



DA TRANSPARÊNCIA À PARTICIPAÇÃO: uma relação difícil?

Mensagem-chave:

- 1** O apoio internacional para melhorar a transparência nas pescas baseia-se frequentemente na ideia de que pode reforçar a participação das pescas na gestão. No entanto, esta ligação tende a ser vaga, sendo muitas vezes mal definidas, tanto a transparência como a participação.
- 2** A participação nas pescas é complexa e há confusão em torno de como isso é feito, em que aspetos, por quem e porquê. Não é de surpreender que, sendo um conceito tão multifacetado, a participação na pesca seja frequentemente considerada dececionante para algumas pessoas. Pode ser entendida como superficial, desorganizada e incapaz de desafiar o *status quo*.
- 3** A relação entre reformas para a transparência e processos participativos eficazes deve ser melhorada para que o acesso público à informação conduza a resultados positivos. Os desenvolvimentos recentes nas formas de democracia deliberativa devem ser explorados nas pescas e na governação marinha.

Edição #9



Introdução

O interesse crescente na transparência governamental nas pescas baseia-se na expectativa de que esta terá um impacto benéfico na qualidade da gestão das pescas. Uma das ideias mais frequentemente promovidas é que uma maior transparência aumentará a responsabilização, o que está estreitamente alinhado com a ideia de que a transparência pode ser utilizada na luta contra a corrupção ou a pesca ilegal. No entanto, presume-se também que a transparência possa melhorar a participação ou a capacidade das pessoas de se envolverem e influenciarem a gestão das pescas. Este impacto da transparência é crucial, dado que a participação pública foi identificada como uma das características mais importantes para alcançar uma gestão sustentável e equitativa das pescas.

Intuitivamente, a transparência governamental é um requisito para uma participação efetiva. É difícil imaginar que possam ser alcançados altos níveis de envolvimento público nas pescas se as autoridades retiverem informações sobre a forma como as pescas são geridas ou se publicarem informações não fiáveis ou inacessíveis. Contudo, há muitas razões pelas quais é pouco provável que a transparência estimule a participação por si só. Os governos podem considerar a disponibilização pública de informações, mas continuam resistentes a qualquer forma de envolvimento não estatal nos processos de tomada de decisão. Alternativamente, muita informação pode ser produzida através de iniciativas de transparência, mas isso ainda pode não inspirar o interesse público e o debate.

Considerar esta desconexão entre transparência e participação não é simplesmente um exercício teórico; parece haver evidências crescentes de que isso está ocorrendo em muitos países ao redor do mundo. Embora cada vez mais países estejam a melhorar as métricas de governo aberto – tais como a existência de portais online de informação governamental e leis de acesso à informação – os níveis de democracia e envolvimento cívico parecem estar a piorar.¹ Esta descoberta preocupou os membros da Parceria para Governo Aberto (OGP). Implementada em 75 países, a OGP visa promover a transparência governamental e o envolvimento cívico, mas a investigação sobre o progresso da OGP sugere que muitos países implementadores estão a retroceder nos seus compromissos de participação.²

Neste contexto, o presente *tBrief* aborda o significado da participação na gestão das pescas, porque é importante e porque é também fonte de controvérsia. Este é um ponto de partida crucial para considerar como as iniciativas de transparência podem ser mais eficazes. Se a transparência pode ser usada para apoiar uma melhor participação, então que tipo de participação deveríamos almejar?

Introdução	02
1. Distinguir abordagens de participação	03
2. Separação da participação nas pescas: sobre o quê, porquê e por quem?	07
3. As falhas de participação	11
4. Participação nas pescas: vale a pena o esforço?	15
5. Um impulso crescente para formas de democracia participativa	17
Conclusão	18

- 1 Uma grande quantidade de literatura descreve tanto o declínio da democracia em todo o mundo, como também a diminuição dos níveis de envolvimento cívico no governo. Ver, por exemplo, V-DEM (2023) '[Democracy report 2023](#)', e também OECD (2020) '[Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave](#)', OECD Publishing, Paris.
- 2 Parceria de Governança Aberta (2019) '[Open Government Partnership global report: executive summary](#)'.

1. Distinguir abordagens de participação

As declarações internacionais sobre a necessidade de participação nas pescas são importantes, mas tendem a ser vagas. Muitas vezes defendem abordagens participativas, sem esclarecer o que isso significa na prática. Por exemplo, o Código de Conduta para uma Pesca Responsável da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura afirma no Artigo 6.13 que «Os Estados, de acordo com os procedimentos apropriados, devem facilitar a consulta e a participação efetiva da indústria, dos pescadores, das organizações ambientais e de outras organizações interessadas no processo de tomada de decisões no que diz respeito ao desenvolvimento de leis e políticas relacionadas com a gestão das pescas, o desenvolvimento, os empréstimos e a ajuda internacionais.» Mas nenhuma orientação prática adicional é oferecida sobre como isso deve ser realizado.

Existem, no entanto, vários mecanismos em que a participação pública nas pescas é abordada, abrangendo um amplo espectro – desde a mera disponibilização de informações ao público, até formas mais elaboradas de consultas às partes interessadas e de tomada de decisões conjuntas. Considere os seguintes exemplos, que são encontrados em muitas partes do mundo:

1. Organizações de Cogestão das Pescas: Estas são organizações criadas pelas autoridades públicas, onde as decisões sobre a gestão das pescas são partilhadas entre representantes das comunidades piscatórias e representantes do governo, nacional ou regional. Organizações de cogestão das pescas foram criadas em muitos locais do mundo, muitas vezes para abordar a governação da pesca costeira de pequena escala. A cogestão comunitária abrange um amplo espectro de experiências, e os casos específicos diferem em termos do grau de partilha de poder entre os grupos de utilizadores e o governo, e na gama de funções de gestão que podem ser desempenhadas por estes grupos. Em alguns casos, isto pode incluir a gestão de receitas e a administração de multas. Os organismos de cogestão estão frequentemente associados a uma gestão das pescas altamente localizada, mas também podem existir a um nível regionalizado. Por exemplo, existem oito conselhos regionais de gestão das pescas estabelecidos nos EUA desde 1976, e a cada um são atribuídas diversas funções de gestão. Por lei, os membros votantes de cada conselho devem incluir representantes da indústria da pesca comercial e recreativa, bem como um especialista não governamental em gestão pesqueira e, quando aplicável, um representante das comunidades pesqueiras nativas americanas.



