

Parecer xxx : Avaliação da política comum da pesca

Contexto :

A Comissão Europeia pretende proceder a uma avaliação do regulamento relativo à política comum das pescas (PCP) (Regulamento (UE) n.º 1380/2013), analisando o seu funcionamento e a forma como o quadro jurídico atinge os objectivos actuais e futuros.

Para o efeito, a Comissão Europeia lançou uma consulta pública, à qual a CC Sul pretende responder com o presente parecer. A CC Sul é muito favorável a uma avaliação da PCP, uma vez que as questões que se colocam hoje já não são as mesmas que se colocavam aquando da sua última revisão, em 2013, devido a uma série de mudanças: geopolíticas (Brexit, guerra na Ucrânia), tecnológicas, hábitos alimentares, extensão das actividades industriais sedentárias ao mar, etc. Consequentemente, a PCP deve ser revista em profundidade e muitos dos seus objectivos devem ser reconsiderados, uma vez que está cada vez mais desfasada da realidade.

É importante recordar que, há menos de um ano, a CCS adoptou o seu parecer 173¹, que pretendia ser um exercício de “reflexão sobre as políticas da pesca”, no qual todos os intervenientes da CCS analisaram e avaliaram algumas questões relacionadas com a PCP e já propunham a necessidade de uma revisão profunda da PCP.

1. Avaliação dos efeitos socioeconómicos da PCP no sector das pescas

O primeiro objetivo da PCP é “assegurar que as actividades de pesca e de aquicultura sejam sustentáveis do ponto de vista ambiental a longo prazo e sejam geridas de forma coerente com os objectivos de obtenção de efeitos económicos, sociais e de emprego positivos e de contribuição para a segurança do abastecimento alimentar”. Embora os aspectos ambientais estejam contemplados, o quadro europeu de gestão das pescas parece pouco fazer para proteger os interesses económicos das empresas do sector, que está no centro do emprego marítimo e, de um modo mais geral, da soberania alimentar.

Com efeito, os efeitos económicos da PCP sobre o sector das pescas são tendencialmente negativos, simplesmente com base nos números (número de navios, empregos, rendimentos, etc.). Hoje em dia, não há qualquer esperança de viabilidade ou de rentabilidade económica que permita mostrar interesse em aderir ao sector. Por conseguinte, o emprego no sector das pescas é muito pouco atrativo para as gerações mais jovens, mas também devido a uma vontade de criminalizar e desacreditar uma atividade tão enraizada nas populações costeiras

¹ <https://cc-sud.eu/wp-content/uploads/2024/06/Avis173-PCP-052024-PT.pdf>

européias como o trabalho da pesca, que constitui, no entanto, uma fonte saudável de proteínas necessárias à alimentação da população.

A evolução do emprego europeu no sector das pescas e a falta de renovação das gerações são factos objectivos que demonstram o fracasso e a crise de confiança neste sector. Algumas frotas mal conseguem manter a sua atividade de pesca graças à chegada de trabalhadores de países terceiros, porque a sua própria população já não se sente atraída pelo sector.

O CC Sul recomenda, por conseguinte, que a avaliação da PCP tenha em conta :

- A atual crise de confiança económica e social, que implica um problema de sucessão geracional.
- Os efeitos da PCP na economia do sector das pescas, que poderiam ser analisados em profundidade pelo CCTEP.

2. Avaliação das medidas de gestão da PCP

a. Rendimento máximo sustentável (MSY)

Uma das principais inovações da última reforma da PCP é o conceito de rendimento máximo sustentável (MSY). O aumento do número de unidades populacionais geridas de forma sustentável no âmbito do MSY foi muito significativo no Atlântico². No entanto, esta melhoria da sustentabilidade ambiental foi obtida à custa de um esforço importante do sector, que se traduziu numa redução do número de navios e de empregos, com repercussões sociais diretas. A melhoria socioeconómica prometida para o sector e o seu futuro, como contrapartida dos seus esforços, ainda não foi alcançada.

Recorde-se que o principal objetivo da PCP é garantir actividades sustentáveis baseadas em três pilares: ambiental, económico e social. No entanto, a aplicação da PCP pela Comissão Europeia centrou-se principalmente na otimização da exploração dos recursos haliêuticos, baseando a gestão no MSY.

