



CONFIDENCIALIDADE DAS INFORMAÇÕES SOBRE A PESCA: Existem limites legais para a transparência?

Principais Mensagens

- 1** Os esforços para aumentar o acesso público às informações detidas pelos governos podem entrar em conflito com outras leis que permitem – ou obrigam – os governos a manterem certas informações em sigilo. Algumas informações podem ser classificadas como comercialmente sensíveis, outras podem ser consideradas segredos de estado por razões de segurança, enquanto outras podem ameaçar o direito à privacidade das pessoas. Os governos podem impedir o acesso do público a certas informações por razões legítimas, como garantir a segurança das pessoas. Ao mesmo tempo, podem restringir o acesso público à informação por razões ilegítimas, como encobrir a corrupção. Portanto, há uma tensão de longa data entre a aplicação das Leis de Acesso à Informação e a aplicação de outras leis que permitem que informações governamentais sejam tratadas com confidencialidade.
- 2** A tensão entre o acesso público à informação e a confidencialidade é importante no setor das pescas. Foi por isso uma questão relevante no processo de desenvolvimento do Padrão FiTI. Os exemplos mais controversos para a FiTI têm sido os contratos relativos aos acordos de acesso à pesca estrangeira, dados sobre as capturas, propriedade dos navios e informações sobre a aplicação da lei. Em todos esses casos há fortes argumentos a favor da transparência com base no princípio do interesse público. No entanto, muitos governos e representantes da indústria pesqueira gerem esse tipo de informações como sendo confidenciais.
- 3** À medida que a dinâmica no sentido de melhorar o acesso do público às informações no domínio das pescas aumenta, ganha também relevância o aprofundamento do debate sobre o tema. Este debate deve ter em conta os benefícios para a gestão das pescas nos casos em que se conseguiu um maior acesso do público às informações. No entanto, embora os argumentos a favor de uma maior liberdade de informação sobre os dados das pescas sejam convincentes, os defensores da transparência devem também reconhecer que há razões compreensíveis pelas quais algumas informações devem ser tratadas de acordo com a sua sensibilidade. É o que ilustram os debates em curso sobre a forma como os governos partilham informações sobre os proprietários efectivos das empresas de pesca.

Relatório #10



Introdução

O argumento de que as pessoas têm direito à informação sobre a forma como os sectores dos recursos naturais são geridos, nomeadamente as pescas, foi estabelecido no Princípio 10 da Declaração do Rio em 1992¹. Esse argumento tem sido utilizado como um apelo à ação pelos defensores da liberdade de informação. A importância do acesso público às informações governamentais foi reiterada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. A Meta 16.10 insta todos os estados a adotarem legislações ou políticas que garantam o direito à informação, visto como um facilitador para alcançar todos os outros ODS. O problema, no entanto, é que o direito público à informação muitas vezes se confronta com reivindicações concorrentes, e por vezes válidas, relativas à confidencialidade dos dados. Pode ser difícil saber onde traçar a linha de transição.

As reivindicações concorrentes entre o direito público de saber e o direito à confidencialidade são questões sensíveis no sector das pescas. A FiTI requer que os governos publiquem diversos tipos de informações em domínios em que isso é evidente. Alguns interessados questionam se as leis e normas internacionais significam que os governos podem reter informações específicas e se são legalmente obrigados a fazê-lo.

Este Relatório #10 analisa algumas das reivindicações mais controversas para a confidencialidade das informações sobre pescas, focando especificamente nos requisitos de transparência do Padrão FiTI. A questão central é se existem razões legítimas para que determinadas informações sobre a gestão das pescas sejam ocultadas e vedadas ao público e, se sim, quais são essas informações e quais são as razões subjacentes?

Embora seja improvável resolver esses debates em definitivo, a análise sugere que as preocupações com a confidencialidade das informações solicitadas pela FiTI podem ser empoladas, sem prejuízo da existência de outras circunstâncias, além da FiTI, em que a reivindicação da publicação de informações pelos governos poder extravasar determinadas fronteiras, sendo pouco evidente a linha que separa os argumentos em defesa do acesso público à informação e os que abonam em favor da sua confidencialidade. Os debates sobre o acesso público às informações relativas aos proprietários beneficiários dos navios de pesca ilustram bem essa realidade, assim como os requisitos para os governos compilarem e publicarem, em tempo real, imagens de satélite de navios de pesca. O que fica claro, no entanto, é que há necessidade de mais organizações envolvidas na governança das pescas se posicionarem e refletirem mais seriamente sobre esta questão.

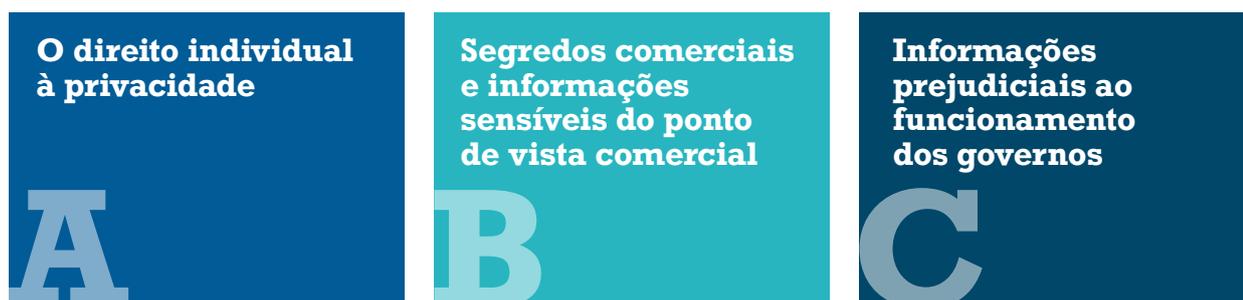
Introdução	02
1. O direito do público à informação versus o direito do governo de não informar	03
2. Princípios Internacionais sobre a Legislação de Liberdade de Informação	08
3. Confidencialidade das informações pesqueiras	11
Conclusão	28

1 O Princípio 10 estabelece três direitos fundamentais – acesso à informação, acesso à participação pública e acesso à justiça – como pilares essenciais de uma governança ambiental sólida, e tornou-se um ponto crítico para campanhas sobre justiça e responsabilidade em questões ambientais, incluindo a pesca. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). '[Rio Declaration on Environment and Development](#)'.

1. O direito do público à informação versus o direito do governo de não informar

Existe uma tensão de longa data entre aqueles que defendem a transparência das informações governamentais e aqueles que defendem os seus limites. Os pontos de tensão podem ser compreendidos em relação às Leis de Acesso à Informação (LAI), globalmente disseminadas desde a década de 1990. Hoje, [a UNESCO relata que 137 países possuem LAI](#). No entanto, essas leis coexistem – desconfortavelmente – com muitas outras leis que proíbem ou protegem os governos de divulgar determinadas informações. Para simplificar, essas leis podem ser agrupadas em três categorias mais amplas. É, por isso, útil ter algum conhecimento histórico sobre a forma como elas evoluíram.

Razões para a confidencialidade da informação



O direito individual à privacidade



As primeiras leis que estabeleceram o conceito de confidencialidade são provenientes de profissões específicas, principalmente no campo da medicina e posteriormente noutras outras profissões, incluindo a de advogado. A partir do século XVII, regras que garantiam proteção formal

sobre a confidencialidade dos dados dos clientes foram formalizadas na Europa para médicos e advogados. O direito comum estendeu a noção de confidencialidade a várias outras relações, incluindo entre marido e mulher, empregadores e empregados, banqueiros e seus clientes, entre outros. A ideia mais geral do direito à privacidade individual surgiu mais tarde e foi primordialmente desenvolvida nos Estados Unidos. Uma das motivações foi a preocupação generalizada com o crescimento do jornalismo sensacionalista e a invenção de câmaras portáteis baratas que permitiam fotografar os ricos e famosos para os jornais. Influenciados por um artigo publicado pelos fundadores da Harvard Law Review em 1890 sobre o “direito à privacidade”, os tribunais americanos permitiram que indivíduos processassem jornais e outros por divulgarem informações sobre suas vidas privadas².

O conceito do direito das pessoas à privacidade influenciou as atitudes em relação ao comportamento do governo. Isso foi afetado pela expansão dos censos governamentais. A partir da metade do século XIX, o governo dos Estados Unidos começou a recolher quantidades crescentes de informações pessoais para seu censo nacional e os cidadãos começaram a se recusar a cooperar. Em 1889, para superar essa falta de participação, uma lei federal nos EUA tornou ilegal a divulgação de dados pessoais recolhidos pelos funcionários do governo envolvidos nessas operações, aplicando a quem o fizesse uma punição pecuniária de \$500³.

A perspectiva dos Estados Unidos sobre o direito à privacidade influenciou a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU em 1948, com o Artigo 12 declarando que “ninguém será sujeito a interferências arbitrárias na sua privacidade, família, lar ou correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação”. No entanto, as leis modernas de proteção de dados nasceram em 1974, quando os EUA aprovaram o Privacy Act, que estabeleceu regulamentações detalhadas sobre como as autoridades federais deviam lidar com dados pessoais. Isso inspirou a convenção europeia sobre leis de privacidade em 1981. Desde então, impulsionadas por preocupações com avanços tecnológicos e a capacidade de vigilância por agências estatais, as regulamentações europeias sobre a proteção de dados têm sido reforçadas, incluindo em 2016, quando a UE adotou o Regulamento Geral de Proteção de Dados.