2. Órgãos consultivos: Estes são estabelecidos pelas autoridades públicas para fornecer opiniões e aconselhamento aos decisores. Embora existam vários exemplos de painéis consultivos *ad hoc*, também existem casos de órgãos mais permanentes. Um relatório de 2020 sobre a gestão das pescas entre os estados-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) concluiu que existiam grupos consultivos multissetoriais em 24 países.³ Os Comitês Consultivos da União Europeia são um bom exemplo deste tipo de participação. Seguindo a recomendação de um Livro Verde da UE em 2002 – que mostrou que uma das causas do fracasso da gestão das pescas na Europa era a falta de participação na Política Comum das Pescas (PCP) da UE – a UE criou Comitês Consultivos para desenvolver e implementar a PCP da UE. Os grupos resultantes (agora referidos como conselhos consultivos) incluem uma maioria de membros da indústria pesqueira, bem como até um terço de “outros grupos de interesse”, tais como ONG ambientais, cientistas ou representantes de pescadores recreativos.⁴

3. Inclusão de representantes não-estatais em órgãos governamentais de gestão das pescas: Vários países nomearam representantes não governamentais para comitês oficiais de gestão pública, enquanto noutros países estão restritos apenas a funcionários públicos ou políticos. No Gana, por exemplo, a Comissão Nacional das Pescas, que foi criada por lei em 2002, está mandatada para ter um conselho de administração que inclui um representante dos sectores da pesca industrial e artesanal e um outro especialista não governamental. Outros países, como o Senegal, têm representação da sociedade civil no comité que aprova os pedidos de licença para embarcações de pesca industrial. No entanto, nem sempre é claro quais os poderes concedidos aos representantes não governamentais nestes casos, tais como os seus direitos a voto.

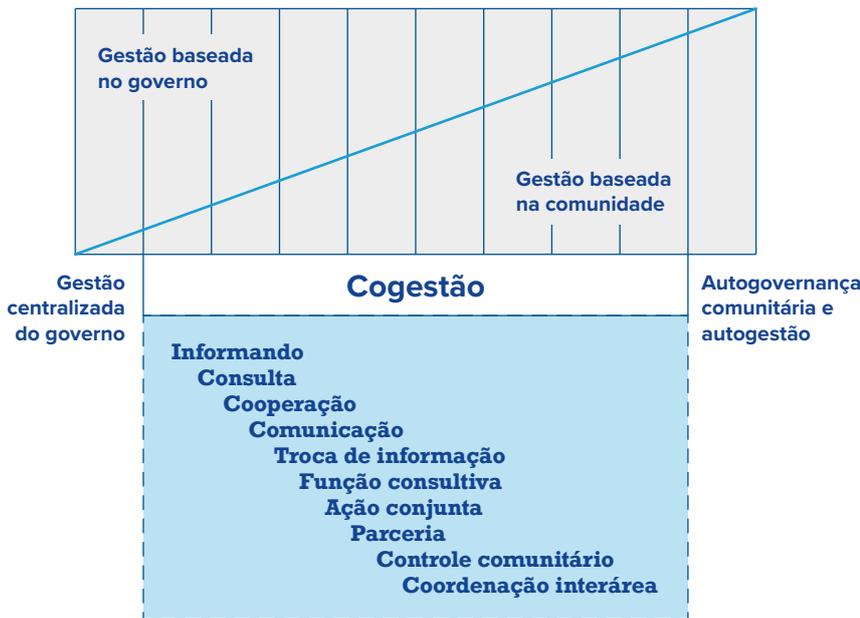
4. Audiências públicas: Estes são eventos que os governos convocam para solicitar a opinião do público sobre uma proposta específica, como por exemplo, na aprovação de uma avaliação de impacto ambiental. As audiências públicas podem ser obrigatórias nos países para a autorização de atividades comerciais no mar, tais como a concessão de direitos de exploração e perfuração de petróleo e gás *offshore* – incluindo onde isso tenha impacto nas pescas. Embora as consultas públicas sejam comuns nas pescas, há exemplos em que foram desenvolvidas abordagens mais formalizadas, como a utilização de plataformas online para atingir um público mais vasto. Mais uma vez, nos EUA, os regulamentos federais obrigam as autoridades públicas a publicar o texto das leis e regulamentos propostos online, através de avisos para comentários públicos. A NOAA Fisheries também publica pedidos de licenças de pesca científica e exploratória em seu site para comentários públicos e é obrigada a documentar esses comentários e suas respostas a eles. Na Europa, a Comissão Europeia também lançou uma série de consultas públicas online sobre políticas específicas através do [‘Have Your Say’ portal](#). Estas baseiam-se em avisos emitidos sobre propostas de legislação e em questionários enviados para comentários públicos. Em 2021, a CE emitiu o [first public consultation on the EU’s Common Fisheries Policy](#).

3 OECD (2020) [‘Review of fisheries 2020’](#).

4 Os exemplos incluem o Conselho Consultivo para a Aquicultura, o Conselho Consultivo para Frotas de Longa Distância e o Conselho Consultivo para o Mediterrâneo. Veja [aqui](#).

Numerosas categorizações ou tipologias foram avançadas para dar sentido às diferentes formas de participação. Normalmente, estes distinguem formas de participação, de acordo com o grau de poder partilhado pelo Estado. Num extremo está uma situação de autocracia, em que os Estados governam sem participação e, no outro, os Estados delegam inteiramente o poder. Um exemplo deste espectro de participação é apresentado por investigadores que estudam formas de gestão nas pescas:

- 5 Pomeroy, R. and Berkes, F. (1997) 'Two to tango: The role of government in fisheries co-management', *Marine Policy*, Volume 21, Issue 5.



