

SOBRE O XURDIMENTO DE TRAXEDIAS DE ANTICOMÚNS. ACUICULTURA EN PORTUGAL: O CASO ACUINOVA

MANUEL PACHECO COELHO* / JOSÉ ANTONIO FILIPE** / MANUEL ALBERTO FERREIRA**

*Universidade de Lisboa / **Instituto Universitario de Lisboa

RECIBIDO: 30 de setembro de 2014 / ACEPTADO: 30 de setembro de 2014

Resumo: O propósito deste artigo é utilizar a conceptualización dos anticomúns para estudar o deseño e implementación da política da acuicultura en Portugal e discutir a posible aparición dunha “traxedia dos anticomúns” ao profundar no difícil proceso de aprobación e execución de proxectos de acuicultura nas zonas costeiras de Portugal. A introdución dos chamados PIN (Proxectos de Interese Nacional) na política industrial portuguesa e os cambios nos procedementos burocráticos asociados a ela suxiren a posibilidade, a través da política pública, de que se produzan os funestos efectos da traxedia.

Palabras clave: Acuicultura / Anticomúns / Dereitos de propiedade / Burocracia / Proxecto de Interese Nacional / Acuinova.

On the Emergence of Anti-Comms Tragedies. Aquaculture in Portugal: The Case of Acuinova

Abstract: The main objective of this paper is to use the anti-commons conceptualization to study the design and execution of aquaculture policy in Portugal and to discuss the possible emergence of an “anticommons tragedy” when we face the difficult process of evaluation and execution of aquaculture projects in the coastal areas. The introduction of the so-called PINs (Projects of National Interest) in the Industrial Policy in Portugal, and the changes in the legal procedures that were associated, suggest the possibility of contention of the obnoxious effects of such tragedies.

Keywords: Aquaculture / Anticommons / Property rights / Bureaucracy / Projects of National Interest / Acuinova.

1. INTRODUCCIÓN: COMÚNS, ANTICOMÚNS E TRAXEDIAS

Na literatura sobre Economía dos Recursos Naturais e Medio Ambiente é difícil atopar un concepto tan pouco claro como “común” ou “propiedade común”. O termo é utilizado repetidamente para referirse a diversas situacións que inclúen a propiedade estatal; a “propiedade de ninguén”; a propiedade posuída e defendida por unha comunidade de usuarios; ou calquera *stock* común (*common-pool*) utilizado por múltiples individuos, independentemente dos tipos de dereitos de propiedade involucrados.

Sobre a propiedade común perpetúase a lamentable tradición de non recoñecer a fundamental distinción entre a propiedade común (*res communes*) e o libre acceso (*res nullius*) (Bromley, 1991; Ostrom, 1990). O malentendido comeza hai catro décadas co artigo seminal de Gordon (1954) sobre pesca, onde o autor utili-

za o termo “propiedade común” para denotar o libre acceso. Esta confusión mantívose nos escritos de autores recoñecidos da teoría dos dereitos de propiedade, en especial en Demsetz (1967) e nos seus escritos sobre a “*propiedade comunal*”, que se ve reforzada por Hardin (1968) na súa sempre citada alegoría “*a traxedia dos comúns*”.

A cuestión foi formulada con frecuencia (Ciriacy-Wantrup e Bishop, 1975; Bromley, 1991) sen conseguir un grande efecto no seu uso. Algúns estudosos, mesmo os máis meticulosos (Clark, 1990), utilizaron os termos “propiedade común” e “libre acceso” indistintamente. A confusión derívase usualmente do feito de que ningún destes autores proporcionase unha discusión clara e coherente do significado de “*dereitos*”, de “*propiedade*” ou de “*dereitos de propiedade*”, antes de presentar con aparente autoridade os problemas asociados á “*propiedade común*”.

En primeiro lugar, para corrixir a confusión hai que recoñecer que o termo “propiedade” non se refire a un obxecto ou a un recurso natural, senón ao fluxo de beneficios derivados da utilización deste obxecto ou recurso (Bromley, 1991). Cando os economistas pensan en propiedade inclínanse a pensar nun obxecto, e cando pensan na propiedade común aceptan a idea do seu uso conxunto. Isto leva á aceptación acrítica do aforismo “*a propiedade de todos non é propiedade de ninguén*”. De feito, é xusto dicir que “*a propiedade á que todo o mundo ten libre acceso non é propiedade de ninguén*” (Bromley, 1991). Ao mesmo tempo, non debemos esquecer que a esencia do concepto de propiedade é a relación social.

