos nacionais ou internacionais) ou descentralizados?

Os mecanismos de controlo e fiscalização devem ser implementados em três níveis organizacionais diferentes, ao nível da regulamentação dos EM; ao nível Regional com as comissões consultivas regionais, e ao nível nacional junto dos representantes das frotas e organizações de produtores.

A criação da ACCP, a publicação pela comissão da proposta do regime comunitário de controlo do cumprimento das regras da política comum das pescas (COM (2008), 718)⁽²⁾ e a publicação

do regulamento EC N° 1005/2008⁽³⁾ para estabelecer o sistema comunitário de prevenção, detenção e eliminação da pesca ilegal, não regulamentada e não declarada, constituíram avanços consideráveis na abordagem ao problema da fiscalização e controlo.

A nível nacional e regional, os mandatos das agências de controlo europeias e nacionais (no caso português, a Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura e Inspeção Geral das Pescas) deverão incluir auditorias, inspecções, a criação de unidades de emergência quando os princípios da PCP correm riscos sérios. E acima de tudo, as agências de controlo devem promover a cooperação e assistência entre os intervenientes a nível nacional e regional.

Seria a favor de vincular o acesso ao financiamento comunitário ao cumprimento efectivo das responsabilidades em matéria de controlo?

Na opinião da PONG-Pesca, a vinculação do acesso ao financiamento comunitário ao cumprimento efectivo das responsabilidades dos Estados-Membros na fiscalização e controlo é uma medida essencial para fortalecer a capacidade de regulação.

Para além deste aspecto, é essencial criar nos intervenientes a cultura do cumprimento, como é reconhecido pela comissão europeia na sua proposta para o regime comunitário de controlo do cumprimento das regras políticas comuns das pescas. A presente realidade é caracterizada por uma cultura de incumprimento das regras da PCP que se deve: ao baixo risco de detecção de infracções; diferenças ao nível dos Estados-Membros da frequência e a intensidade dos controlos e inspecções diferem bastante de EM; quadro jurídico da política de controlo muito complexo e incoerente que resulta numa falta de clareza e certeza jurídica. A comissão propõe medidas que envolvem a simplificação e racionalização do quadro jurídico, introdução de sanções dissuasivas e harmonizadas, o melhoramento da cooperação entre EM e com a Comissão, revisão do mandato da Agência Comunitária de Controlo das Pescas (ACCP)⁽²⁾. A PONG-Pesca apoia plenamente a concretização destas medidas.

Um maior recurso à autogestão pelo sector poderia contribuir para este objectivo? Uma gestão a nível das regiões geográficas pode contribuir para o mesmo fim?

A PONG-Pesca considera que o recurso à autogestão ao nível regional e local das Comissões Consultivas Regionais (CCR) e das organizações dos produtores pode ser uma medida eficaz e dinamizadora da cultura do cumprimento. Porém, não poderá ser tomada como medida isolada. A co-gestão por parte dos intervenientes directos deve por um lado estar regulamentada ao nível dos EM e ao nível central, e por outro, fundamental, integrar perfeitamente o objectivo de contribuir para uma pesca sustentável a pequeno e médio prazo.

Que mecanismos permitiriam assegurar um nível elevado de cumprimento?

A PONG-Pesca considera que as novas propostas de mecanismos de fiscalização que fazem uso de tecnologias de localização de embarcações como o sistema de localização de navios por satélite, sistema de identificação automática, sistema electrónico de transmissão de dados, e sistema de detecção de navios serão úteis para tornar a fiscalização e controlo mais eficientes. Porém, estes novos mecanismos devem ser uniformizados e tornados operacionais em todos os EM. Associado a estes mecanismos de tecnologia de ponta, deve estar um programa de

monitorização *in situ*, com recurso a observadores a bordo cujas funções devem passar pela fiscalização mas essencialmente devem estabelecer a ponte entre os reguladores e os intervenientes na actividade, de forma a garantir o feedback essencial a uma política de abordagem ecossistémica às pescas.

Para a PONG-Pesca, esta vertente consultiva e de diálogo entre as várias partes envolvidas deve ser reforçada e fomentada também a nível da legislação e fiscalização. Não é difícil encontrar nas pescas europeias situações de desadequação entre a legislação, a fiscalização e a realidade existente no terreno, que resultam em incumprimentos de diversa ordem, falhas na fiscalização, desperdício de recursos naturais, humanos e materiais. Legisladores, fiscalizadores e aqueles visados pelos dois primeiros devem comunicar no sentido de produzir uma legislação mais justa e adaptada às múltiplas realidades existentes e uma fiscalização mais eficiente e efectiva. As CCR podem ser o cenário principal destas discussões, mas o diálogo deve ser fomentado por todos os intervenientes no sector da pesca, quer seja a nível comunitário, nacional e local.

2.9.4 – Referências bibliográficas

- (1) Coelho, M., Filipe, J., Ferreira, M., 2009, “CRIME AND PUNISHMENT”: ENFORCEMENT AND COMPLIANCE IN THE EUROPEAN FISHERIES, 9th Conference of the European Sociological Association.
- (2) COM (2008). Proposta de regulamento do Conselho que institui um regime comunitário de controlo do cumprimento das regras da política comum das pescas. COM (2008) 718.
- (3) COM REG (EC) No 1010/2009. Implementation of Council Regulation (EC) No 1005/2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing.

2.10 – A dimensão externa da futura Política Comum de Pescas

2.10.1 – Resumo

- A PONG-Pesca entende que os objectivos da dimensão externa da futura PCP não devem diferir dos objectivos da PCP para as águas da UE. Adicionalmente, os custos da pesca em águas exteriores à UE devem ser progressivamente suportados pela frota europeia de pesca, e não pelos contribuintes. Isto implica que o acesso aos recursos vivos marinhos não pode continuar a ser livre, e que a UE deve tomar a dianteira na promoção de um pagamento às ORGP por esse acesso, o qual deve reverter para a gestão dos recursos.
- A UE deve apostar numa reformulação da sua política de condicionalismo no âmbito dos APP. Em vez de serem os países terceiros a verem o apoio ao desenvolvimento condicionado pelo conteúdo dos APP, deverão ser as embarcações europeias que deverão preencher certos requisitos para beneficiarem de um APP.

2.10.2 – Introdução

A dimensão externa da Política Comum de Pescas (PCP) da União Europeia (UE) é composta por duas componentes. Por um lado, a frota pesqueira da UE actua em águas internacionais, onde a gestão das pescas é geralmente da responsabilidade de Organizações Regionais de Gestão das Pescas (ORGP). Por outro lado, a frota pesqueira da UE actua em águas de países terceiros, ao abrigo dos Acordos de Parceria no domínio da Pesca (APP).

2.10.3 – Respostas às questões do Livro Verde

O objectivo principal da PCP é promover uma pesca responsável e sustentável. Há algum motivo por que a dimensão externa da PCP deva ser norteadada por objectivos diferentes?

Actualmente, a frota pesqueira da UE a pescar em águas internacionais ou nas águas de países terceiros não é suficiente para complementar a pesca em águas europeias na supressão das necessidades de consumo de pescado na UE. É através das importações que a UE consegue cumprir a procura de pescado. Embora a pesca externa não tenha agora a importância que tinha há alguns anos, importa garantir que mantenha os mesmos objectivos que a pesca em águas da UE.

Infelizmente, o objectivo da dimensão externa da pesca da UE tem sido apenas o de assegurar acesso a recursos pesqueiros, e não o de promover uma pesca responsável e sustentável. Isto tem levado a acusações de que a UE defende a pesca sustentável fora das suas águas mas não lida com o problema do excesso de capacidade pesqueira, o qual tem sido transferido para águas de países terceiros e para o mar alto⁽¹⁾. Um exemplo claro é a presença e actuação da frota da UE nas águas do Senegal⁽²⁾.

A UE deverá trabalhar efectivamente para que faça uma pesca responsável e sustentável em águas internacionais e nas águas de países terceiros. Assim, o objectivo da UE na sua actuação nas ORGP e na elaboração de APP não deve ser o acesso aos recursos pesqueiros mas a sua exploração sustentável, mesmo que isso implique a redução do total de captura permitido e/ou da quota de pesca alocada à UE.

Contrariamente ao actual princípio do livre acesso às águas internacionais, deveria sujeitar-se a pagamento o direito de pescar no mar alto, sob a governação das ORGP?

Sim. A ausência de custo pela remoção de recursos que são de todos constitui um incentivo para a pilhagem dos oceanos em mar alto. As licenças de pesca para actividades no mar alto deverão contribuir directamente para a monitorização científica da pescaria e a fiscalização das embarcações. Além disso, um país membro de uma ORGP não deverá poder substituir a sua frota no pagamento destas licenças, de modo a que estas não constituam mais um apoio encapotado e que incentive directamente a pesca em vez de a regular.

Os APP constituem o melhor instrumento para alcançar a sustentabilidade fora das águas comunitárias ou deveriam ser substituídos por outras formas de cooperação? É necessário examinar a pertinência de uma perspectiva regional que substitua ou complemente uma perspectiva bilateral normalizada?