- 2 Warren, S. D. and Brandeis, L. D. (1890) '[The Right to Privacy](#)', Harvard Law Review 4, no. 5: 193–220.
- 3 Solove, D. J. and Richards, N. M., (2007) '[Privacy's Other Path: Recovering the Law of Confidentiality](#)', 96 Geo. L.J. 123.

Segredos comerciais
e informações
sensíveis do ponto
de vista comercial

B

Enquanto se desenvolviam as justificações jurídicas para o direito à privacidade, foi criada uma doutrina jurídica conexas, mais uma vez pioneira nos EUA, sobre os direitos das empresas a protegerem informações que poderiam prejudicar a sua rentabilidade.

Nos EUA, ficou conhecido como a proteção dos segredos comerciais, embora esta terminologia seja utilizada indistintamente com o conceito de informação comercialmente sensível. Existe uma sobreposição entre este direito e o direito das patentes, mas os segredos comerciais são mais amplos do que as patentes e há muitas razões (incluindo os custos) pelas quais as empresas preferem proteger a informação através do direito do segredo comercial em vez de requerer patentes específicas.

Nos EUA, as empresas utilizaram predominantemente o argumento do sigilo comercial contra a partilha de informações entre funcionários e outras empresas. No entanto, a partir do final do século XIX, os argumentos jurídicos a favor do sigilo comercial foram afectados pela legislação federal que obrigava as empresas (principalmente as que produziam alimentos e medicamentos) a publicar os ingredientes dos seus produtos para proteger os consumidores. Este facto criou um terreno de jurisprudência altamente contestado, influenciado pela mudança de atitude dos tribunais dos diferentes Estados em relação aos direitos dos consumidores e aos direitos das empresas. De acordo com historiadores jurídicos, a justificação e a definição de segredos comerciais têm variado consideravelmente ao longo do tempo e entre os Estados dos EUA. Os argumentos de que o segredo comercial prejudica o interesse público foram contrariados com argumentos de que o segredo comercial é essencial para o funcionamento eficiente de mercados competitivos e para a inovação tecnológica.

Após décadas de processos judiciais contestados e inconsistências entre tribunais, foi finalmente criado em 1979 uma Lei federal sobre segredos comerciais, conhecido como Uniform Trade Secrecy Act (UFTA). Esta lei definiu os segredos comerciais de uma forma geral como qualquer informação comercial valiosa que as empresas possam demonstrar que tentaram manter em segredo. No entanto, esta lei não clarificou a forma como os tribunais devem interpretar esta definição e os objectivos subjacentes a quaisquer limitações. Embora envolto em controvérsia, nos anos 80, as empresas americanas utilizaram com êxito o UFTA para impedir o acesso do público a informações que iam desde os ingredientes dos cigarros até aos produtos químicos dos fertilizantes industriais. Além disso, numa era de rápida expansão das empresas transnacionais, as empresas americanas pressionaram outros países a adotar legislação semelhante, que veio a ser o precursor do Acordo Internacional sobre os Aspectos da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPS), estabelecido pela Organização Mundial do Comércio em 1995.

Considera-se que, de um modo geral, nos EUA as leis de sigilo comercial são mais robustas do que noutras jurisdições, designadamente a UE⁴. Entre os exemplos que ilustram este facto, contam-se empresas como a Google e o Facebook que declaram que os algoritmos usados para condicionar publicidade online são segredos comerciais, empresas de *fracking* que ocultam informações sobre os produtos químicos utilizados na perfuração, empresas farmacêuticas que mantêm em segredo o custo de produção de medicamentos e fabricantes de automóveis que classificam os dados sobre a eficiência dos seus airbags como informações comercialmente Como escreve Amy Kapczynski, professora de Direito na Universidade de Yale:

- 4 Sandeen, S. K. and Mylly, U.-M. (2019) '[Trade Secrets and the Right to Information: A Comparative Analysis of EU and US Approaches to Freedom of Expression and Whistleblowing](#)', North Carolina Journal of Law and Technology.
- 5 Kapczynski, A. (2022) '[The public history of trade secrets](#)', University of California Davis School of Law, Volume 55.

“ *As empresas têm aproveitado a definição extraordinariamente ampla de segredos comerciais para sustentar que qualquer coisa que não desejem divulgar, na verdade, seria ilegal – até mesmo inconstitucional – compartilhar com pesquisadores ou com o público... Refutar uma alegação de segredo comercial em tribunal não requer apenas recursos e advogados, mas também acesso a fatos – por exemplo, sobre o que é verdadeiramente segredo ou tão valioso em um negócio – que o público e os legisladores raramente têm acesso imediato. Mesmo quando legislaturas, reguladores e litigantes resistem a essas reivindicações expansivas, muitas vezes acabam cedendo ao longo do tempo... A lei de segredos comerciais emergiu como uma fonte crítica de poder privado, com um potencial significativo para perturbar nossa democracia.*”⁵





Uma terceira área do direito que se desenvolveu ao longo do último século e que sustenta a confidencialidade da informação governamental decorre do argumento que determinada informação detida pelas autoridades públicas é politicamente sensível, sendo a sua divulgação prejudicial às funções

legítimas das autoridades nacionais. Mais uma vez, as políticas e as leis sobre essas matérias desenvolveram-se ao longo do último século, sendo um dos primeiros exemplos a Lei do Sigilo Oficial (LSO) aprovada pelo governo britânico em 1889. Esta lei foi concebida para impedir que espões e funcionários públicos corrompidos divulgassem informações governamentais a outros países, predominantemente as relacionadas com informações militares e relações internacionais. Existe, no entanto, uma sobreposição entre a LSO e os conceitos muito mais antigos de “traidor” ou “traição” (ou seja, colaborar com o inimigo do Estado).

A LSO foi tida como inspiração para a adoção de leis semelhantes em muitos outros países. No entanto, tal como acontece com os segredos comerciais, as definições e interpretações de informação politicamente sensível têm sido objeto de contestação e têm variado ao longo do tempo e entre países. A disseminação de leis nacionais de sigilo tem conflituado com as leis que promovem a liberdade de expressão, em particular as que protegem denunciantes: o ato de pessoas que expõem os ilícitos das autoridades. Atualmente, o equilíbrio de poderes entre as leis que punem severamente as pessoas que violam o sigilo oficial e as que permitem aos cidadãos expor as irregularidades e a incompetência das autoridades é talvez uma das áreas mais controversas das liberdades civis e da luta contra a corrupção, como é evidente no caso da Wikileaks ou da perseguição de Edward Snowden pelo Governo dos EUA. os atos ilícitos e a incompetência das autoridades é talvez uma das áreas mais controversas das liberdades civis e da luta contra a corrupção, como evidenciado no caso do Wikileaks ou na perseguição de Edward Snowden pelo governo dos EUA.

As leis sobre segredos oficiais ou espionagem sobrepõem-se às que determinam o acesso do público aos registos governamentais. Um sistema amplamente utilizado baseia-se numa hierarquia de documentos classificados, que vai do “ultrassegredo” e “segredo” ao “confidencial”. Os registos governamentais classificados como secretos ou ultra-secretos estão geralmente protegidos por lei contra a divulgação pública, incluindo as leis de liberdade de informação, enquanto os classificados apenas como confidenciais podem ser mais acessíveis ao público. No entanto, as políticas para decidir o nível de classificação a utilizar podem ser ambíguas e vulneráveis a abusos para proteger as autoridades do escrutínio público. Um problema decorrente desta situação é designado por “sobreclassificação” de documentos. A investigação nos EUA, por exemplo, demonstrou que muitos documentos governamentais classificados como confidenciais ou secretos deveriam ser reclassificados como documentos públicos⁶. O governo dos EUA classifica mais de 50 milhões de documentos por ano como confidenciais ou secretos, tendo um especialista defendido que: *“Muitas informações são classificadas por razões erradas, porque sua divulgação poderia constanger ou ser inconveniente para alguém, ou sujeitaria os funcionários governamentais a um escrutínio que prefeririam evitar”*.⁷

6 Kulugu, M. (2023) [‘Over-classifying government documents leads to mishandling and abuse-analysis’](#), Eurasia Review.

7 Smith, D. (2023) [‘Biden and Pence documents reveal US crisis of overclassification’, experts say’](#), The Guardian newspaper.

2. Princípios Internacionais sobre a Legislação de Liberdade de Informação

Embora as leis tenham progredido no que respeita à confidencialidade das informações detidas pelas autoridades públicas, o mesmo aconteceu com o direito legal de acesso do público às informações detidas pelo governo ao abrigo das leis relativas à liberdade de informação (LAI). É também comum que os governos tenham leis específicas que regulam o acesso aos registos governamentais. Na Europa, por exemplo, isto é pormenorizado no Regulamento de Acesso aos Documentos, aprovado em 2001.