Para Furubotn e Pejovich (1972), os dereitos de propiedade non se refiren ás relacións entre os homes e as cousas, senón máis ben á conduta e ás relacións entre homes sancionados, debido á existencia das cousas e da propiedade sobre o seu uso. Polo tanto, non hai nada inherente a un recurso que determine a natureza dos dereitos de propiedade. A natureza da propiedade e a especificación dos dereitos sobre os recursos están determinados polos membros da sociedade e polas regras e convencións que eles elixan establecer no uso dos recursos, non polo recurso en si mesmo.

Neste sentido, os dereitos non son as relacións entre o individuo e un obxecto ou recurso, pero si as relacións entre os individuos con respecto ao acceso e uso dese obxecto ou recurso, é dicir, asociado ao seu fluxo de ingresos. Os dereitos só poden existir cando hai un mecanismo social que lles asigna deberes e obrigas aos individuos. Como lembraban Alchian e Demsetz (1973), o que é posuído son os dereitos de usar os recursos, e estes dereitos están sempre circunscritos á prohibición de certas accións. O que é posuído tradúcese en dereitos de acción socialmente recoñecidos. Este problema adquire unha maior importancia debido á persistencia recoñecida da “*traxedia dos comúns*”.

As orixes da moderna economía pesqueira poden localizarse na década de 1950 cos artigos de Gordon (1954), de Scott (1955) e de Schaefer (1957). No seu artigo seminal “*The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fis-*

hery”, Gordon defendía que nunha situación de libre acceso e competencia sobre os recursos, o mercado non conduce á asignación de recursos socialmente eficiente. A natureza da “*propiedade común*” dos recursos pesqueiros implica que, nunha pesqueira non regulada, o resultado será a expansión da industria cara ao designado equilibrio bionómico (Gordon, 1954), este último correspondente a un punto de sobrepesca económica (ou mesmo biolóxica). O uso común e a presenza de externalidades no proceso de captura son elementos causais da mala xestión dos recursos e da chamada “*traxedia dos comúns*”. A indefinición ou a especificación insuficiente dos dereitos de propiedade levan á pesca aos problemas de sobrepesca e de exceso de capacidade, cuxa expresión empírica é demasiado coñecida (Hardin, 1968; Gordon, 1954; Scott, 1955).

Desde a década de 1980, autores como Michelman (1982) ou Heller (1998) introduciron unha nova posibilidade (anticomúns) que pode ser entendida como un “efecto espello”: tamén pode causar problemas a excesiva partición dos dereitos, especialmente cando os dereitos de exclusión poden levar asociado un efecto de veto sobre o uso conxunto do recurso. Neste caso, pode impedirse o desenvolvemento de actividades, o que supón a subexplotación dos recursos.

Empiricamente, a investigación sobre a posible aparición de “*traxedias de anticomúns*” centrouse na industria farmacéutica. Porén, este equipo de investigación avanzou na posibilidade de utilizar esta nova ferramenta analítica para analizar a probable aparición dunha “*traxedia de anticomúns*” no desenvolvemento da acuicultura en Portugal. Os resultados foron consistentes a partir da suxestión de Buchanan e Yoon (2000), a cal pon en relevo o papel da burocracia no curso destas traxedias (Coelho, Filipe e Ferreira, 2012; Filipe *et al.*, 2008).

A novidade deste artigo vén dada por unha nova pista suxerida pola investigación sobre a introdución dos chamados PIN (Proxectos de Interese Nacional) na política industrial do último Goberno socialista (e os seus efectos no desenvolvemento da acuicultura en Portugal). A pregunta que se formula agora é: Ata onde pode a política pública, a través de cambios institucionais importantes, alterar o curso destas traxedias?

Usando a metáfora da *Gridlock Economy* coa que Heller (2008), moi astutamente, nomeou esta “*traxedia de anticomúns*”, como unha especie de economía maniatada/bloqueada nunha cadea castradora que impide que se desenvolva todo o seu potencial e que leva á infrautilización dos recursos comúns, será posible camiñar na dirección oposta e “*bloquear a traxedia*”, liberando a economía?, e como?

O artigo segue a seguinte estrutura. Na primeira, na segunda e na terceira seccións preséntase o marco conceptual dos anticomúns, e o xurdimento dunha “*traxedia de anticomúns*” no sector da acuicultura en Portugal é discutido e avaliado. Na cuarta sección apréciase a introdución dos PIN e como os novos procedementos burocráticos poden supoñer unha contención dos efectos perniciosos dos anticomúns. En termos empíricos, a análise demostrativa virá dada pola exposición e polo estudo do caso Acuinova/Pescanova/Mira.