Os acordos de pesca celebrados entre a UE e países terceiros têm sido amplamente criticados por serem bastante desfavoráveis para estes países⁽³⁾. Menos frequentemente, mas também de forma preocupante, tem-se observado que a UE em geral, e alguns países particularmente fortes na pesca longínqua, têm condicionado a ajuda ao desenvolvimento de países em desenvolvimento em função da sua atribuição de licenças de pesca a embarcações destes EM da UE, fomentando desta maneira a corrupção⁽⁴⁾.

O condicionalismo da UE deve ser dirigido não ao apoio ao desenvolvimento dos países terceiros que abrem as suas águas às embarcações da UE mas sim a estas embarcações. As embarcações da UE que querem pescar nas águas de países terceiros ao abrigo dos APP devem reunir as condições certas que lhes permitam exercer uma pesca responsável e sustentável. A UE não deve passar completamente a responsabilidade pela pesca responsável e sustentável para os países terceiros. Assim, a UE não deverá permitir a actuação da sua frota em *stocks* sobre-explorados, nem de frota que use artes de pesca particularmente destrutivas em *habitats* marinhos sensíveis.

Adicionalmente, os APP, apesar de representarem um avanço importante nas relações bilaterais entre a UE e países costeiros, não tiveram consequências relevantes para o objectivo de uma pesca responsável e sustentável. Também a preferência pela abordagem bilateral em detrimento da multilateral em relação a *stocks* de espécies altamente migratórias⁽⁵⁾, além de reduzir o poder negocial dos países terceiros, não contribui em nada para a prossecução do objectivo de uma pesca responsável e sustentável dada a óbvia incapacidade de cobrir num único acordo bilateral a área de distribuição deste tipo de *stocks*.

Os custos associados às actividades de pesca exercidas em águas de países terceiros por operadores comunitários devem ser assumidos por estes ou continuar a ser parcialmente financiados pelo orçamento comunitário?

Actualmente, a frota da UE a pescar em águas de países terceiros só assegura o pagamento das licenças de pesca. A restante compensação financeira aos países terceiros é suportada pela UE. Os custos associados às actividades de pesca de operadores comunitários em águas de países terceiros deverão ser suportados por estes operadores. Dever-se-á fazer uma remoção progressiva dos apoios de modo a que a frota se possa adaptar e melhor enfrentar os custos que passará a suportar. Esta adaptação progressiva deverá ter um prazo concreto para terminar.

O objectivo da remoção destes apoios é diminuir o incentivo para que a frota europeia transfira as suas práticas frequentemente ambientalmente insustentáveis para fora das suas águas. A UE deverá adaptar a sua frota (longínqua e doméstica) à disponibilidade de recursos que tem, e não simplesmente orientá-la em função da procura de pescado, como até agora se tem verificado. Obviamente, a frota da UE que mantenha práticas ambientalmente sustentáveis não deverá ser prejudicada por estas medidas.

A adaptação não será fácil, principalmente nos países como Portugal e Espanha que têm uma parte da sua frota de pesca historicamente dirigida para a pesca longínqua. Por isso, é opinião da PONG-Pesca que países com tradição histórica (isto é, pré-adesão à UE) de pesca longínqua deverão ter um especial apoio na sua adaptação aos acrescidos custos da sua actividade. Este apoio não deverá ser em dinheiro, mas em orientação técnica sobre a conversão para a pesca doméstica ou mesmo no abate, caso não haja a possibilidade de reconverter.

2.10.4 – Referências bibliográficas

- (1) Gorez, B. 2009. The future of Fisheries Partnership Agreements in the context of the Common Fisheries Policy reform. Presentation to the European Parliament Development Committee. Coalition for Fair Fisheries Arrangements (CFFA).
- (2) Witbooi, E. 2008. Governing Global Fisheries: Commons, Community Law and Third-Country Coastal Waters. *Social & Legal Studies* 17:369–386.
- (3) Brown, O. 2005. Policy Incoherence: EU Fisheries Policy in Senegal. Occasional Paper. Human Development Report Office.
- (4) Standing, A. 2008. Corruption and industrial fishing in Africa. U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- (5) Kamau, E. C., A. Wamukota, and N. Muthiga. 2009. Promotion and Management of Marine Fisheries in Kenya. Pages 83-137 in G. Winter, editor. *Towards Sustainable Fisheries Law. A Comparative Analysis*. IUCN, Gland, Switzerland.

2.11 – Aquicultura

2.11.1 – Resumo

- Num cenário de depauperamento de recursos e de manutenção ou aumento do consumo de produtos da pesca, a aquicultura tem um papel chave e indubitável no mercado de abastecimento de peixe.
- No entanto, a aquicultura apresenta inúmeras questões de ordem ambiental e de segurança alimentar, reconhecidas a nível mundial e pela própria Comissão, que devem ser alvo de fortes investimentos ao nível da investigação científica e dos fundos europeus (ligados à pesca e à investigação de uma forma geral), para que a aquicultura possa tornar-se numa actividade sustentável.
- A aquicultura afecta igualmente o meio marinho como um todo, pelo que as interligações entre a aquicultura (tanto os *inputs* como os *outputs*), o meio aquático e a interacção com outras espécies devem ser claramente identificadas dentro da óptica de uma abordagem ecossistémica.
- As interacções entre os potenciais impactos (positivos e negativos) da aquicultura e das pescas, actuais e futuros, deve assim ser objecto de uma avaliação integrada (i.e. ao nível ambiental, social e económico), de maneira a assegurar que estes dois sectores actuam em sinergia e complementaridade e que o seu planeamento e gestão esteja interligado, mas também com a gestão do meio marinho como um todo.

2.11.2 – Introdução

O pescado é um elemento crítico em termos de segurança alimentar mundial, uma vez que, de acordo com a FAO, representa pelo menos 15% da ingestão média de proteína animal *per capita* para mais de metade da população mundial⁽²⁾. Num cenário global de estabilização das capturas, sobre-exploração de um terço dos *stocks* globais, e de uma população em crescimento, a aquicultura surge como um sector chave para assegurar parte do fornecimento de pescado, tendo já atingido 47% da produção mundial de peixe em 2006⁽²⁾.

A União Europeia é o terceiro maior produtor do mundo de pescado, além de ser também um dos maiores consumidores. Corresponde igualmente ao maior importador mundial de produtos pesqueiros, verificando-se que o saldo da balança comercial é claramente negativo para todos os produtos desta natureza. Esta situação é tanto mais grave quando se observa que as capturas europeias apresentam uma tendência negativa ao longo dos últimos 20 anos. Desta forma, não é de estranhar que a aquicultura seja considerada uma indústria chave para a UE, onde já representa 18.4% do volume total da produção interna de pescado⁽¹⁾, mas que se encontra actualmente em estagnação, devido em parte à preocupação pública sobre as práticas de aquicultura e a qualidade do produto⁽²⁾.

2.11.3 – Respostas às questões do Livro Verde

Que papel deve a aquicultura desempenhar na futura PCP: deverá ser integrada como um pilar fundamental da PCP, com objectivos e instrumentos específicos, ou deve o seu desenvolvimento ficar a cargo dos Estados-Membros, numa base nacional? Que instrumentos são necessários para integrar a aquicultura na PCP?

A aquicultura tem associados problemas ambientais e de segurança e higiene alimentar não negligenciáveis, tais como a fonte de alimentação das espécies carnívoras (óleo e farinha de peixe), o risco de fugas e cruzamentos com espécies selvagens, o bem-estar animal, a qualidade do produto (introdução de medicamentos veterinários e acumulação de toxinas e poluentes), a captura de juvenis selvagens, a introdução de poluição no meio (orgânica e química) e a modificação do habitat.

Estes impactos afectam claramente o meio aquático como um todo, mas também têm várias repercussões ao nível das cadeias tróficas que não podem ser descuradas. Pelo contrário, estas interligações entre a aquicultura (tanto os *inputs* como os *outputs*), o meio aquático e a interacção com outras espécies devem ser claramente identificadas dentro da óptica de uma abordagem ecossistémica e consideradas aquando o planeamento e gestão, não só da aquicultura, mas das diversas actividades humanas que afectam um determinado ecossistema, nomeadamente a pesca.

Desta forma, uma vez que existe uma real e inegável necessidade por esta actividade e que a sua expansão está fortemente ligada à crescente escassez dos recursos haliêuticos, considera-se que a reforma da PCP deve ser conduzida de maneira a que a estratégia delineada para a aquicultura na UE seja claramente integrada com a da pesca, contribuindo assim para a implementação de uma política integrada e assente na abordagem ecossistémica, como, de resto, é discutido na secção 2.3.

As pressões introduzidas pela aquicultura no meio aquático, em particular marinho e costeiro, podem exacerbar as pressões originadas pela pesca, pelo que é imperativo identificar esses pontos e incorporá-los na PCP, nomeadamente ao nível da definição dos limites das capturas das espécies que são afectadas directa ou indirectamente pela aquicultura.

É preciso portanto assegurar que a aquicultura não vai acrescentar pressão tanto sobre os *stocks* selvagens (e.g. como no caso dos *stocks* mediterrâneos e atlântico-este do atum rabilho, devido à captura de juvenis, ou do salmão e truta selvagens devido à contaminação por parasitas tipo pulga do mar), como sobre os ecossistemas de uma maneira geral, sobretudo quando é reconhecida a sua importância como zonas de desova ou de berçário para determinadas espécies (e em particular quando se tratam de espécies sobre-exploradas ou no seu nível máximo de exploração).