Fonte: Pomeroy and Berkes (1997)⁵

Tal como aqui indicado, passar de uma governação puramente autocrática ou centralizada para formas de autogovernar envolve vários pontos intermédios, começando pela simples informação das pessoas sobre as decisões e avançando para formas de colaboração e parcerias. Esta é uma visão de participação que também corresponde ao que é muitas vezes referido como gestão “*top-down*”, em oposição à gestão “*bottom-up*”.

Governança cívica além do estado

Há uma tendência para retratar as formas de governação participativa nas pescas como os progressos alcançados pelas autoridades centralizadas e pelos intervenientes poderosos – como os doadores, as ONG internacionais ou as instituições financeiras – para serem mais inclusivos com as chamadas partes interessadas. No entanto, isto ignora os sistemas de governação direta por parte dos envolvidos nas pescas que, em muitos lugares, são anteriores ao envolvimento de autoridades estatais ou externas. As formas de governação não estatal são encapsuladas em vários termos, tais como direitos consuetudinários ou bens comuns. Uma característica definidora é que os membros dos bens comuns elaboram as suas próprias regras para limitar a pesca e a partilha de benefícios, geralmente dentro de uma área específica. Tais sistemas de governação surgiram muito antes da gestão estatal centralizada das pescas. Da mesma forma, juntamente com os bens comuns espaciais, a pesca e o comércio de peixe foram regulamentados durante séculos através de guildas; no século 12, as guildas eram o sistema dominante de organização social na Europa, com muitas continuando por centenas de anos.⁶

Como muitos observadores documentaram, as guildas e os acordos baseados em bens comuns para a gestão dos recursos naturais têm-se preocupado com os esforços para garantir que a utilização dos recursos seja sustentável e equitativa, enquanto lidam com conflitos entre os seus membros. O estudo de Elinor Ostrom sobre a gestão de recursos comuns documentou muitos exemplos e levou-a ao prémio Nobel. No entanto, como Ostrom e outros descreveram, a consolidação do controlo estatal sobre as pescas tem sido um processo controverso e muitas vezes resultou na redução dos direitos das pessoas e do acesso aos recursos. Este processo de centralização da gestão das pescas pelas autoridades governamentais tem sido observado como resultado da modernização e comercialização das pescas.⁷

Compreender os sistemas de gestão das pescas baseados em bens comuns é relevante não só porque continuam a existir, mas porque são frequentemente ignorados quando são criadas novas formas de participação comunitária. Há um argumento válido de que, em muitos lugares, as formas de governação participativa instigadas por organizações estatais e estrangeiras representaram a aquisição de poder de instituições locais, em vez de uma extensão do mesmo. No Japão, o desenvolvimento de cooperativas de pesca tem sido documentado pelo menos desde a era pré-feudal, mas foi gradualmente subordinado ao controlo estatal desde o século XVIII. O Estado incorporou então estas cooperativas com mais força na segunda metade do século XX, utilizando a legislação para minar os direitos de autodeterminação e de gestão de conflitos. Alguns relatos sugerem que, ao longo deste processo, as cooperativas de pesca no Japão responderam, envolvendo-se anteriormente com as autoridades estatais, garantindo ao mesmo tempo que aspetos da sua governação pesqueira permanecessem o mais longe possível das autoridades estatais.⁸

- 6 Para uma discussão sobre a história das guildas de pesca na Espanha, consulte Franquesa, R. (2004) '[Fisheries guilds in Spain \(confredas\): Economic role and structural change](#)', IIFET Japan Proceedings.
- 7 Kurien, J. (2003) '[The blessing of the commons: Small-scale fisheries, community property rights and coastal natural assets](#)', Centre for Development Studies, Trivendrum Working Papers 349.
- 8 Ruddle, K. (1987) '[Administration and conflict management in Japanese coastal fisheries](#)', FAO Fisheries Technical Paper 273.

2. Separação da participação nas pescas: sobre o quê, porquê e por quem?

O conceito de participação abrange, portanto, um amplo espectro de processos participativos, o que destaca os limites de pensar sobre ele em termos muito gerais. O que constitui participação num contexto pode ser simplesmente um workshop onde as pessoas são convidadas a discutir políticas governamentais, enquanto noutro contexto, a participação é baseada em sistemas formalizados de partilha de poder, onde os intervenientes não estatais têm responsabilidades legalmente reconhecidas. O espectro de participação, portanto, abrange cenários em que os governos controlam em grande parte a gestão das pescas, mas com a contribuição pública para situações em que a gestão das pescas é em grande parte entregue a organismos não governamentais, o que pode ser caracterizado como gestão das pescas privatizada ou descentralizada.

No entanto, o tema da participação instigada pelas autoridades públicas pode ser ampliado ainda mais, perguntando o que há na gestão das pescas que deveria ser participativo e quem deveria ser envolvido como resultado. É simplesmente tudo e todos ou há limites para ambos? E qual será exatamente o resultado da participação? Cada uma destas questões precisa ser cuidadosamente considerada para evitar a generalização dos processos participativos.





O QUE?

Seria de esperar que muitos aspetos da gestão das pescas seguissem abordagens participativas. As quatro categorias a seguir representam uma maneira simples de pensar sobre isso:

- » O desenvolvimento de **leis e políticas que afetam a gestão das pescas**: Isto inclui planos de gestão das pescas, acordos de acesso à pesca, bem como políticas ou regulamentos sobre questões como direitos laborais, pesca ilegal e regulamentação das capturas acessórias. Deve-se reconhecer que existe um domínio crescente de participação nos processos de tomada de decisão para as pescas, evidente no ordenamento do espaço marinho e nos planos nacionais para desenvolver a “economia azul”.
- » **Gestão das pescas prestação de serviços e aplicação**: Isto inclui representantes não governamentais com voz direta na atribuição de licenças, bem como parcerias entre comunidades e autoridades públicas na monitorização das atividades dos navios para apoiar a aplicação da lei. Em algumas pescarias, as decisões sobre a atribuição de direitos ou quotas de acesso aos recursos haliêuticos podem ser delegadas a intervenientes não estatais, como associações de pescadores.
- » **A produção e interpretação de informações usadas para decisões de gestão pesqueira**: Isto inclui abordagens participativas para a produção de dados para avaliações de stocks, incluindo aquelas que integram o conhecimento dos pescadores.⁹
- » **Revisão da implementação e dos resultados das leis e políticas**: Isto inclui avaliações do desempenho dos planos de gestão das pescas, acordos de acesso à pesca estrangeira ou a implementação de projetos financiados por doadores.