2. ANTICOMÚNS: O MARCO CONCEPTUAL

Nas últimas décadas do século XX manifestáronse moitos problemas de *mismanagement* dos bens comúns asociados coa indefinición (ou insuficiente definición) dos dereitos de propiedade. A “*traxedia dos comúns*” tiña, polo tanto, unha extensa expresión empírica. Na década de 1980, Michelman (1982) introduciu outra problemática: a excesiva fragmentación dos dereitos de propiedade. Un novo concepto –anticomúns– foi desenvolvido para destacar algúns problemas que poden ser vistos como a imaxe invertida da tradicional “*traxedia dos comúns*”. Estes problemas inclúen a infrautilización dos recursos e poden provir de varias fontes, incluíndo a burocracia.

Con este concepto de anticomúns, o propósito de Michelman (1982) era explicar un tipo de propiedade “*in which everyone always has rights respecting the objects in the regime, and no one, consequently, is ever privileged to use any of them except as particularly authorized by others*”. Neste sentido, os anticomúns poden ser vistos a través dun réxime de propiedade no que múltiples propietarios posúen unha serie de dereitos efectivos de exclusión sobre un recurso escaso determinado, pero neste caso a exclusividade afecta aos propios cousuarios. A extensión dos dereitos de exclusión é tal que só se pode utilizar o recurso común se non hai oposición doutro ou doutros usuarios autorizados (Schalaguer e Ostrom, 1992; Coelho, 2003).

O problema central reside no feito de que a coexistencia de múltiples dereitos de exclusión establece as condicións para un uso subóptimo dos recursos comúns e a súa consecuenta perda de valor. Así que podemos identificar un caso de anticomúns como xerador dunha nova traxedia, algo así como un efecto espello da “*traxedia dos comúns*”. Cando os axentes teñen o dereito de excluír a outros do uso dun recurso escaso, e ninguén ten o privilexio efectivo para utilizar os recursos, estamos en presenza dunha “*traxedia de anticomúns*”. Cando varios axentes teñen que tomar decisións sobre como utilizar un recurso específico de uso conxunto, e cando un deles, impondo o seu poder de veto, impida a súa utilización, poden materializarse este tipo de traxedias. Nesta situación, todos os axentes deben poñerse de acordo sobre o uso que lle teñen que dar ao recurso común; se non, o recurso pode non ser utilizado ou pode ser subutilizado. Isto significa que a “*traxedia dos anticomúns*” ocorre cando os recursos non se utilizan, mesmo na rexión económica de produtividade marxinal positiva.

Buchanan e Yoon (2000) achegaron un punto de vista particular sobre este tema. Estes autores propuxeron que a construción conceptual dos anticomúns ofrece unha ferramenta analítica para illar unha característica central de certas estruturas institucionais “*sometimes disparate*”, é dicir, a burocracia. Isto significa que as ineficacias introducidas por “*overlapping and intrusive regulatory bureaucracies*” se poden estudar coa axuda desta conceptualización.

Por exemplo, cando un empresario ou *entrepreneur* trata de investir nun proxecto e a súa acción é inhibida pola necesidade de obter licenzas de varias axencias de carácter nacional e rexional, cada unha delas garantindo os dereitos de ex-

clusión (e de veto) na aprobación dese proxecto, podemos afrontar unha “*traxedia dos anticomúns*”. É dicir, a existencia de circuitos burocráticos complexos con diversas institucións involucradas, garantindo todas elas dereitos para influír nas decisións sobre a utilización de recursos, pode ser compaxinada coa proposta conceptual dos anticomúns; en particular, con esta idea máis xeral da partición excesiva dos dereitos de propiedade/dereitos de uso (Scott, 1983) e o seu respectivo reflexo na infrautilización dos recursos. Neste contexto, a posible aparición dunha situación de anticomúns pode xerar moitos problemas no desenvolvemento de iniciativas empresariais locais, afectando á innovación e ao potencial do desenvolvemento rexional.

3. A ACUICULTURA EN PORTUGAL: UNHA EMERXENTE “TRAXEDIA DE ANTICOMÚNS”?

Hai poucos estudos empíricos sobre o xurdimento de “*traxedias de anticomúns*” no mundo real, e a maioría céntranse na industria farmacéutica.

Seguindo a suxestión de Buchanan e Yoon (2000), a nosa investigación introduce a posibilidade do xurdimento dunha traxedia de anticomúns cando son abordados os difíciles procesos de aprobación e execución de proxectos de acuicultura na costa portuguesa. Para estudar o problema, utilizamos os resultados da avaliación dos últimos Programas Operacionais de Pesca (POP) que foron obxecto de axuda da Unión Europea mediante o fondo de apoio ao sector (POPESCA 2000-2006/QCA III e POPESCA 2007-2013/QREN). A metodoloxía de investigación integrou a análise, entre outros, dos seguintes factores: as *regras do xogo*; as normas para a diferenciación e para a aprobación de proxectos; a estrutura institucional e os circuitos de xestión; os indicadores de desempeño, incluíndo a execución física (número de proxectos aprobados) e a eficiencia (custos de investimento dos proxectos); o tempo de aprobación e de execución dos proxectos; e a participación dos *stakeholders* e a percepción do proceso por todos os interesados, incluída a Administración a través da Comisión de Xestión e Seguimento dos POP.

