



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 01.12.2000  
COM(2000) 803 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO  
AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU**

**Aplicação do princípio de precaução e mecanismos plurianuais de fixação dos TAC**

## **Aplicação do princípio de precaução e mecanismos plurianuais de fixação dos TAC**

|      |   |    |
|------|---|----|
| I.   | A aplicação da abordagem de precaução na pesca.....                                   | 4  |
|      | I-1 História e bases .....  | 4  |
|      | I-2 O modo de formulação dos pareceres do CIEM.....                                   | 6  |
|      | I-2-1 Princípios de base .....  | 6  |
|      | I-2-2 Melhorias pretendidas na formulação dos pareceres .....                         | 7  |
| II.  | A abordagem plurianual da determinação dos TAC .....                                  | 8  |
|      | II-1 Expectativas dos profissionais e possibilidades .....                            | 8  |
|      | II.1.1 Variações das unidades populacionais e variação dos pareceres científicos..... | 8  |
|      | II.1.2 Contrapartidas necessárias para a estabilização dos TAC.....                   | 9  |
|      | II-2. Regras de decisão/ « harvest rules » .....                                      | 10 |
| III. | Nexos com a abordagem de precaução .....  | 11 |
| IV   | A tentativa anterior, os mecanismos existentes e as medidas possíveis.....            | 12 |
|      | IV-1 A tentativa anterior.....  | 12 |
|      | IV-2 As estratégias plurianuais aplicadas desde então « caso a caso ».....            | 13 |
|      | IV-3 Para uma nova fase.....  | 14 |
|      | IV-3-1 Directriz relativa à definição de estratégias plurianuais.....                 | 14 |
|      | IV-3-2 Preparação da nova iniciativa .....  | 15 |

## ***Introdução***

O conjunto do texto debruça-se sobre a aplicação da abordagem de precaução sob um aspecto específico: a fixação dos TAC e das taxas de exploração num contexto de gestão das pescas numa base monoespecífica. A análise poderá e deverá ser posteriormente alargada.

A aplicação do princípio de precaução abre uma perspectiva muito mais vasta do que a pesca em si. Foi conduzida uma reflexão geral a esse respeito (COM (2000)1). A análise que se segue, deliberadamente limitada no seu propósito, examina, não obstante, um problema central da PCP.

A utilização da abordagem de precaução nas organizações regionais e nas convenções de pesca, tanto ao nível do princípio como do método de aplicação, corresponde ao conceito de princípio de precaução como reflectido na Comunicação da Comissão COM(2000)1.

Como parte integrante da PCP, a política de conservação dos recursos foi dominada, até à data, por um ritmo anual, marcado pela negociação, no final do ano, dos TAC para o ano seguinte. A omnipresença desse ritmo originou inconvenientes que se foram agravando ao longo dos anos:

- a fixação anual dos TAC não permite definir e respeitar uma perspectiva a médio prazo. As negociações no Conselho conduziram regularmente a que fossem adiadas medidas difíceis, necessárias para a recuperação das unidades populacionais, nomeadamente devido às incertezas científicas. O adiamento da aplicação das medidas por um ano pode, efectivamente, não apresentar grandes perigos em casos isolados. Contudo, a repetição do processo, ano após ano, só pode colocar as unidades populacionais em situações extremamente perigosas.

- a indústria da pesca não dispõe da visibilidade necessária quanto às perspectivas de evolução das suas actividades, dado que os TAC para um dado ano só são, de modo geral, conhecidos no fim do ano anterior. Além disso, os TAC podem registar variações importantes, cuja necessidade os profissionais frequentemente contestam.

- afigura-se muito difícil estabelecer a ligação entre uma política de conservação, dominada por um ritmo estritamente anual, e a política da frota que requer perspectivas a médio e longo prazo.

Na realidade, o ritmo de decisão anual originou uma política de gestão das unidades populacionais dilatatória, que falhou na sua missão de protecção ou recuperação dos recursos. Contudo, dado que o problema não é próprio à PCP, foi desenvolvido o princípio de precaução, para dar uma resposta às dificuldades mencionadas. A sua execução revela-se, no entanto, mais complexa do que o enunciado do princípio. Em consequência, a primeira parte do presente documento procura esclarecer o debate sobre o assunto. A segunda parte alarga a discussão à instituição de quadros de gestão plurianuais, já que a dimensão plurianual não é necessária apenas para evitar os riscos de «catástrofe», mas também para a racionalização da gestão dos recursos. A terceira parte prende-se mais especificamente com as ligações entre a abordagem de precaução e os mecanismos de decisão plurianuais dos TAC. A última parte, por sua vez, apresenta o processo a seguir para dotar a PCP dos referidos quadros de decisão plurianuais, que tomam em consideração a abordagem de precaução assim como os outros elementos, começando pela preocupação dos profissionais em evitar, tanto quanto possível, variações demasiado rápidas dos TAC.

## I. A APLICAÇÃO DA ABORDAGEM DE PRECAUÇÃO NA PESCA

### I-1 História e bases

Como mencionado na introdução, o princípio de precaução impôs-se como reacção ao facto de terem sido frequentemente recusadas, atrasadas ou diluídas decisões difíceis, em nome das incertezas quanto à sua necessidade. Este tipo de abordagem dilatória faz regularmente com que as provas necessárias só estejam disponíveis após ter acontecido o que se queria evitar. O princípio de precaução, em cujos termos a falta de certezas não pode constituir um argumento suficiente para adiar decisões difíceis, corresponde, pois, a uma necessidade importante.

Contudo, a sua execução, qualificada de abordagem de precaução, deparou-se, logo à partida, com uma dupla ambiguidade:

- 1/ Qual é a natureza do risco em causa, ou seja, noutros termos, o que se pretende evitar com uma abordagem de precaução?

- 2/ Como definir o nível de risco aceitável?

