

O Estado Novo e a gestão multilateral das pescarias do bacalhau – Portugal na ICNAF (1948-1974)

1. As pescas em transformação – das heranças de Oitocentos a meados do século XX

Na segunda metade do século XIX, a industrialização das pescarias portuguesas (com a introdução dos cercos a vapor e o crescimento rápido da indústria de conservas) e a percepção crescente da utilidade dos estudos oceanográficos e de biologia marítima conduziram os poderes públicos e as sociedades científicas a reforçar a sua intervenção na pesca e na piscicultura. Por meio de departamentos especializados da Marinha, o Estado institucionalizou os “serviços de pescas”, cuidou da regulamentação das artes e dos direitos de captura de certas espécies, dirigiu inquéritos sobre a indústria pesqueira, promoveu campanhas hidrográficas e favoreceu a criação de “laboratórios marítimos”¹. O progresso técnico dos meios de produção e transformação do pescado interessava capitais e capitalistas, mas despertava conflitos de armadores; opunha autoridades locais e nacionais e obrigava a negociações delicadas entre países vizinhos a propósito da mobilidade dos recursos e dos respectivos regimes de soberania em águas territoriais. Foi o caso dos acordos e convénios celebrados entre Portugal e Espanha, em 1878 e 1885, cuja finalidade seria proteger a pesca da sardinha e garantir o direito exclusivo de pesca por “barcos nacionais” no mar territorial de cada um dos Estados ibéricos².

Por meados de Oitocentos, a intervenção do Estado no domínio das pescas e a vigilância dos desequilíbrios na relação entre os homens e o meio marinho fazia-se em Portugal através da Comissão de Pescarias do Ministério da Marinha. Interpretando os queixumes dos pescadores, a Comissão chegou a impor a diminuição do número de vapores de arrasto que se dedicavam à pesca da sardinha e da pescada³. A pesca começara a ser considerada um dos sectores produtivos da indústria.

¹ Para uma análise mais detida deste processo, vide Inês Amorim, “A Organização dos Serviços de Pescas e as iniciativas de desenvolvimento e divulgação das ciências do mar — “O laboratório marítimo em Aveiro” - o projecto de Melo de Matos”, *I Congresso Luso-Brasileiro de História da Ciência e da Técnica*, Évora/Aveiro, UA/UE, 2001, pp. 594-605.

² Vide *idem*, *ibidem*.

³ Baldaque da Silva, *Estado actual das pescas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1891, pp.

Em resposta a pressões vindas de associações empresariais e de armadores-comerciantes reunidos em sociedades de capital misto, observando o parecer dos próprios naturalistas, nos últimos anos de Oitocentos e no começo do século XX também as autoridades britânicas promulgaram legislação diversa de combate à crise das pescarias no Mar do Norte, a zona do oceano onde primeiro se denunciaram as fragilidades das pescas marítimas da era industrial. Desse conjunto de medidas⁴ sobressai um denominador comum: embora a unanimidade do diagnóstico quanto ao estado de “depleção dos recursos” de maior valor comercial seja inédita, tanto mais que assenta em argumentos científico-naturais, o seu sentido é claramente instrumental e supõe a defesa do rendimento do capital das pescas industriais. Tendências semelhantes se hão-de notar na segunda metade do século XX, com especial relevo para as décadas de cinquenta e sessenta.

Em finais de Oitocentos o “problema do Mar do Norte” ajudara mesmo a criar as primeiras organizações intergovernamentais de gestão das pescarias e de avaliação sistemática da biologia dos recursos marinhos: a principal foi o Conselho Internacional para a Exploração do Mar (ICES, segundo o acrónimo inglês), criado em 1902 com sede em Copenhaga⁵.

2. Geopolítica dos recursos do mar e mudança tecnológica das pescas após a Segunda Guerra Mundial

Tamanho impulso da investigação oceanográfica e dos esforços de regulação das pescarias só terá paralelo no segundo pós-guerra, momento de profundas transformações tecnológicas das pescas à escala mundial. É então que o debate teórico acerca dos limites da abundância dos recursos do mar e da sustentabilidade bioeconómica das pescas industriais se reacende e complexifica. A discussão alarga-se a espécies diversas e a áreas mais vastas do oceano, que não apenas ao Mar do Norte. A pesca do bacalhau no Atlântico Noroeste foi das que mais acusou esse feixe de transformações em cadeia.

Considerando tal influxo de mutações externas, importa analisar de que modo Portugal participa nas dinâmicas internacionais de gestão multilateral dos recursos do mar que se acentuam durante o terceiro quartel do século XX; de que forma e com que fins as autoridades

⁴ Ver Robb Robinson, *Trawling – The Rise and Fall of the British Trawl Fishery*, Exeter, University of Exeter Press, 1996, p. 101 e ss.

⁵ Sobre a criação do ICES e a sua vocação original, vide *O Oceano nosso futuro — O Relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos*, Lisboa, Expo 98/Fundação Mário Soares, 1998, p. 80.

portuguesas se integram nos debates sobre os novos regimes de codificação da soberania e jurisdição dos espaços marinhos. Debates acesos, ameaçavam pôr termo ao Direito de “mar livre” que há muito escorava a singular importância das pescarias longínquas portuguesas. Volvidos vários séculos, só o *mare liberum* permitira ao Estado Novo promover uma “pesca de abastecimento”⁶, de todo incompatível com os estritos limites do conceito de “Estado costeiro” que mais tarde se imporia. Foi a partir de 1974, quando Portugal subscreveu o conceito de “Zona Económica Exclusiva”⁷ e começou a confinar a indústria da pesca aos recursos sob jurisdição nacional.

De forma sumária, centrando a nossa análise no terceiro quartel do século XX, importa perceber de que modo as instituições públicas e corporativas portuguesas acompanharam as linhas de rumo da política internacional de pescas, em especial os debates sobre o problema da “sobrepesca”. Pretende-se avaliar como se integrou Portugal nas dinâmicas externas de regulação das pescarias e como reagiram as suas instituições a sinais de mudança que presumiam ameaças à política salazarista de protecção e fomento das pescas longínquas definida no começo dos anos trinta do século XX.

A síntese ensaiada neste artigo analisa os impasses que após o termo da Guerra ameaçaram deter a “campanha do bacalhau”⁸ e abalaram os seus alicerces originais. A adopção de políticas de fomento da pesca num período de intensas transformações do Direito do Mar e de

⁶ Políticas de pesca orientadas para a prevenção de crises de abastecimento alimentar, assentes em medidas proteccionistas e de fomento das frotas vocacionadas para a captura de espécies de largo consumo popular, como sucedeu com o bacalhau e com a sardinha, matéria-prima importante para o abastecimento da indústria de conservas. A opção por uma “pesca de abastecimento” tendeu a sobrevalorizar os apoios públicos à substituição de importações de bacalhau, por meio de mecanismos artificiais de reserva de mercado (contingentes de importação e quotas de rateio) e de preços administrativos nos diversos segmentos de circulação. Em obediência a este conceito, o tecido empresarial da pesca manteve-se formalmente privado e pouco concentrado, mas a fim de garantir os fins políticos da gestão do sector o Estado impôs a colaboração do “capital” e do “trabalho” no âmbito de instituições públicas e corporativas fortemente vigiadas. Os principais indicadores económicos deste modelo de gestão política das pescas portuguesas foram, todavia, positivos: invertendo a tendência anterior, a “balança comercial de produtos da pesca” ostenta saldos sempre positivos entre 1936 e 1967; o grau de auto-provisionamento de bacalhau do mercado português situa-se, em média, nos 61% durante o mesmo período, ao passo que entre 1900 e 1933 não excedera os 15%. Cfr. A. Garrido, *Abastecimentos e Poder no Salazarismo – O “Bacalhau Corporativo” (1934-1967)*, vol. II, Coimbra, FEUC, 2003, pp. 806-807.

⁷ Vide M. Eduarda Gonçalves, “Le Portugal et le droit de la mer”, T. Treves (ed.), *The Law of the Sea*, 1997, pp. 427-447.

⁸ A “campanha do bacalhau” traduz a designação que adoptámos por analogia com outro projecto de substituição de importações dos primórdios do salazarismo, a “campanha do trigo”, um amplo esquema estatal de protecção da cultura cerealífera, lançado em 1929 sob o arquétipo fascista da célebre *Bagtalia Del Grano*. Mais duradoura do que a sua congénere cerealífera, a campanha do bacalhau consistiu num projecto político de prevenção de crises de abastecimento alimentar, imposto por Salazar em 1934. Esquema proteccionista que começara a ser reclamado pela direita antiliberal, no termo da Primeira Guerra Mundial, e que seria imposto como um “projecto nacional” do Estado Novo. Um programa de autarcia erguido a partir do condicionamento das importações e do fomento público da indústria do bacalhau, no âmbito de regimes e práticas de livre acesso aos recursos do Atlântico Norte. Ver A. Garrido, *ob. cit.*, vol. I, pp. 107-235.

debates inéditos sobre a gestão multilateral dos recursos parece contraditória e, talvez por isso, mobiliza respostas muito cuidadas da diplomacia portuguesa. Neste como noutros domínios da política externa salazarista do pós-guerra⁹, a integração em organismos supranacionais terá sido um “mal necessário” que acabou por gerar espaços insulares de cooperação e abertura ao progresso das ciências do mar.

2.1. Dinâmicas de crescimento e regulação multilateral das pescarias

O crescimento económico e demográfico dos três decénios do pós-guerra redimensionou os problemas das pescas. Ao nível das práticas de regulação, os “anos gloriosos” do crescimento económico moderno (1948-1973, segundo a maioria dos autores) foram os de maior confronto das políticas nacionais com os interesses de outros Estados. O crescimento das indústrias da pesca e a expansão do consumo de pescado despertaram uma forte exposição das políticas de pescas e das práticas empresariais de extração intensiva ao parecer de organismos multilaterais de gestão dos recursos do mar.

As estatísticas relativas a esse período evidenciam um extraordinário crescimento da indústria da pesca, à escala global. Segundo dados da OCDE, em 1938 o volume mundial de capturas de peixe fora avaliado em 20,5 milhões de toneladas métricas. Vinte anos depois, a produção primária mundial aumentara na ordem dos 64%¹⁰. Embora os critérios de construção dos dados não estejam isentos de dúvida¹¹, permitem-nos comparar ordens de grandeza por países e identificar variações de crescimento.

Tomando-os por simples indicadores, verifica-se que entre 1938 e 1954-58 a Noruega e o Reino Unido são ainda os países da Europa ocidental cujo volume de capturas ostenta números absolutos mais salientes. Mas países há que sobressaem no crescimento que registam nesse intervalo de duas décadas: acima de todos a Dinamarca que, em 1954-58, pesca cinco vezes mais do que em 1938. A seguir destacam-se a Espanha e Portugal, com variações ascendentes muito

⁹ Vide Fernanda Rollo, “Salazar e a construção europeia”, *Penélope*, nº 18, Maio de 1998, pp. 51-76. Veja-se ainda os textos do embaixador Ruy Teixeira Guerra relativos à integração europeia de Portugal: Nuno Valério (org.), *Ruy Teixeira Guerra*, Lisboa, Cosmos, 2000.