A noção de que as pescas devem ser participativas, portanto, abre uma série de diferentes formas de envolver as pessoas na gestão das pescas. Pode-se argumentar que a participação deveria acontecer em todas essas dimensões. Contudo, as exigências impostas a grupos como ONG e organizações representativas de pescadores poderiam então ser extensas e potencialmente onerosas. As organizações não governamentais podem não ter os recursos para fazer tudo isto. Isto é particularmente importante em estados pequenos, onde o número de pessoas envolvidas nos processos de gestão das pescas pode ser limitado.

Existem também questões claramente válidas sobre os limites da participação: será a participação não governamental necessária para todas as decisões tomadas pelas autoridades públicas, ou existem alguns aspetos em que se deve confiar nos gestores das pescas para cumprirem as suas responsabilidades? Um exemplo controverso é a negociação de acordos de acesso entre governos e representantes estrangeiros da pesca industrial. Deverão estas negociações ser abertas à participação pública, ou deixadas aos funcionários públicos eleitos para serem concluídas à porta fechada?

9 Stead, S., Daw, T. and Gray, T. (2006) 'Uses of Fishers' Knowledge in Fisheries Management', *Anthropology in Action*, 13(3).



Porquê?

O PORQUÊ?

Os processos participativos nas pescas são justificados por inúmeras razões. Novamente, podemos simplificar o assunto destacando algumas das principais reivindicações ou ambições sobre ele:

- ▶▶ **A participação pode aumentar a legitimidade das decisões governamentais.** Isto sugeriria que a participação é particularmente importante quando a política governamental é controversa e pode estar sujeita a críticas ou conflitos públicos. Os exemplos incluem decisões para impor proibições temporárias de pesca, criar áreas marinhas protegidas ou permitir a exploração e mineração *offshore* de petróleo e gás. Este benefício da participação é vital, dado que a confiança nas pescas – entre pescadores, autoridades, cientistas e ambientalistas – é amplamente reconhecida como problemática.¹⁰
- ▶▶ **A participação pode melhorar a qualidade da gestão das pescas.** Isto sugere que a participação é particularmente importante quando os governos enfrentam desafios complexos em que tanto o problema como os resultados das decisões políticas são difíceis de compreender. A participação também pode permitir que as pessoas partilhem informações de diferentes perspetivas, ou seja, o conhecimento detido pelos pescadores em comparação com os cientistas.
- ▶▶ **A participação pode criar um sentimento de “propriedade” das políticas e decisões das pescas.** Isto, por sua vez, poderia melhorar o cumprimento por parte dos pescadores, bem como aumentar as exigências de responsabilização do governo.
- ▶▶ **A participação pode aumentar a eficiência da gestão das pescas.** Isto pode ser conseguido quando as tarefas governamentais são externalizadas a intervenientes não governamentais e é, portanto, particularmente importante quando os governos lutam para prestar serviços de gestão. A participação regular também pode permitir que a gestão das pescas responda melhor às mudanças, o que é por vezes referido como “gestão adaptativa”.
- ▶▶ **A participação pode promover os interesses de grupos de outra forma marginalizados ou vulneráveis.** Este benefício da participação é amplamente referido quando se avançam processos participativos para a pesca de pequena escala ou para as mulheres no sector das pescas.

Considerando o acima exposto, é evidente que as justificações para a participação são ambiciosas e variáveis. Isto provavelmente influencia os mecanismos pelos quais a participação é abordada. Se os governos quiserem legitimar as suas decisões ou ações, os requisitos de participação, poderão parecer diferentes quando comparados com outros esforços que visam obter ganhos de eficiência através da delegação de certas responsabilidades.

10 Vários estudos descrevem que os pescadores tendem a não confiar nos funcionários do governo, enquanto os cientistas marinhos não confiam nos pescadores. Veja por exemplo, Eggert, H. et al, '[Do you trust me? Go Fish, a study on trust and fisheries management](#)', Working papers in economics No 675, Gothenburg University.

“ Um processo inclusivo, que incorpore dados e opiniões de toda a gama de partes interessadas afetadas, tanto dentro como fora do governo, é essencial para garantir que as políticas e as mudanças políticas sejam aceites e apoiadas pelos intervenientes no setor das pescas. ”

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), OECD Review of Fisheries 2020, Chapter 5 'Governing fisheries'



Quem?

O QUEM?

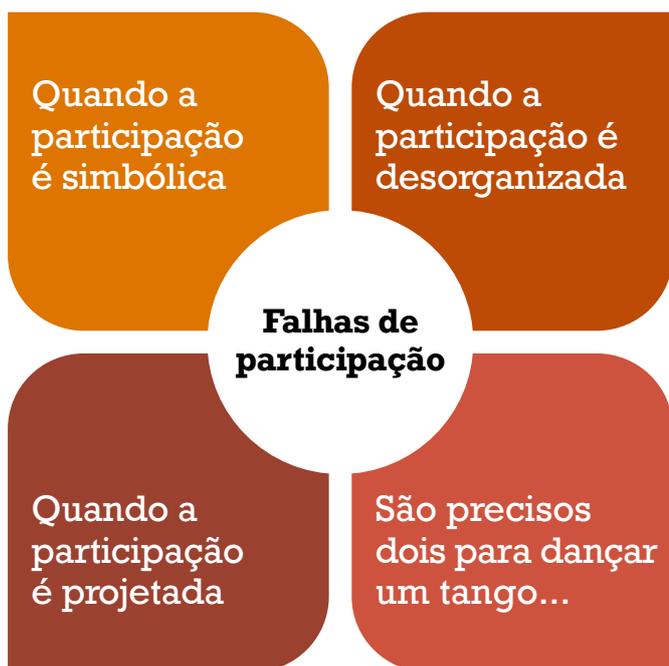
Se a gestão das pescas for participativa, quem poderá participar? Parece haver vários processos de pensamento sobre a melhor forma de decidir isso, e nem todos são necessariamente compatíveis:

- ▶▶ **A participação deve ser dada às pessoas mais afetadas pelas políticas das pescas e pela prestação de serviços.** Isto significa que as pessoas envolvidas na pesca e no trabalho com a pesca são o principal alvo das abordagens participativas, incluindo grupos historicamente marginalizados e vulneráveis, como os pescadores de pequena escala, as comunidades indígenas, as mulheres e os jovens. Às vezes, os mais afetados pelas decisões são conhecidos como os principais 'interessados'.
- ▶▶ **A participação deve ser dada àqueles com conhecimento e competências especializadas.** Isto é consistente com a ideia de que a participação visa melhorar a qualidade e a legitimidade da tomada de decisões. Pode não favorecer os pescadores, mas sim académicos e consultores experientes com conhecimento da governação das pescas.
- ▶▶ **Participação devia ser aberta a todos.** Isto é consistente com o ideal de que o peixe é um recurso público e, portanto, a pesca não pertence a nenhum grupo de interesse específico. A participação pública deve aspirar a ser tão democrática e aberta quanto possível.

Em resumo, declarações como “a pesca deve ser participativa” são insatisfatórias quando deixadas a um nível geral. Perguntar como isto deve ser feito, em quê, por quem e com que finalidades, cria um enorme número de opções. É improvável que as pessoas concordem sobre quais são as abordagens ideais. A opinião de uma pessoa de que a participação deve ter como objetivo a criação de confiança entre as partes interessadas no sector da pesca pode ser rejeitada por outra opinião de que a participação deve visar a melhoria da qualidade da tomada de decisões para refletir as opiniões públicas. Alguns podem argumentar que a participação deve centrar-se nos mais afetados pelas políticas governamentais, ou seja, os próprios pescadores, enquanto outros podem argumentar que deixar aos pescadores decidir como as pescas são geridas é um convite a problemas, incluindo conflitos de interesses.

3. As falhas de participação

Desde que a participação se tornou um objetivo universal ligado ao desenvolvimento e ao ideal de boa governação, uma onda correspondente de literatura tem argumentado que as formas de governação participativa muitas vezes não conseguem corresponder às expectativas, com algumas até a conduzir a resultados negativos ou a frustrações crescentes entre atores não-governamentais.



- 11 European Court of Auditors (2019) [‘Have your say! Commission’s public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities’](#).

Quando a participação é simbólica

Uma das principais observações negativas sobre a participação é que ela pode ser superficial. Por exemplo, diferentes partes interessadas são convidadas para reuniões consultivas, mas depois são cuidadosamente geridas para garantir que resultados predeterminados sejam garantidos. Isto dá a impressão de que os participantes foram convidados a discutir assuntos, mas sem possibilidade de influenciar a agenda ou os resultados. A participação é então vista pelos intervenientes não estatais como um exercício de “marcação”.

Esta natureza simbólica da participação é revelada nas experiências de alguns órgãos consultivos e de consultas públicas. Por exemplo, embora a Comissão Europeia (CE) tenha sido felicitada pela utilização de consultas públicas online, um relatório emitido pelo Tribunal de Contas Europeu observou que pode haver falta de feedback fornecido pela CE sobre a forma como as opiniões públicas são tratadas. Em alguns casos, não é totalmente claro se a opinião pública mudou a opinião daqueles que tomam decisões.¹¹

Outro exemplo ilustrativo vem da Argentina. Em 2021, o Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável realizou audiência pública sobre a autorização de mineração *offshore* de petróleo e gás em uma área da Bacia Norte da Argentina com extensa atividade pesqueira. Isto seguiu-se à publicação de uma avaliação de impacto ambiental e social por uma empresa mineira que solicitou uma licença. A audiência durou três dias e contou com a participação de 533 pessoas, incluindo representantes de grupos de pescadores. Foi concedido tempo para apresentações da empresa de hidrocarbonetos e depois apresentações e comentários do público. Um inquérito realizado por investigadores após a audiência revelou que 96% dos envolvidos eram contra a autorização de direitos de exploração e mineração e tinham preocupações sobre os impactos ambientais, a contribuição para a crise climática e a restrição das atividades pesqueiras. No entanto, o governo concluiu que, tendo ouvido ambas as partes, estava convencido de que a mineração deveria prosseguir, sujeita a alguma monitorização adicional dos impactos ambientais. Como resultado, ocorreram protestos públicos, mas sem resultar na reversão da decisão do governo.¹²

Quando a participação é desorganizada

Mesmo quando as autoridades têm um interesse genuíno em ouvir as ideias e preocupações das partes interessadas sobre a forma como a pesca marítima deve ser gerida, a participação pode ser mal gerida, o que causa outros problemas. Uma das causas é o fato de a informação não ser fornecida com tempo suficiente para a preparação antes das reuniões, as reuniões são apressadas ou os participantes recebem informações tendenciosas ou enganosas sobre as quais podem tomar decisões. Isto é evidente, por exemplo, em algumas avaliações do ordenamento do espaço marinho, onde os representantes dos pescadores são trazidos para reuniões consultivas, mas com recursos limitados para contribuir plenamente.¹³ O seu acesso aos recursos e a sua capacidade de influenciar decisões podem contrastar com outros, como aqueles que representam empresas *offshore* de petróleo e gás.

O problema das reuniões apressadas ou com poucos recursos precisa de ser colocado num contexto mais amplo, onde os funcionários recebam alguma simpatia. A organização eficaz do envolvimento das partes interessadas nas pescas requer não só um compromisso claro por parte dos governos, mas também tempo, conhecimentos especializados e recursos consideráveis. Aqueles que se espera que preparem reuniões cuidadosamente planeadas e bem geridas podem não estar treinados para o fazer, e podem facilmente ficar sobrecarregados com o equilíbrio de múltiplas outras prioridades.

12 Verón, E.M., Socrate, J. and García, M.C. (2022) '[Participatory process for marine spatial planning: perception of Mar del Plata's residents on offshore hydrocarbon exploration in the North Argentina Basin \(Argentina\)](#)', *Journal of Coastal Conservation* 26, 51.