Por outro lado, a aquicultura oferece várias oportunidades em termos socioeconómicos, podendo servir de alternativa ou complemento de rendimento para as comunidades mais dependentes da pesca, algo que é particularmente crítico para os EM cujas frotas são largamente artesanais, como é o caso de Portugal. Adicionalmente, existem formas de produção cujos impactos no ambiente são menos significativos (e.g. biológica, *offshore* ou de bivalves) ou que permitem ter uma produção diversificada (como a aquicultura integrada multitrófica) que devem ser claramente incentivadas e apoiadas, nomeadamente pelo Fundo Europeu das Pescas.

Aliás, o actual Fundo Europeu das Pescas já prevê apoios financeiros que visam promover a aquicultura sustentável e cujas apostas estratégicas subjacentes devem portanto ser reforçadas, nomeadamente no próximo Fundo Europeu das Pescas, bem como noutros instrumentos ao dispor da Comissão (e.g. Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento), tais como:

- apostar na diversificação da produção (em particular em espécies não carnívoras) e em outros produtos que tenham mercado, bem como em fontes alternativas de alimento (de origem não animal);
- implementar métodos que reduzam significativamente os impactos negativos no ambiente ou induzam efeitos positivos;
- fomentar práticas que concebam a protecção e a melhoria do ambiente, dos recursos naturais, da diversidade genética e da paisagem;
- incentivar a certificação ambiental e de qualidade dos processos e produtos;
- desenvolver aquiculturas que sejam compatíveis com a Rede Natura 2000;
- promover a aquicultura biológica;
- promover acções de divulgação e informação sobre a aquicultura.

A aquicultura necessita assim de ser bem regulamentada e apoiada por uma investigação científica e tecnológica robusta para que o seu crescimento se faça realmente de uma forma sustentável. Neste sentido, a Comissão já publicou uma estratégia para o desenvolvimento sustentável para a aquicultura em 2002, onde são identificados os principais desafios que se colocam a este sector e propostas acções, bem como uma comunicação este ano com acções estratégicas para introduzir um novo ímpeto para a aquicultura.

A PONG-Pesca considera portanto que a Comissão, conjuntamente com outros parceiros que desenvolvem trabalho nesta área (e.g. FAO, EFARO, ONGs ambientais como a IUCN e a WWF) deverá assim assumir um papel de coordenação ao nível europeu, articulando-se com os EM

para assegurar, por um lado, que a aquicultura se desenvolve de acordo com as melhores técnicas, conhecimento e práticas ambientais ao nível nacional e, por outro, que ela não seja dissociada do planeamento e gestão dos recursos haliêuticos.

As interacções entre os potenciais impactos (positivos e negativos) da aquicultura e das pescas, actuais e futuros, deve portanto ser objecto de uma avaliação integrada (i.e. ao nível ambiental, social e económico), de maneira a assegurar que estes dois sectores actuam em sinergia e complementaridade e que o seu planeamento e gestão esteja assim interligado, mas também com a gestão do meio marinho como um todo, algo que a PONG-Pesca considera fundamental que venha reflectido nesta reforma da PCP.

2.11.4 – Referências bibliográficas

- (1) EC (2008). Facts and Figures on the CFP - Basic Data on the Common Fisheries Policy. Edition 2008. Luxembourg, 39 pp.
- (2) FAO (2008). The State of the World Fisheries and Aquaculture. Rome: Italy. 178p.

2.12 – Comércio – da captura ao consumidor

2.12.1 – Resumo

No entender da PONG-Pesca existem três pontos principais que podem contribuir para uma comercialização mais eficiente dos produtos da pesca:

- Informar os consumidores e dar-lhes a capacidade de uma escolha consciente;
- Promover a formação dos pescadores com o objectivo de fortalecer a capacidade organizativa das associações de produtores, e com isso conseguirem um maior controlo em relação à acção dominante dos distribuidores;
- Diminuir as importações de produtos da pesca de países terceiros e, sobretudo, certificar que estes cumprem os critérios e normas de qualidade estabelecidos para o sector a nível comunitário.

2.12.2 – Introdução

O comércio e os consumidores são uma componente essencial da fileira da pesca. Os pescadores exercem a sua actividade com o objectivo concreto de introduzirem os produtos no mercado e de os fazerem chegar aos consumidores, com o objectivo final de maximizarem o rendimento da actividade. Para que a pesca seja alterada e melhorada ao nível do desempenho ambiental, sem trazer prejuízo para o desempenho económico e social, é necessário agir ao nível do último elo da cadeia da actividade pesqueira: a comercialização. A PONG-Pesca considera que é da maior importância aumentar o valor acrescentado dos produtos da pesca para que o valor pago pelos consumidores reflecta o custo real da captura dos recursos. Os consumidores terão de ser sensibilizados para o valor intrínseco dos produtos que consomem, porque só assim será possível continuar a explorá-los sustentadamente. Esta alteração do mercado, embora possa representar um aumento dos custos ao nível do consumidor, vai de encontro com os princípios declarados na Conferência do Rio de Janeiro (1992), que defende

um novo paradigma das sociedades actuais onde o consumo e a produção terão de ser adaptados à capacidade de reposição dos recursos. A adaptação dos produtores a estes princípios terá também de ser acompanhada a nível individual pelos consumidores, que deverão cada vez mais assumir uma responsabilidade ambiental nas escolhas que adoptam.

O Livro Verde refere igualmente a proporção dos produtos importados para o mercado comunitário muito elevada. Este factor tem uma grande influência no mercado e na rentabilidade obtida pelos pescadores porque estes produtos abastecem o mercado frequentemente a preços inferiores. Mesmo com um esforço de garantia de pesca sustentável por parte dos países onde é importado o peixe, é difícil de garantir que a utilização desses recursos não se baseia numa troca desequilibrada e injusta para as populações dos países de origem. As trocas comerciais com países em desenvolvimento têm tendência a favorecer os interesses das entidades que participam nos acordos, não garantindo o interesse comum das populações. A melhor forma de contrariar este facto na nova política seria diminuir gradualmente as importações, mas sobretudo, exigir a estes países os mesmos critérios de captura, padrões de qualidade de processamento do pescado em vigor na própria UE, e fomentar o comércio justo e uma distribuição de lucros equitativa em toda a cadeia de produção.

A escassez de recursos da pesca da UE pode ser colmatada até certa medida através de um consumo sustentável e ambientalmente mais eficiente. Isto significa que através de educação da alimentação dos cidadãos é possível alterar os hábitos de consumo e incentivar as opções de produtos menos frequentes nos hábitos culinários, como por exemplo peixes dos níveis tróficos mais baixos da cadeia alimentar marinha (e.g. peixes planctívoros). Além disso os hábitos de consumo podem ser ajustados às necessidades metabólicas do corpo humano, e a proporção de proteína ingerida normalmente nas refeições dos países desenvolvidos pode ser diminuída.

2.12.3 – Respostas às questões do Livro Verde

Como utilizar os mecanismos de mercado para incentivar o desenvolvimento de actividades de pesca em consonância com o mercado e exploradas de uma forma sustentável?

Deverá haver uma valorização dos produtos da pesca pela promoção da qualidade e da frescura e dos benefícios sociais para as comunidades piscatórias. Uma das formas para o fazer será a promoção de certificações regionais adaptadas à realidade da pesca artesanal de cada EM, possivelmente promovidas por entidades nacionais, mas sempre submetidas a avaliações da própria UE ou de entidades independentes. Para que esse valor seja reflectido no preço de custo dos produtos é necessário uma certificação eficaz, que informe o consumidor e diferencie estes produtos dos outros presentes no mercado. Os locais de venda de peixe fresco, como os tradicionais mercados, devem ser promovidos porque abastecem o peixe de pontos de venda locais, beneficiando a população e as comunidades piscatórias da região. As autarquias e as ONG locais podem ter um importante papel a desempenhar neste âmbito.

Como pode a futura PCP dar um maior apoio a iniciativas em matéria de certificação e rotulagem?

Qual é a melhor forma de assegurar a rastreabilidade e a transparência na cadeia de produção?

O receptor final dos produtos da pesca é o consumidor e existem vários tipos de acções possíveis de desenvolver no sentido de promover um consumo sustentável de peixe. Uma das principais formas é através da informação directa ao consumidor. As escolhas podem ser influenciadas pela informação disponível e por isso é importante que esse trabalho seja efectuado pelas entidades responsáveis e disponibilizado à sociedade em geral. Verifica-se que os cidadãos europeus estão cada vez mais disponíveis e sensibilizados para comprar “produtos verdes” (produtos elaborados com menores consequências ambientais)⁽¹⁾. Os consumidores querem ter mais informação para orientar as suas escolhas e evitar alimentos de produtos da pesca prejudiciais ao ambiente. A falta de informação é uma das razões que apontam para a não alteração de hábitos, e quando a informação é disponibilizada a maioria dos consumidores está disposta a alterar os seus hábitos de consumo⁽²⁾. A eco-certificação dos produtos da pesca pode conferir a confiança necessária para os consumidores adquirirem este género de produtos. É uma certificação que se baseia em critérios ambientais e países como a Suécia, por exemplo, criaram uma certificação própria para os produtos provenientes da pesca: KRAV⁽³⁾. Desta forma a UE deveria criar um sistema certificação adaptado aos produtos de pesca e que fosse amplamente utilizado por todos os EM para facilitar a adesão por parte dos produtores. Ou como alternativa, os próprios EM podem promover individualmente um sistema de certificação adaptado à actividade pesqueira, com a capacidade de englobar os produtos provenientes da pesca artesanal.