¹⁰ *Politiques de Pêche en Europe Occidentale et en Amérique du Nord*, Paris, OEEC, 1960, p. 15.

¹¹ Basta notar que o relatório da OCDE que seguimos, no seu valioso apêndice de dados por países membros da Organização, apresenta cronologias nem sempre coincidentes e exprime o total de capturas em peso vivo. Se este critério oferece maior rigor quando se trata de espécies como a sardinha, esconde, todavia, grandes distorções no caso do bacalhau, cujos valores apresentados parecem corresponder à pesca descarregada, isto é, sem considerar as alterações de peso após a escala e a salga de bordo. As comparações entre países são assim difíceis de estabelecer, visto que os critérios não são uniformes.

expressivas e muito semelhantes, ambas além dos 80%. Por fim, avulta o volume de pesca da Noruega: se já era bastante elevado em 1938, aumenta nos vinte anos seguintes na ordem dos 60%¹². Para a generalidade dos países, porém, a primeira metade da década de sessenta evidenciará um crescimento moderado da extracção de peixe e a segunda já será de declínio¹³.

Entre as vésperas da Segunda Guerra Mundial e o termo dos anos cinquenta, em Portugal a indústria extractiva da pesca crescera a um ritmo acelerado, sem par entre a maioria dos países que fariam parte da OCDE. Segundo a mesma fonte, o total de capturas das diversas frotas de pesca portuguesas fora em 1938 de 247 mil toneladas métricas e em 1954-58 (média do quinquénio) de 451. Diferença que traduz uma variação de 83%, um salto quase para o dobro¹⁴. O “bacalhau do Atlântico” é, de longe, a espécie que mais contribui para esta subida do volume global de capturas dos países europeus. Entre 1938 e 1954-58, o bacalhau representa, em média, 30% do aumento total da produção de pescado na Europa ocidental. Na América do Norte, a expansão das pescas do bacalhau manter-se-ia muito aquém enquanto o Canadá se não decidiu a explorar, de forma intensa, os pesqueiros ao largo das suas províncias atlânticas. Até finais de Cinquenta o volume de capturas de bacalhau atingido pelos EUA e pelo Canadá mantém-se pouco expressivo e nem sequer ultrapassa o de espécies como o arenque, o salmão, a sardinha e outras¹⁵.

Já a hierarquia das margens de crescimento da produção de bacalhau salgado seco se revela bem distinta. Decerto porque ela não traduz apenas valores nominais de captura ou desembarques, mas também um tipo específico de tratamento do pescado - a salga e a secagem, que muitos países produtores de bacalhau iam substituindo pela congelação. Dos países que exibem maior tendência de crescimento entre 1938 e 1958, Portugal regista a maior margem de progressão, seguido da Espanha. Nesse intervalo cronológico, o valor cumulativo da produção (em verde e em seco) da frota bacalhoeira portuguesa quase multiplica por cinco: aumenta na

¹² *Politiques de Pêche...*, cit., pp. 16-18.

¹³ Para o período compreendido entre 1957 e 1965, será útil consultar um outro relatório da OCDE: *Politiques et économies de pêche — 1957-1966*, Paris, OCDE, 1970.

¹⁴ Cfr. *Politiques de pêche...*, cit., pp. 15-16.

¹⁵ *Idem*, págs. 20 e 25.

ordem dos 472%¹⁶. Em 1957 Portugal tornara-se o primeiro produtor mundial de bacalhau salgado seco.

Estas múltiplas e nítidas tendências de crescimento explicam-se pelo reerguer das economias beligerantes e neutrais, pelas campanhas de promoção do peixe nas dietas alimentares e ainda por um vasto conjunto de avanços técnicos ao nível dos processos de detecção, captura e conservação do pescado. Inovações que encontraram resposta nos meios de distribuição e transporte e na dinâmica dos consumos que resultaram do crescimento demográfico, da urbanização e terciarização das sociedades. O incremento da pesca à escala mundial relaciona-se ainda com a preocupação dos Estados - e das próprias Nações Unidas, por meio da FAO, criada em 1945 - de garantir às populações níveis de nutrição suficiente, em particular aos países do “Terceiro Mundo” e a quantos se libertavam do domínio colonial, para os quais o peixe seria uma fonte indispensável de proteínas de origem animal¹⁷.

A recuperação das economias abaladas pela Guerra começara, na verdade, pelo aumento da oferta alimentar. Mas a constituição de grandes frotas de pesca e o incremento da produção de peixe que delas resultou também supunham razões financeiras: a penúria de meios de pagamento sobre o exterior e as dificuldades cambiais herdadas do tempo de Guerra incitavam os governos a cuidar do equilíbrio das suas balanças de pagamentos. Fosse esbatendo a dependência externa de produtos de origem pecuária, fosse incentivando as exportações de modo a obter divisas em dólares¹⁸.

Na intenção de garantir a expansão das pescarias e de dotar as frotas de pesca longínqua de meios técnicos eficazes e do necessário suporte científico, finda a Guerra de 1939-45 regista-se por todo o “mundo industrializado” um movimento de criação de organismos públicos de natureza consultiva, cuja vocação tanto incide na biologia dos recursos haliêuticos como no

¹⁶ Cálculos nossos obtidos a partir de Estatísticas do INE (valores em toneladas). Cfr. A. Garrido, *ob. cit.*, vol. II, p. 808.

¹⁷ A título de exemplo, é elucidativo das preocupações da Divisão de Pescas da FAO e do modo como o organismo partilhou da visão instrumental da biologia marinha enquanto ciência capaz de obter diagnósticos sobre as possibilidades de crescimento da produção pesqueira mundial, o seguinte artigo: Michael Graham e G. L. Kesteven, “Possibilités biologiques des pêches mondiales”, *Bulletin des Pêches de la FAO*, vol. 7, nº 1, Janeiro-Março de 1954, pp. 1-15.

¹⁸ Cfr. A. Duarte Silva, *A Pesca do Bacalhau — campanha de 1955-56*, Lisboa, GEP, 1957, p. 5. Sobre os problemas monetários e financeiros que permaneciam em suspenso após os acordos de Bretton Woods de 1944, ver Barry Eichengreen, *A Globalização do Capital — Uma História do Sistema Monetário Internacional* (trad.), Lisboa, Bizâncio, 1999, p. 145 e ss.

estudo das tecnologias de pesca e de transformação do pescado¹⁹. Dinâmicas nacionais que nem sempre se coadunam com o movimento de gestão multilateral das pescas marítimas. Não raro contrariam-nas, porque ao mesmo tempo que subscrevem acordos e convenções que obrigam a esforços multilaterais para deter os efeitos económicos da “pesca excessiva”, muitos Estados procuram estender a sua própria soberania no alto mar a fim de reforçarem os seus direitos de exploração dos recursos biológicos de maior valor comercial.

3. A gestão internacional das pescarias atlânticas – o caso do bacalhau

No terceiro quartel do século XX a escassez dos recursos explorados pela indústria da pesca torna-se tão clara quanto a evidência sistémica dos seus problemas, expressa num fio de água da Ciência Económica – a “bioeconomia dos recursos renováveis”²⁰.

A natureza *comum*, *dinâmica* e *finita* dos recursos biológicos marinhos obriga a transpor o perímetro das soluções estritamente nacionais. Na sequência dos trabalhos pioneiros de naturalistas e higienistas, ainda no século XIX, e dos estudos de “biologia piscatória”, cuja afirmação podemos situar na década de trinta do século XX, os modernos laboratórios estatais e os seus investigadores põem-se em contacto directo com a actividade da pesca²¹. Emerge, então, uma abordagem cientificamente conduzida do problema dos recursos biológicos e juridicamente regulada sobre o respectivo regime de acesso.

O incremento da pesca distante, por navios de arrasto, nas zonas de mar mais prolíferas em espécies de alto valor comercial, mobiliza a constituição de numerosas comissões intergovernamentais destinadas a promover uma gestão concertada (em certos casos multilateral) dos recursos explorados pelas frotas nacionais. Tais organismos incentivam os Estados membros a desenvolver a investigação científica, a proceder à recolha e organização de dados e a elaborar estatísticas capazes de aferir a maior ou menor abundância de peixe. O Atlântico Norte e a sua

¹⁹ Ver Roger Revelle, “The Oceanographic and How it Grew”, in M. Sears e D. Merriman (ed. by), *Oceanography: the Past*, New York/Heidelberg/Berlin, Springer-Verlag, 1980, pp. 19-23; no mesmo livro, ver ainda T. R. Parsons, “The Development of Biological Studies in the Ocean Environment”, pp. 540-550. Para o caso português, existem referências em Victor Crespo, “Oceanografia”, in A. Barreto e M. F. Mónica (coord.), *ob. cit.*, vol. VIII, pp. 624-626; e ainda em A. Silva Ribeiro, “A evolução da oceanografia física portuguesa”, *Vértice*, IIª série, Maio-Junho 1997, pp. 45-47.

²⁰ Ver John M. Hartwick e Nancy D. Olewiler, *The Economics of Natural Resource Use*, 2nd ed., Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1997, pp. 90-137; Rui Junqueira Lopes, *L'Économie des Ressources Renouvelables*, Paris, Economica, 1985, em especial, pp. 1-33.

²¹ E. R. Russel, *O Problema da Sobrepesca*, Lisboa, Estação de Biologia Marítima, 1943, p. VII (do prefácio do tradutor, Alfredo de Magalhães Ramalho).

“região noroeste”, em cuja biogeografia avulta o bacalhau, foi a mais visada por estas cartografias da abundância.

Nas décadas de cinquenta e de sessenta, porém, a expansão das pescas industriais consentida pela “liberdade dos mares” acresce a competição entre as grandes frotas de arrastões, em breve determina a sua quebra de rendimento e exige esforços inéditos de cooperação externa capazes de proteger a capacidade de renovação dos recursos e a própria diversidade dos biótipos. Os maiores cuidados recaem sobre as pescarias em alto mar, exercidas de forma voraz fora da jurisdição dos Estados costeiros, na base das velhas práticas de “livre acesso” e fazendo uso de técnicas de exploração intensiva dos recursos. Por isso mesmo, a principal dificuldade das negociações entre “governos nacionais” reside na conjugação das restrições que respeitam à pesca em alto mar com aquelas que vão sendo adoptadas pelos Estados costeiros nas respectivas faixas de “mar territorial”, isto é, aquém das três milhas.