#### 1/ Natureza do risco

No espírito do público, o perigo presumido corresponde, muitas vezes, ao risco de uma evolução irreversível, associada mais especificamente ao desaparecimento de uma espécie ou, pelo menos, de uma população biológica. Esta percepção não é globalmente correcta, na medida em que os pareceres científicos emitidos pelos peritos que acompanham a evolução dos recursos não referem, de modo geral, este tipo de situação. A ambiguidade não se limita a este aspecto, já que consoante os grupos de peritos, os textos e os órgãos de gestão das pescas, a natureza do risco que a abordagem de precaução pretende evitar varia.

- O acordo das Nações Unidas sobre as populações de peixes transzonais e as populações de peixes altamente migradores (1995) e o Código de Conduta da Pesca Responsável da FAO referem-se à preocupação de evitar que a taxa de exploração ultrapasse o nível que permite a captura máxima de equilíbrio (Maximum Sustainable Yield)<sup>1</sup>. As reflexões no âmbito da NAFO vão no mesmo sentido. O que se pretende evitar corresponde então ao risco de sobreexploração em termos de produção ponderal constante.

- Em contrapartida, os pareceres do CIEM referem outro risco<sup>2</sup>, nomeadamente o da ruptura da unidade populacional. Com efeito, a abundância dos genitores pode descer para níveis que ameaçam a renovação das gerações. Uma diminuição moderada da abundância dos genitores

---

<sup>1</sup> O próprio significado a dar à referência ao MSY no âmbito das instâncias internacionais merece esclarecimento. Os textos evocados mencionam a utilização do MSY « as qualified by relevant environmental factors, including the special requirements of developing countries », o que revela o carácter compósito das bases.

<sup>2</sup> Se o CIEM refere os riscos de ruptura da unidade populacional e não a maximização da produção constante é porque, para um conjunto de unidades populacionais, é difícil ou mesmo impossível definir as condições dessa maximização e também porque a mortalidade por pesca exercida relativamente a um grande número de unidades populacionais é amplamente superior ao que corresponderia a uma maximização da produção ponderal. Esta situação verificou-se, aliás, frequentemente desde a instituição da PCP. O objectivo acessível a médio prazo não pode ser uma maximização, mas consiste simplesmente em evitar a ruptura das unidades populacionais e em obter a redução da mortalidade por pesca, em proporções aceitáveis no plano social e político.

(abundância medida com base na biomassa dos adultos ou biomassa reprodutora = «spawning biomass») pouco afecta a dos jovens que nascerão, cujo efectivo se designa por recrutamento. Certos mecanismos biológicos permitem compensar uma redução moderada da população de reprodutores.

Porém, uma diminuição demasiado importante da biomassa reprodutora pode originar uma diminuição sistemática do recrutamento. Se não forem tomadas medidas, a regressão da unidade populacional pode ser muito rápida, instalando-se um efeito de "bola de neve", o que não significa que a evolução seja necessariamente irreversível. De modo geral, as unidades populacionais protegidas da pesca após a sua ruptura puderam recuperar. Existem, porém, excepções e a recuperação pode ser muito lenta (perto de cinquenta anos para o arenque atlântico-escandinavo). Evitar a ruptura dos recursos é, de certo, um objectivo de prioridade máxima. É em nome desse objectivo que a abordagem de precaução será formulada no presente documento.

## 2/ Escolha dos níveis de risco

A aplicação da abordagem de precaução não pode reduzir-se a procurar um risco nulo. Para evitar qualquer risco de ruptura, seria necessário recorrer frequentemente ao encerramento da pesca. Passar-se-ia de um extremo (não impor restrições eficazes à pesca por a sua necessidade não ter sido demonstrada) para outro (tomar sistematicamente as medidas mais estritas para reduzir ao máximo os riscos). Uma abordagem equilibrada deve atender ao conjunto dos riscos induzidos por cada medida de gestão: riscos biológicos de ruptura para as unidades populacionais, riscos económicos para o sector.

A determinação dos níveis de risco aceitáveis cabe aos órgãos de gestão, devendo os cientistas explicitar os riscos associados a vários cenários. A estes últimos caberia a avaliação dos riscos («risk assessment»), enquanto os primeiros teriam a escolha das soluções a propor («risk management»). Se considerar que a gestão dos riscos aplicada pelos decisores/gestores não é adequada, cabe à comunidade científica divulgá-lo publicamente, mas não formular os seus pareceres por forma a forçar a mão dos decisores.

Este esquema teórico só pode ser integralmente aplicado em casos excepcionais. Os riscos de ruptura só dificilmente podem ser directamente quantificados. Na maior parte dos casos, a única informação de que se dispõe é o facto de o recrutamento parecer ter descido após a biomassa reprodutora ter atingido um determinado valor, sem que se possa afirmar que não se trata apenas de uma coincidência. É ainda possível que o fundamento remeta apenas para o facto de a biomassa reprodutora ter atingido um nível historicamente baixo, e que não exista, em consequência, qualquer garantia quanto à aptidão de a unidade populacional fornecer recrutamentos normais abaixo desse nível histórico «mais baixo». Por vezes, fazem-se analogias com outras unidades populacionais que apresentam características semelhantes. Na maior parte dos casos, os cientistas combinam várias indicações para definir um nível de biomassa reprodutora abaixo do qual se afigura perigoso descer. Porém, é-lhes difícil quantificar directamente o risco de ruptura da unidade populacional. A escolha da biomassa mínima constitui, por si só, já uma opção. O decisor é, pois, confrontado com uma situação em que as escolhas quanto aos riscos considerados inaceitáveis já foram feitas em parte, mas os motivos dessas escolhas nem sempre são muito explícitos.

Não se deve, no entanto, considerar que os cientistas não têm razão na sua forma de operar. Com efeito, na falta de provas, estes devem reunir os indícios disponíveis para identificar as circunstâncias em que consideram que existem riscos importantes de ruptura, mesmo se não os podem quantificar.

Não é possível seguir um esquema ideal, mas deve tentar-se a maior aproximação possível, para evitar a confusão dos papéis entre científicos e decisores.

## **I-2 O MODO DE FORMULAÇÃO DOS PARECERES DO CIEM**

### *I-2-1 Princípios de base*

São tomados em consideração dois parâmetros nos pareceres: por um lado, a abundância dos genitores e, por outro lado, o nível de mortalidade por pesca<sup>3</sup>.