A partir dos datos recollidos nas avaliacións xa realizadas foi posible construír matrices coherentes entre os obxectivos e os instrumentos utilizados, o que permitiu o contraste entre as metas propostas e os resultados efectivamente obtidos. O estudo estatístico dos resultados presentados nestas avaliacións inclúen as variables consideradas como fundamentais, o deseño dos circuitos de xestión dos proxectos (identificando os nodos esenciais do proceso e os períodos de análise, avaliación, decisión e execución dos proxectos), ademais da análise do contido de varias entrevistas realizadas aos *stakeholders*. A análise da lexislación pertinente e da cartografía dos principais obstáculos burocráticos nela contida tamén foron obxecto dunha especial atención. A análise permitiu extraer as seguintes leccións básicas.

En primeiro lugar, a evidencia resultante da experiencia portuguesa mostra que, contrariamente ás expectativas dos gobernos, o impacto dos investimentos no sector da acuicultura foi de pouca relevancia e dirixido a especies tradicionais. Os investimentos non permitiron producións significativas. Esta situación é reflexo da insuficiente dimensión das economías de escala, das debilidades técnicas e de organización dos promotores dos proxectos, da significativa dimensión dos temas ambientais involucrados e da falta dun plan de ordenación que regule as zonas litorais e que estableza os territorios que poden ser utilizados no sector da acuicultura.

En segundo lugar, a análise suxire a aparición dunha “*traxedia de anticomúns*” no sentido de Buchanan e Yoon (2000). Os malos resultados da implementación de programas na área da acuicultura parecen reflectir a excesiva fragmentación dos dereitos de propiedade e a existencia de múltiples circuítos burocráticos. No sector da acuicultura hai moitas entidades involucradas, sendo necesario solicitar o parecer de todas elas para a aprobación dun proxecto. Os procesos administrativos motivan unha situación de atraso global na utilización dos fondos. O abandono das propostas polos promotores de proxectos, en etapas máis ou menos avanzadas do proceso de autorización dos proxectos de desenvolvemento da acuicultura, é moi común. A percepción dos *stakeholders* sobre o proceso de avaliación/autorización/execución do proxecto é moi negativa, e suxire que non se exploraron proxectos interesantes só porque “*había moitos dereitos de exclusión*”: hai promotores que desexan explotar os recursos, aproveitando as favorables condicións naturais da costa portuguesa con resultados económicos e sociais potencialmente significativos, pero “*os procesos administrativos e a burocracia volven os proxectos non viables*”, segundo as declaracións dun promotor entrevistado.

O caso portugués tamén suxire que as autoridades ambientais que interveñen no proceso de aprobación dos proxectos poderían ter previsto algunhas ineficiencias resultantes dunha “*traxedia dos comúns*” no uso dos recursos naturais e na prevención dun posible exceso de capacidade no sector. Pero, á vez, posibilitarían a infrautilización dos recursos a través da limitación dunha entrada excesiva na actividade, con barreiras insuperables no ámbito ambiental. En certo modo, os economistas e os ecoloxistas centraron a súa atención na “*traxedia dos comúns*”, descoidando os posibles efectos adversos da aparición dunha situación de anticomúns. A avaliación dos resultados dos procesos de avaliación intercalares e finais dos programas proporcionan unha forte expectativa do sector privado e dos propios *decision-makers* sobre o desenvolvemento da acuicultura, pero as barreiras de carácter burocrático, especialmente as resultantes da necesaria avaliación do impacto ambiental, parecen ser a causa dos resultados insatisfactorios¹.

1 A análise dos complexos procedementos de aprobación e execución dos proxectos poden consultarse no traballo previo do equipo que levou a cabo esta investigación. Véxase, por exemplo, Coelho, Filipe e Ferreira (2013).

Só para proporcionar unha idea xeral, considérese o seguinte: o desenvolvemento da acuicultura en Portugal está supeditado ao control e supervisión do Ministerio de Agricultura e Pesca (Regulamentación Nº 14/2000). O decreto especifica os requisitos e as condicións necesarias para instalar e operar unha planta. A complexidade do proceso de aprobación do proxecto comeza xa ao dar os primeiros pasos. A petición entrégase na Dirección de Pesca e Acuicultura (DGPA) e debe incluír, entre outros, os seguintes documentos: a copia do BI (documento de identidade) do solicitante; a autorización emitida pola autoridade competente para utilizar o dominio acuático; a propiedade documentada do terreo que será utilizado; a descrición técnica do proceso produtivo; o plano topográfico e o plan do proxecto de instalación; o deseño detallado das infraestruturas; as coordenadas xeográficas da zona; ou os planos e os debuxos detallados da infraestrutura.