Além da certificação, a informação dos produtos pode também ser facilitada através de uma rotulagem eficiente e completa. Numa primeira fase, possivelmente mais rapidamente exequível e com custos suportáveis, os rótulos dos produtos deveriam incluir informação como o nome comum da espécie, o nome científico, o país ou área geográfica de origem e o método de captura. Esta rotulagem seria implementada a nível comunitário, sendo igualmente exigida a produtos importados de países terceiros.

Eventualmente a rotulagem deverá incluir uma classificação ambiental relativamente às emissões de carbono desde a pesca no mar até à bancada no supermercado, com o custo energético da captura, do processamento e do transporte. A eficiência da classificação poderia passar por exemplo por um sistema de uma escala de cores e letras, como acontece actualmente para os electrodomésticos.

Para implementar este tipo de medidas será necessário o envolvimento das entidades responsáveis pela comercialização de alimentos na EU e dos produtores no sentido de adoptarem uma informação homogénea sobre os produtos. Ao ser implementada, seria igualmente indispensável a realização de campanhas de informação e sensibilização que ajudassem os consumidores a interpretar as informações que lhes seriam transmitidas pela rotulagem.

Como pode a UE promover produtos da pesca provenientes de pescarias geridas de uma forma sustentável e garantir a todos condições de concorrência equitativas? Que papel

pode a política comercial desempenhar para equilibrar os interesses dos produtores e dos consumidores e as nossas relações com os países exportadores?

Uma das formas de promover os produtos da pesca das pescarias sustentáveis é através da certificação eficaz, amplamente utilizada e credível, que incentive a preferência dos consumidores por este género de produtos em detrimento de outros. Se nessa certificação for incluído o cálculo do custo ambiental e esse valor for acrescentando como uma taxa, os produtos com menor desempenho ambiental serão mais caros e ficam em desvantagem em relação aos outros. Por exemplo a pesca efectuada em zonas mais remotas, ou com artes de pesca mais destrutivas como o arrasto, têm maior consumo de combustível, maior quantidade de emissões e menor desempenho ambiental em comparação com uma pesca mais sustentável, como por exemplo a pesca artesanal. Para fortalecer a confiança na certificação será também necessário uma fiscalização eficaz que garanta a correcta implementação do sistema e credibilize a informação fornecida.

O desempenho ambiental dos produtos pode também ser baseado numa classificação cada vez mais utilizada em todas as actividades humanas: a pegada carbónica. Este género de classificação deveria ser promovido pela UE e adaptado aos produtos da pesca. Para uma implementação no mercado e uma identificação imediata poderia ser adoptada uma classificação com base em diferentes cores, que identificasse o desempenho ambiental do produto. É importante que a classificação seja facilmente apreendida pelo consumidor, simples e objectiva. Ao implementar este género de classificação todo o tipo de custos ambientais, desde as emissões carbónicas provenientes dos barcos de pesca até ao processamento e distribuição, seriam avaliadas e reflectidas na apresentação do produto final durante a venda. Desta forma, produtos como o peixe fresco teriam outras vantagens sobre os produtos transformados e congelados. O peixe congelado é muitas vezes preferido pelos consumidores devido ao menor custo, mas é menos sustentável devido a custos ambientais provenientes das emissões carbónicas. Além do desempenho ambiental ser menor, ao nível do desempenho social existem também consequências, pois conferem menores lucros aos pescadores, dado que são negociados em grandes quantidades e a preços inferiores.

De que maneira podem as OP ajustar a produção às necessidades do mercado? Que novos instrumentos baseados no mercado podem ser aplicados através das OP? Como podem os pescadores reforçar a sua posição face aos sectores da transformação e da distribuição?

O problema mais profundo na comercialização de peixe é que os preços não reflectem o preço real do peixe. O consumidor paga apenas uma parte do produto, o resto acaba por ser pago indirectamente através de subsídios. Os preços deverão reflectir o custo real dos recursos e por isso deviam ser superiores. Se assim for os pescadores recebem maiores rendimentos e consequentemente diminuem a intenção de capturar mais peixe e para obter mais valor na venda. A regulação poderá ser feita ao nível das lotas, interferindo no processo de primeira venda, como por exemplo estabelecendo limites mínimos dos preços de venda e facilitando o processo de admissão de compradores na lota. Uma abordagem revolucionária, no caso de Portugal e noutros EM onde se verifiquem as mesmas condições de primeira venda do pescado, poderia ser a adopção de um sistema de leilão com valores crescentes, sendo que o preço inicial

seria o preço real de produção do pescado. Este valor seria calculado tendo em conta todos os custos e amortizações reais do pescado e em caso de não existirem ofertas mais elevadas, deveria ser garantido o escoamento do produto pela entidade gestora de cada lota (no caso de Portugal, a Docapesca S.A.). As OP terão igualmente importante a desempenhar, pois podem coordenar a actividade dos pescadores de acordo com os interesses comuns e a capacidade de escoamento dos produtos no mercado (ver caixa 17).

Caixa 17: ArtesanalPesca - Organização De Produtores De Pesca

A ArtesanalPesca ⁽⁴⁾ é uma cooperativa de produtores de Pesca formada em 1986 com o objectivo de valorizar os produtos do Mar capturados pelos pescadores de Sesimbra. Comprar peixe à ArtesanalPesca equivale a adquirir peixe directamente ao pescador, com um elevado nível de frescura e obedecendo a um controlo da qualidade. A cooperativa engloba quase a totalidade dos produtores de Peixe-espada preto capturado nas águas continentais portuguesas, com 16 embarcações associadas que fazem pesca dirigida a esta espécie. O principal produto comercializado é o filete de Peixe-espada preto, mas comercializam também o Peixe-espada Preto inteiro, e outros peixes associados à pesca como o Peixe-espada Branco, Polvo, Sardinha, Cavala e tubarões de profundidade (Lixa/Carocho). Dispõe de uma área fabril de 1600m², capacidade para armazenar congelados e refrigerados até 400 toneladas e capacidade de congelação por três processos diferentes (túnel de ar forçado, tanque de salmoura e criocongelação com azoto líquido). O seu funcionamento baseia-se na compra do peixe directa aos pescadores sempre ao mesmo preço. O peixe passa pela lota e vai directamente para a Associação. O valor por kg de pescado mantém-se sempre o mesmo, independentemente de haver muito ou pouco peixe capturado. A Artesanal tem frigoríficos onde consegue armazenar e guardar o peixe e, por isso, em épocas de grande abundância consegue controlar o mercado, não o inundando com o seu produto e mantendo a capacidade de negociação. Para além disso, têm um apertado controlo no esforço de pesca, adoptando por vezes a decisão de mandar parar embarcações quando não é adequado pôr mais peixe no mercado.

A capacidade de organização dos pescadores em estruturas de representação é essencial para, de acordo com o Livro Verde da reforma da PCP, “garantirem uma parte maior no preço da venda” e para terem um “papel mais importante no que toca à comercialização dos produtos dos seus membros”. Uma das formas de conseguir alterar esta situação é promover a formação dos profissionais da pesca e as suas capacidades de gestão, organização e promoção dos seus produtos. Esta estruturação permitiria “antecipar melhor a procura em termos de calendário, quantidade, qualidade, e apresentação” que é referida no Livro Verde como um objectivo a ser atingido.

2.12.4 – Referências bibliográficas

- (1) Eurobarometer, 2009. Europeans’ attitudes towards the issue of sustainable consumption and production. Flash Eurobarometer 256 – *The Gallup Organisation*. Comissão Europeia. 86p.
- (2) Seafood Choices Alliance 2005. *Constant Cravings: The European Consumer and Sustainable Seafood Choices*. 12p.
- (3) www.krav.se
- (4) <http://artesanalpesca.blogspot.com/>

2.13 – O papel das áreas marinhas protegidas na futura Política Comum de Pescas

2.13.1 – Resumo

- É opinião da PONG-Pesca que a futura PCP não pode ignorar o potencial das AMP em facilitar a recuperação de *stocks* sobre-explorados. O falhanço óbvio da actual PCP exige uma diversificação das ferramentas de gestão das pescas. As AMP, dentro das suas limitações, podem dar um importante contributo não só para a conservação do ambiente marinho do qual depende o sector das pescas, mas também para a recuperação de alguns *stocks*. Principalmente, as AMP devem ser vistas como uma ferramenta cujos efeitos positivos poderão ser observáveis apenas a longo prazo, pelo que a gestão de *stocks* de pesca não só não deve ser baseada apenas nas AMP, como deve contemplar medidas com efeitos mais imediatos (e.g. redução de TAC).
- Ao se considerar o papel das AMP na futura PCP, dever-se-á dar particular atenção ao cruzamento entre conservação marinha e gestão das pescas, sob a alçada tanto da Rede Natura 2000 como da PCP.
- É assim a posição da PONG-Pesca que a PCP deverá também considerar as AMP como outra ferramenta na caixa de ferramentas do gestor de pescas, e deverá ainda elaborar as condições e mecanismos pelos quais as AMP para a gestão das pescas poderão ser criadas nas águas Europeias.