- Relativamente ao primeiro parâmetro, os pareceres científicos procuram identificar um limiar abaixo do qual os riscos de ruptura da unidade populacional passariam ser a «incontroláveis». Como já observado, não é esta uma probabilidade quantificável. Contudo, o conceito de biomassa limar, que se deve evitar transpor, é indispensável para uma tradução concreta da abordagem de precaução, cujo objectivo é evitar a ruptura das unidades populacionais. Este valor foi baptizado Blim (para B limite). Os pareceres do CIEM evocam regularmente um segundo valor de biomassa, denominado Bpa (para B de precaução), superior ao primeiro, para definir uma margem de segurança. O risco que se pretende evitar deixa pois de ser directamente o de uma ruptura e passa a ser o de a biomassa reprodutora descer abaixo de Blim.

- Relativamente ao segundo parâmetro (mortalidades), os cientistas avaliam, no respeitante a cada nível de mortalidade por pesca, qual será a fecundidade desenvolvida por uma classe etária, que corresponde ao número de ovos que esta última pode pôr. Ao comparar este resultado com a fecundidade que poderia ser desenvolvida (número de ovos que poderiam ser postos) se não fosse exercida qualquer pesca, obtém-se um índice do potencial de reprodução «residual» deixado pela pesca. Quanto mais intensa for a pesca e mais elevada a mortalidade por pesca, mais esse índice de reprodução é fraco (com idêntico efectivo inicial da classe etária). É possível estabelecer uma ligação entre uma descida demasiado importante do índice de reprodução e um risco para a unidade populacional a prazo. Contudo, neste caso ainda, afigura-se impossível cifrar um risco directo de ruptura. Não obstante, várias considerações levam à definição de um valor extremo, em que os perigos para a perenidade da unidade populacional são estimados excessivos. Esse valor é denominado Flim. Um valor dito de precaução, denominado Fpa, é-lhe igualmente associado, a fim de estabelecer uma margem de segurança suplementar.

A combinação dos dois critérios (nível da biomassa reprodutora relativamente a Blim e Bpa, nível da mortalidade por pesca relativamente a Flim e Fpa) define zonas diferentes quanto à segurança da unidade populacional, como o mostra a figura 1.

---

<sup>3</sup> A mortalidade por pesca corresponde ao parâmetro que, na opinião dos cientistas, melhor mede a pressão exercida pela pesca numa unidade populacional. Diz directamente respeito à fracção da unidade populacional capturada cada ano, isto é à taxa de exploração.

## *I-2-2 Melhorias pretendidas na formulação dos pareceres*

O CIEM desenvolveu esforços consideráveis para emitir os seus pareceres por forma a situá-los adequadamente nas perspectivas a médio e longo prazo, em relação com a abordagem de precaução, e atendendo às necessidades dos gestores/decisores. O exercício revela-se muito difícil, já que se deve encontrar um equilíbrio entre a necessária simplicidade na expressão dos pareceres, que os torna legíveis para o leigo, e o perigo do simplismo, que oculta elementos essenciais e pode conduzir a interpretações abusivas.

Foram realizadas várias reuniões de diálogo entre os peritos do CIEM e representantes dos «utilizadores» dos pareceres (membros dos serviços da Comissão e Estados-Membros que são Partes Contratantes no CIEM, assim como países terceiros que participam no CIEM). Estas reuniões revelam que o conjunto dos utilizadores, apesar de saudar os progressos realizados, se depararam com dificuldades quanto aos pareceres emitidos em 1998 e 1999, desde que o CIEM sistematizou as referências à abordagem de precaução.

- Os argumentos utilizados para definir Blim e Flim variam consoante as unidades populacionais, de modo que existe uma grande heterogeneidade quanto aos perigos ligados à superação dos limiares. Essa heterogeneidade deveria ser explicada.
- Os processos utilizados para definir Bpa ou Fpa nem sempre são explícitos, e apesar de devermos admitir que Blim e Flim devem ser definidos por biólogos, a definição de Bpa e Fpa deveria resultar de um diálogo entre os gestores que utilizam os pareceres e os cientistas.
- É tanto mais importante velar pela melhoria da definição dos valores limiar quanto estes têm um impacto considerável junto do público e podem conduzir a uma interpretação maniqueísta; com efeito, a manutenção de uma mortalidade por pesca num nível ligeiramente superior a Fpa pode ser considerada um laxismo, mesmo nos casos em que uma análise do processo viria a provar o contrário (ver *infra*).
- Não foi realçado o facto de os diagnósticos ligados à biomassa reprodutora não terem as mesmas consequências imediatas que os ligados à mortalidade por pesca. Se a biomassa reprodutora for muito baixa, é necessário agir imediatamente. Se a mortalidade por pesca parecer demasiado elevada, as consequências em termos de riscos de ruptura podem só vir a desenvolver-se a prazo: se a biomassa reprodutora for no mesmo momento suficiente, uma resposta progressiva pode respeitar a lógica de precaução.
- Os pareceres foram emitidos de forma que, para um leigo, se podia afigurar necessário reduzir sistematicamente, imediata e fortemente, a mortalidade por pesca, através da imposição de um TAC correspondente a uma mortalidade por pesca não superior a Fpa. Faltava uma análise das consequências prováveis de processos de recuperação mais ou menos rápida.
- Os pareceres emitidos não permitiam aos gestores medir o «preço» a pagar para proporcionar à unidade populacional uma margem de segurança mais ou menos importante. Qualquer redução da mortalidade por pesca impõe uma «perda de receitas» imediata, mas para determinadas unidades populacionais (em geral as cujos peixes têm uma vida curta) essa perda de receitas só será compensada por uma diminuição dos riscos de ruptura, enquanto

para outras também conduzirá a um ganho em termos de produção ponderal, na medida em que a unidade populacional é sobreexplorada em termos de rendimento por recruta<sup>4</sup>.

° Os diagnósticos surgiram de repente, pelo menos no que respeita ao ano de 1998, sem deixar tempo para debates com os profissionais antes da adopção das conseqüentes decisões(TAC) .