Além disso, o MSY pode ser adaptado a pescarias mono específicas, desde que as condições ambientais permaneçam estáveis. Mas está longe de ser uma realidade para as pescarias mistas que exploram várias espécies numa dada zona biogeográfica ou em condições ambientais degradadas (poluição, aquecimento global). Sem ter em conta as relações tróficas entre as espécies e as diferentes formas de exploração das pescarias, a definição de um objetivo de gestão individual para cada unidade populacional parece, pois, ilusória.

² Pesca sustentável na União Europeia: ponto da situação e orientações para 2025. Comunicação da Comissão Europeia.COM (2024) 235 final.

b. A obrigação de desembarque (OD)

Uma das outras novidades da reforma de 2013 é a obrigação de desembarque (OD), que foi aprovada sem qualquer análise prévia do impacto socioeconómico, sem qualquer consenso com o sector e sem qualquer conhecimento real das pescas. Tornou-se um problema para a seletividade das artes de pesca e levou a que as espécies se tornassem espécies de estrangulamento para certas frotas, precisamente devido à falta de quotas, e não apenas devido à LMO.

O artigo 15º da PCP prevê um regime técnico para as derrogações indispensáveis à continuidade das actividades de pesca. Contudo, embora estas derrogações devessem fornecer soluções concretas para o problema das espécies limitantes, a impossibilidade de aceder a elas (tempo e custo dos estudos necessários) torna a OD totalmente inoperante.

c. Planos de gestão plurianuais

A PCP coloca os planos de gestão plurianuais no centro da gestão das pescas europeias. Inicialmente, estes planos destinavam-se a ser o instrumento de execução operacional dos objectivos gerais. Atualmente, todas as águas europeias são abrangidas por um plano de gestão específico que utiliza o mesmo formato de base. Introduzem uma noção de flexibilidade em torno do MSY, a fim de adaptar as possibilidades de pesca para ter em conta as pescarias mistas. Na prática, porém, os procedimentos de aplicação são parciais, uma vez que a abordagem por unidade populacional continua a ser fundamental e as medidas complementares só são examinadas no contexto de uma situação deteriorada que exija uma ação de salvaguarda.

Além disso, a aplicação da OD é tratada separadamente em planos específicos que descrevem as condições de isenção para determinadas pescarias. A adaptação das medidas de gestão numa abordagem integrada à escala geográfica adequada, que constituiu a força motriz da regionalização, não foi, contudo, desenvolvida por intermédio de planos plurianuais.

d. Gestão da capacidade

A necessidade de redimensionar a frota para assegurar a exploração sustentável dos recursos haliêuticos levou, no passado, à aplicação de políticas restritivas em matéria de capacidade de pesca. O desenvolvimento das frotas europeias é, pois, limitado pela dupla métrica da potência motriz e da arqueação dos navios.

Além disso, a renovação dos navios e o acesso a certas formas de apoio financeiro dependem da situação das frotas em termos de equilíbrio entre a capacidade e as possibilidades de pesca, formalizada num relatório anual para cada Estado-Membro (relatório de capacidade). Embora a escolha dos indicadores utilizados para a análise seja questionável, o resultado deste exercício anual é por vezes artificial e as possibilidades de reorganização das frotas visadas são limitadas. Dado que a evolução da exploração das unidades populacionais é favorável e que a gestão através do controlo dos volumes de capturas se revela eficaz, as limitações das capacidades não parecem justificadas.

O CC Sul recomenda, por conseguinte, que a avaliação da PCP tenha em conta :

- Objectivos MSY não adaptados, de modo a ter em conta as interações entre as unidades populacionais e as variações das condições ambientais (através de pedidos ao CIEM), bem como os seus impactos socioeconómicos.
- É necessário rever a OD, tendo em conta as suas consequências socioeconómicas, melhorando os conhecimentos, chegando a um consenso com o sector e optimizando o acesso às derrogações.
- Condições de limitação nas pescarias mistas, a fim de as reduzir através da adaptação da lista das unidades populacionais abrangidas pelos TAC e quotas.
- Planos de gestão plurianuais, a consolidar como instrumento central de execução da PCP (através da regionalização), a fim de garantir uma abordagem ecossistémica.
- Restrições em termos de arqueação e de potência, a suprimir para as frotas cuja atividade é gerida por um sistema de gestão das capturas.

3. Avaliação dos efeitos da PCP sobre a concorrência

No que se refere às políticas internacionais de pesca, a PCP está alinhada com objectivos (em termos de pesca, biodiversidade e mercado) que não coincidem com os de outros países que participam nas mesmas ORGP e com os quais partilhamos, portanto, pesqueiros e determinados mercados. De facto, os nossos concorrentes são regidos por outras regulamentações muito mais flexíveis do que as da UE.