Portugal não se afastou destes debates. A importância que a pesca do bacalhau vinha assumindo na política externa do Estado Novo desde a Segunda Guerra Mundial – quando, à revelia de todos os perigos da guerra submarina nas rotas da Terra Nova, Salazar ordenou que os navios portugueses se mantivessem em actividade para “trazerem à Pátria o pão dos mares”²² - mantém-se e reforça-se ao longo dos anos cinquenta e sessenta. Confirmando uma das linhas de rumo da diplomacia salazarista pós-bélica, de 1946 em diante Portugal toma parte activa nas dinâmicas de gestão intergovernamental da exploração dos recursos do mar que mais interessam à indústria pesqueira nacional. Lisboa procura “não ficar de fora” e evita qualquer marginalização susceptível de comprometer a obra salazarista de “ressurgimento” das pescas e de hostilizar os interesses económicos e sociais envolvidos nas pescas longínquas, incluindo os do próprio Estado. Portugal adere com prontidão aos novos organismos interestatais de estudo e governo das pescarias; participa na maioria das conferências internacionais onde se debatem problemas de “biologia piscatória” e de Direito do Mar; subscreve e ratifica todas as convenções que incidem no regime jurídico de soberania dos espaços marinhos e na regulação multilateral dos recursos explorados pelas frotas portuguesas. As pescarias do bacalhau no Noroeste Atlântico (bancos da Terra Nova, Nova Escócia e costa oeste da Gronelândia), em primeiro plano; as da pescada e de outra sorte de “peixe grosso” nas águas da costa ocidental africana e no Atlântico Sul, num segundo nível de prioridade política. Escala de atenções que exprime a

²² Expressão usada em diversos opúsculos de propaganda da Organização das Pescas. Cfr. A. Garrido, *ob. cit.*, vol. I, p. 9.

importância relativa do bacalhau salgado seco e do peixe de arrasto africano no abastecimento público²³.

Apesar dos seus benefícios indirectos e da discreta abertura científica que tais dinâmicas de cooperação permitiram, Portugal acompanha esta vaga internacional de forma reactiva. Na dependência do Ministério da Marinha e da Organização Corporativa das Pescas (os centros de poder das “pescas nacionais”, em cuja intersecção dominava a figura de Henrique Tenreiro²⁴) nascem diversos organismos e comissões especializadas: o Instituto de Biologia Marítima, em 1950, o Gabinete de Estudos das Pescas, criado em 1952 com verbas da “ajuda Marshall” e, no mesmo ano, a Comissão Consultiva Nacional da ICNAF (Comissão Internacional de Pescarias do Noroeste Atlântico, hoje NAFO), cuja acção pede uma análise um pouco mais detida.

Só os dois últimos organismos se ligavam, de forma mais ou menos directa, ao problema das pescarias do “bacalhau do Atlântico”, ao exame das suas populações biológicas, aos seus processos de captura e de transformação. De incidência não exclusiva na questão dos recursos haliêuticos marinhos, a 19 de Março de 1947 foi também constituída a Comissão Nacional da FAO²⁵.

3.1. A Convenção de Washington e a criação da ICNAF (International Commission of the Norwest Atlantic Fisheries)

Por finais da década de quarenta, ainda as pescas comerciais na área do Atlântico Noroeste pareciam fartas, já diversos países cujas frotas batiam esses fundos reclamavam a protecção das populações biológicas que vinham sendo submetidas a uma “forte pressão extractiva”²⁶. Para tanto, os EUA propuseram a realização de uma conferência intergovernamental destinada a promover o estudo científico e a conservação dos recursos piscatórios nessa vasta área do Atlântico.

²³ Vide A. Garrido, “Políticas de abastecimento no segundo pós-guerra: a Organização das Pescas”, *Análise Social*, nº 156, vol. XXXV, Outono 2000, pp. 656-667.

²⁴ Henrique Ernesto Serra dos Santos Tenreiro (1901-1994). Oficial da Armada, foi um destacado oligarca do sistema corporativo salazarista. Delegado do governo junto de todos os grémios das pescas, entre 1936 e 1974 foi o patrão político desse sector da “economia nacional”. Foi dirigente da milícia fascista Legião Portuguesa, deputado à Assembleia Nacional e procurador da Câmara Corporativa. Para um ensaio biográfico de H. Tenreiro, ver A. Garrido, “Henrique Tenreiro: patrão das pescas e guardião do Estado Novo”, *Análise Social*, nº 160, vol. XXXVI, Outono de 2001, pp. 839-862.

²⁵ Decreto-Lei nº 36 187.

²⁶ *Relatórios do Instituto de Biologia Marítima*, nº 14, “Biologia e pesca do bacalhau, 1964-1968”, Lisboa, 1969, p. 2.

Ao longo das dezoito sessões plenárias da Conferência de Washington foram bem vincadas as divergências relativamente ao texto proposto pelos EUA. Ao que parece, o seu articulado não deixava claro que o tratado nada acrescentaria e nada subtrairia à questão dos limites das águas territoriais de cada um dos Estados - o velho limite das três milhas náuticas, equiparado à distância de um tiro de canhão da época moderna. Embora só conheçamos os debates que se travaram no âmbito da Conferência por meio do relato, parcial e truncado, dos delegados portugueses²⁷, tudo indica que a omissão da proposta americana fora deliberada. Na sequência das recentes proclamações do presidente Truman, de 28 de Setembro de 1945, que supunham o interesse dos EUA em estender a sua jurisdição sobre as zonas de pesca contíguas à costa, mas além das respectivas águas territoriais²⁸, a iniciativa americana de convocar a Conferência de Washington e de fazer aprovar uma Convenção possibilista, capaz de abrir caminho à “territorialização” dos recursos da pesca, era um forte sinal das mutações geopolíticas do pós-guerra. As tentativas americanas de extensão da soberania sobre os fundos marinhos ou, ao menos, de reforço dos poderes de regulação das pescarias além dos apertados limites do mar territorial, exprimem a vontade de os EUA se afirmarem como o grande poder emergente da Segunda Guerra e não desmentem o espírito da “doutrina Truman”²⁹.

Apenas insinuada nos plenários da reunião de Washington, a clivagem de interesses entre os “Estados costeiros” norte-americanos e as antigas potências europeias da pesca do bacalhau que pretendiam manter um Direito do Mar afeiçoado aos seus interesses na pesca longínqua - um regime jurídico insusceptível de violar o costume de aceder livremente aos “bancos” do Atlântico Noroeste - iria marcar toda a segunda metade do século XX.

²⁷ Compunham a delegação portuguesa à Conferência das Pescarias do Noroeste do Atlântico as seguintes personalidades: contra-almirante Quintão Meyreles (chefe da delegação e representante do Ministério da Marinha), José Augusto Correia de Barros (em representação do Ministério da Economia), comandante Américo Tavares de Almeida (representante do Grémio dos Armadores de Navios de Pesca do Bacalhau) e Alfredo Magalhães Ramalho (representante do Ministério da Marinha e director da Estação de Biologia Marítima). Cfr. Bibl. IPIMAR, Pasta *Conferência de Washington — Fevereiro de 1949*, “Relatório do Delegado do Ministério da Economia”, fl. 2

²⁸ Sobre o conteúdo e significado das proclamações nº 2 667 e 2 668 do presidente americano, entre outros, vide René-Jean Dupuy e Daniel Vignes, *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris, Economica, 1985, p. 835 e ss; José Manuel Pureza, *O Património Comum da Humanidade: Rumo a um direito internacional da solidariedade?*, Porto, Afrontamento, 1998, p. 127 e ss. O texto integral da segunda proclamação Truman (sobre “pescas costeiras em certos locais do alto-mar”) encontra-se no acervo que vimos consultando e serviu de elemento de trabalho dos delegados portugueses do Ministério da Marinha à reunião de Washington: vide Bibl. IPIMAR, Pasta *Conferência de Washington — Fevereiro de 1949*, “Policy of the United States...”, fls. 1-3.

²⁹ Ver Charles Zorgbibe, *Historia de las relaciones internacionales (2), Del sistema de Yalta hasta nuestros dias*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, p. 134 e ss.

De modo a salvaguardar a autonomia dos Estados membros da futura ICNAF, após longas e acesas discussões a Convenção acabou por acolher uma alínea que mantinha intacto o direito de os governos dos países membros definirem, por si próprios, os limites das jurisdições nacionais para efeitos de pesca³⁰.

Assinada em Washington a 8 de Fevereiro de 1949, a Convenção das Pescarias do Atlântico Noroeste entrou em vigor a 3 de Julho de 1950, data em que quatro governos a ratificaram: Canadá, EUA, Reino Unido e Islândia. Os restantes seis países — Dinamarca, Espanha, França, Itália, Noruega e Portugal — aprovaram-na para ratificação algum tempo depois. Em meados da década de sessenta, o número de Estados membros da ICNAF fixar-se-ia em catorze, após a controversa admissão de três países do “bloco comunista”, a URSS, a Polónia e a Roménia, e depois da adesão da RFA³¹.

Portugal ratificou a Convenção de Washington nos inícios de 1952³². Mas não sem antes discordar de certas disposições do texto proposto pelos EUA, cujo sentido normativo o governo de Salazar considerou incómodo. A desconfiança de Lisboa no projecto norte-americano de criar uma área convencional para estudo e gestão das pescarias do bacalhau assentava numa interpretação comum dos Negócios Estrangeiros e da Organização das Pescas: a Convenção podia comprometer o programa nacional de fomento da indústria do bacalhau e podia ameaçar a “soberania dos países signatários”. Ante o desagrado da delegação portuguesa, e de outras mais, com destaque para a do Canadá, do documento original seriam eliminadas as cláusulas que reconheciam a autoridades estrangeiras o “direito de visita e exame aos barcos que estivessem exercendo a pesca” dentro da área da Convenção³³. Caíram ainda as disposições que impunham a aceitação de quaisquer regulamentos das pescarias, desde que aprovadas por maioria³⁴. Segundo o relato do delegado do Ministério da Economia, em várias sessões plenárias da reunião de Washington “o Canadá rompera fogo contra a ideia dos Estados Unidos, afirmando os seus

³⁰ Eis o conteúdo desse controverso ponto dois do Art. I: “Nothing in this Convention shall be deemed to affect adversely (prejudice) the claims of any Contracting Government in regard to the limits of territorial waters or the jurisdiction of a coastal state over fisheries”. (Bibl. IPIMAR, Pasta *Conferência de Washington — Fevereiro de 1949*, “Relatório dos delegados do Ministério da Marinha...”, fl. 9).

³¹ Cfr. *La situation de la pêche dans le monde*, cit., p. 51. Este estudo da FAO inclui uma valiosa sinopse dos organismos intergovernamentais das pescas criados até aos anos setenta do século XX.

³² *Diário do Governo*, 1ª série, Decreto-Lei nº 38 648, de 18 de Fevereiro de 1952.

³³ Cfr. Bibl. IPIMAR, Pasta *Conferência de Washington — Fevereiro de 1949*, “Relatório dos delegados...”, cit., fl. 6.

³⁴ Cfr. *idem*, fl. 8.

receios de uma organização com poderes regulatórios, antes de suficientemente estudada a parte biológica referente aos peixes que habitam o Noroeste do Atlântico”³⁵.

Há muito exercida em águas longínquas, sem outros constrangimentos que não os da falta de capitais e de um mercado interno protegido, a pesca do bacalhau por navios portugueses expunha-se, pela primeira vez, ao escrutínio multilateral de uma entidade vocacionada para aferir a abundância de recursos no Atlântico Noroeste. Se necessário, um organismo pronto a impor medidas restritivas do esforço de pesca capazes de atenuar os efeitos económicos da escassez de recursos.

Na ICNAF coabitavam Estados com interesses diversos na indústria do bacalhau. As perspectivas divergiam conforme a distância dos portos de armamento aos pesqueiros e consoante a soberania que cada Estado membro exercia, ou podia vir a exercer, sobre os fundos mais prolíferos - de peixe, ou de petróleo ainda por achar³⁶.

