

PRIVATIZAÇÃO E CAPTURA DA POLÍTICA GLOBAL PARA A PESCA PELAS GRANDES EMPRESAS

*Mads Barbesgaard*¹

“Em 2016, falar-se-á cada vez mais do oceano como uma nova fronteira económica, de uma nova fase de industrialização dos mares”.

The Economist, 2015²

À medida que nos aproximamos do final de 2016, a previsão da revista The Economist parece, em certa medida, tornar-se realidade. Ao longo dos últimos anos, cada vez mais pessoas se têm interessado por questões fundamentais ligadas à melhor maneira de gerir os recursos do oceano: quem deve controlá-los, quem deve ter acesso a eles, em que condições e com que finalidade? Numa escala mais ampla: qual deve ser a função destes recursos na nossa sociedade?

Estas questões são cada vez mais discutidas no contexto de iniciativas de “Crescimento Azul”, que já não são debatidas apenas entre funcionários públicos, a indústria da pesca e cientistas, mas também por ONGs ambientais internacionais (como o Fundo Mundial para a Natureza [WWF] e a Conservação Internacional), o sector financeiro (incluindo organizações como Credit Suisse e Goldman Sachs) e até mesmo empresas militares como a Lockheed Martin. Só em 2015, uma série de conferências internacionais sobre como “investir na Economia Azul” e sobre a melhor forma de alcançar o “Crescimento Azul” reuniu todos estes participantes. Neste contexto, tem sido dada ênfase a soluções políticas que gerem “benefícios triplos” na utilização dos recursos do oceano, com as quais, supostamente, todos ganham: as comunidades, o ambiente e os lucros. Seguindo esta ideia das soluções com benefícios triplos, um economista muito citado no setor da pesca salientou, no seu relatório para a Cimeira Mundial dos Oceanos sobre o Crescimento Azul, organizada pela The Economist, que a pesca pode ser transformada numa “força motriz para a economia azul a longo prazo” se forem implementadas políticas adequadas.³ O relatório elogia as reformas no setor da pesca aplicadas numa série de países por “reverterem a pesca excessiva, reavivarem as comunidades costeiras e trazerem os oceanos de volta à vida”.⁴ O que está no cerne dessas reformas milagrosas? A resposta encontra-se nas chamadas abordagens “baseadas em direitos”.

“PRIVATIZAR OU PERECER”⁵

Para os leitores do relatório, a noção de que uma abordagem para a pesca “baseada em direitos” – com a sua afinidade com o discurso dos direitos humanos – teria efeitos positivos pode parecer incontroversa. No entanto, o que está por trás daquilo que os economistas chamam de abordagens “baseadas em direitos” não são direitos humanos, mas sim direitos de propriedade – e, na maioria, direitos de propriedade privada. Em contraste com o quadro apresentado pelos proponentes das abordagens “baseadas em direitos”, os movimentos de povos pescadores denunciam tais políticas de privatização como a “usurpação dos oceanos”, sublinhando as suas consequências sociais e ambientais negativas.

- 1 [Mads Barbesgaard](#) é doutorando em Geografia Humana na Universidade de Lund (Suécia). Este artigo foi escrito em colaboração próxima com o Secretariado Internacional do Fórum Mundial de Povos Pescadores (*World Forum of Fisher Peoples, WFFP*), um movimento social de massas que reúne povos pescadores de pequena escala de todo o mundo. Para mais informações, veja: www.worldfishers.org. Agradecimentos especiais a Seth Macinko (Universidade de Rhode Island) e Antonio Onorati (Centro Internacional Crocevia) pelo seu apoio na revisão deste artigo. Este artigo foi escrito originalmente em inglês.
- 2 Goddard, Charles. “The Ocean Business: The Rise and rhetoric of the blue economy.” *The World in 2016, The Economist Magazine*, 2 de novembro de 2015. Disponível em: www.theworldin.com/article/10625/ocean-business.
- 3 Christopher Costello et al., *The Potential for Global Fish Recovery: How effective fisheries management can increase abundance, yield and value*. UCSB, Universidade de Washington e Fundo de Defesa Ambiental (*Environmental Defense Fund*), 2015. p. 5.
- 4 *Ibid.*
- 5 Macinko, Seth. “Lipstick and catch shares in the Western Pacific: Beyond evangelism in fisheries policy?” *Marine Policy* 44 (2014): 37–41. Disponível em: www.researchgate.net/publication/259514077_Lipstick_and_catch_shares_in_the_Western_Pacific_Beyond_evangelism_in_fisheries_policy.