2.13.2 – Introdução

O Livro Verde da reforma da Política Comum de Pescas (LV) é uma boa base para a União Europeia iniciar uma discussão aberta sobre a actual Política Comum de Pescas (PCP), e de como pode chegar à Visão das Pescas Europeias em 2020 sugerida pela Comissão Europeia.

No entanto, o LV peca pela omissão daquela que é actualmente considerada uma das principais ferramentas para a protecção da biodiversidade marinha, e que também tem potencial benefícios para as pescas: as áreas marinhas protegidas.⁴ É importante discutir o papel das áreas marinhas protegidas (AMP) na PCP porque, sob certas condições, estas podem contribuir para a melhoria da gestão das pescas na União Europeia.

Como é que devem ser consideradas as AMP na futura PCP?

As AMP não são uma panaceia para os problemas que actualmente afectam o ambiente marinho em geral e o europeu em particular. Há, aliás, variada literatura científica que chama exactamente a atenção para as suas limitações enquanto ferramenta de gestão das pescas, e até para os insucessos de várias AMP⁽¹⁻⁴⁾.

Dadas as suas limitações, o seu papel na gestão das pescas deve ser visto como complementar às medidas de gestão de pesca já existentes ou a implementar, e não como medidas de substituição⁽⁵⁾.

⁴ Áreas marinhas protegidas são aqui consideradas na sua forma mais geral, em concordância com a mais recente definição da União Internacional para a Conservação da Natureza⁽⁶⁾. Reservas marinhas (ou zonas de não-extracção) são um caso particular dentro da variedade de opções de zonamento que uma AMP pode ter.

Apesar da contribuição das AMP para a gestão das pescas ter as suas limitações, não quer dizer que as AMP devam ser taxativamente ignoradas, como acontece no LV. As limitações das AMP, assim como de qualquer outra ferramenta de gestão, implicam cautela e ponderação na sua aplicação, que deve ser criteriosa e não a sua exclusão taxativa.

Qual poderá ser a contribuição das AMP na futura PCP?

Sabe-se que as AMP podem beneficiar as pescas, particularmente em ambientes marinhos tropicais onde as populações de peixe estão frequentemente e quase permanentemente associadas a certos habitats (notoriamente, os recifes de coral)^(3, 7)⁵. Os benefícios das AMP para as pescas são mais evidentes em espécies sedentárias ou cujo raio de acção não exceda o diâmetro da AMP, de modo a permitir que uma parte da população de peixe seja poupada aos efeitos da selecção genética causados pela pesca.

Nas zonas temperadas, a mobilidade dos peixes é mais elevada, e as espécies alvo de pesca não estão tão directamente associadas a habitats específicos. Isto quer dizer que, para espécies com grande raio de acção, as AMP terão que ser suficientemente grandes para acomodarem os seus movimentos de modo a garantir a sua protecção efectiva e benefícios para a pesca⁽⁹⁾. Apesar desta limitação, o papel das AMP em águas temperadas não é necessariamente diminuído, focando-se antes em condições mais específicas. Por exemplo, AMP em águas temperadas e que se pretenda que contribuam para a gestão das pescas podem proteger zonas de desova, de crescimento de juvenis (*nursery*) ou de alimentação dos indivíduos de espécies comerciais chave⁽¹⁰⁾.

Adicionalmente, AMP de pequenas dimensões podem ser particularmente eficientes na recuperação de *stocks* comerciais de espécies de moluscos e de crustáceos⁽¹¹⁾, pois o *output* reprodutor tende a ser maior quando a concentração de indivíduos reprodutores é também maior⁽³⁾. Há vários exemplos de AMP no Mar Mediterrâneo, onde a densidade de organismos sésseis (isto é, fixos) aumentou significativamente em comparação com áreas fora das suas fronteiras⁽¹²⁾.

Isto quer dizer que as AMP, sob condições específicas, podem contribuir para a melhoria das populações das espécies alvo, para além dos benefícios de conservação mais gerais que trazem para a biodiversidade marinha⁽⁸⁾. As reservas marinhas para as pescas existentes nas águas espanholas (ver Caixa 18) são um bom exemplo não só dos efeitos das AMP em águas Europeias mas também do envolvimento do sector de pesca artesanal.

Embora as condições sob as quais as AMP poderão beneficiar as pescas em águas temperadas possam ser específicas, e portanto limitar a sua aplicabilidade como ferramentas de gestão das pescas, a sua contribuição não deve ser ignorada. Principalmente, é de salientar que a recuperação de *stocks* de pesca através de AMP ou reservas marinhas não será rápida. As AMP poderão promover a recuperação dos *stocks* de pesca ao aumentarem a sua abundância, particularmente se forem criadas como reservas marinhas, mas será necessário algum tempo até que o tamanho médio dos indivíduos aumente também, de modo a que não haja novo declínio das pescarias. Por exemplo, verificou-se que os efeitos positivos da designação de

⁵ No entanto, dados a serem publicados brevemente mostram que não há razão para considerar que as AMP tropicais sejam mais eficientes nos seus benefícios para as pescas que as AMP de águas temperadas⁽¹³⁾.

reservas marinhas são maiores quanto maior for o tamanho das reservas e quanto maior for o tempo passado desde a sua designação⁽¹⁵⁾.

Caixa 18 – Reservas Marinhas para as Pescas nas Águas Espanholas

A Espanha tem uma história de 20 anos com sete reservas marinhas criadas para a gestão das pescas no Mar Mediterrâneo, cobrindo um total de 31600 ha⁽¹⁴⁾. Estas reservas marinhas partilham importantes características:

- Foram criadas a pedido do sector de pesca artesanal;
- Têm como objectivos a regeneração de *stocks* de pesca para pescarias artesanais sustentáveis;
- Efeitos positivos destas reservas marinhas incluem aumentos no tamanho dos *stocks*, tamanho dos indivíduos e nas capturas nas áreas circundantes para as seguintes espécies: garoupa, besugo, roncadeira-preta, choco, lagosta e lavagante do Mediterrâneo, entre outras;
- Pesca à linha é proibida na maior parte das reservas marinhas, e caça submarina não é permitida em nenhuma delas;
- Também se tem observado efeitos positivos em termos de valores de biodiversidade, com maior abundância de espécies indicadoras de um ambiente marinho de alta qualidade, tais como predadores de topo (por exemplo, a garoupa) e lagostas.

Mesmo se os *stocks* de pesca nas águas Europeias não estivessem sobre-explorados, e portanto as AMP não fossem relevantes nesse contexto de recuperação dos *stocks* de pesca, as AMP continuariam a ser úteis como defesa contra flutuações naturais imprevisíveis nas populações de peixe e outros eventos incertos⁽¹²⁾, pois tendem a albergar maiores densidades, biomassa e riqueza específica que as zonas circundantes⁽¹⁶⁾.

Em suma, as AMP podem complementar mas não podem substituir as medidas de gestão das pescas existentes.

Conservação marinha e gestão das pescas numa encruzilhada: conflitos e sinergias entre a Rede Natura 2000 e a Política Comum de Pescas

A extensão da Rede Natura 2000 para o meio marinho está actualmente em curso nos Estados-Membros de modo a atingirem os objectivos definidos na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em 2002 e pela Convenção OSPAR⁽¹⁷⁾. Embora tenha sido recentemente reconhecido que a extensão da Rede Natura 2000 para o ambiente marinho não se limitará às 12 milhas náuticas dos mares territoriais, e portanto também incluirá as ZEE dos EM onde a PCP é aplicável, os conflitos existentes entre conservação marinha e gestão das pescas não foram ainda resolvidos.

De maior relevância, é o facto de a PCP permitir a implementação de zonas de veda de emergência “se houver evidência de uma ameaça séria à conservação dos recursos aquáticos vivos, ou para o ecossistema marinho resultante das actividades de pesca e exigindo acção imediata”. Estas zonas de veda de emergência podem ser consideradas como reservas marinhas ou AMP (dependendo se toda a pesca é restrita ou apenas algumas artes de pesca, respectivamente). No entanto, e apesar da bem sucedida implementação da zona de veda de emergência de *Darwin mounds*, o recente falhanço em fazer aprovar uma moratória ao arrasto

em parêlha no Canal da Mancha levanta questões sobre como o princípio da precaução está a ser interpretado na encruzilhada entre conservação marinha e gestão das pescas ⁽¹⁸⁾.

Embora seja de valorizar o facto de a actual PCP ter implementado zonas de veda de emergência por razões estritamente conservacionistas (no caso de *Darwin mounds*), há sérias dúvidas sobre o sucesso de novos casos onde estes não tenham o mesmo nível de certeza científica⁽¹⁸⁾.