Num primeiro grupo, destacam-se os Estados costeiros do Atlântico Norte e Noroeste, alguns deles com limites exteriores das águas territoriais muito próximos dos “grandes bancos”. Países cujo interesse económico na exploração dos recursos do mar se intensificara após o termo da Guerra, quer por razões económicas, quer por motivações geopolíticas aceradas pela Guerra Fria³⁷.

Num segundo bloco, sobressaem os países da Europa meridional, velhos senhores da pesca do bacalhau nos “bancos” da Terra Nova que jamais se haviam confrontado com a dupla ameaça da escassez de recursos e da compressão jurídica das zonas de mar onde haviam firmado “direitos históricos” de livre acesso e de livre exploração. O diálogo entre aqueles que detinham o bacalhau junto às suas costas e ao largo delas - países que, pela primeira vez, ameaçavam impedir o acesso das frotas europeias muito além da generosa prescrição das três milhas - e os governos português, espanhol e francês, que dependiam da pesca ao largo da Terra Nova, na Gronelândia e nas costas da Islândia para provisão dos seus grandes mercados, seria, para uns e para outros, inevitável e preferível ao confronto aberto num plano bilateral.

³⁵ *Idem*, “Relatório do Delegado do Ministério da Economia”, fl. 7.

³⁶ Ver J. D. House (ed. by), *Fish versus Oil – Resources and Rural Development in North Atlantic Societies*, St. John’s, Memorial University of St. John’s, 1986, pp. 129-161.

³⁷ Ver Miriam Wright, “Fishing in the Cold War: Canada, Newfoundland and the International Politics of the Twelve-Mile Fishing Limit, 1958-1969”, *Journal of the Canadian Historical Association*, New Series, 8, St. John’s, 1997, pp. 239-259.

Os governos signatários da Convenção de Washington partilhavam, porém, interesses comuns de exploração dos recursos piscícolas do Atlântico Noroeste. Por isso mesmo haviam concluído um acordo de amplo alcance “para a investigação, protecção e conservação das pescarias” nessa área do oceano, com o objectivo explícito de garantir a manutenção de uma “captura máxima permanente” das espécies mais prolíferas e de grande interesse económico³⁸.

Sem surpresa, o móbil da Convenção e da Comissão intergovernamental a que deu origem, a ICNAF, não seria tanto o da preservação dos recursos haliêuticos, mas o de diagnosticar regularmente a evolução das populações biológicas de maior valor comercial de modo a manter altos níveis de pesca com “rendimentos sustentáveis”. A propósito, a reacção do ministro português da Economia, Castro Fernandes³⁹, ao relatório que lhe fora enviado pelo delegado do seu Ministério à Conferência de Washington não podia ser mais taxativa e sincrética: “De uma maneira geral a Convenção parece-me acertada e útil, visto que procurará obviar futuras faltas de bacalhau”⁴⁰. Manifestando a mesma dificuldade em perceber o alcance das mudanças em curso, interpretando-as como meras ameaças externas aos fins políticos da campanha do bacalhau, Correia de Barros afirmava ter dito em plenário que “Portugal veria com agrado tomar medidas que garantissem a maior quantidade possível de pescado”⁴¹.

A área abrangida pela Convenção de Washington era a do Atlântico Noroeste. Exceptuavam-se as águas territoriais dos países costeiros, não fosse o acordo “ameaçar a jurisdição de qualquer Estado sobre as pescarias”⁴². A zona da Convenção seria dividida em cinco subáreas correspondentes à geografia dos principais pesqueiros de bacalhau do Atlântico. Divisão estabelecida por ordem crescente, de norte para sul: “bancos” da Gronelândia; do Labrador; da Terra Nova; da Nova Escócia; do Maine e Nova Inglaterra⁴³.

³⁸ Decreto-Lei nº 38 648, de 18 de Fevereiro de 1952 (do preâmbulo).

³⁹ António Júlio de Castro Fernandes, ministro da Economia (16.10.1948-2.8.1950).

⁴⁰ Bibl. IPIMAR, Pasta *Conferência de Washington — Fevereiro de 1949*, “Relatório do Delegado do Ministério da Economia”, fl. 5.

⁴¹ *Idem, ibidem*, fl. 7.

⁴² Decreto-Lei nº 38 648, de 18 de Fevereiro de 1952, Art. I.

⁴³ A convenção cobria uma vasta área que tinha como lugares mais afastados entre si um ponto na costa de Rhode Island, nos EUA, a 71° e 40' de longitude oeste, e a costa ocidental da Gronelândia, a 78° e 10' de latitude norte. A extensão da área convencional da ICNAF a toda a costa oeste da Gronelândia, incluindo a parte confinante do Mar de Baffin, não estaria nas intenções da proposta americana, tendo sido aprovada por pressão da delegação dinamarquesa à Conferência de Washington. Cfr. Bibl. IPIMAR, Pasta *Conferência de Washington — Fevereiro de 1949*, “Relatório dos delegados do Ministério da Marinha”, fl.

A fim de manter a pesca sob observação nas diversas subáreas convencionais, para estudo e eventual regulamentação do esforço de pesca, a ICNAF disporia de um comité (*panel*) para cada uma delas. Cada Governo teria o seu comissário representante nos comités, com direito a um voto, e ainda um consultor científico caso achasse conveniente⁴⁴. Na base de investigações científicas nos domínios da biologia e da oceanografia, os comités podiam “fazer recomendações à Comissão para uma acção conjunta dos governos”⁴⁵. A representação dos Estados membros nos comités era ponderada pela Comissão, conforme o volume de capturas das frotas dos respectivos países⁴⁶. Além deste critério, o modo de composição dos comités previsto na Convenção satisfazia uma exigência dos países da América do Norte, cada vez mais interessados em vigiar a actividade das grandes frotas europeias nas águas internacionais vizinhas e além das suas províncias atlânticas. Não por acaso, o texto garantia representação no respectivo comité aos “governos contratantes com costa adjacente” a qualquer subárea⁴⁷. Portugal estaria representado nos comités de três das cinco subáreas convencionais: Gronelândia, Terra Nova e Nova Escócia, as zonas de mar mais exploradas pela frota bacalhoeira nacional.

Ante a relutância de diversos Estados membros em aceitarem regulamentações da pesca, as competências da ICNAF em matéria de estudo e conservação dos recursos seriam bem mais vastas do que os seus poderes de regulação das pescarias no Atlântico Noroeste. Por prudência ou desconfiança, afora os EUA todos os governos que assinaram a Convenção preferiram os poderes de recomendação e consulta aos de regulação.

Temendo as consequências de quaisquer “excessos normativos” e receando intromissões externas na actividade da frota bacalhoeira, a delegação portuguesa foi das mais intransigentes na recusa dos poderes reguladores previstos no projecto de Convenção avançado pelos EUA⁴⁸. Fosse porque o governo de Salazar e a oligarquia das pescas entendiam que o direito e a prática

8. Sobre as coordenadas geográficas que delimitam cada uma das subáreas da ICNAF, vide Decreto-Lei nº 38 648, de 18 de Fevereiro de 1952, Art. I e Anexo da Convenção.

⁴⁴ *Idem*, Art. IV.

⁴⁵ *Idem*, Art. VII, 2º.

⁴⁶ Nos termos da sua classificação zoológica, os recursos abrangidos pela Convenção eram os peixes do grupo do bacalhau (*gadiformes*), os “peixes chatos” (*Pleuronectiformes*) e o *rosefish* (*Genus Sebastes*). Em linguagem comum estas classificações abrangiam o bacalhau, a arinca, o alabote e o “peixe vermelho”.

⁴⁷ Cfr. Decreto-Lei nº 38 648, de 18 de Fevereiro de 1952, Art. IV, 2º.

⁴⁸ Cfr. Bibl. IPIMAR, Pasta *Conferência de Washington — Fevereiro de 1949*, “Relatório dos delegados do Ministério da Marinha”, fls. 11 e ss.

de um escrutínio externo das pescarias nacionais abriria caminho a violações de soberania a que o Estado português ainda não se habituara; fosse porque nos primeiros anos cinquenta os diagnósticos da ciência sobre os *stocks* de bacalhau e de outras espécies demersais do Atlântico ainda não exprimiam alerta nem drama.

O certo é que a ICNAF seria um organismo mais consultivo do que normativo. Num plano diferente do ICES — cujas atenções recaíam sobre os recursos haliêuticos do Mar do Norte —, a ICNAF assumia-se como uma comissão intergovernamental de estudo e gestão de um grupo restrito de peixes de grande interesse comercial. O “bacalhau do Atlântico” cobria quase toda a área convencional.

No âmbito das suas funções consultivas, no campo científico a Comissão deveria proceder “às investigações necessárias sobre a abundância, história natural e ecologia de quaisquer espécies vivas aquáticas em qualquer parte do oceano Atlântico do Noroeste”⁴⁹. O âmago desse trabalho de pesquisa consistiria na organização e análise de estatísticas anuais relativas à captura das espécies de maior interesse económico na área da Convenção, sobre a capacidade das frotas e o estado de conservação dos recursos. Por último, pertencia à ICNAF preparar inquéritos, promover operações de pesca experimental, executar planos de amostragem e outros trabalhos de caracterização dos *stocks* que convinham aos estudos de dinâmica das populações biológicas⁵⁰. Neste como noutros programas de investigação destinados a aferir, em bases científicas, as possibilidades de pesca na área da Convenção, cabia à ICNAF coordenar os projectos nacionais de pesquisa. No final de cada programa, todos os resultados de investigação e todas as estatísticas de pescarias que interessavam à ICNAF eram publicados e divulgados. Alguns desses estudos resultavam de parcerias com o ICES e com a Divisão de Pescas da FAO⁵¹.

Do labor científico desenvolvido pela ICNAF, revisto e discutido em reuniões anuais, podiam sair propostas de regulamentação da pesca a fim de prevenir desequilíbrios na

⁴⁹ Decreto-Lei n.º 38 648, de 18 de Fevereiro de 1952, Art. VI, 1.º, alínea *a*). As demais competências da Comissão constam do Art. VI do mesmo diploma.

⁵⁰ Foram muito importantes dois programas internacionais de leitura de otólitos do bacalhau desenvolvidos pela ICNAF. O primeiro deles, um simples ensaio, decorreu ao longo do ano de 1962. O segundo perdurou entre 1963 e 1967, foi coordenado pelo laboratório inglês de Lowestoft e nele participaram cientistas de todos os países membros da ICNAF. O otólito é um ossículo do ouvido dos peixes cujo volume aumenta em ciclos anuais e cuja extracção, identificação e leitura microscópica ou à lupa permite definir classes estatísticas de idade a partir das amostragens. Cfr. *Relatórios do Instituto de Biologia Marítima*, n.º 14, *cit.*, p. 17 e ss.

⁵¹ A colaboração científica da ICNAF com ambos os organismos era um dos objectivos expressos na Convenção de Washington. Cfr. Decreto-Lei n.º 38 648, de 18 de Fevereiro de 1952, Art. X.

exploração dos recursos que impedissem níveis de “captura máxima constante”⁵² na área da Convenção. Era esse o conceito-chave dos estudos de “biologia piscatória” conduzidos pela ICNAF nas décadas de cinquenta e de sessenta. Se dúvidas houvesse, nele se presume o móbil da criação do organismo.