Ao longo de décadas, as organizações que trabalham no domínio do direito à informação, incluindo os relatores especiais da ONU e as organizações intergovernamentais regionais, chegaram a acordo sobre os princípios subjacentes ao que se pode considerar ‘melhores práticas’⁸. Estes incluem a forma como os governos devem abordar a publicação de informações que, de outra forma, poderiam ser consideradas confidenciais. São exemplos disso a [Convenção de Arhus](#) (aplicável sobretudo aos países europeus e à UE) e o [Acordo de Escazú](#) (desenvolvido para os países da América do Sul e das Caraíbas), que tratam especificamente do acesso do público à informação sobre questões ambientais.



Um dos princípios mais importantes das LAI relaciona-se com o **interesse público**. Assim, embora os governos possam restringir o acesso público à informação para proteger o direito à privacidade individual ou o direito das empresas a manter informações comercialmente sensíveis em segredo, se houver um claro interesse público na publicação desses dados, os governos devem disponibilizar as informações. A [Convenção de Arhus](#), por exemplo, elenca várias razões pelas quais os governos podem recusar o acesso à informação, incluindo quando a informação é comercialmente sensível. No entanto, ela continua dizendo que esta lista deve “ser interpretada de forma restritiva, tendo em conta o interesse público subjacente à sua divulgação”. Por outras palavras, à luz desta convenção, os governos devem assegurar o acesso à informação se o interesse público em presença for considerado mais crítico do que os interesses comerciais das empresas.

8 Em 1999, a ONG britânica [Article 19](#) produziu os princípios internacionais de leis de FOI, atualizados em 2016. Estes foram endossados por várias organizações, incluindo o Relator Especial da ONU sobre Liberdade de Opinião e Expressão. Pode-se aceder a eles [here](#).

Outro princípio fundamental das LAI é a **máxima divulgação**. Este conceito ganhou proeminência no final da década de 1990, através de declarações sobre a liberdade de informação produzidas conjuntamente pela ONU, a Organização dos Estados Americanos, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa e a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Por exemplo, em 2004, os relatores especiais destas organizações produziram uma declaração conjunta que nos termos seguintes:

“ O direito de acesso à informação detida por autoridades públicas é um direito humano fundamental que deve ser efetivado ao nível nacional por meio de legislação abrangente (por exemplo, Leis de Liberdade de Informação) baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo uma presunção de que toda informação é acessível, sujeita apenas a um sistema restrito de exceções... As exceções devem ser aplicadas apenas quando há risco de dano substancial ao interesse protegido e quando esse dano é maior do que o interesse público resultante do acesso à informação. O ônus deve estar na autoridade pública que busca negar o acesso para demonstrar que a informação se enquadra no escopo do sistema de exceções.⁹ ”



Um outro princípio fundamental das LAI – destacado na última frase da declaração anterior – é o requisito de **as pessoas que solicitam informações não precisam especificar os motivos** para o fazerem. Os Princípios internacionais sobre as LAI dispõem que é responsabilidade das autoridades públicas explicar por que certas informações são consideradas confidenciais e qual é o pressuposto por detrás da decisão não divulgá-las para evitar danos maiores na defesa do interesse público. No caso do Acordo de Escazú, os direitos das pessoas de acederem à informação incluem “solicitar e receber informações das autoridades competentes sem mencionar qualquer interesse especial ou explicar os motivos da solicitação”. Além disso, o Acordo esclarece que “o ônus da prova cabe à autoridade competente”.

9 A declaração conjunta pode ser encontrada [aqui](#), num catálogo de declarações conjuntas para proteger a mídia livre e a expressão, compilado pela Organização para Segurança e Cooperação na Europa.

A Realidade sobre as Melhores Práticas

Na maioria das LAI, as decisões de recusa de acesso do público à informação devem ser resolvidas através dos tribunais, de um tribunal independente ou de um comissário da informação designado, utilizando a doutrina do interesse público e o princípio da divulgação máxima como guia para a tomada de decisões, em casos controversos. No entanto, está bastante documentado que, em muitos países, as autoridades com poder para decidir casos litigiosos podem favorecer a confidencialidade, independentemente da redação da legislação nacional relevante e em contradição com o princípio do interesse público.

Outrossim, a análise das leis nacionais em matéria de liberdade de informação efectuada pelo Centro para o Direito e a Democracia e pela ONG “Access Info” demonstra que o texto das leis em matéria de liberdade de informação de muitos países não segue as melhores práticas internacionais. Dos 137 países inquiridos, 50 não estabelecem adequadamente a doutrina do interesse público nas leis sobre a liberdade de informação. Pior ainda, apenas 26 dos 137 países reconhecem explicitamente que as LAI se sobrepõem a outras leis que restringem o acesso à informação pública¹⁰.

Nalgumas jurisdições, o equilíbrio de poderes pode ser visto como uma mudança em direção a uma maior abertura do governo, enquanto noutras o contrário é verdadeiro. A China é um caso paradigmático. Ao longo das últimas décadas, o Estado chinês tem vindo a promulgar leis que proporcionam maior transparência e acesso público às informações estatais, tendo adotado, em 2007, uma “Portaria sobre a abertura da informação governamental”. Recentemente, políticas nacionais têm enfatizado o governo aberto, incluindo o desenvolvimento de portais eletrónicos para melhor organizar as informações governamentais¹¹. Simultaneamente, a China possui uma das leis mais restritas sobre o Segredo de Estado, inicialmente consubstanciada na Lei do Segredo de Estado adotada em 1988. Esta lei define o Segredo de Estado de forma muito ampla, abrangendo não só as questões militares, mas também qualquer informação relacionada com as relações internacionais e as políticas governamentais que afetem o desenvolvimento social e económico. No final de 2023 foi anunciada uma Emenda à lei que inclui a proibição de viagens internacionais (a menos que autorizadas) para funcionários públicos que tenham acesso a relatórios governamentais confidenciais, além de aumentar as punições para aqueles que divulguem documentos secretos do governo, incluindo sentenças de prisão perpétua e pena de morte àqueles que forneçam segredos de Estado a estrangeiros¹².

O caso da China é, pois, ilustrativa de atitudes similares, geralmente inconsistentes, entre o sigilo e a abertura, mantidas por autoridades de outros países. Isso revela um ponto óbvio: se existem, legitimamente, limites legais para a transparência, não tem havido fundamentação objetiva para as mesmas. Os limites entre confidencialidade e liberdade de informação estão constantemente em movimento, são politicamente controversos e têm diferido entre os países.



10 Esta análise é apresentada através do projeto “Right To Information Rating”, disponível aqui”, disponível [aqui](#).

11 Mukhtar H., Rahman Saleem H. A., Hongdao Q., Mumtaz A. (2021) ‘China’s March from Open Government towards Open Judicial System’, Global Journal of Politics and Law Research, Vol.9, No.7.

12 Cai, V. (2023) ‘Explainer: How is China changing its state secret law and who will be affected?’, South China Morning Post.

3. Confidencialidade das informações pesqueiras

As tensões entre a confidencialidade da informação e a necessidade de transparência baseada nos princípios de interesse público e da máxima divulgação são evidentes em vários aspetos da gestão das pescas. Infelizmente, os acordos internacionais mais importantes sobre a governança das pescas falhou no fornecimento de orientações específicas. O Código de Conduta para a Pesca Responsável de 1995 ilustra bem isso. Pese embora o Código estabeleça o princípio da transparência na gestão das pescas, a parte que trata da partilha de informações públicas refere apenas à necessidade de os Estados compilarem e disseminarem dados “*de uma maneira consistente com os requisitos de confidencialidade aplicáveis*”¹³ Isso deixa muita margem para diferentes interpretações.

O mesmo sucede noutros acordos regionais e internacionais sobre a gestão das pescas. Embora a transparência seja regularmente mencionada como um aspeto essencial da gestão das pescas, ela não é tratada como um direito humano nem é articulada com as diretrizes internacionais sobre as LAI. É o que sucede, por exemplo, com as [Diretrizes Voluntárias da FAO para Garantir a Pesca em Pequena Escala Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e Erradicação da Pobreza](#). Mais uma vez, apesar dessas diretrizes erigirem a transparência como princípio fundamental para a pesca em pequena escala, elas não determinam como devem os Estados respeitar os princípios internacionais sobre as LAI nessa atividade. Por isso, ainda que frequentemente referenciadas como excelentes para fazer avançar os direitos dos envolvidos na pesca em pequena escala, elas não são de grande utilidade para os defensores da transparência.

Embora o Padrão FiTI tenha clarificado o que é esperado dos governos em relação à transparência na gestão das pescas, a assunção de que certas informações devem ser tratadas como confidenciais são ainda generalizadas, não obstante a deficiente fundamentação dos motivos na maior parte dos casos. Os quatro exemplos seguintes encontram-se entre os mais controversos.

¹³ Ver [Art.7.4.4 no Código de Conduta da FAO para a Pesca Responsável](#).