13 Pomeroy, R. and Douvère, F. (2008) '[The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process](#)', *Marine Policy*, 32(5).

Quando a participação é projetada

Há também uma série de questões que surgem da forma como os arquitetos dos processos participativos controlam quem está envolvido. Como já foi referido, isto pode refletir diferentes opiniões sobre a necessidade de processos participativos. Os críticos dos conselhos consultivos da UE levantam preocupações sobre a regra dos 60% para representação pela indústria pesqueira.¹⁴ Isto garante que a indústria tenha mais influência do que outras, como ONG ambientais, cientistas ou pescadores recreativos. Da mesma forma, existe a preocupação de que os representantes da pesca industrial sejam priorizados em detrimento dos pescadores de pequena escala.¹⁵

Os responsáveis pela organização de abordagens participativas podem escolher os participantes, certificando-se de que os desordeiros ou aqueles com pontos de vista “radicais” sejam deixados de fora. O poder de escolher quem participa e quem não participa pode ser facilmente utilizado para garantir que os processos participativos conduzam aos resultados desejados, evitando assim críticas ou pontos de vista alternativos.

Da mesma forma, existe uma tensão de longa data causada pelo convite a ONG para processos participativos com base no facto de representarem os interesses das comunidades, como os pescadores costeiros. Embora muitas ONG trabalhem em estreita colaboração com estes, algumas ONG profissionalizadas têm ligações tênues com as comunidades que afirmam representar e podem querer fazer avançar as suas próprias agendas. Assim, se a participação se destina a capacitar grupos que de outra forma seriam marginalizados, as decisões sobre quem pode participar podem fazer o oposto: reforçar hierarquias e desequilíbrios de poder em vez de os desafiar.¹⁶

Muitas destas observações críticas foram aplicadas a órgãos de cogestão comunitária. Um conjunto substancial de literatura aponta que as estruturas de cogestão comunitária são vulneráveis à captura pela elite.¹⁷ As reuniões destas organizações podem tornar-se excludentes e carentes de responsabilização democrática. Isto é problemático quando tais organismos decidem sobre restrições à pesca e custos de taxas de utilização. Assim, o que foi concebido como um mecanismo para capacitar as comunidades locais torna-se outro local para as exigências públicas em matéria de responsabilização e transparência. No caso dos conselhos de gestão regionais nos EUA, as regulamentações federais fazem de tudo para garantir que as reuniões sejam públicas e que as decisões sejam altamente transparentes. Mesmo assim, há quem afirme que alguns destes conselhos são excessivamente influenciados pelo lobby da indústria e que os conflitos de interesses não são resolvidos.¹⁸

- 14 Linke, S., Dreyer, M. and Sellke, P. (2011) [‘The Regional Advisory Councils: What is Their Potential to Incorporate Stakeholder Knowledge into Fisheries Governance?’](#) *Ambio*, 40(2), 133–143.
- 15 Griffin, L. (2010) [‘The Limits to Good Governance and the State of Exception: A Case Study of North Sea Fisheries’](#), *Geoforum* Volume 41, Issue 2:282-292.
- 16 Gaventa, J. and Barrett, G. (2012) [‘Mapping the Outcomes of Citizen Engagement’](#), *World Development* Volume 40, Issue 12: 2399–410.
- 17 Puley, M. and Charles, A. (2022) [‘Dissecting co-management: Fisher participation across management components and implications for governance’](#), *Fish and Fisheries*, 23, 719–732.
- 18 Eagle, N. (2021) [‘How politics and lobbying have shaped federal fisheries policies in the pacific’](#), Honolulu Civic Beat.

São precisos dois para dançar um tango...

Embora muitas das observações críticas sobre os mecanismos participativos apontem para deficiências por parte das autoridades, também existem vários desafios causados pelos participantes. Isto inclui o problema de os participantes estarem mal preparados e desinteressados, o que pode alimentar a apatia ou a frustração entre os funcionários do governo. Outro exemplo é quando as reuniões sobre discussões políticas de longo prazo são sequestradas por preocupações imediatas das partes interessadas, ou onde as partes interessadas participam de reuniões principalmente para interagir informalmente com funcionários públicos.

Em outras palavras, o sucesso dos processos participativos é compartilhado. Na sua avaliação dos desafios enfrentados pela cogestão das pescas, Pomeroy e Berkes sublinharam que os fracassos são frequentemente atribuídos aos representantes governamentais, mas isto pode ignorar as responsabilidades dos próprios pescadores:

“ É frequentemente apontado que os gestores de recursos governamentais estão relutantes em partilhar a autoridade. Contudo, seria um erro interpretar isto apenas como um motivo egoísta para se manter no poder político. Muitos gestores têm razões bem ponderadas para serem céticos em relação à gestão a nível local. Para convencer os gestores de que a gestão a nível local é possível, parte das responsabilidades recai sobre os próprios utilizadores dos recursos. A capacidade de autogestão, por sua vez, depende parcialmente da capacidade da comunidade local de controlar o recurso em questão.¹⁹ ”

Pode haver vários motivos pelos quais as pessoas convidadas a participar em reuniões participativas podem não contribuir particularmente bem. Um problema negligenciado reside na potencial influência corruptora dos incentivos monetários para participar em reuniões, tais como o abuso omnipresente de ajudas de custo. A compensação pela participação nas reuniões pode ser vital para alguns, especialmente para os pescadores que poderão ter de renunciar ao rendimento de um dia para participar. No entanto, está bem estabelecido que a cultura das ajudas de custo e as vantagens das viagens tiveram resultados perversos, inclusive agindo como um desincentivo por parte dos participantes para falarem criticamente dos organizadores.²⁰

Além disso, pode haver uma falha dos participantes em considerar diferentes perspetivas ou aquelas que vão contra os interesses pessoais. Mais uma vez, no caso dos comités consultivos da UE para as pescas, os membros devem chegar a um consenso, mas vários têm lutado para o fazer regularmente, sugerindo que as vozes dominantes são incapazes de chegar a um acordo.²¹

Finalmente, embora os governos possam escolher os participantes ou favorecer as ONG, apesar das suas ligações tênues às comunidades, estes problemas podem ser exacerbados quando os órgãos representativos genuínos estão ausentes ou mal organizados. Para os governantes, a ausência de organizações da sociedade civil bem organizadas torna extremamente difícil a tarefa de garantir processos inclusivos, expondo-os a críticas injustas de exclusão ou preconceito nas reuniões.