Estas observações, amplamente ligadas ao facto de a tomada em consideração da abordagem de precaução estar ainda numa fase de aprendizagem, não devem fazer esquecer os importantes esforços desenvolvidos pelo CIEM. Na sequência de contactos com os Estados-Membros, a Comissão alterou a formulação dos seus pedidos de parecer do CIEM. Porém, será certamente necessário continuar e aprofundar o diálogo com as instâncias científicas, a fim de obter uma repartição das tarefas mais clara entre cientistas, gestores e decisores.

## **II. A ABORDAGEM PLURIANUAL DA DETERMINAÇÃO DOS TAC**

### **II-1 Expectativas dos profissionais e possibilidades**

Os profissionais gostariam que as variações, e principalmente as reduções, dos TAC de um ano para outro fossem o mais reduzidas possível. As possibilidades de atender a este desejo deparam-se, contudo, com limitações importantes.

#### *II.1.1 Variações das unidades populacionais e variação dos pareceres científicos*

Propagou-se o sentimento de que as variações dos TAC deviam ser exclusivamente atribuídas aos cientistas. Esse sentimento está errado e deve ser dissipado antes de se estabelecer qualquer debate quanto à possibilidade de estabilizar os níveis dos TAC. As variações dos TAC reflectem, antes de mais, as flutuações da abundância dos recursos explorados. As referidas variações resultam essencialmente de causas naturais e, em primeiro lugar, das variações, de um ano para outro, do número de jovens que atingem a idade de poderem ser explorados (recrutamento). As flutuações são associadas às diferenças em termos de sucesso da reprodução e de sobrevivência dos ovos, das larvas e das primeiras fases de vida dos peixes jovens. Se for moderadamente explorada, a unidade populacional pode incluir um conjunto de classes etárias sucessivas e as variações da abundância global compensam as dos recrutamentos anuais. Se for objecto de uma pesca muito intensa, a unidade populacional explorada passa a assentar apenas num número reduzido de classes etárias, por vezes mesmo

---

<sup>4</sup> Independentemente de a classe etária ter um efectivo elevado ou reduzido, isto é de o recrutamento ser importante ou medíocre, quanto mais a mortalidade por pesca for elevada mais os indivíduos nessa classe etária serão jovens e, portanto, de peso reduzido. Para além de aumentar, para um dado recrutamento, o parte dos indivíduos mortos por pesca, dado que a parte das mortes devidas à pesca aumenta em relação à parte das ligadas a causas «naturais», uma pesca intensa diminui a idade média e o peso médio dos peixes pescados. Assim o produto do número de indivíduos capturados pelo peso médio das capturas, que define a produção ponderal extraída de um recrutamento, pode, deste modo, paradoxalmente registar uma diminuição se a pesca exceder um certo limite. É este o resultado da diminuição demasiado importante do peso médio das capturas. Este fenómeno foi muito importante para caracterizar a sobreexploração em termos de rendimento por recruta (Yield per recruit). Com efeito, dado que os raciocínios expostos acima são feitos em relação a um dado recrutamento, é possível referir-se a um recruta. Assim se define  $F_{max}$ , o nível de mortalidade por pesca que permite maximizar a produção por recruta. Apesar de ter deixado de desempenhar o papel central que era seu há algumas décadas, este conceito constitui uma referência essencial para determinar se uma pesca é ou não tão intensa que não permite beneficiar do potencial de crescimento dos indivíduos.

numa só. Em consequência, as variações, de um ano para outro, da unidade populacional explorada deixam de ser compensadas.

As variações dos TAC também estão, em parte, ligadas às dos pareceres científicos. À variabilidade «real» da abundância das unidades populacionais vem acrescentar-se um componente ligado às incertezas inevitáveis das avaliações científicas. Além disso, se se agravar o diagnóstico quanto à necessidade de uma acção vigorosa para recuperar a unidade populacional, por exemplo porque o risco de ruptura da unidade populacional se afigura mais importante à luz das últimas informações, o parecer científico poderá ser traduzido numa recomendação para uma forte redução do TAC.

Mais globalmente, se os TAC variam é, em primeiro lugar e de muito longe, porque a situação dos recursos varia de um ano para outro. A melhoria dos métodos de avaliação científicos, e principalmente dos dados disponíveis, permitirá limitar a influência das incertezas das avaliações científicas, mas não as eliminará. Por outro lado, se um diagnóstico científico revelar um perigo iminente, seria muito imprudente fazer passar, antes de tudo, a preocupação de evitar uma redução brutal dos TAC.

Apesar de um grande número de interessados pedirem que seja concedida mais importância à preocupação de evitar diminuições bruscas dos TAC, deve ter-se em mente que será especialmente difícil estabilizar os TAC num futuro imediato, nomeadamente por as capturas não terem sido, no passado, reduzidas atempadamente. Esta situação conduziu a taxas de exploração muito elevadas e a unidades populacionais que só contam com um número muito limitado de classes etárias, por vezes uma única, e que são mantidas numa situação crítica durante tanto tempo, sem margem de segurança, que se torna necessário adoptar medidas de urgência drásticas, por não se ter aceitado medidas moderadas na devida altura.

### *II.1.2 Contrapartidas necessárias para a estabilização dos TAC*

#### *Os dois dilemas fundamentais*

° Dado que os recursos disponíveis flutuam e flutuarão de um ano para outro e que as capturas resultam do produto da abundância da unidade populacional pela taxa de exploração, não é possível estabilizar as capturas sem fazer variar as taxas de exploração e, portanto, o esforço de pesca exercido. Qualquer estabilidade obtida no respeitante aos níveis de capturas autorizados é paga, em primeiro lugar, pela flutuação do esforço de pesca exercido. Este facto é tanto mais importante quanto, para limitar em determinados anos as diminuições do TAC, é necessário, noutros anos, não aumentar o TAC na medida «biologicamente» possível, a fim de constituir uma reserva<sup>5</sup> («buffer stock»). Este processo impõe, nos anos de constituição da «reserva», uma diminuição imediata das taxas de exploração e, portanto, uma limitação das actividades de pesca. A limitação deverá ser planeada, por forma a evitar o esgotamento das quotas antes do final do ano e/ou problemas de controlo difíceis ou insuperáveis, assim como devoluções maciças nos casos em que são instituídas quotas de desembarque por navio.