Mas de onde vem este discurso centrado nos direitos? Em 1989, um trabalho acadêmico intitulado *Rights Based Fishing* (“Pesca baseada em direitos”) introduziu o conceito e a proposição de que a única maneira de evitar uma catástrofe econômica e ambiental no setor da pesca seria introduzir direitos de propriedade privada sobre os recursos e o mercado da pesca, a fim de governá-los.⁶ Os autores esclareceram, de forma bastante aberta, que o que propunham era “cercar e privatizar os recursos comuns dos oceanos”.⁷ Como enfatizado por um dos autores num artigo posterior, a necessidade de cercar e privatizar os oceanos baseia-se no pressuposto, vigente entre alguns economistas da pesca, de que os direitos de propriedade representam o ápice da civilização humana:

*[...] sem direitos de propriedade, a sociedade humana parece condenada à absoluta miséria. De facto, com poucos ou nenhum direito de propriedade, a sociedade humana seria realmente primitiva, não muito diferente das versões mais avançadas das sociedades animais [...]. A partir daí, conclui-se imediatamente que o problema da pesca desapareceria se pudéssemos definir, impor e aplicar direitos de propriedade apropriados.*⁸

Desde então, tais posições têm-se tornado cada vez mais hegemônicas e alarmistas, a tal ponto que os economistas da pesca passaram a promover o que tem sido chamado de uma “dicotomia entre privatizar ou perecer”.⁹

Porém, estas narrativas enaltecidas costumam encobrir as consequências sociais devastadoras desses programas de privatização que, na realidade, produzem um grupo seleto de vencedores, ao mesmo tempo que desapropriam a maioria dos anteriores utilizadores dos recursos dos oceanos. Quando os recursos são mercantilizados, isto é, quando o direito à pesca pode ser comprado e vendido num mercado recém-criado, os recursos ficam concentrados nas mãos de poucos – aqueles que têm o melhor acesso ao capital.¹⁰ Na Dinamarca – um dos exemplos elogiados – a introdução de uma “abordagem baseada em direitos” levou a grandes perturbações sociais nas comunidades costeiras. Um pequeno grupo de proprietários de embarcações com muito capital acumulou os recursos por meio da “centralização [dos direitos de pesca] num menor número de embarcações maiores, concentradas num menor número de portos”.¹¹ Em 2015, uma empresa possuía direitos de pesca no valor de mais de €116 milhões (US\$130 milhões).¹²

Num caso semelhante, quando uma reforma “baseada em direitos” foi introduzida na África do Sul pós-*apartheid*, cerca de 45 mil pescadoras e pescadores de pequena escala foram destituídos dos seus direitos de pesca. Depois de uma luta prolongada por parte dos povos pesqueiros desapropriados, a reforma foi finalmente considerada inconstitucional em 2007, com base na premissa de que violava o direito dos povos pescadores à alimentação.¹³

Segundo os dois movimentos globais de povos pescadores – o Fórum Mundial de Povos Pescadores (WFFP, na sigla em inglês) e o Fórum Mundial de Pescadores e Trabalhadores da Pesca (WFF) – estas dinâmicas não ocorrem apenas na Dinamarca ou na África do Sul. Pelo contrário, são endêmicas às abordagens “baseadas em direitos”. Citando experiências em muitos dos países que os proponentes das abordagens “baseadas em direitos” destacam positivamente, os movimentos têm demonstrado que “a pesca baseada em direitos conduz à efetiva exclusão de pescadores e pescadoras de pequena escala e à concentração dos direitos de pesca por uma elite minoritária, [portanto] a pesca baseada em direitos é incompatível com a pesca de pequena escala”.¹⁴