19 Pomeroy, R. and Berkes, F. (1997) 'Two to tango: The role of government in fisheries co-management', *Marine Policy*, Volume 21, Issue 5.

20 Samb, O.M., Essombe, C. and Ridde, V. (2020) '[Meeting the challenges posed by per diem in development projects in southern countries: a scoping review](#)', *Globalization and Health* 16, 48.

21 Linke, S. and Jentoft, S. (2016) '[Ideals, realities and paradoxes of stakeholder participation in EU fisheries governance](#)', *Environmental Sociology*, Vol. 2/2, pp. 144-154.

4. Participação nas pescas: vale a pena o esforço?

Existe uma opinião generalizada de que a participação é importante e que sem ela a gestão das pescas ficará em pior situação. No entanto, é evidente que a ligação entre participação e sucesso é complexa, em parte porque existe uma vasta gama de expectativas sobre ela. Até que ponto a participação funciona ou não é, portanto, extremamente difícil de compreender e medir. O sucesso dos processos participativos concebidos para construir a confiança entre grupos que, de outra forma seriam conflitantes, difere do sucesso de um processo participativo concebido para capacitar as pessoas marginalizadas. Algumas formas de participação podem ser vistas como um fracasso entre grupos específicos, enquanto são vistas como um sucesso entre outros. Esses resultados podem ser imediatamente perceptíveis ou podem levar muito tempo para se materializarem.

Dada a dificuldade de conceptualizar e medir o resultado da participação, não é surpreendente que nos falte evidência empírica sobre o que funciona e porquê. Uma possível exceção vem de um estudo global sobre gestão pesqueira realizado por um grupo de cientistas marinhos dos EUA, publicado em 2009.²² Através de questionários enviados a especialistas na pesca independentes em todos os estados costeiros e pequenos insulares do mundo, eles isolaram as características definidoras dos países que mantinham a pesca em níveis sustentáveis. Consideraram que a **transparência na elaboração de políticas** é a característica mais importante, caracterizada pela partilha de informações científicas com as principais partes interessadas e por uma abordagem participativa para chegar a acordo sobre os limites de captura. A falta de participação foi, portanto, associada a falhas nas pescas, e os seus resultados sugeriram que isto está a ocorrer em muitos países.

22 Mora, C., Myers, R.A., Coll M., Libralato S., Pitcher T.J., Sumaila R.U. *et al.* (2009) 'Management Effectiveness of the World's Marine Fisheries', PLoS Biology 7(6): e1000131



“ De todos os atributos de gestão analisados (ou seja, robustez científica, transparência na formulação de políticas, capacidade de implementação, capacidade de pesca, subsídios e acesso à pesca estrangeira), além de ter em conta a riqueza do país, descobrimos que variações na transparência da formulação de políticas levaram à maior diferença na sustentabilidade das pescas. ”

Esta é uma conclusão encorajadora para aqueles que acreditam que a participação é uma componente vital de uma boa gestão das pescas. No entanto, o estudo deixou muitas questões sem resposta. Houve concordância entre pessoas de diferentes países e culturas sobre o significado de participação? O estudo comparou tipos de participação semelhantes ou diferentes? Como é que a participação levou a melhorias na pesca sustentável? E embora os processos participativos possam contribuir para uma pesca sustentável, essa não é a única métrica para medir o sucesso na governação das pescas. E quanto à segurança alimentar nacional, à redução da pobreza e ao bem-estar de grupos que de outra forma seriam marginalizados?

Em comparação com este estudo global positivo, a OCDE apresenta uma visão mais cautelosa na sua análise dos grupos consultivos na gestão das pescas.²³ Embora a existência de tais grupos tenha sido considerada positiva, a OCDE descreve que, em muitos locais, os grupos consultivos excluem certas partes interessadas e são capturados pelos interesses da indústria pesqueira. O que parece ser uma governação participativa à primeira vista pode não resistir a um exame mais minucioso, pelo menos por outras definições de como a governação participativa deve funcionar.

23 OECD (2020) '[Review of fisheries 2020](#)'.



5. Um impulso crescente para formas de democracia participativa

As várias falhas e armadilhas da participação são agora bem compreendidas na literatura académica e por muitas organizações que trabalham no desenvolvimento internacional e na governação aberta. Isto levou a uma enxurrada de recomendações, ou diretrizes de melhores práticas e “kits de ferramentas”, sobre como fazer melhor as coisas. Ainda assim, alguns argumentam que a participação na indústria é um exercício inútil. Em 1995, Jules Pretty escreveu um ensaio influente sobre os fracassos das abordagens participativas e argumentou que as formas mais duradouras e eficazes de participação aconteciam através da “auto-mobilização”.²⁴ Referia-se a esforços de governos e pessoas que eram espontâneos e em grande parte independentes de organizações externas ou ONG. A sua visão representa um alerta para organizações bem-intencionadas que tentam arquitetar processos participativos numa sociedade onde eles não existem.

Contudo, uma visão contrastante é que a participação é algo que requer um planeamento cuidadoso, educação contínua e prática. Ao longo da última década, esta perspetiva ganhou impulso, estando intimamente associada ao conceito de democracia deliberativa. Esta não é uma ideia nova, mas um esforço para re-energizar formas de envolvimento cívico que foram dominantes em épocas anteriores, com a democracia clássica ateniense frequentemente citada como fornecendo o modelo básico que muitos emulam.

Embora as instituições da democracia deliberativa abranjam uma série de tipos diferentes²⁵, a abordagem geral é bem demonstrada através do conceito de assembleias cívicas, onde os participantes são selecionados para representar um setor transversal da sociedade, geralmente encarregados de debater uma questão específica com a contribuição de especialistas opostos e, por vezes, com a ajuda de uma equipe de pesquisa independente. Muitas vezes, as assembleias cívicas são realizadas durante um longo período e os participantes são compensados por isso de forma semelhante à forma como funciona o dever de júri em muitos países. As experiências positivas de tais assembleias significam que são cada vez mais defendidas por organizações internacionais. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), por exemplo, lançou uma série de relatórios apelando a que formas de democracia deliberativa sejam utilizadas com mais frequência e apresentando resultados e tendências positivas.²⁶ Eles compilaram um banco de dados com mais de 600 exemplos de processos deliberativos criados em todo o mundo, a maioria deles ocorrendo nos últimos cinco anos.