Pelo lado positivo, o actual mecanismo de zonas de veda de emergência poderá funcionar hoje como um predecessor de um sítio marinho da Rede Natura 2000⁽¹⁹⁾, fornecendo uma alternativa viável em face do longo processo de designação da Directiva Habitats.

2.13.3 – Referências bibliográficas

- (1) Allison, G. W., Lubchenco, J., & Carr, M. H. (1998). Marine reserves are necessary but not sufficient for marine conservation. *Ecological Applications*, 8(1), S79-S92.
- (2) Christie, P. (2004). *Marine Protected Areas as Biological Successes and Social Failures in Southeast Asia*. Paper presented at the American Fisheries Society Symposium.
- (3) Hilborn, R., Stokes, K., Maguire, J.-J., Smith, T., Botsford, L. W., Mangel, M., et al. (2004). When can marine reserves improve fisheries management? [Recent developments]. *Ocean & Coastal Management*, 47(3-4), 197–205.
- (4) Kaiser, M. J. (2005). Are marine protected areas a red herring or fisheries panacea? *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 62(5), 1194-1199.
- (5) FAO (2007). Report and documentation of the Expert Workshop on Marine Protected Areas and Fisheries Management: Review of Issues and Considerations. Rome, 12-14 June 2006, *FAO Fisheries Report No. 825* (pp. 332). Rome: Food and Agriculture Organization.
- (6) Dudley, N. (Ed.). (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN.
- (7) Mora, C., Andréfouët, S., Kranenburg, C., Rollo, A., Veron, J., Gaston, K. J., et al. (2006). Coral Reefs and the Global Network of Marine Protected Areas. *Science*, 312(5781), 1750-1751.
- (8) FAO (2003). *The ecosystem approach to fisheries*. Rome: FAO Fisheries Department.
- (9) Blyth-Skyrme, R. E., Kaiser, M. J., Hiddink, J. G., Edwards-Jones, G., & Hart, P. J. B. (2006). Conservation Benefits of Temperate Marine Protected Areas: Variation among Fish Species. *Conservation Biology*, 20(3), 811-820.
- (10) Auster, P. J., & Shackell, N. L. (2000). Marine Protected Areas for the Temperate and Boreal Northwest Atlantic: The Potential for Sustainable Fisheries and Conservation of Biodiversity. *Northeastern Naturalist*, 7(4), 419-434.
- (11) DEFRA (2006). *The potential role of Marine Protected Areas (MPAs) for fisheries management purposes: Fisheries Directorate's summary of the main conclusions emerging from three desk studies*: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- (12) Garcia-Charton, J. A., Marcos, A. P.-R. C., Claudet, J., Badalamenti, F., Benedetti-Cecchi, L., Falcon, J. M., et al. (2008). Effectiveness of European Atlanto-Mediterranean MPAs: Do they

accomplish the expected effects on populations, communities and ecosystems? *Journal for Nature Conservation*, 16(4), 193-221.

(13) PISCO (2007). *The Science of Marine Reserves (International Version, 2nd ed.)*: Partnership for Interdisciplinary Studies of Coastal Oceans.

(14) Revenga, S., & Badalamenti, F. Management of Marine Protected Areas for Fisheries in the Mediterranean. *Options Méditerranéennes*, B(62), 107-111.

(15) Claudet, J., Osenberg, C. W., Benedetti-Cecchi, L., Domenici, P., Garcia-Charton, J.-A., Perez-Ruzafa, A., et al. (2008). Marine reserves: size and age do matter. *Ecology Letters*, 11, 481-489.

(16) Stewart, G. B., Côté, I. M., Kaiser, M. J., Halpern, B. S., Lester, S. E., Bayliss, H. R., et al. (2008). *Are Marine Protected Areas Effective Tools for Sustainable Fisheries Management? I. Biodiversity Impact of Marine Reserves in Temperate Zones: Collaboration for Environmental Evidence*.

(17) EC (2007). *Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment - Application of the Habitats and Birds Directives*: European Communities.

(18) Santo, E. M. D., & Jones, P. J. S. (2007). Offshore marine conservation policies in the North East Atlantic: Emerging tensions and opportunities. *Marine Policy*, 31, 336-347.

(19) Lutchman, I., Grieve, C., Des Clers, S., & De Santo, E. (2009). *Towards a reform of the Common Fisheries Policy in 2012 - A CFP Health Check*. London: Institute for European Environmental Policy.

2.14 – Interacções entre as alterações climáticas e a pesca

2.14.1 – Resumo

- As alterações climáticas que se têm vindo a desenvolver ao longo dos últimos cem anos têm vindo a produzir alterações e pressões adicionais nos ecossistemas aquáticos e, como tal, nos *stocks* dos quais depende a indústria pesqueira. Com o previsível agravamento destas alterações, a PCP deve ter em conta esta realidade, adoptando uma estratégia adaptativa, com revisões periódicas baseadas em pareceres científicos.
- O sector das pescas têm uma pequena mas não negligenciável contribuição para as emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa. A PCP deverá contemplar medidas para diminuir estas emissões, subsidiando investimentos que aumentem a eficiência energética das embarcações, não esquecendo a selectividade das artes utilizadas.

2.14.2 – Introdução

Impactos das alterações climáticas sobre os ecossistemas marinhos

A exploração sustentável dos recursos vivos dos mares Europeus depende da evolução dinâmica dos ecossistemas, à medida que estes respondem como um todo à pressão da pesca, variabilidade climática natural e alterações climáticas de origem antropogénica. Os *stocks* de pesca, em particular, podem ser afectados por estes factores indirectamente (através de

alterações na produtividade primária, *habitats* e associações de espécies) ou directamente (alterações nas taxas de mortalidade, taxas de crescimento e sucesso reprodutor).

As alterações climáticas têm-se vindo a desenvolver ao longo do último século e vão continuar a aumentar a pressão sobre os sistemas da Terra no futuro. Isto significa que o estado actual dos ecossistemas marinhos (determinado pela abundância, índices de biodiversidade e de produtividade, entre outras medidas) fornece informação limitada para a gestão das pescas nas próximas décadas. A PONG-Pesca espera que a futura PCP reconheça esta limitação.

Uma estratégia de gestão adaptativa, com revisões periódicas baseadas no conhecimento científico, poderá ser melhor do que fixar níveis de MSY em função de dados históricos e assumir que estes valores são constantes. Para ilustrar esta questão com um exemplo concreto, tem-se que à medida que o aquecimento global afecta o ambiente marinho, espécies com afinidades boreais podem ver-se restritas a *habitats* cada vez menos adequados à sua sobrevivência, e portanto tornarem-se menos resilientes às pescas⁽⁴⁾; se as estimativas de MSY não forem adequadamente corrigidas, o risco de extinção aumenta. Em contraste, outras espécies, com afinidades tropicais, podem-se tornar mais conspícuas e abundantes⁽¹⁾. Assim, adaptar os níveis de MSY aos impactos das alterações climáticas pode produzir modificações nas oportunidades de pesca e reduzir a má gestão dos *stocks* de pesca.

Contribuição do sector das pescas para a emissão de gases com efeito de estufa

O sector das pescas tem uma pequena, mas não negligenciável contribuição para as emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa. Por esta razão, será responsável procurar técnicas de pesca que minimizem as emissões, ao mesmo tempo que fornecem níveis adequados de produtos pesqueiros – isto é, suficiente para as necessidades humanas e sustentável, no sentido mais geral da palavra. Este trabalho deverá integrar os objectivos de curto prazo da PCP. No entanto, alguma precaução é aconselhável. Os fundos atribuídos para aumentar a eficiência energética das embarcações pesqueiras (motores, artes de pesca, etc.) deve satisfazer o desiderato de reduzir a quantidade de combustível consumido por milha náutica, nunca esquecendo, no entanto, que as artes e práticas de pesca utilizadas devem ter como objectivo a sustentabilidade. Assim, a PONG-Pesca considera que a futura PCP deverá promover técnicas de pesca amigas do ambiente, com menor consumo de combustível. O *Millennium Assessment Report* “Ecosistemas e Bem-Estar Humano: Estados e Tendências Actuais” (2005) ⁽²⁾ (Figura 18.18) indica que as frotas artesanais europeias deverão receber maior consideração neste aspecto (ver secção 2.8).

2.14.3 – Referências bibliográficas

- (1) Bañon R., J.L. del Rio, C. Piñero and M. Casas. 2002. Occurrence of tropical affinity fish in Galician waters, north-west Spain. *J. Mar. Biol. Ass. U.K.* 82:877-880
- (2) Hassan, R., Scholes, R., Ash, N. 2005. *Ecosystems and Human Well-Being: Current State and Trends. Millennium Assessment Reports. Vol.1.* Island Press

(3) Santos, F.D., R. Moita and K Forbes (eds.) 2002. Climate change in Portugal: scenarios, impacts and adaptation measures – SIAM Project. Lisbon: Gradiva.

(4) Welch, D., Y. Ishida and K Nagasawa. 1998. Thermal Limits and Ocean Migrations of Sockeye Salmon (*Oncorhynchus nerka*): Long-term Consequences of Global Warming. Canadian J. of Fisheries and Aquatic Sciences. 55:937-948.