° Se a situação da unidade populacional for tão má que não existe margem de segurança quanto aos riscos de ruptura biológica, o facto de limitar a diminuição do TAC poderá

---

<sup>5</sup> Essa reserva terá a maior parte das vezes uma utilidade dupla: 1/ permitir à pesca dispor de uma unidade populacional explorável nos anos seguintes, nem que os recrutamentos posteriores sejam menos bons; 2/ permitir que a biomassa reprodutora não seja demasiado reduzida na época ou épocas de reprodução seguintes e melhorar, assim, a segurança biológica da unidade populacional e as suas perspectivas a médio e longo prazo.

constituir um factor de aumento dos riscos. A estabilização do TAC a curto prazo implica, nesse caso, um risco acrescido de ruptura da unidade populacional.

### *Possibilidade de atenuar os dilemas expostos*

° O dilema quanto à estabilização dos TAC ou dos esforços é tanto mais grave quanto as variações, de um ano para o outro, da abundância da unidade populacional explorada forem importantes e, portanto, que a taxa de exploração for elevada. O outro dilema, que consiste na escolha entre uma forte diminuição do TAC e a aceitação de um risco acrescido de ruptura da unidade populacional, é, por sua vez, tanto mais agudo quanto o nível da unidade populacional for baixo, o que pressupõe uma exploração muito intensa. A única forma de reduzir a acuidade destes dilemas consiste em reduzir as taxas de exploração. Este tipo de redução pode revelar-se necessário para preservar o futuro da unidade populacional. Num grande número de casos, esta redução poderá, além disso, permitir, a prazo, o aumento da produção ponderal. Contudo, pode conceber-se reduzir a mortalidade por pesca além do que corresponderia à captura máxima de equilíbrio, aceitando-se uma certa subexploração. De modo geral, qualquer redução das taxas de exploração implica contrapartidas. Para reduzir o peso dos dois dilemas fundamentais, é, pois, necessário aceitar outras contrapartidas.

- Existe ainda uma margem de manobra correspondente ao melhoramento das bases científicas, que permitiria, por um lado, reduzir a importância das incertezas dos diagnósticos «em tempo real» sobre a situação das unidades populacionais, e, por outro, melhor cingir os riscos de ruptura e, portanto, reduzir as «precauções inúteis». Os melhoramentos na área científica são possíveis. Não permitirão eliminar a necessidade das escolhas anteriormente evocadas. Não serão espontâneos e requererão um esforço em matéria de meios e de organização.

## **II-2. Regras de decisão/«harvest rules»**

Os cientistas não podem realizar previsões sobre a abundância futura das unidades populacionais a longo prazo, devido principalmente à impossibilidade de prever a abundância das classes etárias ainda não nascidas e cujo efectivo depende em grande medida do meio marinho. As variações ambientais são, por sua vez, imprevisíveis e onexo de causalidade com as flutuações do recrutamento é, além disso, mal conhecido.

Em contrapartida, os cientistas estão frequentemente em posição de indicar qual deve ser a evolução da mortalidade por pesca. O esquema mais simples leva a escolher um nível de mortalidade por pesca-alvo, que pode permitir maximizar a produção ponderal por recruta (ver nota de pé-de-página do ponto II.2.1), ou qualquer outro nível de mortalidade por pesca de referência. Pode igualmente planear-se uma diminuição regular, durante alguns anos, das mortalidades por pesca consideradas excessivas por um ou outro motivo, a partir do valor actual.

Uma regra de decisão elementar requer então a fixação do TAC através da aplicação da taxa de exploração correspondente à mortalidade por pesca previamente escolhida. Esta taxa, combinada com a estimativa da abundância da unidade populacional, conduz directamente ao TAC.

Esta regra simples pode colocar, pelo menos, dois tipos de problemas: biológicos (riscos de ruptura da unidade populacional) e económicos (variações dos TAC de um ano para outro). No plano biológico, pode conduzir a que se corram riscos excessivos caso o recrutamento recente tenha sido fraco e a abundância dos genitores tão baixa que se torna necessário tomar

medidas de salvaguarda e, portanto, aplicar uma taxa de exploração mais reduzida do que a prevista. Este factor pode ser tomado em consideração numa regra de decisão que adapte a taxa de exploração à abundância da unidade populacional de genitores. A figura 2 ilustra este tipo de regras de decisão. Porém, esta «melhoria» não soluciona o segundo inconveniente evocado, ou seja as possibilidades de importantes variações do TAC de um ano para outro, podendo, pelo, contrário agravá-lo. Para tentar limitar as variações dos TAC, é necessário elaborar regras de decisão que integrem o valor do TAC no ano em curso. Pode, assim, procurar-se evitar variações superiores a um limite pré-determinado. Não obstante, o TAC escolhido finalmente não corresponderá exactamente à taxa de exploração reconhecida como «desejável» e, em certos casos, poderá inclusive suscitar um risco acrescido de ruptura da unidade populacional. Assim, voltamos à questão do preço a pagar para estabilizar o TAC.

Na realidade, é possível construir um conjunto de regras de decisão baseadas em três valores: 1/ uma mortalidade por pesca-alvo, 2/ a estimativa da biomassa reprodutora, a situar em relação a valores críticos 3/ o último TAC decidido. Seria inútil procurar a regra de decisão que eliminaria os conflitos entre os vários objectivos associados (optimizar a produção por recruta, combater os riscos de ruptura da unidade populacional, reduzir as variações dos TAC de um ano para outro). Contudo, os cientistas estão em posição de conduzir simulações que permitem avaliar e comparar os resultados das várias regras de decisão relativamente aos diferentes critérios.

A escolha de uma regra de decisão permitiria escolher explicitamente um compromisso, numa base racional. Acabaria com a prática que conduziu a que fosse, demasiadas vezes, dada prioridade à preocupação de evitar restrições impopulares a curto prazo, que resultou, de facto, numa quase regra de decisão cuja aplicação só podia induzir o declínio das unidades populacionais, dado que eram sistematicamente utilizadas as margens de incerteza dos pareceres científicos para fixar os TAC no nível mais elevado possível. Só uma análise das perspectivas a médio prazo permitirá ultrapassar a «ditadura do curto prazo».