Ao anterior séguelle un longo proceso de análise no que a Administración da Rexión Hidrográfica –que é a autoridade competente para este tipo de casos, e que conta cun enorme poder de control sobre todas as actividades realizadas no litoral– ten un papel esencial. Despois de publicar un edicto coa solicitude de autorización, o proxecto pasa pola análise, con diferentes poderes de veto particulares, dunha comisión de avaliación que está formada polos seguintes membros: o capitán do porto da zona, o Instituto Hidrográfico, a Dirección de Faros, o representante da DGPA, o representante do IMAR –centro de investigación en temas mariños–, o representante do Dominio Marítimo Público, os representantes do Instituto de Conservación da Natureza e Biodiversidade e do Departamento Rexional de Ambiente, o representante do Instituto Portugués de Arqueoloxía, os representantes das Direccións de Veterinaria e de Saúde, así como os representantes dos municipios implicados. Un proceso longo e complexo que permite predicir resultados perniciosos. Nunha recente reportaxe dunha canle de televisión portuguesa, un promotor explicou que, despois de sete anos de esforzos para a aprobación do seu proxecto, o proceso parecía non ter un final próximo.

Esta análise baseouse na avaliación do risco proposta na avaliación *ex-ante* do último *Programa Operacional de Pesca (2007-2013)*. Esta subliñou que un dos eixes sobre os que se estrutura o programa apuntaba cara ao desenvolvemento do sector da acuicultura. Este eixe correspondíase aproximadamente co 42% do custo total do Programa, polo que podería ser visto como un dos propósitos máis importantes da política pesqueira portuguesa. O investimento proposto na acuicultura e na modernización da industria de transformación e de comercio de produtos da pesca –aproximadamente 165 millóns de euros– foi tratado como un investimento importante, que destacaba o carácter proactivo deste eixe no contexto xeral do Programa. Ao tempo, nótese que a participación da iniciativa privada neste eixe representaba, na intención da Administración, unha participación moi significativa: preto do 70% do investimento privado previsto para a totalidade do sector pesqueiro.

Neste contexto, os avaliadores, sen ter dúbidas sobre a oportunidade e a relevancia política destas opcións, non deixaron de chamar a atención sobre o feito de que, polo que respecta á acuicultura, o Programa implicaba riscos significativos. Por un lado, a experiencia previa mostrara que as empresas implicadas non tiñan o tamaño nin as economías de escala nin as capacidades técnicas e organizativas necesarias para encarar este esforzo. Por outra parte, a evolución da acuicultura implicaba –e implica– altos riscos de orde tecnolóxica, biolóxica e de saúde, o que supoñía, ademais, uns amplos períodos de retorno do investimento e unha competencia adicional das producións dos países do sur de Europa. Do mesmo modo, o Programa revelou unha forte expectativa no sector privado; porén, a participación financeira do Fondo Europeo da Pesca foi inferior nesta zona á taxa habitual de coparticipación, o que, unido ás barreiras habituais de natureza burocrática, resultou na constitución de serios obstáculos para a execución do Programa.

4. O CASO ACUINOVA

Unha importante pregunta adicional é a que relaciona a posible contención dos efectos de anticomúns na acuicultura en Portugal coa introdución dos chamados PIN no contexto da política industrial en gobernos recentes, e que retoma a pregunta inicial que nos formulamos na introdución: en que medida é posible “bloquear” a traxedia e evitar unha infrutilización dos recursos como resultado da presenza dunha traxedia de anticomúns?, poden os cambios institucionais contribuír a un resultado máis satisfactorio?

Os PIN foron introducidos polo Goberno socialista de José Sócrates. A designación PIN atribuíselles aos proxectos de investimento de cando menos 25 millóns de euros que revelasen unha sostibilidade ambiental e territorial adecuadas. Estes proxectos de investimento debían ter un impacto positivo cando menos nunha destas áreas: na produción de bens e servizos con carácter innovador, nos mercados de alto potencial de crecemento, na promoción de sectores cunha alta interacción e cooperación co sistema científico e tecnolóxico, nunha importante creación de emprego cualificado, nunha eficiencia enerxética probada, ou na promoción do desenvolvemento de enerxías renovables. Ademais, deberían funcionar como apoio á política de desenvolvemento rexional.