É igualmente necessário reforçar as exigências da UE em matéria de segurança alimentar e de consumo no mercado europeu. Muitas das decisões políticas da Europa favorecem a externalização deste sector primário, tanto em termos económicos como sociais. Mais de 70% do consumo atual de peixe na UE provém de fora da UE. Isto explica o fracasso das políticas de pesca, que afectam toda a cadeia de valor. Este número é alarmante, porque não podemos depender de países terceiros em caso de crise alimentar.

O CC Sul recomenda, por conseguinte, que a avaliação da PCP tenha em conta :

- Diferenças nas regras entre os países da UE e os países terceiros, que devem ser alteradas para garantir que os concorrentes que vendem e pescam na UE estejam sujeitos às mesmas leis (aplicação do quadro regulamentar da PCP aos produtos importados) e alinhadas com as políticas internacionais para garantir que a UE possa competir a uma maior escala (países terceiros).

4. Avaliação do quadro regulamentar, da regionalização e da governação

a. Regionalização

A PCP desenvolveu o princípio da regionalização para permitir uma tomada de decisão descentralizada, de modo a que as medidas possam ser adaptadas às situações locais. Os Conselhos Consultivos são o resultado desta regionalização, introduzida em 2014, e a sua composição e funcionamento têm-se mantido desde então. No entanto, as suas acções e propostas não são suficientemente tidas em conta pela Comissão Europeia, o que leva alguns membros a questionar a sua legitimidade. As suas relações com a Comissão Europeia limitam-se sobretudo a trocas escritas e a representatividade de todas as partes é objeto de debate. Neste contexto, os conselhos consultivos, que devem alcançar um consenso tão amplo quanto possível e ser tidos em conta, são e devem continuar a ser um elemento fundamental.

Infelizmente, os debates descentralizados são também fortemente influenciados pela Comissão Europeia, que impõe o calendário e o âmbito das questões a tratar. Além disso, a regionalização é complexa na prática porque multiplica o número de instâncias de discussão (A França, por exemplo, deve participar em quatro grupos de Estados-Membros e a Espanha em três, para além da sua participação nos Conselhos Consultivos), sem que sejam dedicados recursos ao desenvolvimento das competências necessárias para a formulação de propostas.

O Brexit alterou profundamente a organização da regionalização. Um Conselho Especializado das Pescas (CEP) é responsável pelas discussões técnicas de gestão entre o Reino Unido e a UE, mas não permite que as partes interessadas expressem os seus pontos de vista. Em vésperas da revisão do Acordo de Comércio e Cooperação, a avaliação da PCP deve ter em conta este novo contexto, tanto do ponto de vista das consequências diretas para a soberania marítima e alimentar da UE, como da consecução dos objetivos ambientais.

b. Co-governação

No que se refere à consulta e à participação das partes interessadas no processo de decisão da PCP, parece que estas são frequentemente convidadas a participar, mas que as suas propostas raramente são ouvidas. No futuro, as partes interessadas devem ser incluídas nos processos de decisão, uma vez que conhecem a situação atual do sector na Europa e sabem onde se devem dirigir para planear as políticas mais adequadas.

Existem mecanismos para alcançar a co-governação, e alguns exemplos podem ser dados neste sentido, como o caso do atum rabilho do Atlântico, que demonstra que a análise e a adoção de medidas corretas de gestão das pescas em coordenação com o sector podem evitar decisões desnecessárias, como a inclusão prevista na CITES como espécie em perigo de extinção, o que aconteceu recentemente com outras espécies.

No entanto, se retomarmos o exemplo da OD, esta foi aprovada sem qualquer consenso com o sector ou estudos de impacto socioeconómico. O resultado é um regulamento que, na realidade, é impossível de cumprir em certos pontos, e que criou problemas para frotas e países para os quais não havia quotas de pesca disponíveis.