Boa parte desse escrutínio dos *stocks* pertencia ao Subcomité de Avaliações: procedia a revisões periódicas da abundância dos recursos, avaliava os efeitos das malhagens dos arrastos sobre as reservas biológicas e propunha medidas de protecção capazes de permitir às unidades de pesca “obter rendimentos máximos em fase de equilíbrio”⁵³. Objectivos e incumbências que denotam trabalho conjunto de biólogos e economistas a fim de otimizar a exploração das pescarias nos mares vigiados pela ICNAF. Embora recente, o suporte teórico da bioeconomia dos recursos renováveis já fora integrado nos programas da Comissão.

O parecer dos cientistas resultava em medidas de restrição do esforço de pesca até aí pouco comuns nas pescas do “mundo Atlântico”, desde que aprovadas pelos governos nacionais: imposição de épocas alternadas de defeso e de pesca; delimitação de áreas interditas à exploração em certas zonas de desova e noutras densamente povoadas de peixe miúdo; determinação de tamanhos mínimos legais de captura; fixação por lei de dimensões de malhagem das redes e proibição de determinadas artes e engenhos de pesca cujos materiais fossem particularmente hostis para os fundos ou que não deixassem escapar das redes (e em condições de sobrevivência) o “peixe imaturo”. Por último, a Convenção de Washington admitia que fossem estabelecidos limites máximos de captura para certas espécies⁵⁴.

Como se acolheram estas práticas de regulação nas políticas públicas salazaristas relativas à pesca longínqua? Qual o envolvimento português e quais as precauções de Lisboa relativamente a um organismo “necessário”, mas incómodo, caso dele saíssem restrições à pesca portuguesa no Atlântico Norte?

⁵² A expressão consta do Art. VIII, 1º, da Convenção.

⁵³ *Relatórios do Instituto de Biologia Marítima*, nº 14, *cit.*, p. 19.

⁵⁴ Decreto-Lei nº 38 648, de 18 de Fevereiro de 1952, Art. VIII.

Aceitando as recomendações da ICNAF relativas à protecção da arinca⁵⁵ nos “bancos” do Maine e da Nova Inglaterra, em 1953 o governo de Salazar começou por proibir os navios que pescassem dentro dos limites dessa subárea de “terem a bordo, ou empregarem na pesca, redes de arrastar com malhagem inferior a 115 mm”⁵⁶. Só em 1958, porém, quando a escassez de bacalhau nos mares da Terra Nova deu em quebras de rendimento na exploração — crise especialmente sentida nos navios de pesca à linha, por serem menos ágeis na perseguição do peixe do que os arrastões —, Portugal acolheu no Direito interno as primeiras restrições sobre a pesca do bacalhau. Pela primeira vez, prescrições houve que se aplicavam às zonas de mar onde os navios portugueses costumavam pescar: Terra Nova, Nova Escócia e Nova Inglaterra. Por evidenciar abundância, a sub-área da Gronelândia continuou isenta de restrições. Para os navios de arrasto, foram impostas malhagens mínimas das redes, de medidas diversas, conforme o tipo de material usado. De todo inédito, o novo diploma procurou ainda dissuadir os armadores e capitães do emprego corrente de dispositivos (“manhas” ou “artimanhas”) capazes de obstruir ou diminuir as dimensões da malha das redes fixadas por lei⁵⁷.

A julgar pela opinião dos biólogos, expressa nos relatórios da Comissão Consultiva Nacional da ICNAF, aquelas e outras medidas restritivas das pescarias no Atlântico Noroeste foram pouco severas. As mais contundentes tiveram que esperar pela experiência quotidiana da escassez de peixe, tanto mais certa quanto confirmada pelo parecer dos cientistas. Se durante boa parte dos anos cinquenta o aumento do esforço de pesca nas diversas subáreas da ICNAF não fora suficiente para gerar quebras acentuadas de rendimento, o cenário mudou muito e depressa na década seguinte. Depois do alarme dos anos maus de 1959 e 1960, das fracas campanhas de 1964 a 1968 disseram os biólogos portugueses em sinal de alarme: “Os esforços de pesca são muito intensos e, a longo prazo, o seu nível pode ser prejudicial à manutenção das populações obstando a que atinjam níveis de rendimento convenientes”⁵⁸.

⁵⁵ Peixe da família dos gadídeos, com a designação zoológica de *Melanogrammus aeglefinus*. A pesca da arinca só começou, em grande escala, no Atlântico Noroeste por volta de 1946.

⁵⁶ *Diário do Governo*, 1ª série, Portaria nº 14 313, de 26 de Março de 1953.

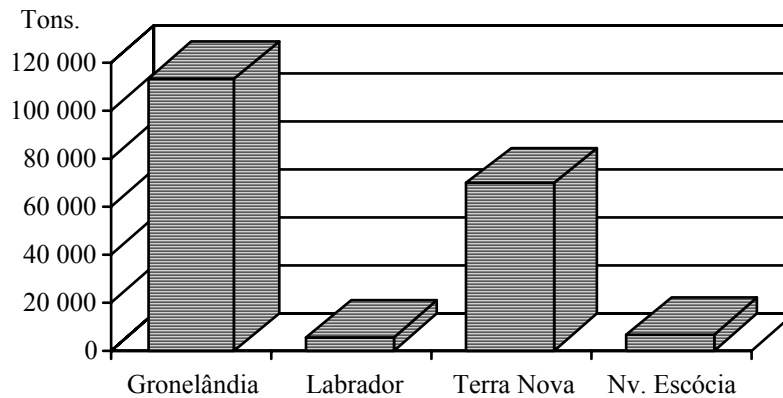
⁵⁷ Cfr. *idem*, Portaria nº 16 628, de 15 de Março de 1958.

⁵⁸ *Relatórios do Instituto de Biologia Marítima*, nº 14, *cit.*, pp. 21-22.

Pela primeira vez, havia prova estatística de que as capturas de bacalhau aumentavam a ritmo inferior ao da actividade da pesca⁵⁹. Indícios de quebra de produtividade dos navios e forte probabilidade de escassa remuneração de capital para os armadores. Zonas de mar havia em que a ICNAF já apurara declínios de 40% por unidade de esforço no conjunto das capturas⁶⁰. Para os cientistas, nem o aumento da pescaria nas subáreas mais setentrionais — Gronelândia e Labrador — podia desmentir os cenários mais sombrios.

Gráfico I

Capturas nominais de bacalhau da frota portuguesa nas subáreas da ICNAF (1954)



Fonte: A. Duarte Silva, *A Pesca do Bacalhau - Campanha de 1955-56*, Lisboa, GEP, 1957, p. 11.

O optimismo sobre a infinita abundância do “bacalhau do Atlântico” começava a ser muito menos unânime. Os diagnósticos da ciência começavam a coincidir com as impressões práticas e quotidianas de pescadores, capitães e armadores.

Como se depreende do gráfico I, por meados da década de cinquenta as capturas da frota bacalhoeira portuguesa nos imensos baixios da Terra Nova já vinham caindo, sendo amiúde compensadas por boas pescarias a Oeste da Gronelândia. O problema agravou-se. Nas campanhas de 1964 e 1968, por exemplo, mais de metade do bacalhau pescado à linha provinha dos “bancos” gronelandeses, onde os arrastões portugueses pouco iam, fosse para evitar despesas

⁵⁹ Os índices de actividade da pesca eram medidos em unidades de tempo de permanência das embarcações nos pesqueiros.

⁶⁰ *Relatórios do Instituto de Biologia Marítima*, nº 14, *cit.*, p. 22.

maiores, fosse porque a concentração de “navios de linha” os demovia de frequentar esses pesqueiros. Às águas do Labrador, pelo contrário, da frota portuguesa só iam arrastões. E ali foram, cada vez mais, ao longo dos anos sessenta, a ponto de na campanha de 1965 o bacalhau capturado nesta subárea da ICNAF já exceder a tonelagem do que vinha da Terra Nova⁶¹.

Segundo a conclusão dos biólogos da ICNAF, o acréscimo de capturas em ambas as subáreas setentrionais da ICNAF (na Gronelândia e no Labrador) resultaria de populações biológicas há pouco submetidas a exploração intensiva, ao passo que os *stocks* da Terra Nova iam perdendo capacidade de renovação devido à pressão extractiva a que vinham sendo sujeitos⁶².

A cartografia da abundância de bacalhau no Atlântico Noroeste começara a mudar com uma frequência fora do comum. A distribuição dos cardumes tornava-se cada vez mais imprevisível, obrigando os navios a procurar os fundos mais prolíferos. Entrando neste ciclo vicioso, não tardaria que a abundância se tornasse contingente, quase alegórica, e a escassez uma dura realidade a enfrentar. Como seria de esperar, estes sinais de mudança estimularam um certo aprofundamento da investigação científica no âmbito da ICNAF e abriram caminho a algumas medidas de regulamentação da pesca do bacalhau.

A meio dos anos sessenta a situação das pescarias do bacalhau na área convencional da ICNAF aproximar-se-ia de “uma fase crítica”⁶³. Convencidos disso, os peritos da ICNAF já teriam recomendado que a Comissão não hesitasse em adoptar outros modos de protecção dos recursos biológicos previstos na Convenção de Washington. As diversas imposições legais de aumento da malhagem das redes, estabelecidas desde a abertura dos anos cinquenta, haviam sido pouco eficazes, tanto mais que centenas de arrastões pela popa faziam uso de dispositivos aplicados na face superior dos sacos que acabavam por contrariar o efeito selectivo das artes, impedindo os peixes pequenos de escaparem. Advertiam os biólogos que os “resguardos” (couros verdes afivelados ao saco para proteger as redes de grandes estragos ao arrastar pelo fundo) não consentiam a fuga do peixe miúdo.

Perante a ineficácia das medidas de regulamentação de malhagens em vigor, a dificuldade de fiscalizar o seu cumprimento e a comprovada degradação do potencial de

⁶¹ Cfr. *idem* (fig. 3 em anexo, pág. não numerada).

⁶² *Idem*, p. 22.

⁶³ *Idem*.

renovação dos *stocks*, em 1967 foi criado no âmbito da ICNAF um Comité Permanente para as Medidas de Regulação das Pescarias. Dele saíram propostas muito mais drásticas do que as da simples imposição legal dos tamanhos da malha das redes. Segundo os peritos, chegara a hora de impor quotas ou contingentes máximos de pesca⁶⁴. Medidas tão eficazes para proteger a renovação dos recursos quanto de difícil implantação.