2.15 – A integração da Política Comum de Pescas na Política Marítima Integrada

2.15.1 – Resumo

- As actividades marítimas já não podem ser consideradas individualmente, dadas as condições actuais ambientais do meio marinho e as interligações existentes neste, num cenário de aumento da sua utilização e de incertezas face aos efeitos das alterações climáticas.
- Por outro lado, a PCP também deverá ser reformada de forma a evidenciar a sua ligação com a PMI, nomeadamente ao nível da DQEM, e contribuir para a concretização dos objectivos desta nova visão das políticas marítimas.
- A futura PCP terá assim um papel crítico para garantir que os Estados-Membros obtêm o bom estado ambiental das suas águas marinhas até 2020 e deve, por isso, ser reformulada e aplicada de forma a definir e evidenciar os aspectos da pesca relativos ao Bom Estado Ambiental, contribuindo assim para que este seja atingido até 2020.
- A futura PCP deverá incorporar igualmente as incertezas introduzidas pelas alterações climáticas ao nível dos seus efeitos nos ecossistemas marinhos nos seus instrumentos e medidas, nomeadamente ao adoptar a abordagem precaucionária e ecossistémica. A actual estrutura de governança em que se insere a PCP deve portanto ser redesenhada, nomeadamente através de um planeamento estratégico que permita acomodar a variabilidade e incerteza, de uma maior base de informação e da introdução de maior flexibilização no sistema por forma a ser capaz de se adaptar de maneira atempada e eficaz às alterações climáticas.
- A pesca é uma actividade altamente móvel, pelo que pode interagir com qualquer outra actividade marítima, pelo que o sector deverá ser envolvido no processo de ordenamento do espaço marítimo, actualmente em curso na UE e que representa um instrumento crítico para se atingir o desenvolvimento sustentável do espaço marítimo europeu.

2.15.2 – Introdução

A adopção de uma política marítima integrada (PMI) pela UE em 2007 surge como resultado do reconhecimento que as actividades marítimas já não podem ser consideradas individualmente, dadas as condições actuais ambientais do meio marinho e as interligações existentes neste, num cenário de aumento da sua utilização e de incertezas face aos efeitos das alterações climáticas. Por outro lado, as orientações estratégicas da PMI revelam claramente como o crescimento económico e a manutenção e criação de empregos relacionados com os mares e os oceanos

(directa e indirectamente) não podem ser dissociados do estado do ecossistemas, nem do seu conhecimento, fortalecendo assim a visão que o Homem é uma parte integrante do ecossistema. A reforma da PCP surge assim num contexto que não existia em 2002, aquando a sua última reforma, pelo que esta realidade deverá estar devidamente reflectida na nova PCP, nomeadamente ao nível da sua interacção com outras políticas como a Directiva-Quadro Estratégia Marinha (DQEM), de 2008, que surge como o pilar ambiental da PMI, mas também num cenário de adaptação às alterações climáticas e de ordenamento do espaço marítimo.

2.15.3 – Respostas às questões do Livro Verde

Como pode a futura PCP assegurar da melhor forma a coerência com a Directiva Quadro “Estratégia Marinha” e com a sua aplicação?

A DQEM obriga a que todos os EM tomem as medidas necessárias para obter ou manter um bom estado ambiental no meio marinho até 2020. Esse bom estado ambiental é definido de acordo com vários descritores qualitativos, dentre os quais se configuram alguns que são afectados pela actividade da pesca, nomeadamente:

- A biodiversidade é mantida. A qualidade e a ocorrência de habitats e a distribuição e abundância das espécies são conformes com as condições fisiográficas, geográficas e climáticas prevalentes (descritor 1).
- As populações de todos os peixes e moluscos explorados comercialmente encontram-se dentro de limites biológicos seguros, apresentando uma distribuição da população por idade e tamanho indicativa de um bom estado das existências (descritor 3).
- Todos os elementos da cadeia alimentar marinha, na medida em que são conhecidos, ocorrem com normal abundância e diversidade e níveis susceptíveis de garantir a abundância das espécies a longo prazo e a manutenção da sua capacidade reprodutiva total (descritor 4).
- O nível de integridade dos fundos marinhos assegura que a estrutura e as funções dos ecossistemas são salvaguardadas e que os ecossistemas bênticos, em particular, não são negativamente afectados (descritor 6).

Percebe-se facilmente pela leitura destes descritores como a futura PCP terá um papel crítico para garantir que os EM obtêm o bom estado ambiental das suas águas marinhas até 2020. A futura PCP deve, por isso, ser reformulada e aplicada de forma a definir e evidenciar os aspectos da pesca relativos ao Bom Estado Ambiental, contribuindo assim para que este seja atingido até 2020.

É igualmente necessário que a PCP defina claramente objectivos ambientais, a par dos objectivos sociais e económicos. Adicionalmente, face ao actual estado de depauperamento dos recursos e da sua vulnerabilidade às condições ambientais, os objectivos ambientais devem ser não somente integrados no novo Regulamento de Base, como também lhes deve ser atribuída prioridade sobre todos os outros, como pré-requisito para alcançar a sustentabilidade social e económica da pesca (ver secção 2.1).

Como pode a futura PCP apoiar adaptações às alterações climáticas e assegurar que a pesca não comprometa a resiliência dos ecossistemas marinhos?

Uma das questões fundamentais para a pesca é o novo grau de incerteza introduzido pelas alterações climáticas, perante um nível de informação actualmente insuficiente para entender e avaliar correctamente os seus impactos futuros (e respectivas magnitudes) nos ecossistemas marinhos.

Este grau de incerteza não deve no entanto ser visto como uma razão para adiar ou mesmo não tomar medidas. Pelo contrário, a futura PCP deve incorporar essas incertezas nos seus instrumentos e medidas, nomeadamente ao adoptar a abordagem precaucionária e ecossistémica, bem como assegurar a necessária flexibilização para acompanhar os efeitos induzidos pelas alterações climáticas e ser assim capaz de se adaptar de maneira atempada e eficaz (ver secção 2.14).

A gestão adaptativa passa por assegurar uma estrutura de governança robusta e capaz, assente no conhecimento e na troca de informação, bem como em processos de tomada de decisão transparentes e participativos, assentes em objectivos claros e mensuráveis. A complexidade actual da PCP, nomeadamente através da sua estrutura institucional que promove objectivos a curto prazo e processos altamente complexos e centralizados de microgestão, não oferece assim a necessária estrutura de adaptação para poder lidar adequadamente com os impactos das alterações climáticas, nem tão pouco assegurar o desenvolvimento de pescarias sustentáveis.

A actual estrutura de governança em que se insere a PCP deve portanto ser redesenhada, nomeadamente através de um planeamento estratégico que permita acomodar a variabilidade e incerteza, de uma maior base de informação e da introdução de maior flexibilização no sistema, como outros exemplos internacionais indicam⁽¹⁾. Alguns instrumentos possíveis para se obter esta capacidade adaptativa são avançados por McIlgorm *et al* (2010)⁽¹⁾, nomeadamente através do:

- Acesso às pescarias e mecanismos de ajustamento da capacidade de pesca (e.g. quotas transmissíveis adicionais, opção de compra ou revogação de licenças);
- Adopção de sistemas de gestão flexíveis (baseados em mais do que uma medida: quotas transmissíveis, TACs, esforço de pesca etc.);
- Promoção de pescarias ou empregos alternativos para os pescadores;
- Consideração da variabilidade na determinação das capturas (e.g. no estabelecimento de quotas);
- Alteração do quadro político e legal (nomeadamente ao nível da delimitação das regiões de pesca, devido às migrações esperadas de certas espécies).

Por outro lado, a adaptação às alterações climáticas passa também por promover a resiliência e diversidade dos ecossistemas. A efectiva implementação de redes de áreas marinhas protegidas, prevista na Declaração de Joanesburgo e na implementação da Directiva Habitats e Aves ao meio marinho, é uma medida que irá permitir promover a resiliência dos ecossistemas marinhos (ver secção 2.13), pelo que a futura PCP deverá estar articulada com a concretização destas áreas marinhas protegidas.

Em que domínios é forte a interacção entre o sector das pescas e outros sectores? Que aspectos em particular exigem a integração na PMI?

Como pode a futura PMI contribuir para o acesso contínuo do sector das pescas (incluindo frotas e aquicultura) ao espaço marinho, num quadro de ordenamento integrado do espaço ?

A pesca é uma actividade altamente móvel, pelo que pode interagir com qualquer outra actividade marítima. Desta forma, os conflitos de uso de espaço com outras actividades são uma realidade, que, por um lado, poderão introduzir condicionantes ao seu exercício seguro (tanto em termos de segurança humana, como da qualidade do ambiente), como também ao desenvolvimento de outros usos. Adicionalmente, a actividade da pesca tem impactos ambientais consideráveis (tanto ao nível das espécies, como dos habitats), que também entram em conflito com a conservação do meio marinho.