1 Dados de captura por embarcação

Há uma tradição de longa data na gestão global das pescas de considerar que as informações sobre as capturas feitas por cada embarcação individualmente são confidenciais. O argumento para isso é que os dados de captura representam informações **comercialmente sensíveis** ou um **segredo comercial**.

Durante a negociação inicial do Padrão FiTI, vários argumentos foram discutidos contra a divulgação dos dados de captura por embarcação. Isso incluiu preocupações de que a publicação dos dados de captura por embarcação forneceria informações vitais aos concorrentes, podendo ajudá-los em situações de aquisições (hostis) ou permitir que empresas concorrentes, conhecendo o sucesso e os fracassos de outras embarcações de pesca, copiem as suas estratégias de pesca. Outra preocupação foi que a publicação dos dados de captura por embarcação representa um risco para as empresas de pesca, já que esses dados são complexos e fáceis de serem mal interpretados. Sem a contextualização desses dados, eles podem ser usados indevidamente para embaraçar os operadores das embarcações individuais ou estimular campanhas anti-indústria¹⁴.

A tradição atual de confidencialidade na pesca afirma que os dados de captura devem ser apresentados apenas por grupos de embarcações ou para o total da captura feita, mas não, especificamente, por uma determinada embarcação. Esta abordagem foi assumida no Acordo das Nações Unidas de 1995 sobre Estocagem e Estoques de Peixes Altamente Migratórios. O acordo instava as autoridades públicas a compilar dados das pescas, mas ao mesmo tempo afirmava que “a confidencialidade dos dados não agregados deve ser mantida”.



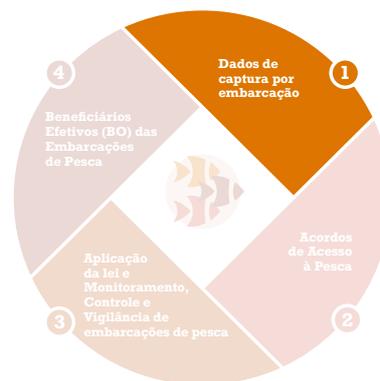
14 Mais informações podem ser encontradas [here](#).

Um [relatório sobre a confidencialidade dos dados de captura](#) escrito em 2006 por um representante da Comissão Europeia descreveu que na Europa, América do Norte e Austrália, as autoridades de pesca garantem aos proprietários das embarcações que as informações compartilhadas com eles sobre suas atividades de pesca serão tratadas como confidenciais. Nos Estados Unidos, a Lei Federal descreve que a publicação dos dados de captura deve seguir a ‘regra de 3’. Quaisquer dados de captura publicados devem ser combinados a partir de um mínimo de três embarcações. Se uma pesca tiver apenas duas embarcações, então os dados de captura para essa pesca serão considerados confidenciais.

Esta atitude em relação à confidencialidade dos dados de captura continua sendo predominante na gestão das pescas, incluindo ao nível regional e internacional. Isso se aplica a todas as Autoridades Regionais de Gestão das Pescas (RFMOs), onde cláusulas de confidencialidade impedem que secretariados e grupos de trabalho técnicos compartilhem dados de captura por embarcação. Algumas RFMOs, como a Comissão do Atum do Oceano Índico, têm regras que permitem compartilhar de dados de captura desagregados com cientistas independentes, mas não com o público em geral¹⁵. Acordos de confidencialidade semelhantes são impostos a grupos técnicos que analisam dados de pescas através da FAO, o que significa que os países que enviam dados de captura para a FAO devem enviar apenas dados agregados.

Da mesma forma, nos acordos de pesca assinados entre a União Europeia e países terceiros, uma cláusula proíbe os Estados costeiros de compartilhar informações desagregadas sobre as atividades de embarcações com bandeira da UE. Eles podem relatar cifras totais de capturas feitas por embarcações com bandeira da UE, mas não declarar dados sobre as capturas por embarcações individuais.

Além disso, a regulamentação sobre a confidencialidade dos dados de captura foram, também, robustecidas ao longo do tempo. No Reino Unido, por exemplo, até 2009, cientistas independentes podiam receber dados de captura desagregados, muito detalhados, para os seus estudos, incluindo dados de captura por embarcação e dados espaciais e temporais. Isso lhes permitia analisar a dinâmica de embarcações de pesca individuais ao longo de uma temporada de pesca. A única ressalva para compartilhar esses dados era a remoção dos nomes das embarcações de pesca. Em 2009, a Comissão Europeia aprovou uma nova regulamentação que pôs fim a essa prática, restringindo a cedência de dados detalhados de captura e dados espaciais às autoridades de pesca e agências inspeção e fiscalização¹⁶. A partir de então, as autoridades de pesca do Reino Unido passaram a recusar o fornecimento desses dados aos cientistas de pescas.¹⁷



¹⁵ <https://www.fao.org/3/y2339e/y2339e0e.htm#bm14.4>

¹⁶ Está descrito no Regulamento (CE) nº 1224/2009 da Comissão de 20 de novembro de 2009, estabelecendo um sistema de controle comunitário para garantir a conformidade com as regras da Política Comum de Pesca.

¹⁷ Hinz, H., Murray, L. G., Lambert, G. I., Hiddink, J. G. & Kaiser, M. J. (2013) 'Confidentiality over fishing effort data threatens science and management progress', *Fish and Fisheries*, 14(1), 110-117.

Refutação dos argumentos de que os dados de captura por embarcação são confidenciais.

Em geral, a constatação dos argumentos para o tratamento confidencial das informações de pesca podem ser baseadas no princípio do “interesse público” (previsto nas leis de acesso à informação) ou questionar os motivos pelos quais certas informações são classificadas como segredo de Estado ou comercialmente sensíveis.

De um modo geral, a oposição às alegações de confidencialidade das informações sobre as pescas pode basear-se no princípio do “interesse público” (manifestado nas leis FOI) ou na contestação das razões pelas quais certas informações são classificadas como segredo de Estado ou como comercialmente sensíveis.

Embora a reivindicação da confidencialidade dos dados relativos às capturas associados a navios individualmente esteja agora normalizada, há quem se oponha a ela, porque esses dados devem ser considerados de interesse público. Os argumentos sobre o interesse público dos dados de captura por navio são multifacetados. Um dos temas prende-se com os problemas generalizados de navios de pesca que declaram erradamente ou subdeclaram as suas capturas ou de navios que capturam espécies não abrangidas pelas suas licenças de pesca. Os fracos níveis de gestão das pescas em muitos locais – combinados com a corrupção – significam que os intervenientes não governamentais não confiam na capacidade dos governos para examinar os dados das capturas e revelar inconsistências. Isto inclui também os casos em que os navios não comunicam os dados de captura a tempo, o que significa que os dados publicados sobre os totais anuais de peixe capturado são enganadores. Estas anomalias nas estatísticas das pescas são ocultadas quando os dados de captura são agregados.

Dados detalhados de captura também podem ser essenciais para estudos científicos e económicos independentes em relação à indústria pesqueira. Um grupo de cientistas marinhos no Reino Unido, protestando contra a posição da Comissão Europeia sobre a confidencialidade dos dados de pesca em 2009, argumentou que a retenção de dados detalhados de esforço de pesca representava “um grande retrocesso para alcançar a gestão sustentável das pescas”¹⁸. Alegaram ainda que as regras eram incoerentes no contexto da UE, que procura o apoio de cientistas independentes para reforçar a gestão das pescas. Que a impossibilidade de efetuarem uma análise pormenorizada do sector das pescas impedia-os de contribuir para os debates sobre os impactos ambientais da pesca. Além disso, prejudicava a investigação que poderia ajudar a melhorar a segurança dos pescadores no mar. Tornar os dados de captura por embarcação acessíveis ao público em geral também impediria a partilha seletiva de informações apenas a certos cientistas ou consultores. O acesso privilegiado envia os resultados da investigação e impede que pessoas externas escrutinem os seus resultados.



¹⁸ Ibid.

Além do interesse público nos dados de captura por embarcação, a alegação de que tais dados são segredos comerciais ou representam informações comercialmente sensíveis também é questionável. É difícil encontrar exemplos semelhantes noutras indústrias que validam a exigência de confidencialidade para as pescarias. Noutros setores de recursos naturais, as estatísticas de produção não são consideradas segredos comerciais. Empresas de petróleo e gás, por exemplo, não reclamam que informações sobre o volume de petróleo ou gás que produzem sejam confidenciais. Da mesma forma, seria incomum uma empresa de madeira solicitar confidencialidade em relação às suas cifras de produção de madeira a partir de florestas públicas. Então, por que razão as empresas de pesca pretendem que informações sobre a quantidade de peixe que capturam sejam tratadas como informações comercialmente sensíveis?