Nos regulamentos orientadores é notable e manifesta a vontade política de simplificar o proceso de aprobación destes proxectos. Especialmente pertinente é a regra operacional que coloca o proceso de toma de decisións (debate e aprobación) nun só paso. Isto significa que o proceso de aprobación é o resultado dunha decisión conxunta e simultánea de todas as institucións que participan nun comité de avaliación creado para este fin. Así, foron obviados os pasos sucesivos da avaliación e os respectivos poderes de veto das axencias de cualificación involucradas. Como consecuencia, reducíronse substancialmente o tempo de instrución dos procesos e o tempo de análise, avaliación e aprobación dos programas.

A Comisión de Avaliación e Acompañamento dos proxectos incluía a Axencia Portuguesa para o Investimento (creada para apoiar a política industrial e o plan de investimentos do Goberno) e tiña como socios á Dirección da Administración Central (Turismo, Concorrenza e Ordenamento do Territorio), á Axencia Nacional de Ambiente e ao Instituto de Conservación da Natureza². O curioso é que esta nova forma de avaliación do proxecto parece que lle deu un claro impulso ao sector da acuicultura en Portugal e, en certa medida, parece ter bloqueado a emerxente traxedia de anticomúns.

É aquí onde nos atopamos co caso Acuinoва/Praia de Mira.

O PIN nº 80, que ten lugar na zona de Coimbra/Praia de Mira, foi precisamente un dos proxectos apoiados polo Goberno. Este é un proxecto na área da acuicultura e un dos máis grandes dos aprobados nos campos da agricultura e da pesca. Presentado como unha recente aposta de negocio da empresa multinacional Pescanova³, este proxecto propón construír unha unidade de acuicultura (Acuinoва), a maior e máis avanzada planta de produción mundial de *pregado*/rodaballo (denominación habitual no norte de Portugal), un *flatfish* de calidade especial, coñecido polos romanos como o “faisán dos mares”. O investimento global foi de preto de 140 millóns de euros (32 millóns de euros sería o apoio outorgado polo Goberno portugués). Previase unha produción de 7.000 toneladas/ano de rodaballo a partir do ano 2014, e a creación de 800 postos de traballo (directos e indirectos). O 95% da produción destinaríase ao mercado europeo.

O que resultou significativo neste proceso é o seguinte. En primeiro lugar, o tamaño do proxecto, pois con este único proxecto a produción acuícola portuguesa multiplicouse por varias veces. Por outro lado, o tempo de aprobación do deseño, pois desde a presentación do proxecto ao Goberno ata o comezo da construción só transcorreron 16 meses, tempo récord.

A pesar da oposición dalgunhas ONG ecoloxistas, como Quercus, o apoio do ministro de Economía, do presidente do municipio de Mira e da poboación da zona foi unánime, e o proxecto pasou un rápido proceso de revisión e aprobación. Xurdiron algunhas dúbidas pola súa inclusión nunha zona protexida da Rede Natura 2000, pero os estudos de avaliación do impacto ambiental non puxeron baixo sospeita nin fixeron inviable o proxecto, aínda que se realizaron algúns cambios no deseño orixinal.

Así, o primeiro ministro puido inaugurar as instalacións de Acuinoва a mediados do ano 2009. A unidade foi construída rapidamente –a construción co-

2 Véxase o Decreto regulador 606/2005, que crea os PIN, e demais regulamentación, en particular os Decretos e Regulamentos nº 174/2008 e nº 30850/2008, onde son descritas as regras e as instrucións para a atribución do apoio financeiro do Goberno, incluíndo a elixibilidade e os criterios de decisión.

3 Empresa española, que é unha das dez maiores empresas de pesca do mundo. Fundada no ano 1960 en Vigo, Pescanova tivo un éxito enorme. O seu mentor, José Fernández López, introduciu varios desenvolvementos no campo do procesamento de peixe a bordo e desenvolveu proxectos de acuicultura en varios países: Francia, España, Irlanda, Arxentina, Chile e Brasil.

mezou en novembro de 2008-. O proceso de produción, que se desenvolverá en 1.800 tanques, contrólase electronicamente e introduce un interesante mecanismo de captación e procesamento de auga de mar para o seu uso nos tanques.

A pesar destes éxitos, o proxecto de Pescanova/Mira non foi ben. En primeiro lugar, debido aos problemas bancarios da empresa matriz –Pescanova– en España. Desde finais do ano 2012, os medios de comunicación españois chamaron a atención sobre a monumental débeda desta empresa coa banca española. Ao mesmo tempo, a innovación de Acuinoва sufriu dous grandes paus. Así, no ano 2011, dous accidentes relacionados co sistema hidráulico da recollida e do tratamento de auga de mar provocaron a perda dunha gran parte da produción e das existencias, causando un prexuízo de millóns de euros. Aínda que estes datos de momento non son oficiais, a prensa española apunta perdas aproximadas de 70 millóns de euros, unha situación que, supostamente, lles sería ocultada aos investidores. Segundo a auditoría da BDO, existe a expectativa de que Acuinoва recupere 49 millóns de euros da compañía aseguradora. As dificultades, de acordo co alegado, deriváronse dos problemas de construción.