Ainda assim, restam poucos exemplos de assembleias cívicas ou das suas variantes para as pescas ou a governação dos oceanos. Uma exceção foi uma conferência cívica sobre o futuro das pescas realizada na Dinamarca em 1996, onde um painel público e um painel de pescadores apresentaram separadamente os seus pontos de vista sobre os desafios e opções políticas para o desenvolvimento da pesca sustentável.²⁷ No entanto, parece haver uma margem considerável para a sua utilização nas pescas e na economia azul, e isto pode representar um acréscimo inovador ou uma substituição às formas de participação existentes.



24 Pretty, J. (1995) 'Participatory learning for sustainable agriculture', *World Development*, 23 (8).

25 Para uma breve visão geral de tais modelos de democracia participativa, consulte organizações como [People Powered](#).

26 Ver OECD (2020) '[Innovative citizen participation and new democratic institutions: riding the deliberative way](#)'.

27 Os resultados podem ser consultados [aqui](#).

Conclusão

Este tBrief começou com o pressuposto de que melhorar a transparência fortalece a participação. Seria errado rejeitar isto, e é bem possível que o simples aumento do acesso público a informações fiáveis e acessíveis estimule o debate público e inspire a auto-mobilização. Além disso, pareceria improvável que a participação – independentemente da forma como é organizada – funcionasse bem sem transparência. Ainda assim, devemos aceitar que a relação entre transparência e participação é variada e difícil de prever. Em alguns contextos, melhorar o acesso público à informação pode não levar a qualquer progresso nos processos participativos. Infelizmente, isto poderia contribuir para a apatia em relação a iniciativas de transparência como a FiTI. Poderá a transparência ser sustentável se não estimular o debate público ou influenciar as decisões e comportamentos das autoridades?

Então, como podemos resolver esse dilema? Como podem as iniciativas de transparência combinar-se com os esforços para criar e melhorar formas de participação? Parece improvável que exista um caminho simples para alcançar este objetivo, e é imperativo que os esforços prossigam com cuidado, estando plenamente conscientes das várias armadilhas e constrangimentos que podem minar a participação e causar ressentimento entre alguns grupos, incluindo funcionários do governo que podem achar que as exigências de participação vão além dos seus conhecimentos ou recursos. Portanto, este é um processo que requer adaptação, aprendizado e experimentação. Testar ideias novas (ou antigas), como assembleias cívicas, poderia propiciar um terreno fértil para melhorias, embora com uma ponderação cuidadosa sobre como é o sucesso e como ele pode ser medido.



Perspetivas:

'Além da transparência' – Projeto piloto FiTI para aumentar a participação das partes interessadas na pesca marítima nas Seicheles e Madagáscar'

Um princípio fundamental da FiTI tem sido que todas as partes interessadas têm contribuições importantes e relevantes a fazer quando procuram melhorar a sustentabilidade da pesca marítima, incluindo governos e suas agências, pescarias de grande e pequena escala, organizações multilaterais, organizações financeiras, organizações da sociedade civil e academia. Além disso, o impacto da FiTI não reside apenas no ato de publicar informação. Depende da forma como esta informação é utilizada e da vontade dos decisores em ouvir as ideias e preocupações das partes interessadas sobre como a pesca marítima deve ser gerida.

A FiTI aceita que a participação pública na gestão das pescas varia consideravelmente entre os países e que não existe um modelo simples de como a participação deve funcionar entre os países. A FiTI também não deveria dizer aos países exatamente quais os mecanismos a implementar para contribuir para uma melhor governação das pescas. No entanto, a implementação da FiTI também não deve começar e terminar apenas com transparência.

No final de 2023, a FiTI firmou parceria com a organização sem fins lucrativos [People Powered](#), um *hub* global para a democracia participativa. Juntas, ambas as organizações irão testar uma abordagem de apoio participativo para os Grupos Multissetoriais Nacionais (GMNs) da FiTI das Seicheles e Madagáscar para trabalharem no sentido de criar um ambiente de elaboração de políticas mais inclusivo. Este piloto, a ser conduzido ao longo de 2024, incluirá o mapeamento das principais necessidades, desafios e oportunidades e deverá permitir que os GM nacionais da FiTI de ambos os países determinem recomendações práticas para os seus governos nacionais. Além disso, ambos os governos nacionais serão convidados a submeter-se a um programa de capacitação personalizado e a receber apoio especializado para garantir o sucesso da preparação e implementação das recomendações determinadas.



tBrief anteriores:

tBrief Edição #1



**TRANSPARENCY
IN FISHERIES:**
Not as clear as it seems?

tBrief Edição #2



**TRANSPARENCY OF
FISHERIES TENURE:**
Incomplete, unreliable and
misleading?

tBrief Edição #3



**FISHING IN
THE DARK:**
Transparency of
beneficial ownership

tBrief Edição #4



A 20-YEAR STRUGGLE:
Transparency in subsidies
to the fisheries sector

tBrief Edição #5



**CORRUPTION
IN FISHERIES:**
Transparency to the
rescue?

tBrief Edição #6



**INVISIBLE, UNDER-
VALUED AND
UNDERAPPRECIATED?**
Transparency for
small-scale fisheries

tBrief Edição #7



**RESISTING THE
URGE TO INDEX:**
The case against
ranking fisheries
transparency efforts

tBrief Edição #8



O TAMANHO IMPORTA?
O desafio da transparência da
pesca nos Pequenos
Estados Insulares em
Desenvolvimento

tBrief Edição #9



**DA
TRANSPARÊNCIA
À PARTICIPAÇÃO:**
uma relação difícil?

**Os nossos tBriefs estão disponíveis em inglês,
francês, espanhol e agora também em português em
fiti.global/tbrief-series**