Interessantes *insights* foram obtidos durante um *workshop* organizado pela Comissão de Pescas do Pacífico Ocidental e Central em novembro de 2022¹⁹. O evento não considerou a validade legal dos dados de captura comercialmente sensíveis ou como essas reivindicações se sustentariam perante as leis de acesso à informação. Em vez disso, buscou-se compreender por que a indústria mantém essa visão. Isso ajudou a esclarecer que alguns representantes do setor consideravam que a publicação de dados de captura por embarcação isoladamente não ameaçava seus interesses comerciais. Isso também não se aplicava a pescarias em que empresas individuais estão sujeitas a cotas de captura. A preocupação era com a publicação de dados de captura combinados com dados espaciais em tempo real, pois isso poderia permitir que outras empresas de pesca copiassem suas estratégias de pesca e revelassem a “vantagem de localização” de uma empresa (o que é diferente de empresas de mineração ou de exploração florestal).



¹⁹ <https://meetings.wcpfc.int/node/18093>

Outro contra-argumento para a reivindicação de confidencialidade vem dos mesmos cientistas marinhos que contestaram a regulamentação da Comissão Europeia que proibia a partilha de dados com investigadores. Eles demonstraram os benefícios comerciais da publicação dos dados para a indústria pesqueira. A retenção dessas informações, argumentaram, não contribui apenas para diminuir a compreensão pública dos impactos do ecossistema da pesca, mas:

“*...Prejudica os interesses comerciais dos pescadores devido ao elevado grau de incerteza que afeta a qualidade de acompanhamento dos conselhos de gestão. Além disso, a incapacidade do público, representado por organizações não governamentais e partes interessadas, em aceder a dados detalhados sobre o esforço de pesca pode levar a conflitos desnecessários entre interesses comerciais e de conservação. Se os dados sobre o esforço de pesca só estiverem disponíveis em grandes escalas espaciais, é mais provável que os grupos de conservação e de partes interessadas que pretendem conservar características específicas do habitat exijam a aplicação do princípio da precaução, o que levará à exclusão dos pescadores de zonas do ambiente marinho de grande potencial, de forma desproporcional.*”

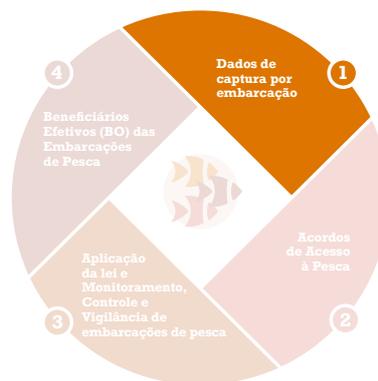


No que diz respeito aos benefícios comerciais da transparência, um argumento adicional é que qualquer informação que melhore a eficiência nas pescas pode aportar benefícios públicos que reduzem os esforços de pesca e, conseqüentemente, os custos. De fato, é questionável se o papel do Estado no sector das pescas é incentivar e facilitar a competição entre empresas. Comportamentos competitivos entre empresas têm sido uma característica consistente dos fracassos na gestão das pescas, enquanto o sucesso está frequentemente associado à confiança coletiva e a uma abordagem cooperativa²⁰.

Em última análise, os argumentos sobre os direitos legais das empresas pesqueiras de tratar seus dados de captura como segredos comerciais, conflita com o facto de o direito de pescar constituir uma autorização condicionada e de curto prazo concedida pelas autoridades nacionais para explorar um recurso público.

Transparência dos dados de captura de embarcações na prática (Exemplo)

Poucos países publicam informações sobre as capturas feitas por embarcações pesqueiras individuais. No entanto, a Islândia é uma exceção. Por vários anos, a Direção das Pesca da Islândia e a Associação Nacional da Pesca Industrial desenvolveram políticas de transparência que incluem a publicação significativa de informações não financeiras das empresas pesqueiras. Isso inclui um [painel de controlo estatístico governamental](#) aberto ao público que regista a captura de espécies comerciais nas águas da Islândia, por cada embarcação de grande porte. Não há relatos de ameaças para os interesses comerciais das empresas pesqueiras devido à publicação dessas informações ou que demonstrem que sejam informações comercialmente sensíveis.

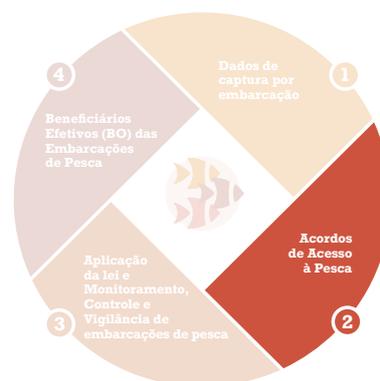


²⁰ Pomeroy, R. et al. (2016) [‘Drivers and impacts of fisheries scarcity, competition, and conflict on maritime security’](#), Marine Policy, Volume 67.

2 Acordos de Acesso à Pesca

Os acordos de acesso à pesca são contratos que regulamentam a pesca de empresas internacionais em águas de outros países. Eles podem ser assinados entre governos (acordos bilaterais) ou entre governos e entidades pesqueiras privadas (acordos privados). Esses acordos geralmente estabelecem as condições de acesso à pesca, como o número de embarcações permitidas, as quantidades de peixe que podem ser capturadas e as regras sobre desembarques locais. Neles são também detalhadas as estruturas de taxas e outros pagamentos.

Embora o texto dos Acordos de Parceria de Pesca Sustentável da UE com países africanos e do Pacífico sejam documentos públicos, muitos outros acordos são confidenciais. Há uma recomendação antiga das organizações da sociedade civil para o fim dessa prática. Este também é um requisito central estabelecido no Padrão FiTI. No entanto, vários governos alegam que a publicação de contratos classificados como confidenciais pode expô-los a litígios. Manter a confidencialidade de um acordo de acesso também é justificado como uma forma de aumentar a posição de barganha dos Estados costeiros nas negociações com outras potenciais empresas ou países²¹. Isso assemelha-se aos argumentos avançados por países que proíbem a publicação de contratos de contratação pública²². Com base nas experiências do Secretariado Internacional do FiTI, a recusa em publicar acordos de acesso classificados como confidenciais é frequentemente usada pelos governos para justificar a não implementação do Padrão FiTI.



21 Walton, G., Keen, M. & Hanich, Q. (2020) '[Can Greater Transparency improve the Sustainability of Pacific Fisheries?](#)', Marine Policy, Volume 136.

22 Open Contracting Partnership (2018) '[Mythbusting Confidentiality In Public Contracting](#)'.

Confidencialidade e o caso do Esquema de Dias de Embarcação das Ilhas do Pacífico

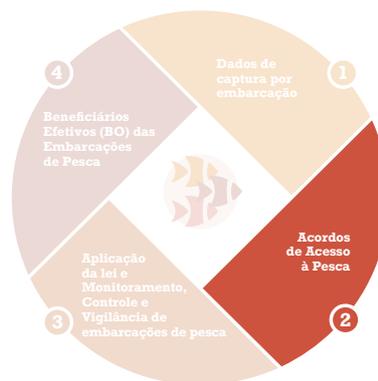
Em 2007, as Partes no Acordo de Nauru – ANP – estabeleceram um sistema regionalizado de gestão do acesso aos recursos atuneiros partilhados. Este sistema criou o chamado regime de dias de pesca para os navios de pesca com redes de cerco. Trata-se de um sistema altamente complexo em que um secretariado regional estabelece um Total Admissível de Captura anual, sendo atribuída a cada Estado-Membro uma parte desse total, calculada como um número de dias em que os navios de pesca podem operar. Estes dias de pesca podem ser transaccionados entre os Estados membros, o que é influenciado pelos movimentos do atum na região do Pacífico. Embora seja estabelecido um preço normalizado para a venda de dias de embarcação às empresas de pesca, cada Estado membro pode negociar preços separados, proporcionando descontos a algumas empresas. Os descontos são utilizados estrategicamente para promover os interesses económicos dos Estados-Membros e podem estar ligados a outros acordos entre governos e empresas de pesca, bem como aos países de origem das empresas de pesca. O regime do Dia do Navio é amplamente reconhecido pelo aumento das receitas governamentais provenientes da pesca do atum. Em 2007, as receitas totais da pesca do atum para a ANP foram de aproximadamente 60 milhões de dólares, tendo aumentado para quase 500 milhões de dólares nos últimos anos.

Vários tipos de informações relacionadas com o regime de dias de navio são tratados como confidenciais. Entre elas, a fórmula utilizada para atribuir o número de dias a cada Estado membro, os resultados das transacções entre Estados e as informações sobre os preços a que os dias de navio são vendidos a empresas individuais. Pouco tem sido escrito sobre a razão pela qual esta confidencialidade prevalece. No entanto, os peritos dizem que o secretismo nas decisões comerciais dá aos Estados da ANP uma vantagem competitiva sobre os interesses comerciais das nações pesqueiras de águas distantes e das suas empresas. O VDS é considerado um êxito para as ilhas do Pacífico, mas é politicamente frágil. Em resultado, não há pressão política entre a sociedade civil e os peritos em pescas para que se efectuem reformas em matéria de transparência, sob pena de estas exacerbarem as tensões políticas. Porém, o que é mais complicado é o facto de muitos governos das ANP também não publicarem informações sobre as receitas totais provenientes do regime, o que impede o conhecimento público da forma como essas receitas são utilizadas.