6 Neher, Philip A., Ragnar Arnason e Nina Mollet, eds. *Rights Based Fishing*. NATO Asi Series, Volume 169, Springer, 1989. Disponível em: link.springer.com/book/10.1007/978-94-009-2572-0

7 *Ibid.* p.3

8 Arnason, Ragnar. “Property rights as a means of economic organization.” Artigo apresentado na Conferência sobre o Uso de Direitos de Propriedade na Gestão das Pescas (*Use of Property Rights in Fisheries Management, Fish Rights 99*), Fremantle, Austrália Ocidental, 11 a 19 de novembro de 1999. Disponível em: www.fao.org/docrep/003/x7579e/x7579e05.htm#b2-Property%20Rights%20as%20a%20Means%20of%20Economic%20Organization%20R.%20Arnason.

9 *Supra* nota 5. p. 40.

10 Para uma crítica ao impacto de processos semelhantes em relação às sementes, um outro tipo de recurso natural, veja o artigo “Sementes e biodiversidade agrícola: a espinha dorsal negligenciada do direito à alimentação e à nutrição” nesta edição do *Observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição*.

11 Høst, Jeppe E. “A neoliberal catch: Access rights and the clash of coastal lifemodes.” Artigo apresentado no Congresso Mundial da Pesca de Pequena Escala (*World Small-Scale Fisheries Congress*), Bangkok, Tailândia, 18 a 22 de outubro de 2010, p. 13. Disponível em: www.seafdec.or.th/wsf2010/CZAP-WS-FC%20Conference%20Proceedings/Concurrent%20session%201-2/Jeppe_Host_Full_Paper_CZAP_WSFC_2010.pdf#page=13.

12 Para mais informações, veja o documentário dinamarquês sobre a pesca de pequena escala na DR TV. “DR 2 Undersøger: kvotekonger og små fisk.” 8 de setembro de 2015. Disponível em: www.dr.dk/tv/se/dr2-undersoeger/dr2-undersoeger-kvotekonger-og-små-fisk.

13 Para mais informações sobre o caso *Kenneth George and others vs. Minister of Environmental Affairs and Tourism* e a nova política para a pesca de pequena escala que resultou deste processo, veja: De Schutter, Olivier. “From Charity to Entitlement, Implementing the right to food in Southern and Eastern Africa.” Briefing Note 05 (2012): 13. Disponível em: www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/SRRTF%20BN%2005_SouthernEasternAfrica_en.pdf. Veja também: TNI, Afrika Kontakt and Masifundise. *The Global Ocean Grab: A Primer*. Amsterdã: The Transnational Institute (2014): 45. Disponível em: www.tni.org/files/download/the_global_ocean_grab.pdf#page=45.

14 WFFP e WFF. “A call on governments to stop supporting the Global Partnership for Oceans and Rights-Based Fishing Reforms” (2013). Disponível em: www.worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/WFFP-WFF-Call-on-Governments_GPO_200313.pdf.

A INICIATIVA DA PESCA COSTEIRA

Apesar destas experiências, programas semelhantes têm ganhado espaço em todo o mundo, especialmente com o crescimento das iniciativas de Crescimento Azul. O exemplo mais recente é a Iniciativa da Pesca Costeira (IPC), um programa que visa reformar a pesca em seis países de três continentes: Cabo Verde, Costa do Marfim, Senegal, Equador, Peru e Indonésia.