Por outro lado, a tomada em consideração explícita da preocupação de limitar as variações do TAC de um ano para outro mostrará aos profissionais da pesca que as suas preocupações são plenamente tidas em conta. O debate necessário para escolher as regras de decisão permitirá evidenciar os limites do que é possível e a necessidade de estabelecer compromissos entre vários objectivos individualmente salutarés.

A determinação das taxas de exploração pretendidas a médio prazo permitirá estabelecer uma ligação com a gestão dos factores de produção, já que a mortalidade por pesca está ligada ao esforço de pesca exercido, mesmo se, na falta de dados e de estudos adequados, se revelou, até à data, difícil quantificar essa ligação.

### **III. NEXOS COM A ABORDAGEM DE PRECAUÇÃO**

- A abordagem plurianual, descrita acima, que consiste na fixação de regras de decisão plurianuais está directamente ligada à abordagem de precaução, pelo menos como considerada no âmbito do CIEM. Como exposto no ponto II, os pareceres do CIEM situam, com efeito, a mortalidade por pesca em relação ao que poderia colocar o futuro da unidade populacional em perigo grave (Flim) e ao nível necessário para dispor de uma margem de segurança (Fpa). Situam também a biomassa reprodutora estimada em relação aos valores abaixo dos quais existe um perigo importante imediato (Blim) ou ao que se afigura necessário para conferir uma margem de segurança à unidade populacional (Bpa). Nesse contexto, relativamente a todas as unidades populacionais em que a mortalidade por pesca é superior a

Fpa, seria necessário, para seguir os pareceres científicos, planejar uma redução da mortalidade, se necessário por fases, por forma a orientá-la para Fpa, que constituiria um objectivo a médio prazo. Contudo, a regra de decisão deveria ainda incluir uma necessária redução acelerada da mortalidade por pesca se a biomassa reprodutora fosse, num dado momento, demasiado baixa, em referência nomeadamente a Bpa e mais ainda a Blim. Para voltar às regras de decisão evocadas acima, seria também necessário integrar a preocupação de evitar diminuições demasiado rápidas do TAC, pelo menos nos casos em que não existam riscos excessivos para o futuro da unidade populacional.

- Existem igualmente recursos que não estão em perigo aparente de ruptura de recrutamento. Para estes recursos, afigura-se igualmente oportuno definir um quadro de gestão plurianual. A abordagem de precaução só pode definir limites de mortalidade por pesca e limiares de biomassa reprodutora que digam respeito a um domínio que proteja dos riscos de ruptura. Mas, no âmbito desse domínio de segurança, existe margem para um grande número de estratégias de exploração. Para executar essa estratégia, torna-se necessário explicitar o objectivo prioritário, uma vez assegurada a segurança das unidades populacionais. Torna-se, assim, necessário definir o que se pretende obter com a maximização: agir ao nível da produção em termos ponderais? Do valor económico das capturas? Dos benefícios extraídos da pescaria? De determinados tipos de empregos? De uma combinação específica destes vários critérios? Na realidade, nunca foi concluída nenhuma reflexão deste tipo no âmbito da PCP. A estratégia implícita oscilou entre a manutenção dos níveis de mortalidade por pesca, enquanto não surgia nenhum risco de ruptura, e a manutenção dos TAC<sup>6</sup>.

Para além da aplicação da abordagem de precaução, é necessário definir uma regra de decisão plurianual e não se contentar com decisões de curto horizonte. Neste caso ainda, pode elaborar-se uma regra de decisão que integra três elementos anteriormente evocados: 1/ a mortalidade por pesca-alvo que permite otimizar o critério explicitamente escolhido 2/ os limiares de biomassa reprodutora para evitar ou sair das faixas susceptíveis de serem perigosas 3/ as variações dos TAC de um ano para outro. Este processo requererá também compromissos. A única forma de abordar o problema é basear-se em simulações que permitam avaliar as eventuais consequências, face a um conjunto de critérios de várias estratégias de gestão, associadas a um número igual de regras de decisão.

## **IV A TENTATIVA ANTERIOR, OS MECANISMOS EXISTENTES E AS MEDIDAS POSSÍVEIS**

### **IV-1 A tentativa anterior**

Os cientistas insistem, desde há muitos anos, na necessidade de definir objectivos e estratégias a médio prazo, evocam níveis limiares de biomassa e limites de mortalidade, enquanto os profissionais deploram as variações dos TAC.

---

<sup>6</sup> Esta estratégia colocou aliás constantemente problemas, já que para os cientistas o *statu quo* reside na manutenção da mortalidade por pesca, enquanto para os profissionais é, antes de mais, a estabilidade dos TAC que importa. Um dilema anteriormente evocado, e cujo fundamento nunca foi resolvido, surge novamente. Com efeito, a partir do momento em que a manutenção da mortalidade por pesca implica uma diminuição do TAC, cada negociação anual dos TAC suscita os mesmos debates. Além disso, o TAC proposto pela Comissão, de acordo com uma hipótese de *statu quo* da mortalidade, será aceite no Conselho se permitir uma estabilidade ou um aumento do TAC em causa, mas poderá ser aumentado se corresponder a uma diminuição. Assim, se instala um paradoxo que só pode induzir progressivamente um aumento da mortalidade por pesca e riscos crescentes de ruptura.

A Comissão tentou atender a estas preocupações com a introdução de duas propostas, apresentadas na sequência de uma comunicação<sup>7</sup>. A primeira proposta<sup>8</sup> pretendia definir estratégias a médio prazo, com vista a uma redução progressiva da mortalidade por pesca para níveis recomendados pelos cientistas e ao aumento, simultâneo, das biomassas reprodutoras, por forma a que estas últimas atinjam valores limiaries ou a evitar que desçam abaixo desses valores. A preocupação de limitar as variações dos TAC correspondia à aplicação de uma regra, em cujos termos se diminui de preferência a mortalidade por pesca, nos casos em que a pescaria beneficia de um bom recrutamento, o que permite uma redução diminuta ou nula do TAC. Por outro lado, a segunda abordagem<sup>9</sup> propunha uma flexibilização do consumo das quotas actuais, destinada nomeadamente a reduzir as consequências das variações dos TAC.