O CC Sul recomenda, por conseguinte, que a avaliação da PCP tenha em conta :

- A complexidade da regulamentação e a multiplicidade de escalas, que impedem a sua aplicação efectiva.
- A regionalização, que deve ser reposicionada no âmbito de um processo de proposta forte, nomeadamente no que respeita aos planos de gestão plurianuais.
- Adaptação dos meios para permitir a realização de peritagens independentes por grupos regionais e conselhos consultivos. O papel dos conselhos consultivos deve ser adaptado de modo a reforçar as ligações com os grupos de Estados-Membros, a Comissão Europeia e o Comité Científico da Pesca (UE/Reino Unido).
- A falta de co-governança, essencial para que as medidas iniciadas no âmbito da PCP sejam verdadeiramente aplicáveis no terreno e não tenham efeitos socioeconómicos negativos no sector.
- O funcionamento do CCTEP, que deve ser adaptado para garantir uma maior independência e multidisciplinaridade nas análises efectuadas.

Conclusão :

O CC Sud espera que esta avaliação da PCP ponha em evidência as suas deficiências e permita a sua revisão numa data posterior. As medidas mais urgentes seriam: a simplificação administrativa, a equiparação das normas ou a igualdade das condições de concorrência (tanto a nível europeu como a nível internacional com as frotas dos países terceiros que exportam para a Europa) e a abertura de um debate sereno para analisar a situação atual e abordar em conjunto as questões mais importantes para o futuro (nomeadamente através de medidas de gestão adequadas).

A principal avaliação que o CC Sul faz da PCP é que esta não produziu os benefícios prometidos, o que implica uma crise de confiança contínua nas administrações por parte do sector das pescas, uma vez que os objectivos ambientais da PCP foram alcançados em detrimento da viabilidade económica e social. O CC Sul lamenta igualmente a falta de participação das partes interessadas nos processos de decisão, o que resulta em políticas inadequadas e restritivas.

A chave para uma PCP eficaz seria colocar as pessoas e as empresas, ou seja, a esfera social e económica, no centro do sistema, a par do aspeto ambiental, com uma dupla perspetiva de reconhecimento do sector das pescas como :

- um sector estratégico para a criação de emprego e como o motor económico da sociedade nas zonas costeiras, e
- um sector que fornece proteínas de alta qualidade, necessárias a qualquer sociedade, e que poderia desempenhar um papel fundamental numa futura crise alimentar.

Em suma, o objetivo da nova PCP deveria ser colocar a pesca, enquanto sector primário, ao mesmo nível que outras políticas comuns, como a agricultura.

Posição minoritária das ONG ambientais do CC Sul:

As organizações ambientais valorizam positivamente a avaliação da Política Comum das Pescas (PCP) e sublinham que esta deve servir para reforçar a sua implementação, e não para reabrir o regulamento vigente. Consideram que a PCP continua a ser um quadro adequado para avançar na gestão sustentável das pescas, e que as suas deficiências podem ser corrigidas através de uma melhor aplicação e, em casos muito pontuais, com instrumentos legislativos complementares.

A PCP tem permitido progressos significativos, como a redução das taxas de sobrepesca (ver STECF - Adhoc - 25-01) e uma melhoria na rentabilidade económica do setor pesqueiro (ver STECF 25-3 e 25-7), embora esta última tenha sido temporariamente afetada por crises como a pandemia de COVID e o aumento dos preços dos combustíveis devido à invasão da Ucrânia pela Rússia. Neste contexto, embora ainda haja trabalho a fazer para alcançar plenamente os objetivos da PCP, uma reforma poderia pôr em risco os progressos alcançados, gerando instabilidade num setor e afetando recursos já pressionados por múltiplas crises.

As ONG destacam a importância de reforçar a dimensão social das pescas. Neste sentido, consideram que uma melhor aplicação do artigo 17, atribuindo maior peso aos critérios sociais na distribuição de quotas, contribuiria para melhorar as condições de trabalho e proteger o emprego nas comunidades costeiras. Além disso, alcançar o objetivo do rendimento máximo sustentável (RMS) reforçaria o abastecimento alimentar interno e a autonomia estratégica da UE, reduzindo a dependência de importações.

As ONG também defendem controlos mais rigorosos aos produtos pesqueiros importados, garantindo que cumpram padrões ambientais, laborais, sanitários e de rastreabilidade equivalentes aos exigidos ao setor europeu. Isto é fundamental para estabelecer uma concorrência justa e sustentável.

Adicionalmente, consideram necessário manter os limites de capacidade da frota, em termos de potência e arqueação, e preservar os limites de captura para espécies limitantes em pescarias mistas, pois são ferramentas essenciais para evitar a sobrecapacidade e prevenir a sobre-exploração.

Em suma, as ONG consideram que a PCP é um instrumento sólido e eficaz que deve ser plenamente aplicado para cumprir os seus objetivos, sem necessidade de ser reformado