Ademais, desde os accidentes, 84 de cerca dos 180 empregados permanentes de Acuinoва están en estado de *layoff*. A reconstrución do sistema hidráulico iniciouse, pero este novo esforzo chegou no peor momento, xusto cando a empresa matriz pediu a reunión de acredores por unha débeda de preto de 2.700 millóns de euros (posiblemente máis, pois segundo a auditoría de KPMG a débeda podería superar os 3.200 millóns de euros).

Segundo a administración de Acuinoва, os problemas nesta unidade de Portugal non teñen nada que ver coas dificultades de Pescanova en España e, resoltos os problemas técnicos na unidade de Mira, está garantido o desenvolvemento do proxecto de acuicultura. Así e todo, parece que o impacto desta tremenda débeda de Pescanova se sentirá tamén en Portugal. De feito, as noticias de marzo de 2014⁴ recollían un plan de recuperación da insolvente Pescanova e a creación dunha Nova Pescanova. Este plan prevía a inxección de 150 millóns de euros en Nova Pescanova, desagregado da seguinte maneira: o 70% polos bancos acredores e o 30% inxectado por un consorcio entre o grupo Damm e o fondo Luxempart. Despois de todo o proceso de reestruturación, a débeda do grupo Pescanova sería aproximadamente de 812,5 millóns de euros, deixando a Nova Pescanova en mans de Damm/Luxempart o 28,5% e dos antigos socios preto do 5%; o resto estaría en mans dos bancos acredores despois de fortes perdas no valor dos créditos. Por desgraza, este acordo apagou o plan de recuperación e a inxección de capital ás filiais que Pescanova ten en varios países, entre eles Acuinoва. No informe presentado no ano 2013 por Pescanova para o concurso de acredores, e que se lle entregou á Xustiza española en abril, a débeda líquida de Acuinoва calculouse en 104 millóns de euros.

⁴ Véxase o *Business Journal*.

5. CONSIDERACIÓNS FINAIS

Sobre a confusión conceptual entre o libre acceso e a propiedade común, autores como Seabright (1993) advirten sobre os problemas que poderían xurdir para o deseño de políticas de xestión e conservación dos recursos. Neste sentido, a verdadeira propiedade común (no sentido da *comunas res*) como institución facilita polo xeral o deseño dun sistema de regulación que afecta á conservación dos recursos. Porén, se as pesqueiras son identificadas como recursos de propiedade común cando non existe tal base institucional para a regulación, esa designación convértese nunha barreira para percibir a acción pública (Filipe, Coelho e Ferreira, 2007).

Nesta liña, o concepto de anticomúns parece ser útil na análise da política da acuicultura en Portugal. Os resultados son coherentes coa proposta de Buchanan e Yoon (2000), que ven esta conceptualización como unha boa ferramenta analítica para o estudo dos efectos da burocracia na infrautilización dos recursos. A existencia de circuitos burocráticos, con sucesivos ditames sobre a aprobación dos proxectos, pode derivar nunha situación próxima aos anticomúns, creando dificultades aos emprendedores e ao desenvolvemento rexional.

Este parece ser o caso da acuicultura en Portugal: a pesar do recoñecemento das óptimas condicións naturais do país e do empeño dos responsables políticos que presentan o sector como unha das apostas dos Programas Operacionais da Pesca (dedicándolle medios significativos dos Fondos Europeos), os resultados foron, invariablemente, mediocres, con queixas dos investidores potenciais sobre os procesos de aprobación e sobre o seguimento dos proxectos de investimento burocraticamente inviables.

Ao tempo, a análise do caso Acuinova, a pesar das limitacións, permite responder a outro conxunto importante de cuestións identificadas na introdución: ata que punto se pode “bloquear” a traxedia e evitar a infrautilización dos recursos?, ata que punto pode a política pública, a través de cambios institucionais significativos, alterar o curso destas traxedias?, é posible avanzar en sentido contrario ao da “economía maniatada” (*Gridlock Economy*) de Heller e bloquear a traxedia, liberando a economía?, como?