Foi adoptada esta segunda abordagem. A sua importância era modesta, já que representava uma inovação que suscitou um certo número de inquietações. Não obstante, esta alteração funcionou de forma satisfatória. Em contrapartida, a proposta relativa a estratégias a médio prazo não beneficiou de maioria e o debate esmoreceu em 1995.

Os motivos deste insucesso são de ordem variada:

- na altura, os pareceres científicos não tinham explicitamente fornecido bases exactas e oficialmente aprovadas pelas instâncias autorizadas, para a definição de objectivos e estratégias plurianuais,
- os profissionais tiveram a impressão de que a abordagem proposta não concedia uma importância suficiente às suas preocupações quanto às grandes variações dos TAC,
- um grande número de interessados recearam que a fixação dos TAC fizesse parte de um mecanismo que impedisse ao Conselho intervir na medida do necessário.

#### **IV-2 As estratégias plurianuais aplicadas desde então «caso a caso»**

Apesar de a abordagem global não ter dado resultados, existe um conjunto de unidades populacionais que é, não obstante, gerido de acordo com estratégias e objectivos plurianuais. Estes dispositivos foram, nomeadamente, estabelecidos a título de acordos com países terceiros. No mar do Norte foram definidos objectivos em termos de mortalidade por pesca e de limiaries da biomassa reprodutora, a título dos acordos bilaterais com a Noruega, relativamente a cinco unidades populacionais (arenque, bacalhau, arinca, escamudo e solha). No respeitante à sarda e ao arenque Atlântico-escandinavo, foi definido um quadro semelhante que engloba o conjunto dos Estados costeiros. O referido quadro foi aprovado pela NEAFC.

No mar Báltico, foi definido um plano a longo prazo no âmbito da Comissão Internacional das Pescarias do Mar Báltico (IBSFC) para o bacalhau, o salmão e a espadilha. O plano prende-se, além, disso, com o quadro geral do processo designado por «Báltico 21», que procura definir uma política global para o futuro no mar Báltico.

---

<sup>7</sup> A aplicação dos novos elementos de gestão da política comum da pesca. Com (93) 664 final.

<sup>8</sup> Proposta de Regulamento (CE) do Conselho que fixa os objectivos de gestão de determinadas pescarias e grupos de pescarias e as estratégias correspondentes para o período 1994-1997. Com(93) 663 final.

<sup>9</sup> Proposta de Regulamento (CE) do Conselho que introduz condições suplementares para a gestão anual dos TAC e quotas. COM(94) 583 final.

### IV-3 Para uma nova fase

A situação mudou desde o insucesso anterior, como o mostrou a reunião do Grupo de Alto Nível organizada em Setembro de 2000 pela Presidência francesa. A necessidade de definir processos plurianuais que tomem em consideração a abordagem de precaução é agora amplamente aceite. Os cientistas realizaram progressos substanciais no respeitante ao estabelecimento de bases mais completas, mesmo se ainda são necessárias melhorias. As dificuldades encontradas aquando da anterior tentativa evidenciaram os obstáculos a evitar. Torna-se, pois, possível e necessário abrir novamente o processo.

#### *IV-3-1 Directriz relativa à definição de estratégias plurianuais*

Como referido nos parágrafos anteriores, as estratégias de gestão basear-se-ão numa evolução «planeada» das mortalidades por pesca a médio prazo (por exemplo redução progressiva e regular num período de cinco anos), acompanhada de dois aspectos complementares ligados, por um lado, à necessidade de uma reacção rápida se a biomassa reprodutora se afigurar demasiado baixa e, por outro, a uma limitação das variações dos TAC de um ano para o outro, por exemplo para evitar qualquer diminuição superior a um limite pré-estabelecido.

A principal dificuldade prender-se-á com o compromisso entre estes dois últimos aspectos (garantir uma evolução da biomassa no respeito da abordagem de precaução sem deixar de limitar as variações dos TAC de um ano para outro). A estratégia deverá tomar em consideração as especificidades de cada unidade populacional.

Relativamente ao período abrangido pela proposta para cada unidade populacional, a fixação do TAC deverá resultar da aplicação da regra de decisão adoptada e integrar, de cada vez, a actualização do diagnóstico estabelecido pelos cientistas. No respeitante a cada uma das unidades populacionais em questão, o nível do TAC para o ano seguinte seria, assim, conhecido numa situação normal (ver infra para as situações extremas não abrangidas pela regra de decisão), logo que tivessem sido actualizadas as avaliações científicas pelas instâncias competentes<sup>10</sup>.

Apesar de ser essencial estabelecer estratégias a médio prazo, afigura-se também importante evitar qualquer rigidez abusiva. Se as análises científicas revelarem que é necessário alterar uma estratégia em curso, a Comissão deverá apresentar as propostas adequadas em tempo útil. Previamente, a Comissão terá velado, através de pedidos de pareceres, por que as instâncias científicas intervenham logo que considerem que deve ser revista uma estratégia. Por outro lado, é necessário prever que, nos casos em que surge um dilema importante - por exemplo porque apenas uma forte diminuição do TAC, superior à margem de variação máxima reconhecida pela regra de decisão, permitiria evitar uma evolução muito perigosa da biomassa reprodutora - se estabeleça um debate no Conselho para fixar definitivamente o TAC.

Em todos os casos, após as fases de preparação descritas no parágrafo seguinte, a Comissão deverá apresentar uma proposta de adopção e execução das estratégias plurianuais, que cubra as unidades populacionais em relação às quais as análises preparatórias tenham sido frutíferas.

---

<sup>10</sup> Juntamente com a introdução de um novo calendário de decisão, seria igualmente possível definir, relativamente a determinadas unidades populacionais, repartições anuais mais adaptadas do que o ano civil compreendido entre Janeiro e Dezembro, por forma a melhor ter em conta, por um lado, as especificidades biológicas de cada unidade populacional e, por outro, o calendário das avaliações científicas.