Ao longo de quatro anos, serão distribuídos US\$238 milhões para uma série de projetos nesses países.¹⁵ As agências responsáveis por executá-los são a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Conservação Internacional, a WWF e o Banco Mundial. A IPC é financiada conjuntamente pelo Fundo Mundial para o Ambiente (GEF), os governos responsáveis pela execução do projeto, ONGs ambientais, fundações e organizações do sector privado. A execução do projeto é dividida entre as diferentes organizações: WWF na Indonésia, PNUD, WWF e Conservação Internacional no Equador e no Peru e FAO e PNUMA em Cabo Verde, Costa do Marfim e Senegal.

No momento da redação deste artigo, a IPC ainda não foi implementada. No entanto, segundo os movimentos sociais WFFP e WFF, o documento que estrutura o programa da IPC baseia-se firmemente na ideia de que a privatização é o único caminho a seguir para a gestão da pesca nos países em causa.¹⁶ Numa declaração feita em novembro de 2015, os movimentos lamentam o facto de que “a IPC tem fé cega na [chamada “pesca baseada em direitos”], segundo a qual a privatização dos recursos marinhos é a panaceia para todos os problemas relacionados com o ambiente, bem como para a redução da pobreza”.¹⁷ Como destacado pelos movimentos, esta ideia não fica imediatamente clara no documento, pois não é expressa na linguagem dos direitos de propriedade privada; pelo contrário, o documento menciona a necessidade de “assegurar a titularidade e os direitos de acesso”, sem especificar se estes são, na realidade, direitos privados. Em vez disso, o documento da IPC está repleto de menções à necessidade de “garantir os direitos” dos “pescadores, comunidades pesqueiras e empresas”.¹⁸ Seguindo a lógica dos economistas da pesca referidos acima, o documento argumenta que esta disseminação de “direitos” promoverá “uma utilização de recursos sustentável do ponto de vista ambiental, económico e social”.¹⁹ Com isso, faz alusão a uma outra novidade no jargão da pesca, em que os proponentes da abordagem “baseada em direitos” já não falam abertamente de privatização, como faziam em 1989, preferindo utilizar uma “retórica estrategicamente benigna” que mascara os objetivos reais, para não falar das consequências, da abordagem “baseada em direitos”.²⁰ No entanto, o “cerca-mento por meio da privatização do acesso e da mercantilização dos direitos pode assumir muitas formas, mesmo que a linguagem seja alterada”.²¹

Segundo o WFFP e o WFF, “o conteúdo do [documento da IPC] foi desenvolvido e escrito por um conjunto seletivo de pessoas”, e, neste processo, a única forma de “consulta” que ocorreu foi a possibilidade de responder a questionários em linha e de participar em workshops. Segundo os movimentos, “[fomos] reduzidos ao mesmo nível das outras ‘partes interessadas’, lado a lado com representantes do setor privado, académicos etc., embora sejamos os representantes das pessoas que serão mais afetadas pela IPC”.²²

15 Para mais informações sobre o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM) e o programa mundial de Iniciativa da Pesca Costeira (CFI), veja: www.thegef.org/gef/International_Waters/Coastal-Fisheries.

16 FAO. *Program Framework Document of the Coastal Fisheries Initiative*. Roma: FAO, 2015. Disponível em: worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/GEF-CFI-Framework-document.pdf.

17 WFFP e WFF. “Fisherfolks say no to the Coastal Fisheries Initiative.” (2015). Disponível em: www.worldfishers.org/2015/11/09/fisherfolks-say-no-to-the-coastal-fisheries-initiative.

18 FAO. *Supra* nota 16, p. 18.

19 *Ibid.*

20 Macinko, Seth. *Supra* nota 5, p. 40.

21 Longo et al., *The Tragedy of the Commodity: Oceans, Fisheries and Aquaculture*. Rutgers University Press. 2015, p. 53.