Refutando as alegações de que os acordos de acesso às pescas são confidenciais

O interesse público na transparência em torno dos acordos de acesso está bem estabelecido. Esses acordos frequentemente permitem atividades de pesca que correm o risco de sobrepesca e podem prejudicar o setor pesqueiro doméstico, incluindo as pescas de pequena escala. É inaceitável que os governos concordem com tais acordos sem informar o público. Os cidadãos têm o direito de saber como seu governo comercializa os seus recursos a empresas e países estrangeiros. Como argumenta o [Revenue Watch Institute](#), uma ONG especializada no acesso a informações sobre recursos naturais:



“ Os Contratos são essencialmente a lei de um projeto de recurso público, e um princípio básico do estado de direito é que as leis devem estar disponíveis publicamente... Quando os contratos criam suas próprias leis – porque modificam as leis existentes, congelam a aplicação dessas leis ou elaboram sobre leis desatualizadas ou incompletas – é ainda mais importante divulgar o seu conteúdo e efeitos de responsabilidade democrática. ”

Além do interesse público nesses acordos, também é questionável se o sigilo contratual aumenta a posição de negociação dos Estados costeiros. Esse argumento foi refutado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) ao examinar a transparência dos contratos de partilha de receitas em outros setores de recursos²³. Como explicado pelo FMI, uma falha dessa lógica é que os termos do contrato muitas vezes são amplamente conhecidos na indústria, o que significa que é improvável que haja qualquer vantagem estratégica para os governos manterem os contratos classificados como confidenciais. Uma situação semelhante existe na pesca, onde não é incomum encontrar acordos de acesso à pesca confidenciais sendo compartilhados dentro da indústria e entre consultores.

A Revenue Watch também argumenta que a abertura dos contratos pode ser vantajosa para os países em desenvolvimento, pois os governos podem negociar melhores contratos se tiverem acesso aos contratos de outros países. Os argumentos para o sigilo contratual na pesca tornam-se mais frágeis quando comparados com experiências de outros setores de recursos, onde o progresso no acesso público aos contratos está mais disseminado, sem efeitos negativos evidentes para os governos²⁴.

Transparência dos acordos de acesso na prática (Exemplo)

Em 2022, as Seicheles e empresas de pesca taiwanesas removeram uma cláusula de não divulgação para torná-la compatível com o Padrão FiTI. Os acordos agora são acessíveis ao público no site das autoridades de Seychelles. Quando essa cláusula de não divulgação foi removida, ambas as partes renegociaram os termos do contrato, o que melhorou as estruturas de taxas para as Seicheles e reduziu o número de embarcações taiwanesas que poderiam aceder às suas águas.



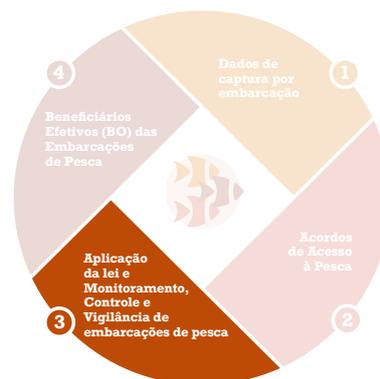
23 International Monetary Fund (2007) '[Guide on resource revenue transparency](#)'

24 Pitman, R. (2017) '[How Many Governments Are Disclosing Oil, Gas and Mining Licenses and Contracts?](#)', Open Government Partnership.

3 Aplicação da lei e Monitoramento, Controle e Vigilância de embarcações de pesca

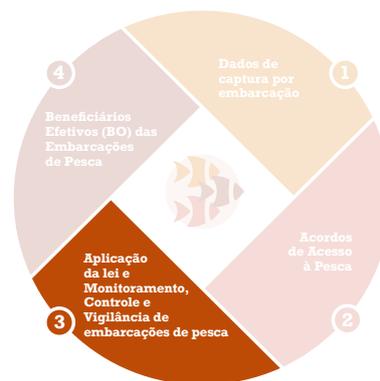
Com a crescente atenção internacional aos problemas da pesca insustentável e ilegal, há uma campanha correspondente pela transparência sobre como as autoridades nacionais que implementam leis e regulamentos de pesca. Nisso, está incluído o requisito da publicação dos resultados dos processos judiciais contra empresas de pesca que violam as regras pelas autoridades nacionais. Isso gera tensão em termos de confidencialidade da informação. A maioria dos países fornece acesso público às informações sobre os resultados de processos criminais contra empresas, embora possa ser difícil a localização dessa informação, na prática.

A confidencialidade torna-se mais polémica quando se trata de acordos extrajudiciais. Estes acordos são utilizados em muitos países no sector das pescas e podem justificar-se para reduzir os custos do Estado em litígios judiciais prolongados. Não há informações sobre a frequência destes acordos, mas uma investigação da OCDE descreve que, entre as partes da Convenção Anti-Suborno da OCDE, 78% de todos os processos penais instaurados contra empresas entre 1999 e 2017 foram resolvidos através de “resoluções extrajudiciais”²⁵. Estes acordos podem incluir cláusulas de confidencialidade para que não haja registo público. Este facto beneficia as empresas que pretendem proteger a sua reputação, o que pode ser cada vez mais importante no sector das pescas, dado o papel das listas internacionais de navios envolvidos em práticas de pesca ilegais. O facto de constar dessa lista pode ter como consequência a recusa de licenças a um navio de pesca. Onde a confidencialidade se torna mais controversa é com os acordos extrajudiciais. Estes são usados em muitos países no setor de pesca e podem ser justificados para reduzir os custos do estado em disputas legais prolongadas. Não há informações sobre a frequência desses acordos, mas uma pesquisa da OCDE descreve que, entre as partes da Convenção Antissuborno da OCDE, 78% de todos os processos criminais movidos contra empresas entre 1999 e 2017 foram resolvidos por meio de ‘resoluções fora do julgamento’. Tais acordos podem incluir cláusulas de confidencialidade, de modo que não há registo público. Isso beneficia empresas que desejam proteger suas reputações, o que pode ser cada vez mais importante na pesca, dado o papel das listas internacionais de embarcações envolvidas em práticas de pesca ilegal. Estar nessa lista pode resultar na recusa de licenças para uma embarcação de pesca.



25 OECD (2019) [‘Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention’](#).

Outro aspeto da gestão das pescas que tem sido alvo de esforços de transparência é a informação sobre as actividades de aplicação da lei (frequentemente designada por monitorização, controlo e vigilância (MCS)). Mais uma vez, esta informação está incluída na Norma FiTI, que exige que as autoridades nacionais forneçam informações sobre despesas e recursos do governo e a frequência das inspecções. No entanto, este é mais um domínio em que alguns governos defendem que a informação é politicamente sensível e constitui segredo de Estado. Um exemplo é o que se verifica ao nível da União Europeia. Os Estados-Membros da UE estão sujeitos ao Regulamento de Controlo das Pescas da UE, promulgado pela primeira vez em 2009. O regulamento exige que os Estados-Membros da UE apresentem relatórios à Comissão Europeia (CE) sobre os seus esforços para garantir que os navios de pesca cumprem as regras de pesca europeias. Inclui também um sistema de responsabilização baseado em auditorias e inspecções independentes dos Estados-Membros por funcionários da UE. No entanto, uma cláusula de confidencialidade (artigo 113.º) do Regulamento de Controlo das Pescas de 2009 impedia a CE de partilhar dados e relatórios apresentados pelos Estados-Membros e os seus relatórios de auditoria. A CE publicou relatórios síntese sobre os resultados das suas auditorias, mas não associa os dados a Estados-Membros específicos.



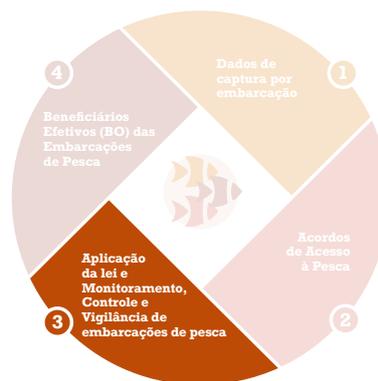
Refutando alegações de que as informações sobre aplicação da lei e MCV são confidenciais.

Nas LAI, é geralmente aceite que as informações relativas a investigações criminais em curso sejam tratadas como confidenciais, uma vez que podem prejudicar os processos judiciais. No entanto, existem contra-argumentos para um maior acesso do público às informações sobre as actividades de aplicação da lei, especialmente porque muitos relatórios afirmam que as ilegalidades no sector das pescas são generalizadas e que a aplicação da lei pode ser ineficaz e potencialmente prejudicada pela corrupção. Neste contexto, existe um interesse público legítimo em aceder aos dados sobre as respostas das autoridades públicas às infracções à lei, o que inclui os casos tramitados processados nos tribunais e os casos sujeitos a coimas administrativas.