A pesar das limitacións suxeridas, parécenos que este estudo achega unha resposta positiva a estes temas. A introdución de novos procedementos burocráticos na análise e avaliación de proxectos introducidos na política industrial de Portugal contribuíron a unha mellora significativa nas perspectivas de desenvolvemento do sector, evitando unha marcada infrautilización dos recursos dispoñibles. Isto suxire unha chamada de atención para os *decision-makers*: ás veces, simples cambios nas regras burocráticas poden conducir a resultados sorprendentes no desenvolvemento da política de acuicultura. Non hai, polo tanto, como evitar a utilización das políticas públicas para, a través de cambios institucionais, alterar o curso destas traxedias.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCHIAN, A.; DEMSETZ, H. (1973): "The Property Rights Paradigm", *Journal of Economic History*, 33 (1), pp. 16-27.
- BROMLEY, D. (1991): "Testing for Common Versus Private Property: Comment", *Journal of Environmental Economics and Management*, 21 (1), pp. 92-96.
- BUCHANAN, J.; YOON, Y. (2000): "Symmetric Tragedies: Commons and Anticommons", *Journal of Law and Economics*, 43 (1), pp. 1-13.
- CIRIACY-WANTRUP, S.; BISHOP, R. (1975): "Common Property as a Concept in Natural Resources Policy", *Natural Resources Journal*, 15, pp. 713-727.
- CLARK, C. (1990): *Mathematical Bioeconomics, The Optimal Management of Renewable Resources*. 2ª ed. Hoboken, NJ: Wiley.
- COELHO, M. (2003): "Sobre comúns e tragédias – recursos naturais e direitos de propriedade", *Proceedings do V Encontro de Economistas de Língua Portuguesa*. Recife
- COELHO, M.; FILIPE, J.; FERREIRA, M. (2012): "Entrepreneurship, Innovation and Bureaucracy: The Possible Emergence of an Anticommons Tragedy in the Portuguese Aquaculture Sector", *Proceedings from Uddevalla Congress*. Universidade do Algarve.
- COELHO, M.; FILIPE, J.; FERREIRA, M. (2013): "Aquaculture Development: Anticommons Tragedies and PIN Procedures", *Actas do 19º Congresso da APDR*. Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional/Universidade do Minho.
- DEMSETZ, H. (1967): "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, 57, pp. 347-359.
- EQUIPO NIZKOR (2013): *Auto de la Audiencia Nacional en el caso Pescanova*. <<http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/pescanova7.html>>
- FILIPE, J.; COELHO, M.; FERREIRA, M. (2007): *O drama dos recursos comúns. À procura de soluções para os ecossistemas em perigo*. Lisboa: Sílabo.
- FILIPE, J.; COELHO, M.; FERREIRA, M.; PEDRO, M. (2008): "Anti-Commons: How Tragedies Happen; Some Cases and the Evidences on Fisheries", *China-USA Business Review*, 7 (11), pp. 9-13.
- FURUBOTN, E.; PEJOVICH, S. (1972): "Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature", *Journal of Economic Literature*, 10 (4), pp. 1137-1162.
- GORDON, H. (1954): "The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery", *Journal of Political Economy*, 62, pp. 124-142.
- HARDIN, G. (1968): "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162, pp. 1243-1247.
- HELLER, M. (1998): "The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets", *Harvard Law Review*, 111, pp. 621-688.
- HELLER, M. (2008): *The Gridlock Economy*. New York, NY: Basic Books.
- Jornal de Negócios (2013-2014): "Notícias sobre o caso AcuinoVA/Pescanova", *Jornal de Negócios on line* <<http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/>>.
- MICHELMAN, F. (1982): "Ethics, Economics and the Law of Property", en J.R. Pennock e J.W. Chapman [ed.]: *Nomos XXIV: Ethics, Economics and the Law*. New York, NY: New York University Press.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York, NY: Cambridge University Press.
- PORTUGAL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS (2000): Decreto Regulamentar nº 14/2000 de 21 de Setembro.
- PORTUGAL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS (2008a): Decreto Regulamentar nº 9/2008 de 18 de Março.

PORTUGAL. MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (2008b): Despacho nº 30850/2008 de 28 de Novembro.

PORTUGAL. SUBSECRETÁRIO REGIONAL DAS PESCAS (2005): Portaria nº 606 de 29 de Novembro.

SCHAEFER, M. (1957): "Some Considerations of Population Dynamics and Economics in Relation to the Management of the Commercial Marine Fisheries", *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*, 14, pp. 669-681.

SCHALAGUER, E.; OSTROM, E. (1992): "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis", *Land Economics*, 68 (3), pp. 249-262.

SCOTT, A. (1955): "The Fishery: The Objectives of Sole Ownership", *Journal of Political Economy*, 63, pp. 116-124.

SCOTT, A. (1983): "Property Rights and Property Wrongs", *Canadian Journal of Economics*, 16 (4), pp. 555-573.

SEABRIGHT, P. (1993): "Managing Local Commons: Theoretical Issues in Incentive Design", *Journal of Economic Perspectives*, 7 (4), pp. 113-134.