#### *IV-3-2 Preparação da nova iniciativa*

##### A/ Análise dos resultados das possíveis regras de decisão

No Verão de 2000, a Comissão lançou um convite à apresentação de propostas, com vista a obter que as simulações evocadas acima fossem sistematicamente conduzidas em relação a um conjunto de unidades populacionais para as quais existem dados pertinentes. Estas simulações devem analisar os resultados das diferentes regras de decisão («harvest rules»), baseadas nos princípios descritos acima, incluindo a procura de uma estabilização dos TAC. O resultado das simulações será submetido à apreciação do CCTEP, para análise e para que este último forneça os complementos económicos necessário.

Se necessário, a Comissão solicitará a realização de outras simulações, a fim de completar a variedade de unidades populacionais abrangida pelas primeiras e/ou estabelecer regras de decisão diferentes das analisadas e cuja pertinência se tenha posteriormente revelado.

##### B/ Consultas

Para além do CCTEP, convirá consultar amplamente o conjunto dos parceiros, durante a preparação da futura proposta.

O problema será igualmente submetido ao Comité Consultivo da Pesca. Será organizada uma primeira reunião, o mais rapidamente possível, a fim de debater das orientações gerais, com base no presente texto. As reuniões posteriores serão dedicadas à análise do resultado das simulações evocadas acima e das conclusões do CCTEP a seu respeito.

A Comissão reunirá, além disso, grupos de peritos (dedicados, cada um, a um conjunto específico de unidades populacionais), a fim de associar os Estados-Membros à reflexão sobre o resultado das simulações.

No caso das unidades populacionais partilhadas com países terceiros, serão realizadas consultas, nomeadamente com vista a actualizar as estratégias plurianuais negociadas com estes países.

##### C/ Actualização posterior dos pareceres científicos

Para a instituição e posterior aplicação do processo, afigura-se necessário que os pareceres científicos sejam comunicados sob a forma requerida e de acordo com o calendário mais adaptado. A Comissão tomará as disposições necessárias relativamente ao CCTEP e fará as diligências que se impõem junto do CIEM.

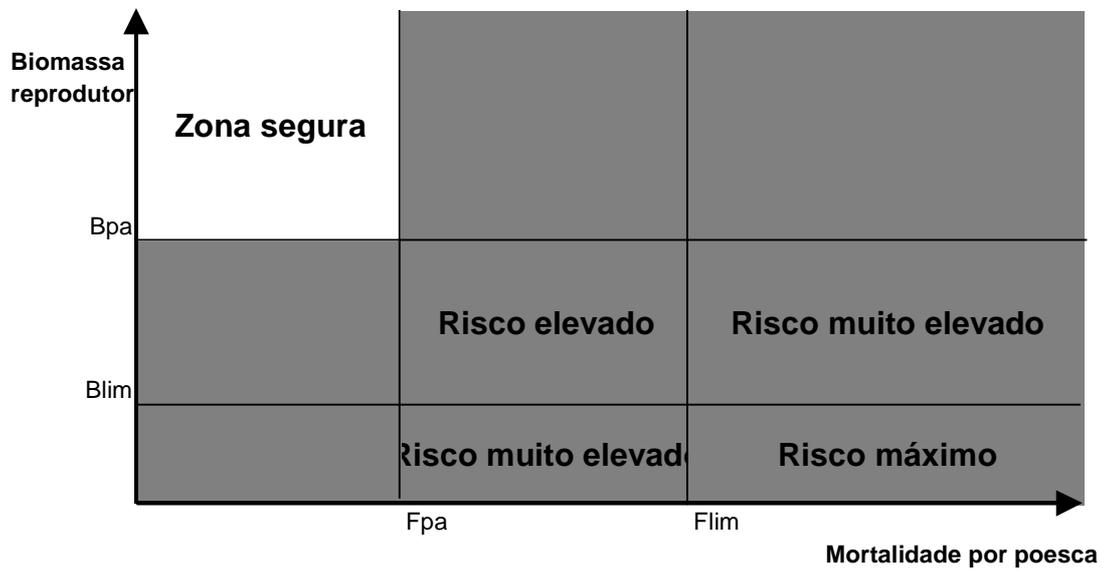
## *Conclusões*

A pilotagem «a olho» da gestão das unidades populacionais, de acordo com os actuais mecanismos de negociação anual dos TAC, não pode continuar. As tentativas anteriores de instituir estratégias a médio prazo só registaram um sucesso muito parcial. Porém, a necessidade mantém-se e cresce, até, devido à degradação de várias unidades populacionais essenciais que requerem o estabelecimento de planos de recuperação.

Ao mesmo tempo, estão agora reunidas as condições de um progresso decisivo. Os primeiros debates relativos à abordagem de precaução levaram a uma tomada de consciência geral quanto aos perigos do processo tradicional de determinação dos TAC. Apesar de os diálogos deverem ser aprofundados por forma a serem ainda mais adaptados, os pareceres científicos agora disponíveis preparam a via para uma abordagem plurianual. As dificuldades anteriormente encontradas permitiram identificar obstáculos que poderão ser evitados no futuro.

Falta ainda aprofundar um conjunto de questões antes de chegar a uma proposta formal. As bases científicas devem ser estipuladas. A organização de amplos debates permitirá medir os benefícios de uma abordagem plurianual e concentrar as discussões nos equilíbrios a encontrar entre as várias pretensões, que vão da protecção dos recursos até à estabilização das actividades de pesca. A dinâmica lançada deve permitir a instituição, nos próximos anos, de um quadro plurianual muito mais amplo do que o estabelecido para algumas unidades populacionais. Não se deve esperar pela conclusão dos debates sobre a reforma da PCP para instituir o referido quadro, não só porque a sua urgência se faz sentir, como também e sobretudo porque será, de qualquer modo, necessário dispor de um melhor mecanismo de determinação dos TAC.

**Figura 1. Diagrama de precaução de acordo com o CIEM**



**Figura 2. Uma regra de decisão simples (harvest rule)**