Ontem como hoje, é certo que não se podem definir medidas de conservação dos recursos sem conhecimento prévio dos ecossistemas das espécies que se querem proteger da “pesca excessiva”. Sendo o Noroeste do Atlântico uma das zonas do oceano mais ricas de peixe de valor comercial, mas pouco estudada pelas ciências oceanográficas, a ICNAF concedeu prioridade aos estudos de hidrografia. A caracterização das condições hidrológicas do mar fez-se na base de dados colhidos por iniciativa dos próprios Estados membros da Comissão, e pelo ICES, nas cinco subáreas da Convenção. O objectivo explícito desses estudos apenas confirma as razões axiais por que fora constituída a ICNAF: “Tentar estabelecer (...) correlações entre a abundância de peixe e as condições ambientais”⁶⁵. Não menos indispensável para estimar potenciais de captura e cartografar a abundância de recursos era o conhecimento das correntes e do movimento das massas de água. Assim se justifica que as investigações hidrológicas tenham privilegiado as zonas de mar onde havia fartura de peixe e boas perspectivas de aumentar as pescarias, deixando para depois aquelas onde já seriam notados sinais de “sobrepesca”.

Entre as primeiras conta-se a Gronelândia. A importância crescente da pesca do bacalhau nas reentrâncias da costa e ao largo da grande ilha do Ártico justifica as detidas investigações que a ICNAF ali desenvolveu. A explicação científica para esse interesse era mais ou menos óbvia e não desmentia a impressão que os pescadores e capitães portugueses vinham relatando nas safras de meados de Cinquenta: notar-se-ia nos fundos da Gronelândia um aumento da temperatura das águas do mar, forte sintoma de mais peixe⁶⁶.

Entre as segundas salienta-se o Labrador, em cujos fundos, pelo contrário, a pesca vinha declinando sem que houvesse explicações convincentes para tal escassez.

A regulação das pescarias na subárea convencional da Terra Nova, os “bancos” mais prolíferos, parece ter sido a mais difícil e controversa. As investigações conduzidas pela ICNAF

⁶⁴ *Idem*, págs. 24 e 28.

⁶⁵ *Boletim da Pesca*, “A Comissão Internacional das Pescarias do Noroeste do Atlântico...”, *cit.*, p. 16.

⁶⁶ Testemunho oral do Senhor Capitão Francisco Correia Marques (30 de Outubro de 2001).

e as primeiras medidas de conservação dos recursos da Terra Nova cedo foram travadas pela divergência dos interesses económicos em torno da pesca de certas espécies de maior valor comercial. Se as dificuldades em reunir elementos estatísticos seguros sobre as reservas biológicas de bacalhau depressa deixaram de ser um grande obstáculo, maiores embaraços causou a expansão da procura de peixe por parte de empresas transformadoras das províncias atlânticas canadianas e dos EUA. A partir de 1954, mercê de inovações técnicas, muitas dessas “companhias” passaram a utilizar na filetagem largos contingentes de bacalhau pequeno, não raro de tamanho inferior a 35 cm, e de outro peixe por crescer⁶⁷. A captura de peixe miúdo deixara de ser um problema económico. Os capitais investidos nos meios de produção exigiam o aproveitamento integral dos subprodutos; a expansão das redes de frio desde a produção em alto mar aos grandes e pequenos mercados urbanos impulsionava a “invenção” de novos produtos comerciais. Por fim, o próprio incremento da produção de farinhas vinha fazendo do peixe miúdo, antes desperdiçado, uma matéria-prima indispensável.

Como de costume, a inovação tecnológica, a dinâmica dos mercados e a pressão das indústrias transformadoras de peixe em terra, cujo crescimento o governo federal do Canadá começara a apoiar nos anos cinquenta⁶⁸, ameaçavam comprometer os esforços de uma gestão equilibrada dos recursos do mar. Deixar os fundos piscosos da Terra Nova à mercê de qualquer tipo de rede de malha apertada seria empenhar o futuro das pescarias. No âmbito da ICNAF começava a desenhar-se um sério confronto entre os Estados da Europa meridional que apanhavam bacalhau para o salgar e secar, e os demais, com destaque para o Canadá e para os EUA, cujo pescado teria por fim abastecer a indústria de congelados. De súbito, os primeiros descobriam na tradição cultural dos seus mercados de bacalhau salgado seco um argumento de peso para o jogo diplomático. Incentivada pela maior procura de peixes médios e graúdos, a pesca das grandes frotas ibéricas seria muito mais selectiva que a dos concorrentes da América do Norte. Mais a mais quando a extracção do pescado era feita por artes de anzol e não por implacáveis arrastos.

A julgar por negociações havidas em 1956 para regulamentação da pesca nas subáreas 3, 4 e 5 da ICNAF, a diplomacia portuguesa soube usar este argumento “ecológico” com

⁶⁷ Cfr. *Boletim da Pesca*, “A Comissão Internacional das Pescarias do Noroeste do Atlântico...”, *cit.*, p. 18.

⁶⁸ Miriam Wright, *ob. cit.*, p. 51 e ss.

habilidade⁶⁹. Nesse ano de “boa pesca”, entre as grandes frotas europeias já só os portugueses pescavam bacalhau com linhas e anzóis na área da Convenção. Havia, pois, que reclamar especificidade de tratamento quanto às prescrições das artes de arrasto definidas pela ICNAF na sequência da recomendação saída da Conferência de Londres de 1946 — a fixação de malhagens mínimas das redes de arrasto nos 102mm, na subárea da Terra Nova, e de 114mm, na da Nova Escócia.

Perante tais medidas, que olvidavam a singularidade da pesca à linha dos veleiros e navios-motor da mítica “frota branca” portuguesa, a 28 de Junho de 1956 Portugal pediu às missões diplomáticas dos países signatários da Convenção de Washington que apreciassem três emendas destinadas a regulamentar a pesca com artes de anzol. As propostas seriam aprovadas por unanimidade⁷⁰. Dez anos mais tarde, quando já havia prova de “sobrepesca” nos fundos da Gronelândia, a Dinamarca obrigou a medidas ainda mais drásticas ao propor que o *Store Hellefisk Bank* (divisão 1B da área convencional da ICNAF) fosse fechado aos arrastões. Argumentava o governo dinamarquês que a pesca do bacalhau à linha, quase o único meio de sobrevivência das gentes da Gronelândia, estaria ameaçada pela devastação provocada pelos arrastos⁷¹.

A prontidão com que a Comissão atendeu os pedidos de protecção das pescarias com artes de anzol formulados por Portugal e pela Dinamarca não sugere, contudo, qualquer outra convergência de interesses entre ambos os Estados. Pelo contrário: o desencontro de perspectivas sobre a questão dos limites das águas territoriais da Gronelândia acentuar-se-ia dentro em breve. Em Maio de 1963 o governo de Copenhaga assustou Lisboa por meio de uma proclamação unilateral que estendia as águas territoriais da ilha da Gronelândia das três para as doze milhas⁷².

3.2. Portugal na ICNAF: multilateralismo e autarcia

⁶⁹ A percepção de que a Conferência de Washington podia ditar “limitações ou condicionamentos internacionais” à actividade dos arrastões no Atlântico Noroeste, e que nesse quadro a pesca com navios de artes de anzol não deveria conhecer restrições, foi expressa ainda antes de a reunião se realizar e discutida entre a Direcção das Pescarias do ministério da Marinha e H. Tenreiro. Cfr. Bibl. IPIMAR, Pasta *Conferência de Washington — Fevereiro de 1949*, “Nota 1836”, fls. 1-2.

⁷⁰ AHMNE, RQE, Proc.º 44, 17, 2º P, A 61, M 317, Pasta 2, *Regulamentação Internacional da Pesca do Arrasto*.

⁷¹ Vide *Relatórios do Instituto de Biologia Marítima*, nº 14, *cit.*, pp. 24-26.

⁷² Ver A. Garrido, *ob. cit.*, vol. II, pp. 581-583.

Dadas as limitações da actividade científica em Portugal e os constrangimentos políticos à integração e cooperação dos cientistas em organismos intergovernamentais, a forma activa como Portugal participou na ICNAF pode parecer estranha.

Neste como noutros domínios da cooperação externa do pós-guerra, o governo de Salazar adere para não ficar de fora. Preservar as pescarias no Atlântico Noroeste mantendo intacta a teia de interesses que o Estado Novo deixara urdir em torno da campanha do bacalhau exigia esforços inéditos de cooperação em organismos multilaterais de estudo e gestão das pescarias. Compromissos talvez incoerentes com a dinâmica estritamente nacional da administração corporativa das pescas, contrários ao seu sentido fechado e oligárquico, próprio de uma organização política fortemente conotada com o Estado Novo, feita de poderes autoritários e até de sugestões fascistas.

Mesmo considerando as pragmáticas adaptações da diplomacia salazarista do pós-guerra, a prontidão com que Portugal aderiu à ICNAF e o protagonismo que procurou assumir no âmbito da Comissão são inequívocos⁷³.

Dos acordos assumidos no âmbito da ICNAF, o que causou maiores embaraços às autoridades de Lisboa foi a cedência de informações relativas à actividade da frota bacalhoeira portuguesa. Entre a vontade de cumprir de alguns dirigentes da oligarquia corporativa das pescas, a fina percepção do que estava mudando nas pescas longínquas evidenciada por outros (em especial por António Duarte Silva⁷⁴) e o poder de Tenreiro para convencer o Ministério dos Estrangeiros a assinar os acordos que achava indispensáveis à “protecção” das pescas, redobraram-se os cuidados da política externa salazarista na defesa do “interesse nacional” em torno das pescarias longínquas e dos regimes de soberania dos espaços marinhos.

A Convenção de Washington previa a constituição de comissões consultivas nacionais da ICNAF. Países houve que nunca chegaram a constituir as suas. Portugal, pelo contrário, foi dos

⁷³ No segundo mandato da ICNAF, com início em 1953, foi eleito um delegado português para a vice-presidência — o comandante Américo Angelo Tavares de Almeida (1898-1972). No terceiro mandato, a partir de 1955, o mesmo foi eleito Presidente da Comissão, cargo que desempenhou até 1957. Além deste protagonismo, os esforços do comissário português para chamar a Lisboa uma reunião anual da ICNAF não foram poucos nem em vão. O primeiro *meeting* que teve lugar fora da América do Norte realizou-se em Lisboa, em 1956. O Comité Científico da ICNAF também chegou a ser presidido por um português, Mário Ruivo.

⁷⁴ António Álvares Pereira Duarte Silva (1904-1981). Natural da Figueira da Foz, advogado e armador, até à Revolução de 25 de Abril de 1974 foi sempre um alto dirigente da Organização Corporativa das Pescas. Boa parte das políticas definidas por Henrique Tenreiro para a indústria do bacalhau resultaram de estudos e da opinião de Duarte Silva.

primeiros Estados membros a criar a Comissão Consultiva Nacional das Pescarias do Noroeste do Atlântico. Fê-lo em meados de 1952. Poucos meses depois, a Convenção foi ratificada. A justificação vertida no preâmbulo da lei não esconde as razões da pressa: sublinha-se que o acordo se referia às zonas de mar onde a frota bacalhoeira nacional há muito pescava, sendo do maior interesse colaborar em todos os trabalhos dos organismos criados ou a criar após a entrada em vigor daquela Convenção⁷⁵. Colaborar para não ficar à margem é, uma vez mais, a palavra de ordem. Uma abertura externa tão a contragosto, quanto indispensável para seguir de perto o que ia mudando nas pescarias do bacalhau e recusar quaisquer medidas hostis ao pulsar da campanha do bacalhau.