Há muitos anos que se defende a transparência dos acordos extrajudiciais. Existem sérias preocupações quanto ao facto de tais acordos terem minado o Estado de direito e permitido que a persistente violação das regras por parte das empresas fosse tratada de forma indulgente. Além disso, os acordos extrajudiciais são vantajosos para as empresas, uma vez que as indemnizações pagas podem ser dedutíveis nos impostos, o que não acontece com as coimas regulamentares. Por conseguinte, várias ONG de luta contra a corrupção fizeram campanha por um maior acesso do público à informação sobre esses acordos²⁶. O Grupo de Trabalho sobre a Convenção Anti-Suborno da OCDE instou igualmente as Partes a adoptarem a **máxima divulgação**, incluindo a publicação de informações sobre a natureza dos alegados crimes, a razão pela qual não foram seguidos os procedimentos judiciais penais e o valor dos acordos alcançados. Por este motivo, um número crescente de países está a publicar este tipo de informação, o que demonstra que a transparência nos acordos extrajudiciais não está dependente de acordos de confidencialidade ou de contratos de não divulgação.

Mas o que dizer de dados mais gerais sobre as actividades dos serviços de aplicação da lei no âmbito do SCG? Mais uma vez, a existência do argumento do interesse público pode ser vista em resposta ao sigilo das informações dos Estados-Membros da UE. Em 2018, quando o Regulamento de Controlo da UE foi revisto, uma coligação de ONGs fez pressões para que o artigo 113.º fosse alterado, com base no argumento de que impedir o acesso do público aos relatórios apresentados pelos Estados-Membros e aos relatórios de auditoria violava a lei da UE sobre o acesso aos documentos e a Convenção de Aarhus. Numa declaração elaborada pela [Coalizão de Controlo de Pesca da UE](#), escrito que,

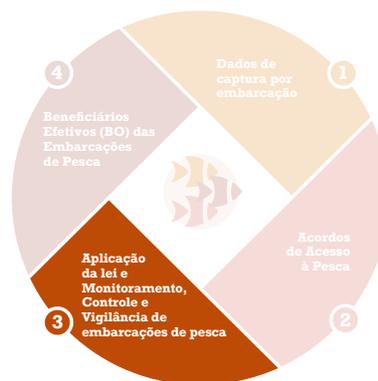
“ Nas últimas duas décadas, houve uma mudança significativa no acesso à informação pública na Europa, passando de uma presunção de confidencialidade para uma presunção de transparência. Mas essa ‘liberdade de informação’ não alcançou as águas turbulentas da pesca na UE. ”



26 Por exemplo: Transparency International (2015), [‘Can Justice Be Achieved Through Settlements?’](#), Policy Brief; UNCAC Coalition (2018) [‘CSO letter to OECD on Principles for the use of non-trial resolutions in foreign bribery cases’](#).



Na sequência dos debates envolvendo o Parlamento Europeu, um *final text* foi acordado em outubro de 2023. Pequenas mudanças na redação do regulamento viabilizaram o acesso das ONGs às informações sobre aplicação da lei, embora essas alterações não fossem tão longe a ponto de promover a divulgação máxima. O regulamento estabelece que informações podem ser compartilhadas com organizações cuja ‘função requer acesso a tais dados’, mas apenas com o consentimento da Comissão Europeia ou dos Estados membros. Além disso, estabelece que os motivos para a recusa devem acompanhar a decisão de negar o acesso às informações. O regulamento reconhece, portanto, que os dados podem estar sujeitos a pedidos sob a doutrina do interesse público. O problema disso, do ponto de vista do acesso à informação, é que a partilha de dados exige que ONGs gastem recursos substanciais para fazer pedidos específicos, o que significa que aqueles que não têm recursos provavelmente não terão acesso às informações.



Transparência das informações sobre a aplicação da lei e as actividades do SCF na prática (exemplo)

Em vários países, as autoridades nacionais publicam proactivamente informações sobre a aplicação da legislação no domínio da pesca, incluindo os resultados das sanções e coimas aplicadas aos navios de pesca. Os EUA são um dos melhores exemplos. O Gabinete para a Aplicação da Lei (OLE) do departamento de pescas da Administração Nacional Oceanográfica e Atmosférica (NOAA) tem a sua própria página Web, onde são publicadas informações sobre os recursos utilizados para controlar os navios de pesca. O OLE publica relatórios semanais sobre o que designa por “acções de aplicação da lei”, que incluem investigações contra a pesca ilegal e os resultados das acções judiciais estaduais e federais. Também fornece pormenores de todos os eventos relevantes de aplicação da lei contra a pesca ilegal²⁷. A Guarda Costeira dos EUA também publica um plano quinquenal para combater a pesca INN, incluindo indicadores de desempenho mensuráveis.

27 For more analysis, see https://fiti.global/wp-content/uploads/2023/02/FITIUSATaSo_DetailedAssessmentReport_20230228.pdf.

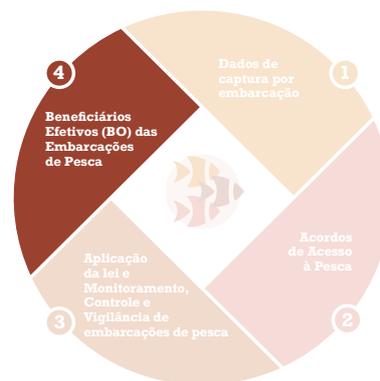


4 Beneficiários Efetivos (BO) das Embarcações de Pesca

Uma última questão que expõe a mudança de atitudes em relação à confidencialidade e à LAI é a informação sobre os beneficiários efectivos dos navios de pesca – ou seja, em suma, a(s) pessoa(s) singular(es) que, em última análise, detém ou controla(m) um cliente e/ou a pessoa singular em cujo nome é efectuada uma transação.

Como discutido no nosso [anterior tBrief sobre este tópico](#), há muito que se argumenta no sector das pescas que o sigilo sobre o BO dos navios de pesca exacerbou os problemas de responsabilidade na gestão das pescas. O argumento tem sido apresentado principalmente por aqueles que estão interessados em combater a pesca ilegal ou a evasão fiscal, uma vez que a falta de transparência impede que os proprietários finais dos navios sejam responsabilizados por crimes e fraudes. No entanto, este não é o único motivo que justifica a existência de interesse público. Outra razão é que a confidencialidade obscurece a compreensão da concentração económica no sector. Há situações em que um pequeno número de indivíduos poderosos – por vezes incluindo aqueles que são politicamente influentes – recebem uma grande proporção dos direitos de pesca. No entanto, este facto é ocultado porque essas pessoas possuem várias empresas distintas, dando a impressão de que o acesso às possibilidades de pesca é distribuído de forma mais ampla. Não se trata de um problema ilegal, mas sim de um problema ético no contexto dos deveres do Estado de partilhar mais amplamente os benefícios de um recurso público.

Contudo, o BO pode ser visto como um caso em que as reivindicações a favor e contra uma maior transparência entram em conflito. Os que argumentam contra o acesso do público às informações sobre o BO fazem-no com base no direito à privacidade. Também se argumenta que o acesso público às informações sobre os beneficiários efectivos tem implicações importantes em termos de segurança. A concessão de acesso público às informações contidas nos registos dos beneficiários efectivos pode aumentar o risco de as pessoas serem vítimas de crimes, como a usurpação de identidade, o rapto e a chantagem²⁸.



28 Open Ownership et al. (2019) ['Data protection and privacy in beneficial ownership disclosure'](#).

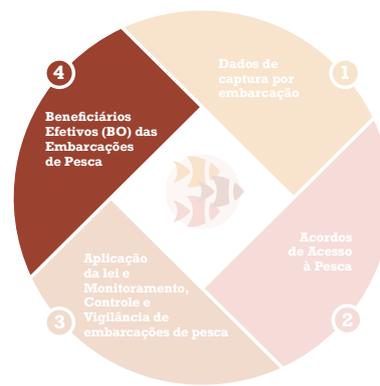
Refutar as alegações de que as informações sobre a propriedade efectiva dos navios são confidenciais.

Até há pouco tempo, as reivindicações sobre o direito do público a aceder a informações sobre a propriedade efectiva das empresas estavam a ganhar ascendência sobre os direitos pessoais ao sigilo. Em 2016, o Reino Unido tornou-se o primeiro país do mundo a criar um registo em linha e de livre acesso dos beneficiários efectivos das empresas registadas no Reino Unido. Ao desenvolver este registo, o governo do Reino Unido abriu-se aos debates para limitar o acesso a esta informação para registos de empresas específicas quando solicitado por determinados grupos com um interesse legítimo nesta informação, em vez de tornar o registo livremente disponível para qualquer pessoa. O facto de permitir que o governo defina quem tem um interesse legítimo foi fortemente criticado pelos defensores do governo aberto. Um dos [argumentos influentes](#) que fez pender o debate para o acesso público foi o facto de um registo público ser de gestão menos onerosa. Para mais, a experiência demonstrou que a exatidão das informações na posse do governo melhorou à medida que as pessoas detectaram incoerências, o que é menos provável de acontecer se o acesso ao registo for limitado. Os defensores do acesso público demonstraram ainda que certos tipos de investigação sobre a fraude empresarial, como os abusos na utilização de paraísos fiscais *offshore*, só são possíveis se os investigadores tiverem acesso a todos os registos para efetuar estudos num grande número de empresas.