22 WFFP e WFF. *Supra* nota 17.

Esses dois aspectos da crítica dos movimentos dos povos pescadores fundamentam-se nas Orientações Voluntárias da FAO para Assegurar a Pesca Sustentável de Pequena Escala, aprovadas recentemente.²³ No parágrafo 5.1, as orientações destacam o apoio à “distribuição equitativa dos benefícios gerados pela gestão responsável da pesca e dos ecossistemas, recompensando os homens e mulheres pescadores de pequena escala e trabalhadores da pesca”.²⁴ Tal distribuição equitativa parece ser gravemente prejudicada pelos processos de cercamento e privatização previstos pela IPC. Além disso, o processo de condução da IPC, imposto de cima para baixo, é o exato oposto do que as orientações recomendam para os processos de tomada de decisões. Segundo as orientações, estes processos deveriam “assegurar a participação ativa, livre, eficaz, significativa e informada das comunidades pesqueiras de pequena escala, incluindo os povos indígenas [...], em todo o processo decisório relativo aos recursos da pesca.”²⁵ Tendo em conta esta linguagem tão clara e inequívoca, o WFFP e o WFF consideram provocatória a alegação da IPC de que as políticas nacionais dos seis países nos quais será aplicada a reforma refletem adequadamente as orientações da FAO. Os movimentos afirmam que, pelo contrário, a IPC ignora as orientações tanto no conteúdo como no processo.

CRESCIMENTO AZUL E A USURPAÇÃO DOS OCEANOS

A crítica relativa à participação e à representação nos processos decisórios também destaca os processos mais amplos mencionados na introdução deste artigo. Com a ascensão do Crescimento Azul, nos últimos anos tem aumentado a “participação” (ou predominância) de uma grande variedade de organizações com fins lucrativos nas questões e decisões sobre o que fazer com os recursos do oceano. Desta forma, os povos pescadores, além de competirem com participantes de grande escala da indústria da pesca para manter o acesso e o controlo sobre os recursos, têm igualmente de se confrontar com agentes de outras indústrias, como turismo, aquicultura, agricultura, energia, mineração e infraestruturas. Além disso, outros agentes envolvidos nos esforços de conservação e redução de danos climáticos também se apropriam dos recursos aquáticos dos povos pescadores. Como mencionado nas orientações, devido ao seu poder no mercado, esses agentes muitas vezes têm maior influência política e económica sobre as instâncias de decisão do que os movimentos dos povos pescadores de pequena escala. Como tal, o Crescimento Azul significa potencialmente uma nova fase de “usurpação dos oceanos”, nomeadamente: “o controlo, por parte de poderosos agentes económicos, de instâncias de decisão fundamentais [...], incluindo o poder de decidir como e com que finalidade os recursos marinhos serão utilizados, conservados e geridos”.²⁶

Como é do conhecimento dos leitores regulares do *Observatório*,²⁷ a crescente captura dos processos decisórios globais pelas grandes empresas não se limita de todo aos recursos do oceano. Pelo contrário, faz parte de um processo muito mais amplo, no qual o quadro internacional existente, neste caso a legislação internacional dos direitos humanos, é continuamente solapado em benefício de alianças orientadas por problemas específicos que estão muito mais alinhadas com as necessidades e interesses do setor privado/empresarial. Quando considerada deste ponto de vista, a IPC é especialmente preocupante. Embora a iniciativa alegue defender e promover um dos poucos instrumentos internacionais que visam reforçar a luta dos povos pescadores, os próprios povos pescadores lamentam a forma como a IPC irá enfraquecê-la continuamente.

23 FAO. *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala*. Roma: FAO, 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4356s.pdf>.

24 *Ibid.* p. 5.

25 *Ibid.* p. 3.

26 TNI, Afrika Kontakt and Masifundise. *Supra* nota 13. p.3.

27 Para mais informações sobre a captura dos processos decisórios globais pelas grandes empresas, veja a edição do ano passado do *Observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição*, “A nutrição dos povos não é um negócio”, 2015. Disponível em: www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_PT_web.pdf.