Como é comum no terreno movediço da Organização das Pescas, o Decreto criador da Comissão Consultiva Nacional da ICNAF insinua uma dinâmica capaz de condicionar as políticas de pescas e de renovação da frota bacalhoeira ao parecer científico do problema da preservação dos recursos.

Debatendo-se com sérios problemas de organização dos trabalhos e com o facto de serem poucos os “biólogos do mar” em Portugal, a Comissão Nacional da ICNAF não pôde concretizar todos os fins que a lei lhe atribuíra: “Estudar todos os problemas da pesca na área da Convenção, obter e coligir todos os elementos necessários a esse estudo e preparar relatórios, informações ou pareceres que permitam ao Governo decidir sobre a orientação a adoptar pelos representantes de Portugal”⁷⁶. Contando com um presidente nomeado pelo ministro da Marinha⁷⁷ e por uns poucos representantes dos diversos ministérios que detinham tutela nas pescas, e ainda dos organismos corporativos e de coordenação económica da pesca do bacalhau — entre os quais avulta, na insólita qualidade de “representante dos pescadores”, o nome de Henrique Tenreiro —, a Comissão Consultiva da ICNAF ficaria na dependência da Direcção-Geral da Marinha. A sede da Comissão foi adstrita ao recém-criado Gabinete de Estudos das Pescas, isto é, bem dentro da oligarquia corporativa.

Apesar dos parcos apoios financeiros que o governo português concedeu a estes “ensaios de multilateralismo”, o interesse científico de pessoas dos organismos consultivos das pescas

⁷⁵ *Diário do Governo*, 1ª série, Decreto nº 38 806, de 30 de Junho de 1952.

⁷⁶ *Idem*, Art. II.

⁷⁷ O contra-almirante António Francisco Alves Leite que, até 1961, acumulou a presidência da Comissão com a do Gabinete de Estudos das Pescas.

dependentes da Marinha — em especial de uns poucos oficiais ligados aos serviços de hidrografia, cuja sensibilidade e conhecimento oceanográficos seriam mais apurados — e a necessidade política de cumprir as obrigações assumidas em Washington, favoreceram a participação de Portugal nos trabalhos de investigação.

A contribuição científica devida por cada Estado membro para as investigações da ICNAF era proporcional ao esforço de pesca da respectiva frota na área da Convenção. Os objectivos imediatos do organismo eram os da avaliação de *stocks* e dos efeitos da pesca sobre a capacidade de renovação dos recursos. Programa que excedia as possibilidades autónomas de cada país, exigindo despesas e pessoal especializado para concretizar programas de amostragem em áreas de mar muito vastas.

Uma das dificuldades mais sentidas pelos cientistas da ICNAF parece ter sido a normalização internacional dos métodos e técnicas de identificação das características dinâmicas dos *stocks*. Segundo os padrões da “biologia piscatória” da época, as características das populações biológicas que mais detinham a atenção dos cientistas eram os potenciais de crescimento e de reprodução, os hábitos alimentares e de migração das espécies de maior valor comercial, os índices de “mortalidade natural” e os resultantes da pesca. A fim de esbater a divergência dos processos técnicos de “determinação da idade dos peixes por contagem dos anéis anuais das escamas”, para uniformizar as técnicas de leitura dos otólitos e outros métodos científicos de caracterização dos *stocks*, em Maio de 1957 realizou-se em Lisboa uma reunião científica sobre “dinâmica de populações, esforço de pesca e selectividade”. A reunião teve o patrocínio da FAO, da ICNAF e do ICES⁷⁸.

3.3. Diagnósticos e projectos de investigação intergovernamentais

Nos primeiros anos, por impulso do Comité de Investigações Científicas da ICNAF, o labor da Comissão Consultiva Nacional centrou-se na recolha e elaboração de dados estatísticos relativos à pesca dos navios portugueses na área da Convenção. Tarefa importante, tanto mais que em Portugal as estatísticas das pescas pouco consideravam variáveis biológicas e jamais se haviam debatido com a necessidade de determinar “factores de conversão” capazes de

⁷⁸ Ver *Boletim da Pesca*, “Pescarias e cooperação internacional...”, *cit.*, p. 17.

transformar os valores globais do peixe desembarcado em valores totais extraídos do mar, em fresco, ou em “capturas reais”, como pedia a ICNAF⁷⁹.

Na área da Biologia, o principal compromisso de Portugal enquanto Estado membro era o da amostragem. Isto é, a colheita padronizada de bacalhaus a bordo dos arrastões e dos “navios de linha”, de forma a estimar níveis máximos de captura possível, por meio de avaliações do grau de maturidade das populações biológicas e da percepção dos comportamentos migratórios do bacalhau. Conhecimento indispensável para uma detecção eficaz e para evitar rendimentos decrescentes.

Para tanto a Comissão Consultiva Nacional da ICNAF reuniu um grupo de amostradores que seguiram a bordo durante vários meses de campanha. Entre eles, os “biólogos” ainda eram excepção. Mário Ruivo, jovem biólogo do Instituto de Biologia Marítima, cuja militância política nas estruturas clandestinas do PCP não coibiu a Organização das Pescas de o manter nos seus organismos de estudo das pescarias, ocupou-se das investigações portuguesas do bacalhau entre 1954 e 1961⁸⁰. Os trabalhos que dirigia corriam a bordo de arrastões e navios de pesca à linha da frota portuguesa com a assistência de observadores-auxiliares. Outros desenvolveram-se no laboratório de estudos do navio-hospital *Gil Eanes*⁸¹. A amostragem “cobria parâmetros fundamentais para estudos de dinâmica de populações — tais como a composição por tamanho, sexo e grau de maturação, a colheita de otólitos para determinação da idade, a análise do conteúdo estomacal — complementados nas zonas de pesca por outras observações relevantes”⁸².

Trabalho paciente, detido e dispendioso, estaria longe de garantir resultados científicos seguros⁸³. Recorde-se que, por ora, a “biologia piscatória” quase se limitava a procurar estimar as variações da abundância dos *stocks* no sentido de estabelecer “máximos de captura

⁷⁹ *Idem*, “A Comissão Internacional das Pescarias...”, *cit.*, p. 19.

⁸⁰ Cfr. Mário Ruivo, “Ciência e gestão dos recursos haliêuticos na segunda metade do século XX – o bacalhau no Atlântico Norte: um caso paradigma”, in A. Garrido (coord.), *A Pesca do Bacalhau – História e Memória*, Lisboa, Editorial Notícias, 2001, p. 350. Embora sob vigilância da PIDE, a competência técnica do jovem biólogo e talvez o facto de o aparelho repressivo do regime não reconhecer no trabalho laboratorial riscos de “contaminação ideológica” comparáveis aos da docência, explicam esta insólita coabitação.

⁸¹ Cfr. A. Duarte Silva, *ob. cit.*, p. 15.

⁸² Mário Ruivo, *art. cit.*, p. 352.

⁸³ Quem o reconhece são os próprios cientistas que assinam o Relatório que nos tem servido de fonte, Rui Monteiro e Manuel Lima Dias. Cfr. *Relatórios do Instituto de Biologia Marítima*, nº 14, *cit.*, p. 7.

sustentável”. À falta de um navio de pesquisas, além das amostragens, nos últimos anos cinquenta começaram a ser feitas observações a bordo dos navios de pesca à linha para aferir eventuais correlações entre as condições do meio marinho (temperatura e salinidade das águas) e o rendimento da pesca. Metodologias cada vez mais próximas das linhas actuais.

Num horizonte dominado por conhecimentos pouco apurados em campanhas fartas, o saber prático e intuitivo de capitães e pescadores debateu-se com os discursos da ciência. É certo que o diálogo entre os homens que iam ao bacalhau e os cientistas foi sempre muito ténue, marcado pela desconfiança dos primeiros e sempre adiado pela relativa abundância de peixe. Fartura que, em 1956 e relativamente aos “bancos” da Terra Nova, os estudos da ICNAF ainda não desmentiam⁸⁴. Porém, porque nessa altura o cenário já era menos optimista relativamente a espécies afins do bacalhau, no mesmo ano o *Boletim da Pesca* apelava à colaboração de todos nas investigações biológicas: “Desde o simples pescador que recolhe uma marca, ao capitão que facilita os trabalhos a bordo do seu navio, até às esferas oficiais que podem criar as condições indispensáveis a uma investigação científica séria, bem orientada e dotada de meios de acção, será possível cumprir o programa traçado e colher os frutos desta colaboração internacional para a exploração equilibrada dos recursos naturais”⁸⁵. A crer no relato do *Boletim*, a recuperação do peixe marcado era uma tarefa que os pescadores portugueses vinham desempenhando, zelosamente, a bordo dos seus dóris⁸⁶, cumprindo as ordens dos capitães. Aos últimos pertencia registar o comprimento das amostras, a data e o local de captura, fazendo-as chegar depois ao Grémio dos Armadores e daí ao laboratório. Num Estado autoritário e autárcico, é insólito e paradoxal que o móbil dos “interesses nacionais” tenha permitido aos diversos actores da pesca dinâmicas de cooperação em programas de ciência, que evidenciam similitudes práticas com alguns “modelos cooperativos” de regulação das pescas que hoje se recomendam⁸⁷.

⁸⁴ Cfr. *Boletim da Pesca*, “A Comissão Internacional das Pescarias do Atlântico Noroeste...”, *cit.*, pp. 17-18. Cabe salientar o discurso pedagógico deste periódico, editado pelo Gabinete de Estudos das Pescas, acerca da importância e das exigências da cooperação de Portugal nos organismos multilaterais de estudo e gestão das pescarias. Não menos importante parece o papel do *Boletim* na divulgação de novas tecnologias de pesca e de transformação do pescado.

⁸⁵ *Idem*, p. 20.

⁸⁶ *Idem*, p. 19.

⁸⁷ Para uma reflexão sobre alguns desses modelos de gestão das pescarias do “bacalhau do Atlântico”, entre outros vide Barbara Neis; Lawrence Felt (ed. by), *Finding Our Sea Legs – Linking Fishery People and Their Knowledge with Science and Management*, St. John’s, ISER of Memorial University of Newfoundland, 2000.

3.4. Balanço e resultados instrumentais

É difícil avaliar os efeitos práticos destas investigações e do parecer científico que delas resultou na gestão das pescarias do bacalhau. Ontem como hoje, as políticas de renovação das frotas de pesca e a regulação dos sistemas tecnológicos de captura são os tópicos mais susceptíveis de aferir o impacto dos diagnósticos da ciência sobre a maior ou menor abundância de recursos.

Se confrontarmos os relatórios anuais da Comissão Nacional da ICNAF com os pareceres públicos relativos à renovação da frota bacalhoeira portuguesa, de pronto se conclui que a investigação aplicada desenvolvida entre 1948 e 1974 com o auxílio do Instituto de Biologia Marítima se cingia a diagnosticar a abundância de recursos e a estimar potenciais de captura, conforme as necessidades de abastecimento do mercado nacional de bacalhau. A autonomia do discurso científico dos organismos técnicos e consultivos das pescarias relativamente à decisão política era, pois, muito limitada, tolhida e condicionada a partir dos vértices do sistema de poder das pescas nacionais: H. Tenreiro, do lado da Organização Corporativa, e a Comissão Reguladora do Comércio de Bacalhau (CRCB), no desempenho dos seus poderes de coordenação económica.