O acesso apenas aos registos caso a caso impediria a realização deste tipo de investigação. As autoridades do Reino Unido, no entanto, reconheceram os argumentos sobre a segurança pessoal e estabeleceram procedimentos em que as informações pessoais dos beneficiários efectivos, incluindo as crianças, podem ser eliminadas dos registos públicos, mas apenas quando os indivíduos o solicitam formalmente.

Em 2018, a 5.ª Diretiva da UE relativa ao combate ao branqueamento de capitais exigiu que todos os Estados-Membros da UE produzissem os seus próprios registos públicos. Mais uma vez, foi amplamente debatido se os registos deveriam ser reservados para aqueles com um interesse legítimo e se o acesso deveria ser específico para os registos solicitados ou não. Por fim, os argumentos a favor do acesso público acabaram por vencer.

No entanto, a defesa da transparência dos beneficiários efetivos foi posta em causa no final de 2022. Uma empresa registada no Luxemburgo interpôs uma ação judicial no Tribunal de Justiça da União Europeia, queixando-se de que a decisão do Luxemburgo de publicar um registo público contrariava o direito à privacidade. O Tribunal de Justiça da UE deu razão à empresa, decidindo que o registo público de dados sobre os beneficiários efectivos era contrário à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Pouco tempo depois, muitos Estados-Membros da UE declararam que os seus registos públicos seriam transferidos para registos privados e que o acesso a esta informação só estaria sujeito a pedidos legítimos. A doutrina da divulgação máxima foi substituída por um acesso restrito. Isto tem consequências, dado que as decisões da UE têm ramificações na forma como os governos de outras partes do mundo irão atuar²⁹. Os críticos desta evolução argumentam que os interesses instalados “armaram a privacidade contra a transparência”³⁰.

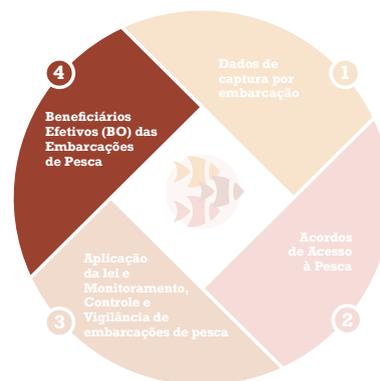


29 Krause S. (2023) [‘Who should have access to beneficial ownership registries? ECJ revokes public access in the EU but confirms access for journalists and civil society’](#), Stolen Asset Recovery Initiative (STAR).

30 Knobel, A. (2024) [‘Privacy-Washing & Beneficial Ownership Transparency: Dismantling the weaponisation of privacy against beneficial ownership transparency’](#), Tax Justice Network.

Por conseguinte, a 6ª Diretiva da UE relativa ao combate ao branqueamento de capitais foi revista, ressuscitando a ideia de restringir o acesso apenas às pessoas com um interesse legítimo. A redação da diretiva reconhece a importância do acesso generalizado aos registos de propriedade efectiva para aqueles a quem é assegurado o acesso³¹.

Estes debates internacionais sobre o acesso público ou restrito aos dados relativos aos beneficiários efectivos têm claras ramificações para os debates sobre a transparência no sector das pescas. No entanto, mesmo que o direito à privacidade se torne normalizado entre os governos na sua abordagem dos registos de propriedade beneficiária, um sector como o das pescas poderia ser abordado segundo um padrão mais elevado de liberdade de informação. Isto já acontece noutros domínios. Por exemplo, muitos países exigem que os partidos políticos e os candidatos divulguem publicamente as suas finanças de campanha, incluindo os nomes e as ofertas dos doadores mais importantes. O financiamento das campanhas é suficientemente arriscado para evitar abusos, o que significa que os governos aceitam um elevado grau de transparência. Poderá este argumento aplicar-se ao sector das pescas?



Transparência da propriedade efectiva dos navios na prática (exemplo)

Poucos países dispõem de registos públicos de navios que incluam diretamente informações sobre o beneficiário efetivo. Em vez disso, as informações sobre o proprietário registado podem fazer parte de um registo de navios, enquanto as informações relativas a empresas veículo são armazenadas num registo BO. Se ambas as bases de dados forem acessíveis ao público, como na Dinamarca, é possível identificar o proprietário registado de um navio e obter informações sobre o(s) proprietário(s) legal(is) e beneficiário(s) efetivo(s).³² Contudo, dado que muitos registos de BO não são acessíveis ao público em geral ou limitam o acesso às pessoas com um interesse legítimo, essa análise continua a ser uma tarefa difícil ou, pelo menos, complicada.

Várias organizações não governamentais estão a acompanhar o avanço (e o recuo) dos registos públicos de BO em geral e, especificamente, no que se refere ao sector das pescas. Por exemplo, a base de dados Triton, fornecida pela ONG C4ADS, recolhe informações publicadas sobre navios de pesca industrial e informações dos governos sobre as pessoas que, em última análise, os controlam. Pode, portanto, presumir-se que a procura de acesso público a informações sobre o proprietário registado de um navio e sobre aqueles que, em última análise, beneficiam das actividades do navio irá avançar nos próximos anos.

- 31 Transparency International (2024) [‘EU reaches deal on anti-money laundering rules, ending uncertainty about how watchdogs will access information on companies’ real owners’](#).
- 32 Open Ownership (2024) [‘Using beneficial ownership information in fisheries governance’](#).

Conclusão

A disponibilidade pública de informações credíveis é um pré-requisito para a sustentabilidade das pescas. Sem informações fiáveis, a capacidade das autoridades nacionais de tomar decisões baseadas nos melhores dados disponíveis é diminuída. Também é afetada a capacidade dos intervenientes não governamentais de exercer uma supervisão eficaz, exigir responsabilidade e participar no diálogo público. Uma questão levantada entre aqueles que trabalham na transparência das pescas é se existem razões legais para que algumas informações sejam protegidas do acesso público. No entanto, não há certeza legal sobre onde traçar a linha entre a confidencialidade e a liberdade de informação. Se tomarmos os princípios de ‘melhores práticas’ das leis de liberdade de informação (LAI), o âmbito da transparência nas pescas é muito amplo. Nenhuma das exigências existentes para a transparência governamental no padrão FiTI poderia ser questionada desta perspetiva. A FiTI não chega a exigir o nível de transparência que poderia ser compatível com as leis de Acesso à Informação – AI – mais fortes do mundo, como a Convenção de Aarhus ou o Acordo de Escazu. O caso dos dados de captura é talvez o exemplo mais claro. Atendendo às alegações sobre a natureza comercialmente sensível desses dados, foi acordado que o relatório de capturas por embarcação não seria um requisito obrigatório do padrão FiTI. Em vez disso, os governos devem publicar dados de captura agregados para pescarias específicas e grupos de embarcações que partilham a mesma bandeira. No entanto, pelas razões expostas neste tBrief, a ética e a lógica de tratar os dados de captura como um segredo comercial são questionáveis e é improvável que os argumentos para que as embarcações de pesca divulguem publicamente quanto pescam desapareçam. Existem outras zonas cinzentas. As cláusulas de confidencialidade dos acordos extrajudiciais são uma delas. A informação sobre propriedade efetiva é outra delas. A decisão de eliminar os registos públicos de BO expõe as tensões entre a liberdade de informação e o direito à privacidade. Independentemente das melhores práticas, a experiência mostra que estender os limites da lei de AI continua a ser politicamente sensível. Não parece haver razão para apoiar a confidencialidade nos contratos de acordos de acesso à pesca. No entanto, há alegações de que aplicar altos níveis de princípios de AI pode desestabilizar a cooperação regional para a gestão das pescarias de atum no Pacífico, possivelmente em benefício de atores mais poderosos de nações de pesca industrializadas.

Alguns intervenientes comprometidos com a gestão sustentável e equitativa das pescarias de atum podem apoiar a confidencialidade, mesmo que reconheçam argumentos válidos para a liberdade de informação. Este tBrief também ilustrou que os debates sobre transparência vs confidencialidade nas pescarias provavelmente não estão onde deveriam estar. Os acordos internacionais sobre a gestão das pescarias são parcialmente culpados, pois não clarificaram onde traçar a linha. Iniciativas voluntárias de transparência, como a FiTI, a Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas ou a Parceria de Contratação Aberta (para citar apenas algumas), podem desempenhar um papel na clarificação das incertezas legais e desmascarar alegações de confidencialidade que ainda são usadas para evitar o acesso público à informação governamental. No entanto, há necessidade efetiva de mais discussões sobre isso, especialmente à medida que as exigências por transparência continuam a ganhar impulso, os níveis de informação sobre as atividades dos pescadores aumentam através de avanços tecnológicos (como o monitoramento por satélite) e a competição por recursos escassos se multiplica. Neste contexto, a recusa do acesso público à informação sobre a gestão das pescas estará crescentemente sob os holofotes.



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, UNDERVALUED 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?

tBrief Edição #10



CONFIDENCIALIDADE DAS INFORMAÇÕES SOBRE A PESCA:
Existem limites legais para a transparência?

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