O ordenamento espacial marinho é um dos instrumentos fundamentais da PMI para assegurar o desenvolvimento sustentável do espaço marítimo e para dirimir conflitos de uso, ao assegurar que as actividades marítimas se irão desenvolver nas áreas marinhas adequadas, de acordo com critérios de sustentabilidade e tendo em conta a prossecução do Bom Estado Ambiental do meio marinho, como estipulado na Directiva Quadro Estratégia Marinha. No entanto, para que este seja correctamente implementado, é necessário o envolvimento de todas as partes interessadas no processo, o que inclui o sector da pesca (algo que actualmente não se sucede em todos os EM), de maneira a evitar o surgimento de conflitos, mas também para que os resultados desse ordenamento sejam de comum acordo e aceitação.

O ordenamento espacial marinho deve assim ser o instrumento chave para assegurar o acesso do sector ao espaço marinho, num quadro de ordenamento integrado do espaço. No entanto, uma vez que a implementação deste instrumento é da responsabilidade dos EM, a Comissão deverá prosseguir o acompanhamento deste processo na UE e verificar o seu desenvolvimento, uma vez que os impactos no meio marinho derivados de um fraco ou insuficiente processo de ordenamento marinho podem ter repercussões nos ecossistemas marinhos como um todo, e não apenas nos existentes nos espaços marítimos de cada EM.

2.10.4 – Referências bibliográficas

(1) McIlgorm, A.; Hanna, S.; Knapp, G.; Le Floc'H,P.; Millerd,F. & Pan, M. 2010. How will climate change alter fishery governance - Insights from seven international case studies. *Marine Policy*, 34: 170-177.

3 - Conclusões e recomendações

A PONG-Pesca reconhece que a reforma da PCP é um processo extremamente complexo, sobretudo devido às mudanças estruturais necessárias para que a PCP possa concretizar o seu principal objectivo – garantir a exploração sustentável dos recursos aquáticos vivos. No entanto, as questões levantadas pelo LV demonstram que a Comissão está consciente da gravidade do problema e sobretudo reconhece quais os aspectos críticos que necessitam de ser reformulados, para que a visão das pescas europeias preconizada pelo LV para 2020 se possa concretizar.

Desta forma, encontra-se resumido em seguida os principais pontos que a PONG-Pesca considera que a reforma da PCP terá de assegurar de forma a atingir pescarias sustentáveis na UE, perante o actual estado do meio marinho e dos recursos e das tendências apontadas em termos de variabilidade das condições naturais:

- O processo de tomada de decisão da nova PCP deve ser reestruturado de forma a que se defina e distinga claramente entre decisões estratégicas a longo prazo e objectivos operacionais, devendo as primeiras ser levadas a cabo pelos corpos políticos da UE – o Conselho e o Parlamento Europeu, enquanto que a sua aplicação em termos operacionais e técnicos deve ser delegada para estruturas descentralizadas de gestão, em conjunto com a Comissão e os Estados-Membros;
- Os processos de tomada de decisão devem ser transparentes e participativos;
- Devem ser introduzidos objectivos ambientais no novo regulamento de base da PCP, devendo estes ter prioridade sobre os objectivos económicos e sociais, de forma a recuperar os *stocks* de peixe e assim garantir a sustentabilidade da pesca e das comunidades que dela dependem;
- As abordagens precaucionária e ecossistémica devem ser integradas nos objectivos da PCP e devem ser definidas de forma clara e operacional, de maneira a serem efectivamente implementadas;
- Relativamente ao modelo de gestão, é fundamental e urgente assegurar uma maior responsabilização do sector na gestão das pescas, pelo que a PCP terá de optar por um caminho mais descentralizado, onde deverá ser assegurada maior e melhor participação das partes interessadas nos processos de decisão, no âmbito de um processo de co-decisão, embora com a devida salvaguarda das especificidades de cada país e das semelhanças entre regiões;
- Os CCR desempenham um papel de particular relevância num sistema descentralizado de gestão, como estrutura intermediária entre os sistemas de gestão e de tomada de decisão local e europeu, devendo o seu âmbito de actuação e representatividade ser reforçado. No entanto, deve-se igualmente assegurar uma maior e melhor representação da sociedade civil nestes órgãos, do que a que existe actualmente;
- As OP, enquanto estrutura organizativa de âmbito mais local, têm igualmente um papel importante a desenvolver no processo de tomada de decisão, devendo, para tal, haver melhores mecanismos de coordenação entre estas organizações, bem como uma reestruturação interna, de forma a se tornarem mais representativas e participativas;

- É fundamental assegurar uma fiscalização e controlo eficazes, que devem ser feitas recorrendo a níveis distintos de decisão e regulamentação, devendo os utilizadores ser igualmente envolvidos neste processo;
- Urge diferenciar claramente entre pesca industrial e pesca artesanal, de modo a que esta última seja devidamente salvaguardada e acautelada no modelo de gestão a implementar, devendo-se adoptar regimes diferenciados para a pesca artesanal e para a pesca industrial, uma vez que a pesca artesanal possui um conjunto de atributos de ordem social, económica e ambiental que a distinguem claramente da pesca industrial e que justificam amplamente a sua distinção ao nível da gestão;
- A capacidade de pesca das frotas europeias, que excede largamente os recursos disponíveis, deve ser combatida quantitativamente e qualitativamente, não devendo este ser um processo indiscriminado como até agora, devendo-se passar a atribuir financiamento a pescarias mais selectivas, com maior eficiência energética e de acordo com os benefícios sociais e económicos resultantes. Tal mudança permitiria a recuperação dos ecossistemas e dos *stocks*, resultando numa maior sustentabilidade e rentabilidade das pescarias e assim diminuindo a sua dependência de subsídios;
- A mesma lógica se aplica em relação ao acesso aos recursos, onde o actual sistema de distribuição dos TAC com base apenas em capturas históricas – a estabilidade relativa - deve ser substituído por um que contribua claramente para a sustentabilidade ambiental, para uma distribuição mais justa do acesso aos recursos disponíveis - salvaguardando o acesso às comunidades pesqueiras locais - e para o desenvolvimento de uma cultura de cumprimento. As regras de acesso devem assim basear-se num conjunto de critérios que assegurem e apoiem uma transição para uma pesca ambiental e socialmente sustentável;
- A PCP deve assegurar uma estrutura adaptativa e suficientemente flexível, com diversos instrumentos de gestão, de maneira a corresponder adequadamente e atempadamente às alterações no estado dos *stocks* e reajustar-se de acordo. Este ponto é particularmente importante num cenário de incertezas relacionadas com os efeitos das alterações climáticas;
- A futura PCP não pode ignorar o potencial das Áreas Marinhas Protegidas na recuperação dos *stocks* e dos ecossistemas, no âmbito da diversificação das ferramentas de gestão das pescas. No entanto, as AMP devem ser vistas como uma ferramenta cujos efeitos positivos poderão ser observados apenas a longo prazo, não podendo portanto serem usadas como justificativa ou alternativa para evitar medidas com efeitos mais imediatos;
- É assim fundamental que se apoie a investigação científica relacionada com a Pesca e que se estabeleçam mecanismos adequados para integrar devidamente e atempadamente novos dados e informação à medida que estes forem disponibilizados. O conhecimento tradicional tem também um papel fundamental no processo científico e não deve ser ignorado;
- Os pareceres científicos devem ser legalmente vinculativos, devendo-se assegurar que os TAC respeitam os limites biológicos de referência. A atribuição de TAC deve assim deixar de ser um processo político, movido por interesses nacionais e económicos. Neste sentido, a utilização do MSY como ponto de referência uni-específico é inadequado numa realidade multi-específica, como na maioria das pescarias europeias, e deve portanto ser adoptado apenas como um meio para atingir a exploração sustentável dos *stocks* e não como um objectivo final das políticas de pesca;
- A comercialização é igualmente um ponto igualmente crítico para a PCP, devendo-se promover o consumo sustentável de peixe. Para tal, dever-se-á incentivar a certificação ambiental dos produtos da pesca, mas também, garantir a informação necessária ao consumidor, hoje claramente insuficiente, por forma a dar-lhe a capacidade de uma escolha consciente e responsável;

- Deve-se também assegurar uma valorização mais equitativa do pescado comercializado, por forma a promover uma cultura de cumprimento no sector. É assim necessário que o valor pago pelos consumidores reflecta o custo real da captura dos recursos;
- A aquicultura tem um papel chave e indubitável no mercado de abastecimento de peixe, mas apresenta inúmeras questões de ordem ambiental e de segurança alimentar que devem ser alvo de fortes investimentos ao nível da investigação científica. Por outro lado, as interacções entre os potenciais impactos (positivos e negativos) da aquicultura e das pescas, actuais e futuros, devem ser objecto de uma avaliação integrada (i.e. ao nível ambiental, social e económico), mas também com a gestão do meio marinho como um todo;
- Ao nível da integração da PCP na PMI, a futura PCP terá um papel crítico para garantir que os EM obtêm o bom estado ambiental das suas águas marinhas e deve, por isso, ser reformulada e aplicada de forma a definir e evidenciar os aspectos da pesca relativos ao Bom Estado Ambiental, contribuindo assim para que este seja atingido até 2020;
- Por último, os objectivos da dimensão externa da futura PCP não devem diferir dos objectivos da PCP para as águas da UE, de maneira a que as frotas europeias pratiquem uma pesca responsável e sustentável em águas internacionais e nas águas de países terceiros.