Quanto aos resultados de investigação da Comissão Nacional da ICNAF, não é menos notório que o parecer científico se apaga perante os objectivos instrumentais da sua aplicação. A inclusão de investigações da ICNAF nos programas de renovação da frota ponderados pela CRCB sob escrutínio do “governo da Nação” parece muito escassa. Raramente os relatórios anuais da Comissão Consultiva Nacional terão passado de letra morta, ainda que retida nos *Yearbook* da ICNAF e sumariada noutros documentos que saíam das reuniões anuais do organismo⁸⁸. Invariavelmente, o Estado apenas considerava tais resultados de pesquisa para conhecer as possibilidades de captura da frota portuguesa na área convencional da ICNAF e a partir deles definir o mapa de provisões do mercado nacional de bacalhau. A perspectiva dominante de uma “pesca de abastecimento” tornou quase inócua a investigação dos organismos consultivos e das comissões especializadas das pescarias nacionais.

À semelhança do que ocorreu noutros países interessados em desenvolver as pescas, no terceiro quartel do século XX a “biologia piscatória” tornou-se em Portugal uma “ciência de

⁸⁸ Desses relatórios anuais publicados pela ICNAF sobram alguns na Biblioteca do IPIMAR, em Lisboa. Vide “Portuguese Research Report, 1963”, *ICNAF Redbook - 1964 (II)* e o mesmo documento relativo aos anos de 1964, 1965 e 1966.

Estado”, habitada pelas vantagens, desvantagens e preocupações normativas da investigação aplicada. Ainda assim, os organismos técnicos e de consulta das pescas criados depois da Guerra permitiram um espaço mínimo de abertura à cooperação internacional, de certo modo insular no panorama da investigação científica do período salazarista. Quer pela participação regular dos seus investigadores em reuniões internacionais, quer pela exigência de planeamento e de apresentação de estatísticas, o contacto com centros mais evoluídos de investigação científica aplicada às pescarias acabaria por gerar efeitos positivos⁸⁹.

No que se refere às tecnologias de pesca e de conservação do pescado, apesar da acção do Gabinete de Estudos das Pescas⁹⁰ e da Junta das Missões Geográficas e de Investigações Coloniais⁹¹, jamais existiu uma dinâmica nacional de investigação nestes domínios, daí resultando parte dos bloqueios à reconversão do sector.

Nos anos cinquenta e sessenta do século XX, a actividade dos organismos públicos de investigação incidia nos tópicos “clássicos” da detecção, prospecção e cartografia dos recursos. Exceptuando o trabalho do Instituto de Biologia Marítima, vocacionado para o estudo dos recursos haliêuticos da costa portuguesa (em especial da sardinha), por onde passou boa parte da futura elite nacional de “biólogos do mar”, os resultados de pesquisa dos diversos organismos e comissões consultivas pouco se reflectem na “política nacional de pescas”. Apesar de Portugal ter ratificado prontamente a Convenção Internacional de Sobrepesca, que alertava para a necessidade de adequar os potenciais de captura à capacidade de renovação dos recursos, os planos de fomento das pescas dos anos cinquenta e sessenta ignoram de todo o problema da exploração racional dos *stocks*. É certo que o empirismo e a crença ilusória numa capacidade infinita de renovação dos recursos marinhos dominavam, ainda, o discurso e as práticas dos agentes económicos do sector e da maioria dos responsáveis pela política de pescas. É certo, também, que no terceiro quartel do século XX a gestão dos recursos piscícolas assentava em modelos de estudo de dinâmica das populações biológicas muito simples e lineares. Modelos de base mecanicista, cuja leitura das variações na abundância dos *stocks* tendiam a sobrevalorizar o

⁸⁹ Essa avaliação positiva é corroborada, por exemplo, pelo Prof. Mário Ruivo (entrevista, Lisboa, 20.4.2001).

⁹⁰ O Gabinete foi criado através do Decreto-Lei nº 38 638, de 9 de Fevereiro de 1952. Integrado na Organização Corporativa das Pescas tinha por fim “estudar os problemas relativos às diversas artes de pesca e seus trabalhadores, procurando para os mesmos soluções práticas” (Art. 1º). Tal como os demais organismos técnicos das pescas, o Gabinete debateu-se com a escassez de recursos financeiros. O seu funcionamento dependia de receitas ou contribuições anuais dos gremios de armadores.

⁹¹ Constituída em 1948, nela se destacaram os trabalhos da Missão de Estudos das Pescas de Angola, assim denominada a partir de 1951.

impacto da pesca, mas não incluíam factores ambientais e não aferiam o efeito desses fenómenos na biodiversidade⁹².

Os estudos de “biologia piscatória” - ainda muito incipientes em Portugal e com escassas possibilidades de afirmação no quadro institucional da Organização Corporativa - e mesmo os trabalhos de amostragem do “bacalhau do Atlântico” realizados no âmbito dos compromissos com a ICNAF, em nada influenciaram os eixos da decisão política relativa ao fomento das pescas longínquas. O discurso e a sensibilidade ecológicas acerca do problema da “sobrepesca” e a necessidade de ajustar a capacidade das frotas a uma exploração “sustentável” dos recursos está de todo ausente. Por último, a preocupação política de garantir a sobrevivência da frota bacalhadeira, de “aguentar” as empresas armadoras e prevenir a instabilidade do abastecimento do mercado interno remeteram o discurso e as práticas “ecológicas” para um lugar secundário, não mais que instrumental. A metáfora do “raminho de salsa” com que alguns biólogos evocam o seu contributo na administração das pescas do tempo da ditadura será tão caricatural como verdadeira⁹³.

Conclusões

No mundo do pós-guerra, aceitar que os recursos do mar eram “propriedade comum” e reconhecer que a gestão das pescas exigia o estudo e a resolução multilaterais do seu problema primordial – o ciclo vicioso da escassez e do rendimento decrescente das empresas – eram atitudes raras e controversas. Ainda assim, o impulso das evidências práticas da escassez de peixe em certas zonas do Oceano foi pelo menos tão forte quanto o dos diagnósticos e formulações teóricas da Ciência a propósito da “sobrepesca”, das suas causas e efeitos bioeconómicos. Mas foi lenta a intrusão de uma e outra perspectivas (da Biologia e da Economia) na decisão política dos governos nacionais. No mundo mudado da “Guerra Fria” e da emergência de novos Estados-Nação, a preocupação primeira dos governos seria territorializar os recursos e cartografar a abundância, ao invés de definir medidas capazes de prevenir o agravamento da escassez.

Tal comportamento das autoridades públicas não inibiu, porém, a constituição de diversos organismos intergovernamentais de estudo das pescarias de alto valor comercial, cuja

⁹² Cfr. Mário Ruivo, *art. cit.*, p. 355 e ss.

⁹³ Testemunho oral do Professor Mário Ruivo (Lisboa, 20.4.2001).

actuação supunha investigações e medidas concertadas, negociadas e implantadas numa base multilateral.

Exaltando a “importância nacional” da campanha do bacalhau para a normalização do abastecimento público e animação da vida económica e social dos principais portos bacalhoeiros - amiúde através de argumentos historicistas e com recurso à propaganda -, o Estado Novo não hesitou em ceder a tais princípios de multilateralismo para defesa de interesses que considerava relevantes. Por insólita que pareça, a cedência do Estado português a práticas de cooperação que, pela primeira vez, exigiam um escrutínio e gestão multilateral das pescarias do bacalhau no Atlântico Noroeste justifica-se pela importância da pesca longínqua para o abastecimento das populações.

A sobrevivência das pescarias do bacalhau no novo cenário internacional implicou, de facto, a adesão de Portugal a diversos organismos intergovernamentais. Acordos que, exigindo dinâmicas e compromissos inéditos de cooperação externa na investigação científica do mar, acabaram por gerar fluxos de conhecimento e proporcionar aos poucos especialistas portugueses que coabitaram nessas organizações uma preparação avançada no âmbito da Biologia Marítima e do Direito do Mar.

O exemplo da ICNAF parece bastante elucidativo e pode, inclusivamente, suscitar uma releitura da caracterização tendencialmente unívoca que em regra se atribui à política externa salazarista. Noutra perspectiva, o presente ensaio poderá, pelo contrário, confirmar os limites das “verdades fundamentais” da política exterior do Estado Novo e a sua subordinação ao pragmatismo dos interesses no contexto pós-bélico. A análise do envolvimento português na criação da ICNAF e nas dinâmicas desta organização intergovernamental criada por iniciativa dos EUA, em 1948, não autoriza, pois, qualquer conclusão metonímica. O empenho de Portugal na ICNAF não basta para desmentir a resistência de Salazar a quaisquer cedências em matéria de política externa ou sequer no “sagrado princípio” da decisão soberana e “nacional”, mesmo que gerada em moldes bilaterais.

Ainda assim, as competências multilaterais da ICNAF que pudemos observar e os esforços de regulamentação que os países membros aceitaram implementar fazem crer que a gestão das pescarias do Atlântico Noroeste passara a contar com práticas de partilha de informação e com algum suporte científico. Apesar da instrumentalização de que o trabalho dos “biólogos” portugueses na ICNAF foi alvo, jamais a pesca do bacalhau mobilizara tamanhos

cuidados de diagnóstico das suas possibilidades, de divulgação de estatísticas sobre a actividade das frotas e acerca dos seus efeitos na evolução das reservas biológicas. As pescarias do bacalhau deixavam de ser um assunto estritamente nacional; mantê-las ou expandi-las implicava sujeitar os navios, os homens e as tecnologias extractivas e as próprias políticas públicas de regulação do sector a princípios de vigilância mútua e multilateral.

O empenho das autoridades portuguesas na criação e no funcionamento da ICNAF apenas encerra um bom exemplo da excepção que confirma a regra. De uma excepção consentida pela ausência de implicações políticas susceptíveis de abalar os fundamentos do regime. Neste como noutros domínios, o multilateralismo foi apenas um leve ensaio, pragmático e necessário, segundo o entendimento convergente dos interesses envolvidos e da expressão das suas oligarquias ao nível das instituições do Estado. Nem sequer estranha que, para manter e viabilizar o projecto político da campanha do bacalhau contra a corrente das transformações externas do Direito do Mar e da própria escassez de recursos que se manifestaram entre os anos cinquenta e setenta, tenha sido a oligarquia corporativa a mobilizar o Estado e a ditar as estratégias diplomáticas a concretizar pelos Negócios Estrangeiros.

À semelhança do que sucedeu no âmbito mais largo da participação de Portugal nos movimentos e instituições de cooperação económica europeia no pós-guerra, marcada pelo pragmatismo de Salazar, por avanços e recuos diplomáticos desconcertantes, a integração de Portugal na ICNAF obrigou a compromissos externos inéditos. Mas é certo que a cedência a princípios e práticas multilaterais foi mínima e jamais colidiu com algumas das “verdades inexpugnáveis” do regime: a integridade do Estado e da Nação, a natureza autoritária do sistema político, o integrismo colonial.

Anexos

A área convencional da ICNAF – projecto e versão final